



9.10.2023

EUT/352/2022
EUT/352/2022-UM-7

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 11.-12.10.2023

Euroopan unionin tuomioistuimen SEUT 267 artiklan mukainen asia C-601/22 WWF Österreich ym.

Unionin tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisupyyntö – Suulliseen käsittelyyn osallistuminen – Luontodirektiivi 92/43/ETY – Susi (Canis lupus) – Tiukkaa suojelujärjestelmää koskevat poikkeukset – Liite IV – Jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu – Luontodirektiivin 16 artikla – Suotuisa suojelun taso – Muu tyydyttävä ratkaisu

Itävaltalainen tuomioistuin on tehnyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö, joka liittyy EU:n luontodirektiivin mukaiseen tiukkaan suojelujärjestelmään siltä osin kuin on kyse sudesta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää erityisesti, loukataanko luontodirektiivin säännöksillä EU:n perussopimuksissa vahvistettua jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, kun Itävallan osalta ei ole säädetty poikkeuksista tiukkaan suojelujärjestelmään suden osalta. Lisäksi tuomioistuin tiedustelee, onko arvioitaessa, haittaako poikkeaminen tiukasta suojelusta susikannan suotuisan suojelun tason säilyttämistä, tarkasteltava kyseisen kannan/populaation koko luontaista levinneisyysaluetta rajat ylittävästi. Tuomioistuin pohtii myös mm., minkä tyyppiset suden aiheuttamat vahingot voidaan ottaa huomioon arvioitaessa luontodirektiivin poikkeusten soveltamista sekä miten sitä, onko poikkeusluvan antamiselle olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua, olisi arvioitava.

Muistiossa esitetään, että Suomi osallistuu asiassa 25.10.2023 pidettävään suulliseen käsittelyyn. Suomi katsoisi suullisessa käsittelyssä, että luontodirektiivi on ristiriidassa jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, sillä siinä olevaa tiukkaa suojelujärjestelmää ei ole mukautettu vastaamaan suurpetokannoissa/populaatioissa tapahtunutta kehitystä. Lisäksi Suomi argumentoisi populaatiokohtaisen, rajat ylittävän lähestymistavan puolesta arvioitaessa sitä, haittaako poikkeaminen tiukasta suojelusta susikannan suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai saavuttamista. Suomi korostaisi, että sekä tiukasta suojelusta tehtävien poikkeusten soveltamista että muun tyydyttävän ratkaisun olemassaoloa tulee aina arvioida kansallisella tasolla tapauskohtaisesti, kaikki asiaan liittyvät olosuhteet huomioon ottaen. Kun kyse on tiukan suojelujärjestelmän piiriin kuuluvista lajeista, ennaltaehkäisevien ja eittappavien keinojen mahdollisuus muuna tyydyttävänä ratkaisuna on kuitenkin aina selvitetävä ennen poikkeusluvan antamista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

Asian tausta

Kansallisen tuomioistuimen tekemä ennakkoratkaisupyyntö

Itävaltalaisen tuomioistuimen (Landesverwaltungsgericht Tirol) esittämä ennakkoratkaisupyyntö liittyy tilanteeseen, jossa kansallinen asiantuntijaelin ”susi – karhu – ilves” totesi heinäkuussa 2022, että suden 158MATK oli osoitettu surmanneen rajatulla maantieteellisellä alueella noin 20 lammasta. Lisäksi kyseinen susi on todennäköisesti vastuussa myös 17 muun lampaan surmaamisesta. Tästä aiheutui asiantuntijaelimen mukaan välitöntä vaaraa laiduneläimille, koska vuoristolaitumet, joilla kyseisen suden oli osoitettu olleen, eivät olleet suojattavissa. Näin ollen asianomainen kansallinen viranomainen teki päätöksen, jonka mukaan suden ympärivuotisesta rauhoittamisesta tehdään poikkeus kyseisen suden osalta.

Viisi ympäristöjärjestöä teki valituksen kyseisestä päätöksestä. Itävaltalainen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on päätenyt, on esittänyt unionin tuomioistuimelle neljä luontodirektiivin 92/43/ETY¹ tulkintaa koskevaa ennakkoratkaisukysymystä. Kysymykset liittyvät luontodirektiivin 12 artiklaan, jolla otetaan käyttöön direktiivin liitteessä IV mainittujen lajien osalta tiukka suojelujärjestelmä sekä 16 artiklan 1 kohtaan, joka mahdollistaa tietyin edellytyksin poikkeamisen tästä suojelujärjestelmästä.

Kansallinen tuomioistuin tiedustele,

- loukataanko luontodirektiivin 12 artiklalla, luettuna yhdessä liitteen IV kanssa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdassa vahvistettua jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Kansallinen tuomioistuin viittaa tältä osin siihen, että susipopulaatiot useissa jäsenvaltioissa jätetään tiukan suojelujärjestelmän ulkopuolelle, kun taas Itävallan osalta ei ole säädetty vastaavasta poikkeuksesta;
- onko sovellettaessa direktiivin 16 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan suden tiukasta suojelujärjestelmästä poikkeaminen edellyttää muun muassa, että poikkeus ei haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, tarkasteltava jäsenvaltion alueen sijasta kannan koko luontaista levinneisyysaluetta rajat ylittävästi;
- onko 16 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittaessa ”erityisen merkittäviin vahinkoihin” luettava tietyn suden aiheuttamien välittömien vahinkojen ohella myös välilliset kansantaloudelliset vahingot, joita tietyn suden ei voida katsoa aiheuttavan;
- onko muiden tyydyttävien ratkaisujen olemassaoloa arvioitava pelkästään niiden tosiasiallisen toteuttamiskelpoisuuden vai myös taloudellisten kriteerien perusteella.

Asiassa järjestettävä suullinen käsittely

Unionin tuomioistuin järjestää asiassa suullisen käsittelyn 25.10.2023.

Tuomioistuin on esittänyt suulliseen käsittelyyn osallistuville tahoille eräitä täsmentäviä kysymyksiä liittyen muun muassa kansallisen tuomioistuimen epäilykseen, jonka mukaan eurooppalainen lainsäätäjä ei olisi liitetä IV mukauttaessaan ottanut huomioon väitetysti parantunutta susien suojelun tasoa Itävallassa sekä siihen, millä tavalla susipopulaation luontainen levinneisyysalue tulisi ottaa huomioon arvioitaessa, täytyvätkö edellytykset tiukasta suojelusta poikkeamiselle.

¹ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50.

Keskeinen asiassa sovellettava unionin lainsäädäntö

Luontodirektiivi 92/43/ETY

12 artikla 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;

[...]

16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa mm. 12 artiklan säännöksistä, ”jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella”. Ne syyt, joiden perusteella poikkeus voidaan myöntää, on lueteltu 1 kohdan a-e alakohdissa. Esillä olevassa asiassa on sovellettu b alakohtaa, joka mahdollistaa poikkeamisen ”erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta”.

19 artiklan mukaan neuvosto vahvistaa komission ehdotuksesta tarpeelliset muutokset tarpeelliset muutokset liitteiden I, II, III, V ja VI (määräenemmistöllä) ja liitteen IV (yksimielisesti) mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen.

Euroopan unionista tehty sopimus

4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”[u]nioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa² perussopimuksia sovellettaessa [...]”.

Asian merkitys Suomen kannalta

Suomen hallitus ei osallistunut esillä olevan asian kirjalliseen vaiheeseen, mutta Suomella on mahdollisuus osallistua siinä järjestettävään suulliseen käsittelyyn.

Esillä olevassa ennakkoratkaisuasiassa on kyse siitä, onko luontodirektiivin liite IV, joka koskee tiukan suojelujärjestelmän piiriin kuuluvia lajeja, vanhentunut ja mikä merkitys tällä seikalla on. Lisäksi asiassa käsitellään muun muassa sitä, miten liitteessä IV mainittujen lajien kantoja/populaatioita olisi tarkasteltava suojelusta tehtäviä poikkeuksia sovellettaessa.

Muutoksia luontodirektiivin liitteissä IV ja V³ mainittuihin lajeihin ja lajin eri kantoihin/populaatioihin eri jäsenmaissa on tehty ainoastaan uusien jäsenmaiden liittyessä kyseisten jäsenvaltioiden osalta. Suurpetokannoissa on kuitenkin tapahtunut monissa jäsenvaltioissa merkittävää positiivista kehitystä sen jälkeen, kun luontodirektiivi annettiin vuonna 1992. Tästä seuraa, että

² Tässä muistiossa käytetään termiä jäsenvaltioiden ”yhdenvertaisuus”, mitä termiä unionin tuomioistuin käyttää tuomioiden suomenkielisissä versioissa, kun on kyse SEU 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä virkkeestä.

³ Liitteen V otsikko on ”Yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, joiden ottaminen luonnosta ja hyväksikäyttö voi vaatia hyödyntämisen sääntelyä”.

tilanne jäsenvaltioiden välillä ole yhdenvertainen eikä vastaa nykytilannetta. Lisäksi kanta-arviomenetelmät ovat kehittyneet ja jäsenvaltioilla on nykyisin merkittävästi parempi tieto kantojen/populaatioiden koosta ja rakenteesta.

Suomen osalta susi sisältyy suurimmassa osassa maata luontodirektiivin liitteeseen IV, mutta poronhoitoalueella liitteeseen V. Karhu ja ilves sisältyvät Suomessa luontodirektiivin liitteeseen IV ja niiden suojelutaso on tällä hetkellä suotuisa.

Esillä olevassa asiassa annetavalla ratkaisulla saattaa olla vaikutusta siihen, joutuuko komissio tarkastelemaan liitteitä uudelleen ja antamaan neuvostolle ehdotuksen niiden mukauttamiseksi. Osallistumalla asian käsittelyyn Suomi voi osaltaan pyrkiä vaikuttamaan tähän. Olennaista Suomen kannalta on, että luontodirektiivin liitteitä lajien osalta tulisi tarkastella populaatiokohtaisesti ja tehdä tarvittavat direktiivin 19 artiklan edellyttämät muutokset liitteisiin.

Ennakkoratkaisussa on esillä myös tärkeä kysymys perinnebiotooppien suojelusta laiduntamalla ja siitä, voidaanko suurpetojen saalistuksen välilliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ottaa huomioon suurpetojen suojelusta poikkeamisessa.

Esitys Suomen kannaksi ja pääasiallisiksi perusteluiksi

Suomi katsoisi asian suullisessa käsittelyssä, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen olisi vastattava, että luontodirektiivin 12 artikla luettuna yhdessä liitteen IV kanssa on ristiriidassa SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaisen jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Suomi korostaisi, että luontodirektiivin 19 artiklan mukaan direktiivin liitteitä mukautetaan tekniikan ja tieteen kehitykseen. Tosiasiassa näin ei ole tapahtunut vaan liitteitä on mukautettu vain uusien jäsenvaltioiden liittyessä unioniin näiden jäsenvaltioiden osalta, mistä seuraa, että jäsenvaltiot ovat keskenään erilaisessa asemassa sen mukaan, milloin ne ovat liittyneet unioniin. Lisäksi kanta-arviomenetelmät ovat kehittyneet ja jäsenvaltioilla on nykyisin merkittävästi parempi tieto kantojen/populaatioiden koosta ja rakenteesta. Luontodirektiivi on siten tältä osin ristiriidassa SEU 4 artiklan 2 kohdassa edellytetyn jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa.

Vastauksena toiseen ennakkoratkaisukysymykseen Suomi katsoisi, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa olisi tulkittava siten, että siinä tarkoitettua suotuisaa suojelun tasoa on arvioitava jäsenvaltion alueen lisäksi lajin kannan/populaation koko luontaisella levinneisyysalueella. Suomi katsoisi, että EU:n jäsenvaltioiden lisäksi tämän tarkastelun olisi katettava myös ne EU:n ulkopuoliset valtiot, jotka ovat liittyneet Bernin yleissopimukseen Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta. Vain näin voidaan varmistaa, että ratkaisu perustuu kyseisen lajin kannan/populaation todelliseen suojelutilanteeseen, sillä tosiasiallisesti kannat/populaatiot ylittävät valtioiden rajat.

Muilta osin Suomi korostaisi, että 16 artiklan mukaisten poikkeusten arvioinnin on aina perustuttava kansallisella tasolla tapahtuvaan tapauskohtaiseen harkintaan, jossa otetaan huomioon kunkin tilanteen taustalla olevat tosiasialliset olosuhteet. Siltä osin kuin on kyse siitä, minkälaiset vahingot voidaan ottaa huomioon suurpetojen suojelusta poiketessa, Suomi toisi esiin, että tapauskohtaisesti tulee voida ottaa huomioon myös välilliset vaikutukset kuten laiduntamisen vähentymisen tai kokonaan estymisen vaikutukset perinnebiotooppien säilyttämiseen. Muun tyydyttävän ratkaisun osalta Suomi toteaisi, että kun kyse on tiukan suojelujärjestelmän piiriin kuuluvista lajeista, ennaltaehkäisevien ja ei-tappavien keinojen mahdollisuus on aina selvitetävä ennen poikkeusluvan antamista.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet MMM:n, YM:n ja UM:n edustajat. Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä 6.-9.10.2023.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi osallistuu esillä olevassa asiassa unionin tuomioistuimessa järjestettävään suulliseen käsittelyyn ja pitää puheenvuoron edellä esitettyjä päälinjoja noudattaen.

Yksikön päällikkö

Henriikka Leppo