



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

12 päivänä joulukuuta 2024¹

Asia C-629/23

Eesti Suurkiskjad

(Ennakkoratkaisupyyntö – Riigikohus (ylin tuomioistuin, Viro))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Susi (*Canis lupus*) – Liitteessä V olevassa a kohdassa mainittujen luonnonvaraisten eläinlajien yksilöiden ottaminen luonnosta ja niiden hyödyntäminen – Suden metsästysuunnitelma – Kyseisen lajin kantojen suojelun tason arviointi

I Johdanto

1. Luontodirektiivin² tavoitteena on turvata luonnon monimuotoisuus suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa. Lajien suojelun tason heikkeneminen tai vaarantuminen voi olla esteenä toimille tai johtaa toimintavelvoitteisiin. Miten suojelun taso sitten määritetään?³

2. Tämä kysymys tulee esiin nyt käsiteltävässä asiassa yhteisön yhden tärkeänä pitämän eläinlajin eli suden (*canis lupus*) yksittäisten yksilöiden suojelun yhteydessä. Useimmissa jäsenvaltioissa suttu suojellaan yhä⁴ tiukasti luontodirektiivin 12 artiklan nojalla, jota on tarkasteltu jo useasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁵ Sen mukaan erityisesti susien tahallinen tappaminen, eli myös metsästys, on lähtökohtaisesti kiellettävä, ja tästä kiellosta voidaan poiketa vain hyvin rajoitetusti.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

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

³ 8.5.2024 annetun neuvoston asiakirjan 9705/24 mukaan komissio on antanut tehtäväksi parantaa suurten petoeläinten suojelun tason arviointimenetelmää.

⁴ Ks. suden suojelun tasoa koskevan keskustelun osalta ratkaisuehdotukseni ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, 1 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), 8.5.2024 annettu neuvoston asiakirja 9705/24 suden suojelun tasoa koskevan keskustelun tilasta ja 26.9.2024 annettu neuvoston lehdistötiedote ”Bernin yleissopimus: EU aikeissa ehdottaa suden suojelutason muuttamista” sekä 27.9.2024 annettu unionin vastaava ehdotus Bernin yleissopimuksen sihteeristölle, T-PVS/Inf(2024)15, sekä Bernin yleissopimuksen pysyvän komitean 44. kokoukselle esitetyn Draft List of Decisions and Adopted Texts –asiakirjan (T-PVS(2024)MISC, 6.12.2024) 4.2 kohta unionin ehdotuksen hyväksymisestä.

⁵ Ks. esim. tuomio 30.1.2002, komissio v. Kreikka (Caretta caretta) (C-103/00, EU:C:2002:60); tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851) tai viimeksi tuomio 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich ym. (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Tietyt jäsenvaltiot, kuten Viro, sopivat kuitenkin direktiiviä koskevissa neuvotteluissa tai unioniin liittymisen yhteydessä, että niiden alueella tai sen osissa suteen sovelletaan vain luontodirektiivin 14 artiklan mukaista kevyempää suojelua. Sen perusteella metsästys on lähtökohtaisesti sallittua, mutta jäsenvaltioiden on toteutettava suojelutoimenpiteitä, jos suotuisan suojelun tason säilyttäminen vaarantuu. Unionin tuomioistuimen oli ensimmäistä kertaa tutkittava tarkemmin tätä suojelusäännöstä hiljattain antamassaan tuomiossa ASCEL.⁶ Se korosti tuomiossaan suojelun tason merkitystä 14 artiklan soveltamisen kannalta, mutta ei lausunut yksityiskohtaisemmin sen arvioimisesta.

4. Tässä Virossa tulleessa ennakkoratkaisupyyntöissä unionin tuomioistuimelle esitetään nyt tähän arviointiin liittyviä kysymyksiä. On tutkittava, missä määrin Viron ulkopuoliset susikannat on otettava huomioon niiden suojelun tasoa arvioitaessa, mikä merkitys on Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) kriteerien mukaisesti tehtävällä suojelun tason arvioimisella ja voidaanko taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ottaa arvioinnissa huomioon.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Bernin yleissopimus

5. Kansainvälisen oikeuden kannalta merkitystä on etenkin Bernin yleissopimuksella Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelusta.⁷ Euroopan talousyhteisö ratifioi yleissopimuksen vuonna 1982.⁸ Yleissopimus tuli voimaan Virossa 1.12.1992.⁹

6. Bernin yleissopimuksen 6 artikla sisältää lajien suojelua koskevia määräyksiä:

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

a. kaikentyyppinen tahallinen pyydystäminen ja hallussapito sekä tahallinen tappaminen;

– –”

7. Bernin yleissopimuksen 7 artiklassa määrätään tiettyjen muiden lajien osalta kevennetyistä suojelumääräyksistä, jotka vastaavat olennaisin osin luontodirektiivin 14 artiklaa.

8. Bernin yleissopimuksen 9 artikla sisältää 6 ja 7 artiklan suojelumääräyksiä koskevia poikkeuksia, jotka vastaavat olennaisin osin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädettyjä poikkeuksia.

⁶ Tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETS nro 104.

⁸ 3.12.1981 tehty neuvoston päätös 82/72/ETY (EYVL 1982, L 38, s. 1).

⁹ Ks. <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

9. Susi mainitaan Bernin yleissopimuksen II liitteessä täysin rauhoitettujen eläinlajien joukossa. Euroopan neuvoston verkkosivuilla olevien tietojen mukaan 12 sopimusvaltiota, esimerkiksi Espanja, on kuitenkin esittänyt varauksia, joten niissä suteen sovelletaan ainoastaan 7 artiklan mukaista suojelua. Tämä ei kuitenkaan koske unionia eikä Viroa.¹⁰

B Luontodirektiivi

10. Luontodirektiivin johdanto-osan 15. perustelukappale koskee lajien suojelua:

”[Lintudirektiivin¹¹] täydentämiseksi olisi säädettävä tiettyjen eläin- ja kasvilajien yleisestä suojelujärjestelmästä; olisi säädettävä tiettyjä lajeja koskevista hoitotoimenpiteistä, jos niiden suojelun taso sitä edellyttää, mukaan lukien tiettyjen pyydystämistä ja tappamista koskevien menetelmien kieltäminen samalla kun säädetään myös tietyin edellytyksin myönnettävästä poikkeusmahdollisuudesta.”

11. Luontodirektiivin 1 artiklan g ja i alakohdassa määritellään useita käsitteitä:

”g) ’yhteisön tärkeinä pitämällä lajeilla’ [tarkoitetaan] niitä lajeja, jotka ovat 2 artiklassa tarkoitettulla alueella:

- i) uhanalaisia, lukuun ottamatta niitä lajeja, joiden luontainen levinneisyys tällä alueella on rajallinen ja jotka eivät ole uhanalaisia tai vaaraantuneita läntisellä palearktisella alueella, tai
- ii) vaarassa, eli niiden siirtyminen uhanalaisten lajien ryhmään on todennäköistä lähitulevaisuudessa, jos uhan aiheuttaneet tekijät pysyvät ennallaan, tai
- iii) harvinaisia, eli niiden kannat ovat pieniä ja, vaikka ne eivät olisikaan tällä hetkellä uhanalaisia tai vaaraantuneita, ne saattavat tulla sellaisiksi. Näitä lajeja on rajoitetuilla maantieteellisillä alueilla tai ne ovat levinneet hajanaisesti suuremmalle alueelle, tai
- iv) paikallisia ja vaativat erityishuomiota elinympäristönsä erityisluonteen vuoksi ja/tai sellaisten mahdollisten seurausten vuoksi, joita niiden hyödyntämisellä voi olla niiden suojelun tasolle.

Nämä lajit luetellaan tai ne voidaan luetella liitteessä II ja/tai liitteessä IV tai V;

h) – –

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

’Suojelun taso’ katsotaan ’suotuisaksi’ kun:

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104> ja <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

¹¹ Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7).

- 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 pienenemään ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja
- lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö;

j) – ”

12. Luontodirektiivin 2 artiklassa kuvataan direktiivin tavoitteita:

”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.”

13. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan ”perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, 'Natura 2000'. Tämän verkoston avulla – – on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella”. Direktiivin 4 artiklassa säädetään, miten direktiivillä suojellut alueet valitaan, ja viitataan tällaisten alueiden mukauttamiseen 11 artiklassa tarkoitetun seurannan tuloksiin.

14. Luontodirektiivin 12 artiklassa edellytetään, että tiettyjä eläinlajeja varten otetaan käyttöön tiukka suojelujärjestelmä, jolla kielletään muun muassa niiden tahallinen tappaminen.

15. Luontodirektiivin 14 artikla sisältää sääntöjä, jotka koskevat tiettyjen eläinlajien yksilöiden ottamista luonnosta:

”1 Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteessä V olevien luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottaminen luonnosta sekä niiden hyödyntäminen eivät ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa, jos jäsenvaltiot katsovat sen tarpeelliseksi 11 artiklassa säädetyn seurannan perusteella.

2 – –”

16. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta sisältää 12 ja 14 artiklasta tehtäviä poikkeuksia.

17. Luontodirektiivin liitteessä II olevassa a kohdassa mainitaan muun muassa susi ensisijaisesti suojeltavana lajina, jolle on osoitettava suojelualueita, mutta säännöksen ulkopuolelle jätetään virolaiset, latvialaiset ja liettualaiset populaatiot. Susi mainitaan myös liitteessä IV olevassa a

kohdassa lajina, joka edellyttää 12 artiklassa tarkoitettua tiukkaa suojelua, mutta myös sen ulkopuolelle jätetään muun muassa virolaiset, latvialaiset ja liettualaiset sekä puolalaiset populaatiot. Nämä suden populaatiot mainitaan liitteessä V olevassa a kohdassa.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

18. Keskkonnaminister (Viron ympäristöministeri) hyväksyi 4.10.2012 suurpetojen (susi (*canis lupus*), ilves (*lynx lynx*) ja ruskeakarhu (*ursus arctos*)) kannanhoitosuunnitelman vuosille 2012–2021. Suunnitelmassa todettiin, että kaikkien suurpetokantojen tasoa voidaan pitää hyvänä. Suunnitelmassa asetettiin pitkän aikavälin (30 vuoden) tavoitteeksi susikannan suotuisan tilanteen säilyttäminen ottaen huomioon ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat. Vuosien 2012–2021 erityisenä tavoitteena oli ylläpitää 15–25 susilaumaa, joissa on pentuja vuoden aikana (kannan koko on yhteensä noin 150–250 yksilöä) ennen metsästyskauden alkua (syksy). Tämän vaihteluvälin puitteissa oli tarkoitus asettaa vuosittaiset tavoitteet seurannan tulosten perusteella, ja kantaa oli tarkoitus säädellä näiden vaihteluvälien sisällä metsästämällä.

19. Keskkonnaamet (ympäristövirasto, Viro) vahvisti 29.10.2020 antamallaan asetuksella, että metsästysvuonna 2020/2021 suden metsästysmäärä Viron tasavallan alueella on 140 yksilöä. Asetuksen mukaan ympäristövirastolla on valtuudet muuttaa suden metsästysmäärää sen jälkeen, kun Keskkonnaagentuur (ympäristökeskus, Viro) on tehnyt ehdotuksensa. Hoidon päätavoitteena oli, että Manner-Virossa olisi vuoteen 2021 mennessä keskimäärin 20 susipentuetta ja että kanta jakautuisi mahdollisimman tasaisesti sopivien elinympäristöjen välille.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (voittoa tavoittelematon virolainen suurpetoyhdistys (MTÜ on lyhenne sanoista Mittetulundusühing) nosti kanteen asetuksen kumoamiseksi. Tallinna Halduskohusin (Tallinnan hallintotuomioistuim, Viro) hylättyä kanteen Eesti Suurkiskjad teki ratkaisusta valituksen, joka ei menestynyt.

21. Tallinna Ringkonnakohus (Tallinnan ylioikeus, Viro) totesi muun muassa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei kielletä ottamasta huomioon jäsenvaltioiden välistä muuttoliikettä ja sen vaikutuksia lajikannan suojelun tasoon. Ei ole näyttöä siitä, että luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan edellytykset eivät täyty pitkän aikavälin suojelun tason osalta, kun huomioon ei oteta venäläistä populaatiota. Se totesi, että Puolan, Liettuan ja Latvian toteuttamien suojelutoimenpiteiden huomioon ottaminen näin ollen sallia, vaikka ne eivät perustukaan toimivaltaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

22. Tämä toisen asteen tuomioistuim tukeutui komission teettämään raporttiin ”Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015). Sen mukaan Baltian susikanta unionin jäsenvaltioissa (unionin ulkopuolisia osia lukuun ottamatta) on arviolta 900–1 400 yksilöä (joista 20 prosenttia Virossa), kannan tilanne on vakaa ja se on luokiteltu Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton punaisessa luettelossa luokkaan LC (least concern) eli elinvoimaiseksi lajiksi (s. 47). Siksi sitä ei ole asianmukaista rinnastaa raportin mukaiseen luokkaan EN (endangered) eli erittäin uhanalainen sijoitettuihin Karjalan (n. 150 yksilöä Suomessa) ja Skandinavian (250–300 yksilöä Ruotsissa ja Norjassa) susikantoihin.

23. Eesti Suurkiskjad teki kassaatiovalituksen Riigikohusille (ylin tuomioistuin, Viro), joka tiedustelee ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuimelta vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- ”1) Onko luontodirektiivin 14 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä tarkoitettuja toimenpiteitä toteutettaessa on taattava 1 artiklan i alakohdassa tarkoitettun suotuisan suojelun taso eläinlajin alueelliselle kannalle tietyssä jäsenvaltiossa, vai voidaanko ottaa huomioon koko eläinkannan suojelun taso Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella?
- 2) Mikäli voidaan ottaa huomioon koko eläinkannan suojelun taso Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella, onko luontodirektiiviä tulkittava siten, että se edellyttää eläinkannan suojelemiseksi virallista yhteistyötä eläinkannan levinneisyysalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden välillä, vai riittääkö, että jäsenvaltio, joka toteuttaa luontodirektiivin 14 artiklassa tarkoitettut toimenpiteet, selvittää eläinlajin kannan tilanteen muissa asianomaisissa jäsenvaltioissa tai asettaa sitä varten edellytykset kansallisessa hoitosuunnitelmassa?
- 3) Voidaanko luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdtaa tulkita siten, että IUCN:n uhanalaisten lajien punaisen luettelon kriteerien perusteella vaarantuneeksi (VU) [vulnerable] luokitellun lajin alueellisen kannan suojelun taso voi olla luontodirektiivissä tarkoitettulla tavalla suotuisa?
- 4) Voidaanko luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 2 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkita siten, että lajin suotuisaa suojelun tasoa määritettäessä voidaan ottaa huomioon myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet?”

24. MTÜ Eesti Suurkiskjad, Viron tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Itävallan tasavalta ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia näistä kysymyksistä. Eesti Suurkiskjad, Viro ja komissio vastasivat myös unionin tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin ja osallistuivat suulliseen käsittelyyn 6.11.2024.

IV Oikeudellinen arviointi

25. Ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään selvittämään eri kysymyksiä, jotka liittyvät lajin suojelun tason arviointiin luontodirektiivin 14 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteessä V olevien luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottaminen luonnosta sekä niiden hyödyntäminen eivät ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa.

26. Kun tällaisen eläinlajin suojelun taso on epäsuotuisa, kyseisen jäsenvaltion on siten toteutettava luontodirektiivin 14 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä kyseisen lajin suojelun tason parantamiseksi siten, että lajin kannat saavuttavat tulevaisuudessa kestävän suotuisan suojelun tason.¹² Luontodirektiivin 14 artikla on näin ollen esteenä suden metsästyksen vapauttamiselle, jos lajin suojelun taso on asianomaisessa jäsenvaltiossa luokiteltu ”riittämättömäksi–epäsuotuisaksi”.¹³

¹² Tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, 69 kohta).

¹³ Tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, 78 kohta).

27. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko suojelun tason arvioinnissa merkityksellinen pelkästään lajin populaatio kyseisessä jäsenvaltiossa vai voidaanko myös muiden jäsenvaltioiden populaatiot ottaa huomioon. Tähän kysymykseen on vastattava yhdessä toisen kysymyksen kanssa, joka koskee sitä, edellyttääkö muiden jäsenvaltioiden populaatioiden huomioon ottaminen virallista sopimusta (jäljempänä A kohta). Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustele, voidaanko suojelun tasoa arvioitaessa ottaa huomioon myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet (jäljempänä B kohta). Kolmannella kysymyksellään se tiedustele, mikä merkitys on sillä, että Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto on luokitellut jonkin jäsenvaltion eläinkannan ”vaarantuneeksi” (VU) (jäljempänä C kohta). Lopuksi käsittelen lyhyesti Bernin yleissopimuksen merkitystä suden suojelulle Virossa (ks. jäljempänä D kohta).

A Ensimmäinen ja toinen kysymys – Suojelun tason arvioinnin kannalta merkityksellinen eläinkanta

28. Ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, ovatko luontodirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tarvittavat toimenpiteet riippuvaisia yksinomaan siitä, että eläinlajin kannan suojelun taso kyseisessä jäsenvaltiossa on suotuisa, vai voidaanko huomioon ottaa kannan suojelun taso koko unionissa.

29. Kysymyksen taustalla on se, että Viron susikanta on osa laajempaa Baltian susikantaa, niin sanottua metapopulaatiota, jonka levinneisyysalueeseen kuuluvat Latvia, Liettua ja Puola sekä Venäjä, Valko-Venäjä ja Ukraina. Viron susikannan suojelun taso on riidanalainen, mikä on erityisesti kolmannen kysymyksen aiheena, kun taas Baltian susikannan suotuisa suojelun taso kokonaisuutena ei ole ennakkoratkaisupyynnön mukaan riidanalaista.

30. Mikäli suojelun tasolla muissa jäsenvaltioissa on merkitystä, toisella kysymyksellä on tarkoitus selvittää, edellyttääkö sen huomioon ottaminen virallista yhteistyötä asianomaisten jäsenvaltioiden välillä lajin suojelemiseksi. Käytettävissä olevien tietojen mukaan Viro ja muut Baltian metapopulaation levinneisyysalueeseen kuuluvat valtiot ovat toistaiseksi vasta pohjustaneet yhteistyötä. Viro on näin ollen lähinnä tutkinut muiden asianomaisten jäsenvaltioiden tilannetta ja vahvistanut näiden tietojen perusteella lajin suojelua koskevat edellytykset kansallisessa hoitosuunnitelmassa.

31. Nämä kaksi kysymystä liittyvät läheisesti toisiinsa, joten tarkastelen niitä yhdessä. Tarkastelen ensin jäsenvaltioiden velvoitteita, jotka koskevat lajin suojelun tasoa niiden omalla alueellaan (jäljempänä 1 kohta), sen jälkeen tarkastelen menetelmää suojelun tason arvioimiseksi (jäljempänä 2 kohta), kuvailen eri jäsenvaltioiden eläinkantojen mahdollista keskinäistä vaikutusta (jäljempänä 3 kohta) ja lopuksi tutkin suojelun tason ennakoivaa arviointia ja tarkastelen samalla asianomaisten valtioiden virallisen yhteistyön ja suojelusäännösten merkitystä (jäljempänä 4 kohta).

1. Jäsenvaltioiden velvoitteet, jotka koskevat lajin suojelun tasoa niiden omalla alueella

32. Aluksi on selvítettävä, onko luontodirektiivin 14 artiklan soveltamisen kannalta merkitystä lajin suojelun tasolla koko unionissa vai kyseisen jäsenvaltion alueella.

33. Unionin tuomioistuin on katsonut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdasta ja 2 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että lajin (suotuisaa) suojelun tasoa on arvioitava jäsenvaltioiden sen Euroopassa olevan alueen kokonaisuuden kannalta, jossa perussopimusta sovelletaan.¹⁴ Direktiivin 1 artiklan i alakohdan ensimmäisessä alakohdassa määritetään 2 artiklassa tarkoitetun alueen suojelun tila. Kyse on jäsenvaltioiden siitä Euroopassa olevasta alueesta, jossa perussopimusta sovelletaan ja jossa direktiivillä on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan tarkoitus edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista elämistää ja kasvistoa.

34. Tämä luontodirektiivin tavoite eli luonnon monimuotoisuuden säilyminen koko unionissa vastaa SEU 3 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, SEUT 191 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistettua unionin velvollisuutta pyrkiä ympäristönsuojelun korkeaan tasoon kaikissa jäsenvaltioissa.

35. Unionin tuomioistuin on kuvaillut edellä mainitussa oikeuskäytännössä¹⁵ vastaavasti komission tehtävää *eurooppalaista* suojelualueverkostoa eli Natura 2000 -aluetta määrittäessään. Komission on luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla arvioitava koko unionin osalta suojeltavat alueet, jotta voidaan varmistaa kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

36. Luontodirektiivin 14 artiklan mukaisia toimenpiteitä ei kuitenkaan toteuta komissio, vaan niiden toteuttaminen kuuluu jäsenvaltioille. Luontodirektiiviä soveltaessaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin toteuttaa toimenpiteitä vain *oman valtionsa alueella* tai sen osissa. Ne voivat näin ollen edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä vain omalla alueellaan.

37. Luontodirektiivin tavoitteena ei myöskään ole suojeltavien lajien säilyminen vain jossain unionin alueella. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisen alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan kunkin lajin olisi selviydyttävä luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana. Tässä luonnollisessa elinympäristössä lajilla on nimittäin ekologinen tehtävä.

38. Suurpetona suden tehtävänä on erityisesti vaikuttaa saaliseläintensä kantoihin. Jos susia ei esiinny luontaisessa elinympäristössään, näiden muiden lajien kannat voivat kasvaa kohtuuttomasti ja aiheuttaa vahinkoa. Tämä koskee esimerkiksi hirvieläimiä, jotka voivat aiheuttaa huomattavaa tuhoa metsille, jos suden kaltaiset petoeläimet eivät vaikuta hirvikantoihin.¹⁶ Se, että ihmiset vaikuttavat välittömästi tällaisiin lajeihin, on vain hätäkeino, joka on usein tehottomampi erilaisista syistä.¹⁷

39. Jos lajin suojelun taso ei ole suotuisa jossakin jäsenvaltiossa, se ei voi täyttää siellä ekologista tehtäväänsä tai ainakaan täyttää sitä täysimääräisesti, vaikka kyseisen jäsenvaltion eläinkanta olisikin osa metapopulaatiota, jonka suojelun taso on suotuisa.

¹⁴ Tuomio 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, 23 kohta); tuomio 19.10.2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, 32 kohta) ja tuomio 18.10.2018, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-669/16, EU:C:2018:844, 63 kohta).

¹⁵ Ks. alaviitteeseen 14 sisältyvät oikeuskäytäntöviittaukset.

¹⁶ Ks. Ripple, W. J., Estes, J. A., Beschta, R. L., Wilmers, C. C., Ritchie, E. G., Hebblewhite, M. ja Wirsing, A. J. (2014). Status and ecological effects of the world's largest carnivores. *Science*, 343(6167), 1241484-3, ja Kuijper, D. P. J. (2011). Lack of natural control mechanisms increases wildlife-forestry conflict in managed temperate European forest systems. *European Journal of Forest Research*, 130, 895–909.

¹⁷ Ks. Kuijper (mainittu alaviitteessä 16, s. 900 ja 901).

40. On kuitenkin myös täsmennettävä, että luontodirektiivin 14 artiklan mukaiset velvoitteet voivat koskea jäsenvaltioita vain, jos kyseisen lajin luonnollinen levinneisyysalue ulottuu ainakin potentiaalisesti kyseisen jäsenvaltion alueelle. Toisin kuin 12 ja 16 artiklassa, tätä edellytystä ei tosin mainita nimenomaisesti 14 artiklassa. Ei kuitenkaan olisi järkevää velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä sellaisten lajien suotuisan suojelun tason varmistamiseksi, joita ei voi esiintyä lainkaan niiden alueella esimerkiksi siksi, että maantieteellisten tai ilmastollisten olosuhteiden vuoksi sopivia elinympäristöjä ei ole. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisessa alakohdassa esitetty suotuisan suojelun tason määritelmä viittaa näin ollen lajin esiintymiseen sen luonnollisessa elinympäristössä (ensimmäinen luetelmakohta) ja sen luontaiseen levinneisyysalueeseen (toinen luetelmakohta).

41. Siksi on todettava, että alueellinen viitekehys, jonka rajoissa jäsenvaltio soveltaa luontodirektiivin 14 artiklaa ja erityisesti tekee sen kannalta tarpeellisen arvioinnin kyseisen lajin suojelun tasosta, on kyseisen jäsenvaltion alue.

42. Epäsuotuisa suojelun taso, jonka vuoksi jäsenvaltio on velvollinen toteuttamaan luontodirektiivin 14 artiklan tarkoitettuja toimenpiteitä,¹⁸ ei siten koske koko unionia vaan lajin kantoja sen alueella. Suojelun tasoa on 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 arvioinnin vaikutuksesta.¹⁹ Direktiivissä ei näin ollen säädetä toisessa valtiossa vallitsevan suotuisan suojelun tason korvaavasta vaikutuksesta.

2. Suojelun tason arviointimenetelmä

43. Seuraako tästä, että jäsenvaltion ulkopuolisilla lajikannoilla ei ole lainkaan merkitystä lajin suojelun tasolle kyseisessä jäsenvaltiossa? Vastatakseni tähän kysymykseen tarkastelen luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdtaa, jossa määritellään ensin lajin suojelun taso ja sen jälkeen edellytykset sen arvioimiseksi ”suotuisaksi”.

44. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan *ensimmäisen alakohdan* mukaan lajin suojelun tasolla tarkoitetaan sellaisten eri tekijöiden yhteisvaikutusta, jotka voivat vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä jäsenvaltioiden Euroopassa olevalla alueella.

45. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan *toisen alakohdan* mukaan suojelun taso katsotaan suotuisaksi, kun kolme edellytystä täyttyy. Ensinnäkin kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana (ensimmäinen luetelmakohta). Toiseksi lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa (toinen luetelmakohta). Kolmanneksi lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö (kolmas luetelmakohta).

¹⁸ Tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, 69 kohta).

¹⁹ Tuomio 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich ym. (C-601/22, EU:C:2024:595, 57 kohta) ja julkisasiamies Capetan ratkaisuehdotus samassa asiassa (EU:C:2024:62, 73 ja 74 kohta) luontodirektiivin 16 artiklasta. Ks. myös ratkaisuehdotukseni ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, nro 101) 14 artiklasta.

46. Lajin suojelun tason arviointi on näin ollen kaksivaiheinen. Ensin on määritettävä niiden tekijöiden yhteisvaikutus, jotka voivat vaikuttaa pitkäaikaisesti kyseisen lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen kyseisessä jäsenvaltiossa. Sen jälkeen näiden tekijöiden perusteella on tehtävä ennuste näiden kantojen tulevasta kehityksestä.

3. Kantojen väliset yhteydet

47. Tämän arviointimenetelmän valossa on tarkasteltava Viron ulkopuolella esiintyvien susikantojen merkitystä Viron sisäisten susikantojen suojelun tasolle, jonka perusteella määritetään luontodirektiivin 14 artiklan mukaiset kyseisen jäsenvaltion velvoitteet.

48. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan muiden jäsenvaltioiden lajikannoilla on merkitystä jäsenvaltiossa esiintyvän lajikannan suojelun tasolle, jos ensin mainitut voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa kansallisen kannan levinneisyyteen ja lukuisuuteen.

49. Tällaista vaikutusta esiintyy, jos näiden kantojen välillä tapahtuu vaihtoa.

50. Tätä voidaan havainnollistaa vertaamalla tietyn lajin hypoteettista eristynyttä saarikantaa saman lajin sellaiseen kantaan, johon tulee säännöllisesti muiden kantojen yksilöitä tai josta poistuu niihin yksilöitä ja jonka yksilöt ovat säännöllisesti yhteydessä muiden kantojen yksilöihin. Eristyneessä kannassa yksilöiden menetykset voi korvata ainoastaan jäljelle jääneiden yksilöiden lisääntyminen, kun taas vaihto muiden kantojen kanssa mahdollistaa menetyksen korvaamisen myös tulomuutolla. Jos eristyneen kannan olosuhteet ovat tilapäisesti erityisen suotuisat, ne voivat johtaa liialliseen kasvuun ja sitä seuraavaan kannan jyrkkään pienenemiseen, mitä voisi lieventää muiden kantojen ja elinympäristöjen vaihdon yhteydessä tapahtuva yksilöiden pysyvä tai tilapäinen poismuutto. Eristyneissä kannoissa on myös usein vähemmän geneettistä vaihtelua kuin kannoissa, jotka vaihtavat yksilöitä muiden kantojen kanssa.

51. Eristynyt kanta on siksi luonnostaan vähemmän vastustuskykyinen haitallisille vaikutuksille kuin kanta, joka on vaihtaa säännöllisesti yksilöitä muiden kantojen kanssa. Skandinavian susien metapopulaatio Ruotsin ja Norjan keski- ja eteläosissa on tästä esimerkki, sillä se on suurelta osin eristyksissä muista kannoista. Sen geneettinen vaihtelu on vähäistä, koska se polveutuu pienestä määrästä yksilöitä.²⁰ Bernin yleissopimuksen pysyväälle komitealle hiljattain laaditussa raportissa tämä metapopulaatio luokitellaan siten ”vaarantuneeksi” (VU).²¹

52. Käytettävissä olevien tietojen mukaan Viron susikantaan ei sen sijaan kohdistu vastaavia riskejä, koska sen ja Baltian metapopulaatioon kuuluvien muiden susikantojen välillä on muuttoliikettä. Myös tämä metapopulaatio vaihtaa todennäköisesti yksilöitä muiden populaatioiden, kuten Venäjän populaatioiden sekä Karpaattien suuren metapopulaation ja Keski-Euroopan metapopulaation kanssa. Baltian metapopulaatio arvioidaankin kokonaisuutena edellä mainitussa raportissa luokkaan ”least concern” (elinvoimainen).²²

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani et al.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (Bernin yleissopimuksen pysyvän komitean 42. istuntoa varten laadittu asiakirja, 28.11.–2.12.2022, T-PVS/Inf(2022)45, s. 19).

²¹ Mainittu edellä alaviitteessä 20, s. 19 ja 22.

²² Mainittu edellä alaviitteessä 20, s. 18, 19 ja 21.

53. Lisäksi muuttoliike metapopulaation muiden populaatioiden kesken voi olla välttämätön edellytys lajin säilymiselle erityisesti pienemmissä jäsenvaltioissa, jos niiden alue tai lajin käyttöön soveltuva luonnollinen elinympäristö on liian pieni elinkelpoiselle eläinkannalle. Tässä tapauksessa laji voi elää kyseisessä jäsenvaltiossa pysyvästi vain, jos sen eristyksissä oleva elinkelvoton kanta on muuttoliikkeen kautta jatkuvassa yhteydessä naapurijäsenvaltioiden eläinkantoihin. Kun otetaan huomioon tämä muuttoliike, voi kuitenkin olla mahdollista todeta, että tämä eläinkanta täyttää kolme suotuisan suojelun tason edellytystä.

54. Myös unionin tuomioistuin on jo tunnustanut tämän ajatuksen periaatteen korostaessaan, että rajat ylittävään lajin seurantaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun lajiin sovelletaan tiettyjen alueiden osalta luontodirektiivin 6 ja 12 artiklan tiukempia suojeluvaatimuksia ja naapurialueiden osalta vain 14 artiklaa.²³ Jos nämä erilaiset suojeluvaatimukset ovat perusteltuja, voidaan nimittäin olettaa, että jälkimmäisten kantojen suojelun taso on parempi ja että ne voivat vaikuttaa myönteisesti muiden, tiukemmin suojeltujen kantojen suojelun tasoon.²⁴

55. Näin ollen on todettava, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon alueellaan esiintyvien lajin kantojen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen väliset yhteydet tai tällaisten yhteyden puuttuminen osana niiden tekijöiden yhteisvaikutusta, jotka voivat vaikuttaa kyseisen lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä niiden alueella luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

4. Tulevan suojelun tason ennakoiva arviointi

56. Kannan suojelun tason arviointiin joko suotuisaksi tai epäsuotuisaksi sisältyvät luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitetut ennusteet siitä, *osoittavatko* lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana (ensimmäinen luettelukohta), ja onko niin, että lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole *vaarassa* pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa (toinen luettelukohta) ja että lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee *todennäköisesti* olemaan riittävän laaja elinympäristö (kolmas luettelukohta).

57. Lähtökohtana on oltava nykytilanne, kuten käy ilmi esimerkiksi luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä luettelukohdassa olevasta viittauksesta lajin kannan kehittymistä koskeviin tietoihin. Sen vuoksi on määriteltävä kannan lukuisuus, levinneisyysalue ja käytettävissä oleva elinympäristö sekä näiden tekijöiden aiempi kehitys. Tässä yhteydessä on käytettävä parhaita käytettävissä olevia tieteellisiä tietoja ja menetelmiä.²⁵

58. Viron susikannan nykytilanteen osalta huomioon on otettava myös sen tämänhetkiset havaittavissa olevat yhteydet Baltian metapopulaation muihin osapopulaatioihin.

59. Ei voida kuitenkaan automaattisesti olettaa, että nykyinen tilanne säilyy myös tulevaisuudessa. Päinvastoin on otettava huomioon ennakoitavissa olevat ja todennäköiset muutokset.

²³ Tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, 66 kohta).

²⁴ Ks. ratkaisuehdotukseni ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, nro 77).

²⁵ Tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, 65 kohta).

60. Esimerkkinä tästä on ennakkoratkaisupyyntöissä mainittu raja-aitojen rakentaminen unionin itärajalla.²⁶ Se saattaa tulevaisuudessa vähentää yhteyksiä Baltian metapopulaation jäsenvaltioissa esiintyvien osapopulaatioiden ja Venäjän ja Valko-Venäjän osapopulaatioiden välillä. Viron hallitus totesi kuitenkin istunnossa, että ainakin talvella sudet voivat edelleen vaeltaa Venäjän ja Viron välillä jäätyneiden rajavesien yli.

61. Myös toisessa kysymyksessä mainittu jäsenvaltioiden välinen virallinen yhteistyö ja sovellettavat suojelusäännökset ovat tekijöitä, jotka jäsenvaltioiden on sisällytettävä eri valtioissa esiintyvien kantojen välisten suhteiden kehittymistä koskevaan ennusteeseen. Nämä suhteet ovat nimittäin sitä merkittävämpiä, mitä paremmin ne on varmistettu tulevaisuudessa.

62. Siksi muiden eläinkantojen lainsäädännöllinen suojelu on tärkeä seikka. Muussa tapauksessa herää pelko, että näihin muihin kantoihin ja siten muuttoliikkeeseen jäsenvaltion kannan kanssa vaikutetaan haitallisesti tulevaisuudessa.

63. Tämä ongelma saattaa koskea Suomen susikantaa, joka on osa Karjalan metapopulaatiota, sillä näyttää siltä, että susia metsästetään voimakkaasti tämän metapopulaation Venäjän puoleisilla alueilla. Nämä Venäjän käytännöt liittyvät varmasti myös siihen, että Venäjä ei ole ratifioinut Bernin yleissopimusta.²⁷ Joka tapauksessa edellä mainitussa raportissa tämä metapopulaatio kuuluu luokkaan ”near threatened” (silmissä pidettävä) huolimatta sen yhteydestä muihin Venäjän susikantoihin.²⁸ Vastaavat ongelmat voisivat koskea Viron susikannan ja Venäjän susikantojen välisiä yhteyksiä sekä Bernin yleissopimuksesta 1.4.2024 irtisanoutuneen Valko-Venäjän susikantoja.²⁹

64. Mahdollisesti tästä syystä unionin tuomioistuin hylkäsi ensin eräässä suomalaisessa tapauksessa³⁰ luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuksen osalta sen, että suojelun tasoa arvioitaessa huomioon otettaisiin kolmansissa maissa olevat kannat, ja katsoi myöhemmin eräässä itävaltalaisessa tapauksessa, että kolmansissa maissa olevat kannat voidaan ottaa huomioon vain valtioissa, joihin sovelletaan Bernin yleissopimuksen vastaavia suojelumääräyksiä.³¹

65. Lajin eri kantojen vastaava, lainsäädännössä vahvistettu suojelun taso mahdollistaa kuitenkin sen, että näiden eläinkantojen välistä muuttoliikettä voidaan painottaa voimakkaasti jonkin kannan suojelun tilan arvioinnissa.

66. Tällaiset yhteydet olisivat vieläkin tärkeämpiä silloin, kun suojelun taso on vielä korkeampi, esimerkiksi jos toiseen kantaan sovelletaan luontodirektiivin tiukempaa 12 artiklaa. Baltian metapopulaation unionissa esiintyviin muihin kantoihin sovelletaan kuitenkin samaa suojelua kuin Virossa eli 14 artiklan mukaista suojelua. Puolassa on tosin lisäksi 60 luontodirektiivin

²⁶ Ks. myös alaviitteessä 20 mainittu raportti, s. 18 ja 19.

²⁷ Bernin yleissopimuksen allekirjoitukset ja ratifointitilanne (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ Mainittu edellä alaviitteessä 20, s. 19.

²⁹ Bernin yleissopimuksen allekirjoitukset ja ratifointitilanne (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

³⁰ Tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 60 kohta).

³¹ Tuomio 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich ym. (C-601/22, EU:C:2024:595, 63 kohta).

mukaista erityisten suojelutoimien aluetta,³² mutta tätä suojelua ei sovelleta Baltian maissa. Lisäksi susiin sovelletaan tulevaisuudessa kaikissa jäsenvaltioissa elinympäristöjen ennallistamista ja suojelua koskevia velvoitteita ennallistamisasetuksen³³ 4 artiklan mukaisesti.

67. Yhteyksille muiden valtioiden eläinkantoihin on annettava vielä suurempi painoarvo, jos kyseiset valtiot eivät ainoastaan sovelleta samankaltaisia suojelusäännöksiä vaan tekevät myös virallista yhteistyötä lajin suojelemiseksi. Tällöin ne voivat nimittäin koordinoida suojelutoimenpiteensä siten, että tämä muuttoliike optimoidaan.

68. Jäsenvaltioiden välillä sovelletaan kuitenkin myös ilman virallista yhteistyötä SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta, jonka mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään.³⁴ Tähän voi kuulua erityisesti jäsenvaltion omalla alueella esiintyviä suojeltujen lajien kantoja koskevien saatavilla olevien tietojen välittäminen.

5. Välipäätelmä

69. Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava siten, että jokaisen jäsenvaltion on luontodirektiivin 14 artiklaa soveltaessaan varmistettava alueellaan sellaisten liitteessä V mainittujen lajien suotuisa suojelun taso, joiden luontainen levinneisyysalue ulottuu tälle alueelle. Arvioidessaan näiden lajien suojelun tasoa jäsenvaltion on kuitenkin otettava huomioon oman kantansa ja muiden valtioiden kantojen välinen muuttoliike. Tällaisen muuttoliikkeen merkitys suojelun tason ennakoivalle arvioinnille riippuu muun muassa siitä, missä määrin näitä muita kantoja suojellaan ja missä määrin jäsenvaltio ja valtio, jossa jokin toinen kanta elää, tekevät yhteistyötä lajin suojelemiseksi.

B Neljäs kysymys – Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet

70. Neljäs kysymys koskee sitä, voidaanko myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ottaa huomioon luokiteltaessa suojelun taso suotuisaksi. Kysymys perustuu selvästi luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan nämä vaatimukset ja erityispiirteet otetaan huomioon direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä.

71. Pääasian oikeudenkäynnissä esitettiin tätä vastaan väite, jonka mukaan susien määrän lisääntyminen johtaisi voimakkaisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin ristiriitoihin Viron yhteiskunnassa. Väitteen mukaan lajin sosiaalisella hyväksynnällä olisi oltava ratkaiseva merkitys päätettäessä, missä määrin yksilöiden ottaminen luonnosta olisi sallittava.

³² Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ Luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta 24.6.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1991 (EUVL L 2024/1991).

³⁴ Ks. tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Kansalaisen luovuttaminen Ukrainalle) (C-398/19, EU:C:2020:1032, 48 kohta) ja tuomio 31.1.2023, Puig Gordi ym. (C-158/21, EU:C:2023:57, 131 ja 132 kohta).

72. Luontodirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta yksilöiden ottaminen luonnosta ei ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa. Se, miten laajasti lajin yksilöitä sallitaan ottaa luonnosta, ei siten ole suoraan riippuvainen sosiaalisesta hyväksynnästä vaan suotuisan suojelun tason säilyttämisestä.

73. Kuten edellä on todettu,³⁵ luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan lajin suojelun tasolla tarkoitetaan sellaisten eri tekijöiden yhteisvaikutusta, jotka voivat vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä jäsenvaltioiden Euroopassa olevalla alueella.

74. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet kuuluvat näihin tekijöihin.

75. Suomi katsoo näin ollen, että luontodirektiivin 12 artiklan mukainen susien tiukka suojele on ristiriidassa poronhoidon kanssa, jolla on suuri kulttuurinen ja taloudellinen merkitys erityisesti saamelaisvähemmistölle maan pohjoisosassa. Luontodirektiivin liitteissä IV ja V säädetään näin ollen, että Suomen poronhoitoalueella suteen ei sovelleta 12 artiklaa vaan 14 artiklaa. Vaikuttaa siltä, että käytännössä yksikään susikanta ei voi asettautua pysyvästi tälle alueelle, koska 14 artiklan soveltaminen Suomessa mahdollistaa alueelle vaeltavien yksilöiden tappamisen ennen kuin ne voivat lisääntyä.³⁶ Riippumatta siitä, onko tämä Suomen käytäntö 14 artiklan mukainen, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä Suomen poronhoitoalueen alueelliset ja paikalliset erityispiirteet vaikuttavat selvästi susien suojelun tasoon.

76. On kuitenkin myös ajateltavissa, että taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä vaatimuksilla sekä alueellisilla ja paikallisilla ominaispiirteillä on myönteinen vaikutus tiettyjen lajien suojelun tasoon esimerkiksi siten, että niillä luodaan edellytykset lajin esiintymiselle. Esimerkiksi Keski-Euroopassa esiintyvä eurooppalainen hamsteri (*Cricetus cricetus*) voi selviytyä lähes ainoastaan tietyllä tavalla hoidetulla maalla.³⁷ Tämän lajin suojele edellyttää näin ollen, että mainitut vaatimukset ja erityispiirteet täytyvät tarpeellisten alueiden asianmukaisen hoidon osalta.

77. Näin ollen taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet on otettava huomioon arvioitaessa lajien suojelun tasoa, sikäli kuin nämä vaatimukset ja erityispiirteet vaikuttavat tähän suojelun tasoon.

78. Tästä on erotettava kysymys siitä, voivatko nämä tekijät vaikuttaa luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun suojelun tason ennakoivaan arviointiin siten, että suojelun tason on katsottava olevan suotuista, koska suurempi kanta ei olisi sosiaalisesti hyväksyttävä.

79. Kuten edellä on todettu, luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisen alakohdan mukaisten olennaisten edellytysten tutkimiseksi on määritettävä kyseisen lajin populaation nykyinen taso jäsenvaltiossa ja laadittava ennuste tulevasta kehityksestä.³⁸ Lajin kannan kehittyminen, levinneisyysalue ja elinympäristö ovat osa paikallisia erityispiirteitä, ja ne voivat liittyä

³⁵ Ks. edellä 44 kohta.

³⁶ Kojala, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., & Ronkainen, S. (2006). Dispersal in an expanding wolf population in Finland. *Journal of Mammalogy*, 87(2), 281–286.

³⁷ Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Ranska (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, 62 kohta).

³⁸ Ks. edellä 57 kohta.

taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin vaatimuksiin. Myös ristiriidoilla näiden vaatimusten ja erityispiirteiden kanssa voi kuitenkin olla ainakin osittainen vaikutus nykyiseen suojelun tasoon edellä esimerkkinä kuvatussa laajuudessa,³⁹ ja ne vaikuttavat myös ennusteeseen.

80. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toinen alakohta ei kuitenkaan sisällä mitään viittausta siihen, että kannan suojelun tasoa voitaisiin pitää suotuisana vain siksi, että lajin tai laajemman populaation lisäsuojelutoimenpiteet saattaisivat aiheuttaa ristiriitoja alueellisten tai paikallisten erityispiirteiden tai taloudellisten, sosiaalisten tai sivistyksellisten vaatimusten kanssa. Jos jäsenvaltiot saisivat asettaa lajin suojelun tason arvioinnin riippuvaiseksi taloudellisista, sosiaalisista tai sivistyksellisistä vaatimuksista sekä alueellisista ja paikallisista erityispiirteistä, ne voisivat vaarantaa lajin suojelun tavoitteen.⁴⁰

81. Kuten olen jo todennut suden metsästyksestä Kastilia ja Leónin itsehallintoalueella (Espanja), luontodirektiivin 14 artiklan nojalla toteutettavat tarvittavat konkreettiset toimenpiteet riippuvat suojelun tasoon vaikuttavista tekijöistä.⁴¹ Jos taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet vaarantavat suotuisan suojelun tason tai jopa ovat sen esteenä, voi olla tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa näiden vaatimusten tai erityispiirteiden kanssa.

82. Jos nämä vaatimukset ja erityispiirteet otetaan kuitenkin huomioon, sitä ei voida tehdä luontodirektiivin 14 artiklan nojalla vaan korkeintaan 16 artiklan mukaisen poikkeuksen nojalla. Myös tässä säännöksessä edellytetään kuitenkin, että poikkeuksesta huolimatta lajin suotuisa suojelun taso säilyy tai että poikkeuksella ei ainakaan entisestään huononnetta epäsuotuisaa suojelun tasoa eikä estetä suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista.⁴²

83. Neljänteen kysymykseen on näin ollen vastattava siten, että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ovat tekijöitä, jotka voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa suojeltujen lajien kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaisessa lajien suojelun tason arvioinnissa. Direktiivin 1 artiklan i alakohdan toinen alakohta on kuitenkin esteenä sille, että lajin suojelun taso voidaan katsoa suotuisaksi näiden vaatimusten ja erityispiirteiden perusteella, niin kauan kuin kyseisen säännöksen mukaisten edellytysten täyttymistä ei voida vahvistaa.

C Kolmas kysymys – Suden luokittelu vaarantuneeksi Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton kriteerien mukaan

84. Riigikohus tiedustele kolmannella kysymyksellään, voiko lajin alueellisella kannalla olla luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdassa tarkoitettulla tavalla suotuisa suojelun taso, jos kyseinen kanta on luokiteltu Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton punaisen luettelon kriteerien perusteella vaarantuneeksi (VU).

³⁹ Ks. edellä 75 kohta.

⁴⁰ Vastaavasti tuomio 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, 23 kohta).

⁴¹ Ks. ratkaisuehdotukseni ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, 99 ja 100 kohta).

⁴² Tuomio 14.6.2007, komissio v. Suomi (Suden metsästys) (C-342/05, EU:C:2007:341, 29 kohta) ja tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 68 kohta).

85. Luontodirektiivissä ja erityisesti sen 1 artiklan i kohdan toisessa alakohdassa esitetystä suotuisan suojelun tason määritelmässä ei nimenomaisesti vahvisteta, että Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton uhanalaisuusluokkiin perustuvalla arvioinnilla olisi oltava ratkaiseva merkitys lajin suojelun tason arvioinnissa.

86. Tässä yhteydessä on kuitenkin käytettävä parhaita käytettävissä olevia tieteellisiä tietoja ja menetelmiä.⁴³ Jos kannan arviointi Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton kriteerien perusteella lukeutuu näihin tietoihin tai perustuu niihin, se on näin ollen otettava huomioon suojelun tason arvioinnissa.⁴⁴

87. Lisäksi voitaisiin olettaa, että näiden uhanalaisuusluokkien määrittämisellä ja suojelun tason arvioinnilla pyritään samankaltaisiin tavoitteisiin ja että niiden olisi siten johdettava samankaltaisiin tuloksiin. Esimerkiksi edellä mainitut suden Baltian metapopulaatiota koskevat arvioinnit,⁴⁵ joihin Tallinna Ringkonnakohus (Tallinnan ylioikeus, Viro) tukeutui arvioidessaan Viron eläinkannan suotuisaksi, perustuvat Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton kriteereihin.

88. Tästä näkökulmasta kannan luokittelu vaarantuneeksi (VU) näyttää olevan ristiriidassa suotuisaa suojelun tasoa koskevan olettamuksen kanssa. Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton määritelmän mukaan tämä uhanalaisuusluokka merkitsee sitä, että lajiin kohdistuu suuri uhka hävitä luonnosta.⁴⁶ Tällaisen uhan tapauksessa olisi kyseenalaista, pystyykö laji luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettulla tavalla selviytymään pitkällä aikavälillä luonnollisen elinympäristönsä elinkelpoisena osana. Olisi pikemminkin pelättävissä, että luontainen levinneisyysalue pienenee (toinen luetelmakohta).

89. Tällainen arvio on kuitenkin mahdollista kyseenalaistaa parempien tieteellisten tietojen perusteella,⁴⁷ esimerkiksi uudempien tai täydellisempien tietojen tai käsitteellisten ongelmien vuoksi. Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton kriteerit uhanalaisuusluokan määrittämiseksi on siten kehitetty lajien maailmanlaajuisia arviointia varten.⁴⁸ Kuten Viro toteaa, tiettyjä kynnysarvoja ei näin ollen voida automaattisesti soveltaa yksittäisiin valtioihin, joissa esiintyy vain lajin osapopulaatioita. Komissio muistuttaa toisaalta siitä, että Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto on julkaissut ohjeet kriteeriensä soveltamiseksi alueellisella ja kansallisella tasolla,⁴⁹ ja niiden pitäisi mahdollistaa tämän käsitteellisen ongelman asianmukainen käsittely.

90. Velvollisuus käyttää parhaita käytettävissä olevia tieteellisiä tietoja ja menetelmiä ei myöskään mene niin pitkälle, että jäsenvaltioita vaadittaisiin hyväksymään arviointeja, jotka perustuvat täysin hypoteettisiin oletuksiin.⁵⁰ Näin voitaisiin ajatella nyt käsiteltävässä asiassa, sillä ennakkoratkaisupyyntön mukaan Viron susikannan arviointi vaarantuneeksi (VU) perustuu muun muassa pelkoon siitä, että Viro voisi poliittisista syistä päättää tulevaisuudessa vähentää

⁴³ Tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, 65 kohta).

⁴⁴ Ks. tuomio 23.4.2020, komissio v. Suomi (Uroshaahkan kevätmtsästys) (C-217/19, EU:C:2020:291, 71, 72 ja 82 kohta).

⁴⁵ Ks. edellä 22 ja 52 kohta.

⁴⁶ IUCN. (2012). *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*. Second edition, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, s. 15.

⁴⁷ Ks. vastaavasti tuomio 28.6.2007, komissio v. Espanja (C-235/04, EU:C:2007:386, 26–28, 35 ja 39 kohta).

⁴⁸ IUCN Standards and Petitions Committee. 2024. *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria. Version 16*, s. 7.

⁴⁹ IUCN Species Survival Commission, Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels, version 4.0, tammikuu 2010.

⁵⁰ Vastaavasti tuomio 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia ym. (C-236/01, EU:C:2003:431, Rn. 106); tuomio 28.1.2010, komissio v. Ranska (C-333/08, EU:C:2010:44, 91 kohta) ja tuomio 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, 60 kohta).

susien määrää. Siltä osin kuin arviointi perustuu raja-aitojen rakentamiseen, kyseessä on sitä vastoin objektiivinen tosiasia, jonka merkitystä yhteyksille Venäjän ja Valko-Venäjän populaatioihin on jo tarkasteltu edellä.⁵¹

91. Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava siten, että jäsenvaltioiden on sisällytettävä alueellaan esiintyvän lajin kannan arviointi Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton kriteerien mukaiseen luokkaan vaarantunut (VU) osaksi parhaita saatavilla olevia tieteellisiä tietoja ja menetelmiä luontodirektiivin 14 artiklan mukaisessa suojelun tason arvioinnissa. Ne voivat kuitenkin kumota tulokset paremmilla tieteellisillä tiedoilla tai käsitteellisten ongelmien perusteella, eivätkä ne ole velvollisia hyväksymään täysin hypoteettisia olettamuksia.

D Bernin yleissopimusta koskevat loppuhuomautukset

92. Lopuksi haluan muistuttaa siitä, että unionin tuomioistuin totesi tuomiossa WWF Österreich, että susi on edelleen luokiteltu Bernin yleissopimuksen liitteessä II olevaan niiden lajien luetteloon, joihin sovelletaan tiukkaa suojelua kyseisen yleissopimuksen nojalla. Unioni on tämän yleissopimuksen sopimuspuoli, ja se sitoo unionia kansainvälisen oikeuden nojalla.⁵²

93. Yleissopimuksen 6 artiklan a kohdan mukaan sopimusvaltioiden on kiellettävä susien kaikenlaisen tahallisen tappaminen eli erityisesti metsästys. Yleissopimuksen 9 artiklassa sallitaan poikkeukset tästä kiellosta vain tietyistä, tyhjentävästi luetelluista syistä, edellyttäen, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeuksen tekeminen ole haittana kyseisen kannan säilymiselle. Tämä suojelun taso vastaa olennaisesti osin luontodirektiivin 12 ja 16 artiklassa säädettyä tiukkaa suojelua.

94. Luontodirektiivin 14 artiklalla pannaan täytäntöön yleissopimuksen 7 artikla, johon useat sopimusvaltiot vetoavat susien osalta esittämiensä varaumien vuoksi.

95. Viro liittyi yleissopimukseen vuonna 1992 eli jo ennen liittymistään unioniin, eikä se esimerkiksi Espanjasta⁵³ poiketen esittänyt susien suojelua koskevaa varaumaa.

96. Koska yleissopimus sitoo unionin oikeuden osana jäsenvaltioita SEUT 216 artiklan 2 kohdan nojalla,⁵⁴ Viro on sekä kansainvälisen että unionin oikeuden nojalla velvollinen suojelemaan tiukasti susia.

97. Luontodirektiivin säännöksillä, joissa säädetään Viron osalta vain 14 artiklan mukaisesta susien kevyemmästä suojelusta, ei ole tähän vaikutusta. Ne eivät ole lex specialis- tai lex posterior -säännöksinä ensisijaisia yleissopimuksessa vahvistettuihin vaatimuksiin nähden. Ensinnäkin yleissopimuksen 6 artiklan ja luontodirektiivin 14 artiklan välillä ei ole ristiriitaa. Viro voi helposti täyttää yhden velvoitteen rikkomatta toista. Kun otetaan huomioon niiden tarkoitus, joka on lajien suotuisan suojelun tason varmistaminen, velvoitteet jopa täydentävät toisiaan. Toiseksi ei voida olettaa, että unioni tai Viro olisivat halunneet rikkoa luontodirektiivillä yleissopimuksesta johtuvia kansainvälisiä velvoitteitaan.

⁵¹ Ks. edellä 60 kohta.

⁵² Tuomio 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich ym. (C-601/22, EU:C:2024:595, 43 kohta).

⁵³ Ks. ratkaisuehdotukseni ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, 46 kohta).

⁵⁴ Ks. tuomio 15.7.2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, 39 kohta).

98. Nämä luontodirektiivin 14 artiklan tulkintaa koskevat toteamukset rajoittuvat näin ollen yksinomaan tähän säännökseen. Ne eivät oikeuta poikkeamaan Bernin yleissopimuksen tiukemmista suojelumääräyksistä. Näitä suojamääräyksiä tosin heikennetään, jos unionin ehdotuksesta hyväksytty suden suojeluaseman muuttaminen⁵⁵ yleissopimuksen osalta pannaan täytäntöön.

V Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

- 1) Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava siten, että jokaisen jäsenvaltion on luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun direktiivin 92/43/ETY 14 artiklaa soveltaessaan varmistettava alueellaan sellaisten liitteessä V mainittujen lajien suotuisa suojelun taso, joiden luontainen levinneisyysalue ulottuu tälle alueelle. Arvioidessaan näiden lajien suojelun tasoa jäsenvaltion on kuitenkin otettava huomioon omien kantojensa ja muiden valtioiden kantojen välinen muuttoliike. Tällaisen muuttoliikkeen merkitys suojelun tason ennakoivalle arvioinnille riippuu muun muassa siitä, missä määrin näitä muita kantoja suojellaan ja missä määrin jäsenvaltio ja valtio, jossa jokin toinen kanta elää, tekevät yhteistyötä lajin suojelemiseksi.
- 2) Kolmanteen kysymykseen on vastattava siten, että jäsenvaltioiden on sisällytettävä alueellaan esiintyvän lajin kannan arviointi Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton kriteerien mukaiseen luokkaan vaarantunut (VU) osaksi parhaita saatavilla olevia tieteellisiä tietoja ja menetelmiä luontodirektiivin 14 artiklan mukaisessa suojelun tason arvioinnissa. Ne voivat kuitenkin kumota tulokset paremmilla tieteellisillä tiedoilla tai käsitteellisten ongelmien perusteella, eivätkä ne ole velvollisia hyväksymään täysin hypoteettisia olettamuksia.
- 3) Neljänteen kysymykseen on vastattava siten, että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ovat tekijöitä, jotka voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa suojeltujen lajien kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen direktiivin 92/43 1 artiklan i alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaisessa lajien suojelun tason arvioinnissa. Direktiivin 1 artiklan i alakohdan toinen alakohta on kuitenkin esteenä sille, että lajin suojelun taso voidaan katsoa suotuisaksi näiden vaatimusten ja erityispiirteiden perusteella, niin kauan kuin kyseisen säännöksen mukaisten edellytysten täyttymistä ei voida vahvistaa.

⁵⁵ Ks. alaviitteessä 4 mainittu Bernin yleissopimuksen pysyvän komitean päätös.