KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 7. aprillil 2005 [1]

I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuasi puudutab liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust, mille Euroopa Ühenduste Komisjon algatas Hispaania Kuningriigi vastu, kuna viimane on rikkunud nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta [2] (edaspidi „direktiiv" või „linnudirektiiv") artikli 7 lõikest 4 tulenevaid kohustusi.

2. Vaidlus puudutab täpsemalt direktiivi artikli 7 lõike 4 ja artikli 9 lõike 1 tõlgendamist ja kohaldamist. Esimeses nimetatud sättes nähakse ette, et rändlindudele on keelatud jahti pidada pesitsusaladele naasmise ajal. Teise sätte alusel võimaldatakse erandite tegemist eelnimetatud sättest.

3. Hispaania valitsus tugineb erandi tegemisel eelnimetatud võimalusele. Üks erandi tegemise tingimusi on „teiste rahuldavate lahenduste puudumine". Jahihooajal leidub Guipúzcoa provintsis nii paikseid kui rändkaelustuvisid, kes suunduvad sügisrändel Pürenee mäestiku mäekurude kaudu selle provintsi keskosasse. Samas leidub neid väga vähe kõnealuse provintsi rannikualal. Seevastu kasutavad rändlinnud seda ala kevadrändel. Kõnealused linnud kogunevad seal suurtes hulkades. Käesolevas asjas puudutab „teiste rahuldavate lahenduste puudumise" tingimus küsimust, kas Guipúzcoa provintsi rannikuala võib käsitleda kui selle provintsi erilist, provintsi ülejäänud alast eraldi käsitletavat ala, mis võib õigustada rändlindude jahi keelust pesitsusaladele naasmise ajal erandi tegemist põhjusel, et tavalisel jahihooajal teised rahuldavad lahendused puuduvad. Teisisõnu on tegemist küsimusega, kui „kitsalt" võib „ala" määratleda.

1 — Algkeel: hollandi.

2 — EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98.

4. Direktiivi artikkel 7 on sõnastatud järgnevalt:

„1. Olenevalt konkreetse liigi arvukusest, geograafilisest levikust ja sigimisvõimest kogu ühenduses võib II lisas loetletud liikidele jahti pidada vastavalt siseriiklikele õigusaktidele. Liikmesriigid tagavad, et jahipidamine nendele liikidele ei ohusta levikualal nende kaitsmiseks tehtud jõupingutusi.

[...]

4. Liikmesriigid tagavad, et kehtivate siseriiklike meetmetega kooskõlas toimuv jahipidamine, sealhulgas jaht jahikullidega, kui seda peetakse, järgib asjaomaste linnuliikide mõistliku kasutamise ja nende arvukuse ökoloogiliselt tasakaalustatud piiramise põhimõtteid, ning et kõnealune tegevus asjaomaste liikide, eelkõige rändliikide arvukuse suhtes vastab artiklist 2 tulenevatele meetmetele. Liikmesriigid tagavad eelkõige, et liikidele, mille suhtes jahialaseid seadusi kohaldatakse, ei peetaks jahti poegade üleskasvatamise ajal ega sigimise erinevatel etappidel. Rändliikide puhul tuleb liikmesriikidel eelkõige tagada, et liikidele, mille suhtes jahialaseid seadusi kohaldatakse, ei peetaks jahti sigimise ega pesitsusaladele naasmise ajal. Liikmesriigid edastavad komisjonile kogu asjakohase teabe oma jahialaste seaduste tegeliku rakendamise kohta."

5. Kaelustuvi on kantud direktiivi II lisasse.

6. Direktiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt võib teiste rahuldavate lahenduste puudumisel teha erandeid artiklite 5, 6, 7 ja 8 sätetest punktides a–c ette nähtud põhjustel. Täpsemalt võib sellise erandi teha, „lubamaks range järelevalve tingimustes ja valikuliselt teatavate lindude vähesel arvul jahtimist, pidamist või muud mõistlikku kasutamist" (punkt c).

7. Hispaania asjaomase õigusakti kohaselt võib pädev haldusorgan ajutiselt tühistada väljasuremisohuta rändliikide jahipidamise keelu asjaomaste liikide sigimise erinevatel etappidel ja pesitsusaladele naasmise ajal, et lubada niiviisi tavaga omaseks saanud kohtades range järelevalve tingimustes ja valikuliselt teatavate linnuliikide vähesel arvul jahtimist.

8. Diputacon Floral de Guipúzcoa põllumajanduse ja jahinduse osakond võtab igal aastal vastu otsuse (Orden Foral), millega antakse vastaval hooajal luba kaelustuvijahiks pesitsusaladele naasmise ajal (*a contrapasa* jaht) ajavahemikuks, mis tavaliselt kestab 15. veebruarist 25. märtsini.

II. Kohtuasja asjaolud

9. Komisjon väidab, et kaelustuvijaht pesitsusaladele naasmise ajal jääb direktiivis sätestatud keelu reguleerimisalasse ja artikli 9 lõike 1 punkt c ei õigusta erandi tegemist sellest keelust. Esiteks, kuna asjaomase erandiga püütakse tegelikult pikendada tavalist jahiaega (on olemas teisi rahuldavad lahendusi) ja teiseks põhjusel, et ei ajaloolised ega kultuurilised tavad ega ühiskondlik surve ei õigusta linnudirektiivi artikli 9 alusel tehtavat erandit sellest keelust.

10. Hispaania valitsus leiab aga, et tingimused, mille esinemisel võib erandi tegemisele tugineda, on täidetud. Valitsus väidab, et asjaomased kohalikud otsused on kooskõlas Hispaania asjaomase seadusega ning see Hispaania seadus on kooskõlas direktiiviga. Seega on asjaomased kohalikud otsused, mis lubavad kaelustuvijahti pesitsusaladele naasmise ajal, direktiiviga kooskõlas. Hispaania valitsus viitab siinkohal ka Hispaania kohtupraktikale.

11. Hispaania valitsus väidab nimelt, et antud juhul on täidetud direktiivi artikli 9 lõikes 1 sätestatud tingimus, et teised rahuldavad lahendused puuduvad, mis sobib paremini pigem artikli 9 lõike 1 punktides a ja b ette nähtud eranditega. Käesoleval juhul on vaid kaks võimalikku lahendust: jahipidamist) lubada või keelata. Kuna keelamine ei saa tegelikult olla alternatiivne lahendus, siis jääb üle vaid lubamise võimalus. Hispaania valitsus märgib veel, et lubamine on parim lahendus, kuna see toimub rangete ja täpselt kontrollitavate tingimuste alusel. Keelamine tooks üksnes kaasa keelu rikkumise, kuna *a contrapasa* jahi traditsioon on niivõrd juurdunud.

12. Hispaania valitsus väidab oma vasturepliigis lisaks, et ala, kus kaelustuvisid tavalisel jahihooajal jahitakse, ei vasta erandi kohaldamise alale. Seega on see erand õigustatud. Hispaania valitsus viitab selles osas kohtuotsusele Ligue pour la protection des oiseaux jt[3]. Asjakohane lõik, millele

3 — 16. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-182/02: Ligue pour la protection des oiseaux jt (EKL 2003, lk I-12105).

Hispaania valitsus selles otsuses viitab, on järgmine:

„Eelmises punktis viidatud tingimustest esimese osas [teiste rahuldavate lahenduste puudumise tingimus] tuleb märkida, et seda ei saa pidada täidetuks, kui erandkorras avatud jahihooaeg langeb ilma otsese vajaduseta kokku ajaga, mille suhtes soovitakse direktiiviga kehtestada eriline kaitse [...]. Sellist vajadust ei esine muuhulgas siis, kui jahtimist erandkorras lubava akti ainsaks eesmärgiks on pikendada teatavate linnuliikide jahihooaega neil aladel, kus neid linnuliike direktiivi artikli 7 alusel kindlaks määratud jahihooaegadel leidub". [4]

13. Hispaania valitsus järeldab eeltoodust, et kuna need alad ei lange kokku, siis on erandi tegemine õigustatud. Ta märgib, et sellel alal asuvad varitsuskohad, mida selle jahi jaoks oktoobris ja novembris (rändeajal) kasutatakse, on enamjaolt teistes asupaikades kui veebruaris ja märtsis (naasmisajal) kasutatavad varitsuskohad. Viimased paiknevad põhiliselt ranniku ääres — kohtades, kus kaelustuvi oktoobri ja novembri rände ajal ei leidu.

14. Hispaania valitsus leiab samuti, et komisjon ei ole tõendanud, et asjaomase meetme ainsaks eesmärgiks on pikendada lubatud jahihooaega. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi puhul väidetavat rikkumist tõendama komisjon.

15. Lisaks on komisjoni selline kitsas tõlgendus vastuolus direktiivi mõttega. Direktiivi mõte ei ole jahipidamise võimalust välistada. Selles osas viitab Hispaania valitsus direktiivi üheteistkümnendale põhjendusele.

16. Hispaania valitsus esitab tõendid selle kohta, et Ibeeria poolsaarel on umbes 4 674 572 kaelustuvi ning aastas kütitakse vaid üks miljon kaelustuvi, seevastu Prantsusmaal kütitakse üle 5 miljoni kaelustuvi. Pesitsusaladele naasmise ajal kütitavate kaelustuvide arv jääb Orden Forali alusel lubatavast arvust oluliselt allapoole. [5]

17. Lõpuks tuleb Hispaania valitsuse arvates võtta arvesse asjaolu, et teistes liikmesriikides, näiteks Ühendkuningriik, on kaelustuvijaht aasta läbi lubatud, kuna kaelustuvi on

4 — Vt selle kohtuotsuse punkt 16.

5 — 1013 isendit 1998. aastal, 1158 isendit 1999. aastal, 1230 isendit 2000. aastal, 1129 isendit 2001. aastal, 1107 isendit 2002. aastal, 2012 isendit 2003. aastal, 2052 isendit 2004. aastal. Kokku on iga tagasirände kohta lubatud küttida 4000 isendit. Seda tüüpi jahis osalevad antud piirkonnas umbes 23 875 jahimeest.

selles riigis paikne. Ühendkuningriigis elavate kaelustuvide ning mandril leiduvate kaelustuvide geneetilised erinevused ei ole Hispaania valitsuse arvates piisavalt suured, et õigustada kaelustuvide aastaringse jahtimise võimalust Ühendkuningriigis.

soovitakse tagada aegadel, mil loodusliku linnustiku püsimajäämine on eriti ohustatud, täielik kaitsesüsteem jahitegevuste vastu. [6]

III. Hinnang

18. Direktiivi artikli 7 lõike 1 ja II lisa kohaselt võib kaelustuvidele jahti pidada. Artikli 7 lõige 4 sätestab siiski, et rändlindudele ei tohi pidada jahti sigimise ega pesitsusaladele naasmise ajal („pesitsusaladele naasmine").

19. See tähendab, et liikmesriigid peavad kehtestama jahihooajad kooskõlas selle keelu ning teiste direktiivi artikli 7 lõikes 4 ette nähtud keeldudega. Euroopa Kohus on mitmel korral märkinud, et selle artikliga

20. Direktiivi artiklis 9 nähakse siiski ette teatav arv täpselt määratletud erandeid artikli 7 lõikes 4 nimetatud keelumeetmetest. Nendest keelumeetmetest erandi tegemise eelduseks on teiste rahuldavate lahenduste puudumine; asjaomane erand peab vastama artikli 9 lõike 1 punktides a, b ja c vähemalt ühele ammendavalt loetletud põhjendusele ning see erand peab olema kooskõlas artikli 9 lõikes 2 täpselt määratletud vorminõudega.

21. Käesoleval juhul tugineb Hispaania valitsus punktis c nimetatud erandi tegemise alusele. See alus hõlmab teatavat arvu erilisi lisatingimusi (lubatud on vaid teatavate lindude vähesel arvul jahtimine ning seda valikuliselt ja range järelevalve tingimustes). Käesolevas asjas ei ole neid lisatingimusi ega artikli 9 lõikes 2 ette nähtud vorminõudeid täidetud.

6 — 17. jaanuari 1991. aasta kohtuotsus C-157/89: komisjon v. Itaalia (EKL 1991, lk I-57); 19. jaanuari 1994. aasta kohtuotsus C-435/92: Association pour la Protection des Animaux Sauvages jt (EKL 1994, lk I-67) ja 7. detsembri 2000. aasta kohtuotsus C-38/99: komisjon v. Prantsusmaa (EKL 2000, lk I-10941).

22. Siinkohal soovin lisaks märkida, et komisjon tugineb artikli 7 lõike 4 rikkumisele. Hispaania valitsus ei ole vaidlustanud asjaolu, et jahtimine toimub väljaspool tavalist jahihooaega. Õigustava põhjuse olemasolu tõendamiskoormus lasub Hispaania valitsusel.

23. Vaidlus puudutab küsimust, kas „teiste rahuldavate lahenduste puudumise" tingimus on täidetud. Sisuliselt on põhiküsimuseks, kui laialt või kitsalt tuleb „ala" määratleda. Hispaania valitsus juhib tähelepanu asjaolule, et Guipúzcoa provintsi rannikualal leidub tavalisel jahihooajal kaelustuvisid väga vähe või üldse mitte. Hispaania valitsuse väitel on ainus võimalus sellel alal kaelustuvisid jahtida pesitsuskohtadesse naasmisel, kui kaelustuvid suunduvad oma pesitsuskohtadesse mujal Euroopas (ning ületavad Guipúzcoa rannikuala). Komisjon leiab seevastu, et on olemas teisi rahuldavaid lahendusi ja asjaomase meetmega püütakse tegelikult üksnes pikendada tavalist jahiaega. Peale selle ei või ala käsitleda liiga kitsalt. Nii komisjon kui Hispaania valitsus on viidanud eespool viidatud kohtuotsusele C-182/02.

24. Viimatinimetatud kohtuotsusest võib tõesti tuletada, et teatava liigi määratletud alal puudumine tavalisel jahihooajal võib olla tegur, mis õigustab naasmisajal jahipidamise keelust erandi tegemist. Siinkohal tuleb aga vastata küsimusele, kui suur peaks olema selle ala ulatus, mille piires tuleb järeldada, et teised rahuldavad lahendused puuduvad.

25. Direktiivi artikli 7 lõikega 4 soovitakse kaitsta linde, kellele võib jahti pidada, sätestades seejuures tingimuseks, et neid ei tohi jahtida sigimise erinevatel etappidel, poegade üleskasvatamise ajal ega pesitsusaladele naasmise ajal. Sellest põhinormist võib artikli 9 lõike 1 punkti c alusel teha piiratud viisil erandi „alade" suhtes, millele ei ole võimalik leida teist lahendust. Sellise erandiga ei saa aga rikkuda artikli 7 lõiget 4, millega soovitakse tagada täielik kaitsesüsteem aegadel, mil looduslik linnustik peab saama säilitada oma populatsiooni püsimajäämist.

26. Linnurändele on olenemata liigist omane see, et asjaomased linnud järgivad rändamisel kindlaid rändeteid, millele jäävates teatavates kohtades, nagu rannikualadel, kitsustikes, kalda- ja mäekurudes, leidub suurel hulgal neid linde, mida ülejäänud ajal aastast seal ei leidu või leidub väga vähe. Kui neid kohti peetaks „aladeks, kus teised rahuldavad lahendused puuduvad" artikli 9 lõike 1

tähenduses, kaotaks artikli 7 lõige 4 oma mõtte. See tähendaks, et võimalus pidada jahti asjaomaste linnuliikide isenditele pikeneks kuni naasmisajani sellisel viisil, et neid liike linde on võimalik küttida kohtades, kus nad on rände ajal kõige haavatavamad, st kohtades, kus looduslikest takistustest tulenevalt asjaomased linnud kogunevad suurel hulgal. Sel põhjusel ei või selliseid geograafiliselt piiratud kogunemiskohti käsitleda „aladena" direktiivi artikli 9 lõike 1 tähenduses.

27. Hispaaniast ja Hispaaniasse rändavate kaelustuvide rändekäitumise uurimisel ilmnevad järgmised põhijooned. Sügisesel rändel lendavad kaelustuvid suurtes parvedes Hispaania kõnealuse provintsi suunas, vältides seejuures Püreneesid, ning liiguvad talvitumiseks sealt edasi sisemaa suunas. Seega lendavad need linnud sellest provintsist üle. Osa neist jääb kõnealusesse provintsi, eelkõige selle lõunaossa. Samuti tuleb märkida, et selles provintsis, nagu ka kogu ülejäänud Hispaanias, leidub kaelustuvisid, kes on paigalinnud.

28. Kevadine ränne Euroopa põhjapoolsetes osades asuvatele pesitsusaladele naasmiseks toimub Guipúzcoa rannikuala kaudu. Siinkohal tuleb vastata küsimusele, kas naasmisajal jahipidamise keelust tehtav erand on Guipúzcoa provintsi kõnesoleva suhteliselt väikese ala suhtes põhjendatud.

29. Eeltoodut arvesse võttes tuleb sellele küsimusele vastata eitavalt. Esiteks leidub kõnealuseid linde tavalisel jahihooajal mitte ainult selles provintsis, vaid kogu Hispaanias. Seega võib jahtida nii kaelustuvisid, kes suunduvad sügisrände ajal sisemaale, kui ka neid, kes jäävad sellesse piirkonda. Samuti saab jahtida neid kaelustuvisid, kes on paigalinnud. Sellel, et suhteliselt väikesel Guipúzcoa rannikualal leidub vähem isendeid või neid ei ole seal üldse, ei ole seejuures tähtsust. Tegelikult on nii selle piirkonna vahetus läheduses kui ka kaugemates osades olemas teisi rahuldavaid lahendusi. Teiseks tuleneb eespool punktist 26, et jahihooaja pikendamist kuni naasmisajani ei sa lubada geograafiliselt piiratud kogunemiskohtade suhtes, kus asjaomased linnud pesitsusaladele naasmise ajal kogunevad. Järelikult on selline kaelustuvijaht Guipúzcoa provintsi teatavate kommuunidega piirduval alal vastuolus direktiivi artikli 7 lõikega 4.

30. Hispaania valitsus on samas väitnud, et teiste rahuldavate lahenduste puudumise

tingimusel kui sellisel on rohkem mõtet artikli 9 lõike 1 punktide a ja b puhul, (kuna nende punktide puhul omavad teised rahuldavad lahendused väiksemat ulatust) ning see tingimus on vähem sobilik artikli 9 lõike 1 punktis c nimetatud erandi põhjenduse puhul (mille korral on alternatiivideks üksnes lubamine või keelamine). Selle argumendiga ei saa nõustuda. Lisaks on Euroopa Kohus oma praktikas selgelt märkinud, et direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c nimetatud erandile võib tugineda teiste rahuldavate lahenduste puudumisel.[7] Sellest kohtupraktikast ilmneb täiesti selgesti ka see, et teiste rahuldavate lahenduste puudumise tingimus ei ole täidetud, kui erandkorras avatud jahihooaeg langeb ilma otsese vajaduseta kokku ajaga, mille suhtes direktiiviga soovitaksegi eriline kaitse kehtestada.

31. Samas väidab Hispaania valitsus, et käesoleval juhul ei ole tegemist ohustatud liigiga. Selle argumendiga ei saa nõustuda. Artikli 9 lõike 1 tingimuseks on teiste rahuldavate lahenduste puudumine. Eeltoodust tuleneb, et see tingimus ei ole täidetud.

32. Jahipidamine Ühendkuningriigis, millele Hispaania valitsus viitab, toimub teistsugustes tingimustes, mis ei ole käesolevas asjas asjakohane. Kaelustuvi ei ole seal rändliik ja seega ei ole jahipidamise keeld pesitsusaladele naasmise ajal Ühendkuningriigis kohaldatav. Peale selle kohaldub Ühendkuningriigis direktiivi artikli 9 lõike 1 punkt a, kuna kaelustuvid põhjustavad seal olulist kahju põllukultuuridele.

33. Lõpuks ei saa nõustuda argumendiga, mille kohaselt jahikeeld tooks kaasa õigusvastase jahipidamise, kuna tegemist on sügavalt juurdunud tavaga. Nagu ka komisjon on märkinud, saab jahilubade tingimuste täitmise järelevalveks rakendatavaid meetmeid kasutada ka jahipidamise keelu järelevalveks.

34. Hispaania valitsuse väide, mille kohaselt asjaomased kohalike ametiasutuste otsused on kooskõlas Hispaania jahiseadusega, mis omakorda on kooskõlas linnudirektiiviga, on sisutühi, kuna on tuvastatud, et need kohalikud otsused, mis lubavad jahipidamist naasmisajal, on vastuolus direktiivi artikli 7 lõikega 4.

7 — Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi C-182/02.

IV. Ettepanek

35. Neil põhjustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

— tuvastada, et Hispaania Kuningriik on rikkunud nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta artikli 7 lõikest 4 tulenevaid kohustusi;

— mõista kohtukulud välja Hispaania Kuningriigilt.