JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
20 päivänä tammikuuta 2011 [1]

I Johdanto

1. Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [2] (jäljempänä luontodirektiivi) säännöksiä eläinlajien suojelusta on sovellettu vuodesta 1994 lähtien. Näistä lajeista monien suojelun taso ei kuitenkaan ole suotuisa. [3]

2. Eurooppalaisen hamsterin (*Cricetus cricetus*) esiintymissä on havaittavissa suojelun tason huomattava heikkeneminen Ranskassa, Strasbourgin lähiympäristössä. [4] Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen [5] sihteeristö sai tämän kehityksen vuoksi eräältä kansalaisjärjestöltä kantelun, jota parhaillaan tutkitaan. [6]

3. Myös komissio käyttää tason heikkenemistä perusteena moittia Ranskan tapaa panna luontodirektiivi täytäntöön eurooppalaisen hamsterin osalta. Se pitää Ranskan toteuttamia toimenpiteitä riittämättöminä, jotta lajin esiintymät tulevaisuudessa olisivat turvattuja. Nyt käsiteltävän asian hankaluutena on se, että ratkaisevaan säännökseen eli luontodirektiivin 12 artiklaan ei sisälly yleistä velvoitetta varmistaa suojeltujen lajien suojelun suotuisa taso, vaan siinä ainoastaan edellytetään tiettyjen kieltojen käyttöönottoa.

4. Se, mitä vaatimuksia eurooppalaisen hamsterin suojelulle on tämän perusteella asetettava, on tutkittava hamstereiden

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 206, s. 7; asiassa sovelletaan direktiivien 73/239/ETY, 74/557/ETY ja 2002/83/EY mukauttamisesta ympäristön alalla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/105/EY (EUVL L 363, s. 368) muutettua luontodirektiivin toisintoa.

3 – Ks. komission yhteenvetokertomus luontodirektiivin 17 artiklan mukaisesti, KOM(2009) 358 lopullinen, ja siihen liittyvä verkkosivusto http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17.

4 – Lajin suojelun taso on tosin epäsuotuisa myös Saksassa, ks. Baden-Württembergin osavaltion maapäivien asiakirja 14/6976, s. 3 ja sitä seuraavat sivut.

5 – Avattiin allekirjoittamista varten 19.9.1979 Bernissä, Euroopan sopimussarja nro 104, EYVL 1982, L 38, s. 3.

6 – Ks. viimeksi pysyvän komitean 30. kokoukseen (6.–9.12.2010) laadittu valmisteluasiakirja *Summary of case files and complaints*, T-PVS(2010)02revE, 15.10.2010, s. 6.

erityisten tarpeiden pohjalta, mutta periaatteessa vastaavanlaisia kysymyksiä voidaan esittää myös monista muista lajeista, joiden osalta luontodirektiivissä säädetään tiukasta suojelujärjestelmästä, esimerkiksi tietyistä lepakkolajeista ja villikissasta (*Felis silvestris*).

lainsäädäntö- ja hallintotoimiin luonnonvaraisten kasvi- ja eläinlajien, erityisesti I ja II liitteessä lueteltujen lajien, elinympäristön suojelun sekä erittäin uhanalaisten luonnonalueiden suojelun varmistamiseksi.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Bernin yleissopimus*

5. Unioni on sopimuspuolena Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyssä yleissopimuksessa, joka avattiin allekirjoittamista varten 19.9.1979 Bernissä (jäljempänä Bernin yleissopimus). [7]

6. Yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan suojelemaan elinympäristöjä:

”1. Jokaisen sopimuspuolen tulee ryhtyä tarkoituksenmukaisiin ja tarvittaviin

2. Sopimuspuolten tulee suunnittelu- ja kehitysohjelmissaan ottaa huomioon edellisen kappaleen mukaan suojeltavien alueiden suojelutarpeet, niin että näiden alueiden pilaantuminen estetään tai rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi.

3. Sopimuspuolet sitoutuvat kiinnittämään erityistä huomiota sellaisten alueiden suojeluun, jotka ovat tärkeitä II ja III liitteessä luetelluille vaeltaville lajeille ja jotka ovat vaellusreittien varrella talvehtimis-, levähdys-, ruokailu-, lisääntymis- ja sulkasatoalueita.

4. Sopimuspuolet sitoutuvat tarvittavalla tavalla koordinoimaan pyrkimyksensä tässä artiklassa tarkoitettujen raja-alueilla sijaitsevien luonnonalueiden suojelemiseen.”

7 – Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen tekemisestä 3.12.1981 tehty neuvoston päätös (EYVL 1982, L 38, s. 1). Yleissopimus on julkaistu EYVL:ssä (EYVL 1982, L 38, s. 3).

7. Lisäksi yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään eläinlajien suojelusta seuraavaa:

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

a) kaikentyyppinen tahallinen pyydystäminen ja hallussapito sekä tahallinen tappaminen;

b) lisääntymis- tai lepopaikkojen tahallinen vahingoittaminen tai hävittäminen;

c) luonnonvaraisen eläimistön tahallinen häiritseminen erityisesti lisääntymiskautena sekä poikasten kasvuaikana ja talviunen aikana, mikäli häiritsemisellä on merkitystä tämän yleissopimuksen tavoitteille;

d) munien tahallinen hävittäminen tai kerääminen tai tyhjienkin munien hallussapito;

e) tällaisten elävien tai kuolleiden eläinten – mukaan luettuna täytettyjen eläinten ja eläinten helposti tunnistettavissa olevien osien tai johdannaisten – hallussapito tai kotimaankaupan harjoittaminen, milloin tällainen kielto tehostaisi tämän artiklan määräysten vaikutuksia.”

8. Yleissopimuksen liitteessä II mainitaan nimenomaisesti eurooppalainen hamsteri.

9. Yleissopimuksen pysyvä komitea hyväksyi 27.11.2008 suosituksen N:o 136, jonka mukaan sellaisten sopimuspuolten, joiden hamsteripopulaatiot ovat pieniä tai supistuvia, on kehitettävä ja pantava täytäntöön kansallisia toimintasuunnitelmia eurooppalaisen toimintasuunnitelman [8] perusteella.

B *Luontodirektiivi*

10. Luontodirektiivillä yhdessä lintudirektiivin [9] kanssa pannaan täytäntöön Bernin

8 – Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster (*Cricetus cricetus*, L. 1758), 15.9.2008, asiakirja T-PVS/Inf (2008) 9.

9 – Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1). Konsolidoitu 30.11.2009 annetulla direktiivillä 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 70).

yleissopimus.[10] Luontodirektiivin 1 artiklassa esitetyistä käsitteiden määritelmistä erityisen kiinnostava on lajien suojelun tason määritelmä:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

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

– –”

11. Luontodirektiivin 2 artiklassa esitetään luontodirektiivin perustavoitteet seuraavasti:

”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 luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

10 – Kertomus 1997–1998 (9 artiklan 2 kohta) – yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (komission esittämä), SEK(2001) 515 lopullinen. Ks. Euroopan yhteisöjen neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 19.10.1987 antama päätöslauselma ympäristöpolitiikan jatkamisesta ja täytäntöönpanosta ja Euroopan yhteisöjen toimintaohjelmasta ympäristönsuojelun edistämiseksi (1987–1992) (EUVL C 328, 5.1.2006 kohta). Asiassa C-75/01, komissio v. Luxemburg, 13.2.2003 annettu tuomio (Kok., s. I-1585, 57 kohta) ei estä tämän yleissopimuksen huomioon ottamista, koska yhteisöjen tuomioistuin ainoastaan totesi kyseisessä tuomiossa, ettei tämän yleissopimuksen täytäntöönpano riitä panemaan luontodirektiiviä täytäntöön, mikäli yleissopimus ei yllä direktiivin tasolle.

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

12. Eurooppalaisen hamsterin suojelussa ratkaiseva luontodirektiivin säännös on 12 artiklan 1 kohta. Siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöön ottamiseksi 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.”

13. Luontodirektiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa mainitaan nimenomaisesti eurooppalainen hamsteri.

C *Ranskan lainsäädäntö*

14. Ranska pani luontodirektiivin 12 artiklan täytäntöön erityisesti 23.4.2007 annetulla asetuksella koko valtion alueella suojeltujen maanisäkkäiden luettelon vahvistamisesta ja niiden suojelua koskevista menettelytavoista [11] (jäljempänä 23.4.2007 annettu asetus). Asetuksen 2 §:n 2 momentissa säännellään lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua seuraavasti:

”Eläinten lisääntymis- tai levähdyspaikkoina toimivien alueiden hävittäminen, muuttaminen ja huonontaminen on kielletty Ranskan emämaan niissä osissa, joissa kyseistä lajia esiintyy ja joita on pidettävä olemassa olevien ydinesiintymien luontaisena levinneisyysalueena. Näitä kieltoja sovelletaan fyysisiin ja biologisiin osatekijöihin, joita pidetään tarpeellisina kyseisen lajin lisääntymisen tai levähtämisen kannalta, mikäli niitä tosiasiallisesti käytetään tai voidaan käyttää peräkkäisten syklien aikana kyseisen lajin lisääntymiseen tai levähtämiseen ja mikäli hävittäminen, muuttaminen ja huonontaminen

11 – Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection; JORF nro 108, 10.5.2007, s. 8367, asiakirja nro 152.

muodostaa uhkan näiden biologisten syklien onnistumiselle."

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja vaatimukset

15. Komissio otti vuonna 2007 yhteyttä Ranskan hallitukseen saatuaan kantelun eurooppalaisten hamstereiden populaatioiden suojelun tasosta Alsacessa. Kävi ilmi, että hamsterin pesien lukumäärä oli laskenut vuonna 2001 ydinalueilla todetuista 1 167 pesästä 161–174 pesään vuonna 2007. Siksi komissio pelkäsi näiden esiintymien katoavan pian ja kehotti Ranskaa esittämään huomautuksensa SEUT 258 artiklan mukaisesti.

16. Ranska ilmoitti toteuttamansa toimenpiteet eurooppalaisen hamsterin suojelemiseksi.

17. Komissio antoi kuitenkin 6.6.2008 SEUT 258 artiklan mukaisen perustellun lausunnon luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomisesta ja asetti lopullisen kahden kuukauden määräajan väitetyn rikkomisen lopettamiseksi.

18. Ranskan hallitus vastasi 7.8.2008 ja toimitti komissiolle tämän jälkeen lisätietoja. Koska komissio ei ollut tyytyväinen näihin tietoihin, se nosti 25.9.2009 nyt käsiteltävän kanteen.

19. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– toteaa, ettei Ranskan tasavalta ole noudattanut luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ottanut käyttöön toimenpideohjelmaa, jolla turvattaisiin *Cricetus cricetus* -lajin (eurooppalaisen hamsterin) tiukka suojelu

– velvoittaa Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Ranskan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen

– ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Asianosaiset ovat ilmaisseet käsityksensä sekä kirjallisesti että 21.10.2010 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

22. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, ettei eurooppalaisen hamsterin suojelun taso Alsacessa ole suotuisa. Ainakin vuodesta 2000 lähtien hamsterin pesien lukumäärä on laskenut huomattavasti ja eurooppalaisten hamsterien esiintymisalueet ovat pienentyneet tuntuvasti. Eurooppalaisten hamsterien väheneminen johtuu asianosaisten mukaan lähinnä kahdesta seikasta: maatalouden käytännöistä ja kaupunkisuunnittelun kehityksestä. Ranskan toteuttamat toimenpiteet koskevat kumpaakin seikkaa, mutta komission mielestä ne eivät täytä luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimuksia.

23. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja – toisin sanoen myös eurooppalaista hamsteria – koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöön ottamiseksi näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella. Tässä järjestelmässä on 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan kiellettävä lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

24. On ajateltavissa, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan täytäntöön panemiseksi riittää kieltosäännöksen antaminen. Tästä ei kuitenkaan ole kyse käsiteltävässä asiassa. Sen sijaan komissio vaatii Ranskalta toimenpideohjelman eurooppalaisen hamsterin hyväksi. Tässä yhteydessä se voi periaatteessa nojautua oikeuskäytäntöön.

25. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin todennut, että direktiivin 12 artiklan 1 kohdan täytäntöönpano edellyttää jäsenvaltioilta paitsi kattavan lainsäädännön antamista myös konkreettisten ja nimenomaisten suojelutoimenpiteiden toteuttamista. Tiukka suojelujärjestelmä edellyttää tämän vuoksi johdonmukaisten ja yhteensovitettujen ennaltaehkäisytoimien toteuttamista. [12]

26. Se, millaisia erityisiä vaatimuksia kaupunkisuunnittelulle tai maataloudelle on asetettava, on vielä selvittämättä. Nämä vaatimukset on kuitenkin mukautettava luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohtaan. Siksi kyse on oltava toimenpiteistä, jotka ovat

12 – Asia C-183/05, komissio v. Irlanti, tuomio 11.1.2007 (Kok., s. I-137, 29 ja 30 kohta). Ks. myös *Vipera schweizeri* -käärmeen suojelemista Milosin saarella koskeva asia C-518/04, komissio v. Kreikka, tuomio 16.3.2006 (49 kohta).

välttämättömiä lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentämistä ja hävittämistä koskevan kiellon täytäntöön panemiseksi. Tämä on epäselvää varsinkin maataloutta koskevien toimenpiteiden tapauksessa, koska kyse ei ole tavanomaisista tiettyjä käytäntöjä koskevista kielloista vaan maatalousmaiden tiettyjen viljelymuotojen edistämisestä.

27. Aluksi tarkastelenkin sitä, mitä toimenpiteitä eurooppalaisen hamsteri suojelemiseksi luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään (ks. A kohta), ja sitten sitä, täyttävätkö Ranskan toteuttamat toimenpiteet tässä säännöksessä asetetut vaatimukset (ks. B kohta).

28. Käytän apuna myös luontodirektiivin mukaista eläinlajien suojelua koskevaa opasta, jonka komission ympäristöasioiden pääosasto on laatinut kuultuaan jäsenvaltioita. [13] Tämä opas, johon Ranska viittaa eräässä kohdassa, ei ole sitova, mutta siinä esitetään hyödyllisiä huomautuksia asian kannalta ratkaisevien säännösten tulkinnasta. [14]

A *Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan tulkinta*

29. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan välttämättömät toimenpiteet on johdettava tämän säännöksen eri osatekijöistä, toisin sanoen suojelun kohteesta eli lisääntymis- ja levähdyspaikoista (ks. 1 kohta), siitä, että tiukka suojelujärjestelmä edellyttää kieltoja (ks. 2 kohta), sekä siitä, että suojeltujen paikkojen heikentäminen ja hävittäminen on tarkoitus estää (ks. 3 kohta).

1. Lisääntymis- ja levähdyspaikat

30. Suojelun laajuuden kannalta ratkaiseva varsinkin alueellisessa mielessä on ensinnäkin käsitepari ”lisääntymis- tai levähdyspaikat”.

13 – *Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG*, helmikuu 2007, saatavana englanniksi, ranskaksi ja saksaksi www-osoitteessa http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home.

14 – Ks. viittaus suden metsästystä koskevassa asiassa C-342/05, komissio v. Suomi, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4713, 30 kohta).

31. Hamstereiden tapauksessa lisääntyminen käsittää parittelun ja synnytyksen, [15] mutta siihen on sisällytettävä myös poikasista huolehtiminen, [16] sillä poikaset myötävaikuttavat lajin säilymiseen vain, mikäli ne pysyvät hengissä niin kauan, että ne itse voivat lisääntyä. Levähdyspaikat määritellään alueiksi, jotka ovat välttämättömiä eläimen tai eläinryhmän hengissä pysymiseksi ei-aktiivisen vaiheen ajan. Levähdyspaikkoihin kuuluvat eläinten lepopaikoikseen luomat rakenteet. [17]

32. Jos haluttaisiin suojella ainoastaan nimenomaista paikkaa, jossa eurooppalaiset hamsterit lisääntyvät tai levähtävät, tämä suojelu voitaisiin rajoittaa niiden pesiin. Näin ahtaasti lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua ei kuitenkaan pidä ymmärtää, jos näitä käsitteitä tulkittaessa otetaan huomioon luontodirektiivin tavoitteet. [18]

33. Luontodirektiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan kyseisen direktiivin täytäntöönpanosäännösten tavoitteena on säilyttää tai saattaa ennalleen luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisa suojelun taso. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan mukaan lajin suojelun taso on suotuisa, jos kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy ajan mittaan selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana ja lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa.

34. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelulla on varmistettava, että nämä paikat voivat edistää kyseisen lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista. Komissio kutsuu tätä jatkuvan ekologisen toiminnallisuuden varmistamiseksi. [19] Sen avulla on määrä tarjota kaikki se, mitä kyseisen lajin lisääntymisen onnistuminen ja häiriötön lepo edellyttää. [20] Suojelun laajuus on rajattu hyvin samankaltaisesti 23.4.2007 annetun asetuksen 2 §:n 2 momentissa, jolla luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohta pantiin täytäntöön Ranskassa.

15 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 47, 57 kohta.

16 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 47, 58 kohta.

17 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 47, 59 kohta.

18 – Ks. *Caretta caretta* -lajia koskeva asia C-103/00, komissio v. Kreikka, julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus 25.10.2001, tuomio 30.1.2002 (Kok., s. I-1147, 43 kohta) ja asia C-183/05, komissio v. Irlanti, ratkaisuehdotus 21.9.2006, tuomio 11.1.2007 (Kok., s. I-137, 25 kohta).

19 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 50, 62 kohta.

20 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 45, 53 kohta.

35. Tämä lähestymistapa edellyttää, että on otettava huomioon suojeltujen lajien erilaisten ekologisten tarpeiden ja strategioiden moninaisuus ja että suojelutoimenpiteet ilmentävät erilaisia vallitsevia olosuhteita. [21]

36. Siksi komission oppaassa ehdotetaan perustellusti, että lisääntymis- ja/tai levähdyspaikat ymmärretään kattavammin (laajemmin) sellaisten lajien tapauksessa, joiden liikkumisalue on suppea. Tällaiset lajit, esimerkiksi eurooppalainen hamsteri, voivat – toisin kuin lajit, joiden liikkumisalue on laaja – käyttää erillisiä lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, joiden välittömässä läheisyydessä ei ole välttämättömiä ravinnonhakuympäristöjä, lepäämiseen korkeintaan väliaikaisesti. Jos ne viipyisivät siellä kauemmin, ne kuolisivat nälkään. Siksi eurooppalaisen hamsterin selviytymisen ja lisääntymisen kannalta välttämättömät elinympäristöt niiden pesien välittömässä läheisyydessä on myös sisällytettävä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojeluun.

37. Suojelutoimenpiteiden välttämätön sisältö riippuu lisäksi ratkaisevasti suojeltavan lajin suojelun tasosta. Jos lajin suojelun taso on hyvä, mahdollisesti riittää, kun luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa mainituista kielloista säädetään abstraktilla tasolla ja lajia seurataan. Mikäli suojelun taso on kuitenkin epäsuotuisa, jäsenvaltioilla on laaja-alaisempia velvoitteita, koska suojelujärjestelmän on edistettävä suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista. Kun kyseessä on Alsacen eurooppalaisen hamsterin kaltainen laji, jonka suojelun taso on erittäin epäsuotuisa, lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu edellyttää siten suurpiirteistä rajaamista sen estämiseksi, että laji katoaa ja siten nämä paikat menettävät merkityksensä. Suojelutoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan suunnattava nimenomaan seikkoihin, joista epäsuotuisa suojelun taso johtuu.

38. Näin ymmärrettynä eurooppalaisen hamsterin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu, joka käsittää myös paikkojen ympärillä olevan lajin elinympäristön, vastaa unionin kansainvälisiä velvoitteita, jotka on tarkoitus täyttää luontodirektiivin avulla. Bernin yleissopimuksen 4 artiklan ja liitteen II mukaanhan on ryhdyttävä tarkoituksenmukaisiin ja tarvittaviin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin luonnonvaraisten kasvi- ja eläinlajien, myös yleissopimuksen liitteessä II mainitun eurooppalaisen hamsterin, elinympäristön suojelun varmistamiseksi.

21 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 46, 55 kohta.

39. Unionin johdetun oikeuden säädöksiä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava unionin kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. [22] Tämä pätee myös eurooppalaista hamsteria koskeviin luontodirektiivin säännöksiin. Niiden avulla on tarkoitus toteuttaa mahdollisuuksien mukaan velvoite lajin elinympäristön suojelemiseksi Bernin yleissopimuksen 4 artiklan mukaisesti, vaikka unioni on pannut Bernin yleissopimuksen tämän näkökohdan eurooppalaisen hamsterin tapauksessa täytäntöön nimenomaisesti ainoastaan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osalta. [23]

40. Näin ollen luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetty eurooppalaisen hamsterin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu Alsacessa johdonmukaisten ja yhteensovitettujen ennaltaehkäisytoimien avulla ulottuu hamstereiden pesiin ja niitä ympäröivään elinympäristöön.

22 – Asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996 (Kok., s. I-3989, 52 kohta); asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok., s. I-4355, 20 kohta); asia C-286/02, Bellio F.lli, tuomio 1.4.2004 (Kok., s. I-3465, 33 kohta); asia C-306/05, SGAE, tuomio 7.12.2006 (Kok., s. I-11519, 35 kohta) ja asia C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, tuomio 14.5.2009 (Kok., s. I-4075, 38 kohta).

23 – Muiden lajien tapauksessa sitä vastoin sovelletaan luontodirektiivin 4–6 artiklan mukaista alueiden suojelua, joka nimenomaisesti käsittää lajien muut elinympäristöt.

2. Kiellon käsite

41. Välttämättömiä suojelutoimenpiteitä rajoittaa se, että tiukan suojelujärjestelmän on luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti sisällettävä kieltoja. Välttämättömien toimenpiteiden kohteena ei siksi saa olla luonnollinen kehitys.

42. Sitä vastoin ihmisen toiminta on sopiva kieltojen kohde. Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaiset toimenpiteet eivät rajoitu varsinaisiin kieltoihin vaan niihin kuuluvat myös toimenpiteet kieltojen täytäntöön panemiseksi [24] ja lajin seuranta. [25]

43. Ranskan hallituksen mukaan komissio kuitenkin edellyttää toimenpiteitä, jotka menevät luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla välttämättömiä kieltoja ja niiden täytäntöönpanoa sekä lajin seurantaa pidemmälle. Se nojautuu jo mainittuun oppaaseen, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä ei säädetä elinympäristöjen hoitamista koskevista ennakoivista toimenpiteistä,

24 – *Caretta caretta* -lajia koskeva em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

25 – Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 32 kohta.

esimerkiksi tiettyjen lajien elinympäristöjen ennalleen saattamisesta tai parantamisesta. [26]

44. Tämä kanta perustuu paljolti siihen, että tämäntyyppiset toimenpiteet mielletään ennen muuta luontodirektiivin 4–6 artiklan mukaiseen alueiden suojeluun kuuluviksi. [27] Tämä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti sulje pois sitä mahdollisuutta, että ennakoivat toimenpiteet sisällytetään myös 12 artiklan 1 kohdan mukaiseen eläinlajien suojeluun. Tämä koskee myös eurooppalaisen hamsterin kaltaisia lajeja, joiden osalta ei ole säädetty tällaisista suojelualueista.

45. Merkittävämpi on ajatus siitä, että kiellot ovat luonteeltaan defensiivisiä ja että niillä siksi ensisijaisesti pyritään estämään tämänhetkisen suojelun tason huononeminen. Kiellot voivat kuitenkin osaltaan vaikuttaa myös elinympäristöjen ennalleen saattamiseen tai paranemiseen, koska ne mahdollistavat positiivisen luonnollisen kehityksen.

46. Lisäksi eläinlajien suojelua koskevat kiellot voivat luonnollisesti vaikuttaa myös elinympäristöjen hoitamiseen. Eurooppalaisen hamsterin suojelun tapauksessa olisi mahdollista esimerkiksi kieltää syväkyntö maataloudessa, koska se on omiaan tuhoamaan lajin pesät. [28]

47. Lisäksi kiellot voivat olla niin kattavia, että ne voidaan käytännössä rinnastaa käskyihin, siis jos niissä sallitaan vain konkreettisesti toivotun kaltainen toiminta. Olisi vastoin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevaa tavoitetta, jos tämäntyyppinen toiminnan ohjailu suljettaisiin kiellon käsitteen – ja siten tiukan suojelujärjestelmän – ulkopuolelle, mikäli kyseisen lajin konkreettiset elinolot edellyttävät tällaisia toimenpiteitä.

3. Välttämättömät toimenpiteet heikentämisen ja hävittämisen estämiseksi

48. Siksi on ratkaisevaa, mitä ihmisen toimintatapoja lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämistä ja hävittämistä koskevalla kiellolla on estettävä.

49. Tätä koskevana kriteerinä on myös käytettävä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen

26 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 22, 61 kohta, s. 28, 10 kohta, s. 31, 19 kohta ja s. 44, 49 kohta).

27 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 13 mainittu opas, s. 22.

28 – Kupfernagel, *Populationsdynamik und Habitatnutzung des Feldhamsters (Cricetus cricetus) in Südost-Niedersachsen*, väitöskirja, 2007, s. 82.

jatkuvaa ekologista toiminnallisuutta. [29] Heikentämisenä ja hävittämisenä on siksi pidettävä toimintatapoja, jotka vähentävät tätä toiminnallisuutta tai poistavat sen.

50. Välttämättömiä sitä vastoin eivät ole toimenpiteet alueilla, joilla hamstereiden pesiä ei esiinny. Tämäntyyppiset toimenpiteet ovat varmasti järkeviä, jotta eurooppalainen hamsteri asuttaisi nämä elinympäristöt uudelleen tulevaisuudessa, ja luultavasti myös kaiken kaikkiaan välttämättömiä lajin suotuisan suojelun tason ennalleen saattamiseksi. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet koskevat kuitenkin ainoastaan nykyisten populaatioiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Komissio ei ole esittänyt, että näiden nimenomaisten populaatioiden suotuisa suojelun taso edellyttäisi tietyntyyppistä alueiden hoitamista pesien lähiympäristön ulkopuolella, eikä tämä myöskään vaikuta todennäköiseltä.

51. Toisin kuin komissio väittää vastauksessaan, se ei voi käsiteltävässä asiassa perustella aiempien hamsteriesiintymien ennalleen saattamista koskevaa velvollisuutta myöskään sillä, ettei Ranska mahdollisesti ole aiemmin suojellut eurooppalaista hamsteria riittävällä tavalla. Jo vuonna 1994 oli tosin määrä ottaa käyttöön eurooppalaisen hamsterin suojelua koskeva tiukka järjestelmä, ja on mahdollista, että jäsenvaltiot velvoitetaan aiempien laiminlyöntiensä perusteella suorittamaan korvauksia. [30] Komissio ei kuitenkaan ole vaatinut oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä eikä kanteessa korvausta vaan viitannut siihen alustavasti vasta vastauksessaan. Kyseessä on sääntöjen vastainen oikeudenkäynnin kohteen laajentaminen. [31]

52. Lisäksi on todettava Ranskan esittävän osuvasti, ettei luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohtaan sisälly velvoitetta tietyn tavoitteen saavuttamiseen. Lajien suojelun taso riippuu liian monista luontaisista seikoista, jotta jäsenvaltio voisi taata tietynsuuruiset kannat.

53. Ranska esittää lintujensuojeludirektiivin 4 artiklan 4 kohdan toista virkettä kos-

29 – Ks. edellä 33 ja 34 kohta.

30 – Ks. asia C-418/04, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-10947, 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat), joka koskee mahdolliseen lintujen suojelualueeseen liittyviä laiminlyöntejä. Samansuuntainen on myös oikeuskäytäntö, joka koskee omien varojen maksamista unionille, ks. asia C-239/06, komissio v. Italia, tuomio 15.12.2009 (Kok., s. I-11913, 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-284/05, komissio v. Suomi, tuomio 15.12.2009 (Kok., s. I-11705, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

31 – Ks. asia C-186/06, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-12093, 15 ja 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kevan tuomion [32] mukaisesti, että toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät ”vakavalla tavalla” estämään lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen ja hävittämisen. Tämä ei kuitenkaan riitä. Tämän säännöksen mukaan lintujensuojelualueiden ulkopuolella riittää pelkkä ”pyrkimys”, kun taas luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa edellytetään tiukkaa suojelujärjestelmää. Tällaisen järjestelmän on periaatteessa oltava omiaan estämään tehokkaasti lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen ja hävittämisen, joka voisi haitata suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista.

54. Kannan kehitys ei siis sovellu suoranaisesti osoittamaan luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomista, mutta sitä voidaan kuitenkin käyttää toteutettujen toimenpiteiden tehokkuuden indikaattorina.

55. Tiivistäen voidaan todeta, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään johdonmukaisia ja yhteensovitettuja ennaltaehkäisytoimia sellaisen ihmisen toiminnan ehkäisemiseksi, joka vähentäisi eurooppalaisen hamsterin lisääntymis- ja levähdyspaikkoina toimivien pesien ja niitä ympäröivän elinympäristön ekologista toiminnallisuutta tai poistaisi sen kokonaan.

B *Ranskan toteuttamat toimenpiteet*

56. Ranskan toteuttamat toimenpiteet on tutkittava tätä kriteeriä käyttäen. Tarkastelen ensiksi maataloutta ja sitten kaupunkisuunnittelua.

1. Maatalous

57. Ranska on toteuttanut toimenpiteitä niin sanotuilla ensisijaisilla toiminta-alueilla (Zones d’action prioritaire, jäljempänä ZAP-alueet) sekä suuremmalla alueella eli niin sanotulla uudelleenlevittäytymisalueella.

58. ZAP-alueilla on tarkoitus varmistaa sopimusperusteisin toimenpitein, että 20 prosenttia niistä käytetään korsiviljan ja 2 prosenttia mailasen viljelyyn. ZAP-alueisiin kuuluu kolme vähintään 600 hehtaarin suuruista aluetta, joiden kokonaispinta-ala on

32 – Em. asia komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007, 179 kohta.

3 285 hehtaaria ja joista kussakin on tarkoitus yltää 1 500 yksilön populaatioon.

59. Lisäksi tuetaan mailasen ja talviviljan viljelyä suuremmalla, 77 000 hehtaarin kokoisella alueella eli uudelleenlevittäytymisalueella, joka käsittää eurooppalaisen hamsterin perinteisesti käyttämät ja sen tulevia esiintymiä ajatellen soveltuvat alueet. Myös siellä pyritään siihen, että 20 prosenttia hamstereiden asuttamista alueista käytetään viljan ja 2 prosenttia mailasen viljelyyn.

60. Komissio riitauttaa näiden toimenpiteiden laajuuden ja luonteen.

61. Niitä on kuitenkin arvioitava ainoastaan luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella, jos ne ovat välttämättömiä sellaisen ihmisen toiminnan ehkäisemiseksi, joka vähentäisi eurooppalaisen hamsterin lisääntymis- ja levähdyspaikkoina toimivien pesien ja niitä ympäröivän elinympäristön ekologista toiminnallisuutta tai poistaisi sen kokonaan.

62. Alsacen hamsteriesiintymien tuntuva pieneneminen osoittaa, ettei laji voi selviytyä ilman lisäsuojelutoimenpiteitä. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että maatalouden käytännöt – varsinkin maissinviljely – ovat olennaisia tekijöitä. On myös kiistatonta, ettei eurooppalainen hamsteri voi selviytyä, jos sen elinympäristöä ei käytetä maataloudessa sille suotuisalla tavalla.

63. Siksi on katsottava, että eurooppalaisen hamsterin pesien jatkuva ekologinen toiminnallisuus voidaan varmistaa vain, jos pesiä ympäröiviä maatalousmaita käytetään sen kannalta suotuisalla tavalla. Kieltosäännöksissä on näin ollen välttämätöntä kieltää kaikki sellainen käyttö näillä alueilla, joka on haitallista eurooppalaisen hamsterin kannalta.

64. Ranska ei ole säätänyt tällaisista kielloista vaan pyrkinyt tukitoimenpiteillä varmistamaan tätä vastaavan käytön. Tämä on kuitenkin vain toinen keino ohjailla toimintaa luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetyllä tavalla. Ranska on rikkonut tätä säännöstä vain, jos kyseinen keino ei ole riittävän tehokas.

65. Komissio moittii varsinkin tällä tavoin hoidettujen alueiden laajuutta verrattuna eurooppalaisen hamsterin aiempaan levinneisyysalueeseen. Tämä väite on ainakin osittain perusteltu.

66. Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan eli vuonna 2008 vain 60 prosenttia eurooppalaisen hamsterin asuttamista alueista oli maatalouden ympäristötoimenpiteiden kohteena ZAP-alueilla ja uudelleenlevittäytymisalueella. [33] Lajin levittäytymisalueesta loput 40 prosenttia eivät siis olleet sellaisten toimenpiteiden kohteena, jotka Ranskan mukaan ovat välttämättömiä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen jatkuvan käytön varmistamiseksi.

67. Toimenpiteet oli tosin tarkoitus ulottaa myös puuttuville alueille tulevina vuosina vuoteen 2011 mennessä, mutta tällä ei ole merkitystä käsiteltävän kanteen suhteen. Arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on nimittäin otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [34]

68. Komissio kritisoi perustellusti myös sitä, että maataloustoimenpiteet rajoittuvat ZAP-alueisiin ja uudelleenlevittäytymisalueeseen. Uudelleenlevittäytymisalue vastaa aluetta, jolla eurooppalaista hamsteria tavattiin vuonna 2000, mutta tämä ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että hamsterit kaivavat pesiä myös muilla alueilla, jotka ovat suojelun tarpeessa maatalouden aiheuttamien haittojen vuoksi. Nämäkin alueet voivat olla eurooppalaisen hamsterin perinteisellä levinneisyysalueella, jolla Ranskan tietojen mukaan ainakin vuonna 2008 tavattiin yksi hamsterin pesä. [35]

69. Toisin kuin komissio esittää, tämä ei tarkoita, että Ranskan olisi toteutettava maataloustoimenpiteet kattavasti eurooppalaisen hamsterin perinteisellä levinneisyysalueella kokonaisuudessaan. Mikäli kannan kehityksen seurantaa pidetään asianmukaisena, riittäisikin, jos näitä toimenpiteitä sovellettaisiin tiedossa oleviin hamsterin pesiin. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ei edellytetä toimenpiteiden toteuttamista siellä, missä hamsterin pesiä ei tavata.

70. Ranska on siis laiminlyönyt luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaiset velvoitteensa, koska eurooppalaisen hamsterin hyväksi toteutetut maatalouden ympäristötoimenpiteet käsittävät vain 60 prosenttia tämän lajin asuttamista alueista ja koska niitä ei ole sovellettu ZAP-alueiden ja uudelleenlevittäytymisalueen ulkopuolisiin esiintymiin.

33 – Ks. Ranskan hallituksen tiedonanto 7.4.2009, kanteen liite 7, s. 98.

34 – Asia C-504/06, komissio v. Italia, tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-118*, 24 kohta); asia C-241/08, komissio v. Ranska, tuomio 4.3.2010 (Kok., s. I-1697, 59 kohta) ja asia C-458/08, komissio v. Portugali, tuomio 18.11.2010 (Kok., s. I-11599, 81 kohta).

35 – Kyseisenä vuonna koko perinteiseltä levinneisyysalueelta löydettiin 7.8.2008 päivätyn tiedonannon mukaan 643 eurooppalaisen hamsterin pesää, uudelleenlevittäytymisalueelta sitä vastoin vain 642, ks. kannekirjelmän liite 6, s. 91 ja 92.

71. Kyseenalaista on myös se, ovatko Ranskan toteuttamat toimenpiteet sinänsä riittävän tehokkaita.

72. Eurooppalaisen hamsterin heikon suojelun tason vuoksi Ranskan viranomaiset katsovat, että nykyiset esiintymät ovat liian pieniä selviytyäkseen ajan mittaan. Niiden mukaan ajan mittaan elinkelpoisia ovat vain vähintään 1 500 yksilön populaatiot yhtenäisellä asuinalueella. Kolmea ZAP-aluetta on hoidettava siten, että kullakin niistä asuu tulevaisuudessa tämänsuuruinen populaatio.

73. Vuosina 2007–2010 Ranskan toteuttamat toimenpiteet ZAP-alueilla eivät kuitenkaan yltäneet tavoitteeseen.

74. Vuonna 2007 pesiä oli yhteensä 230, vuonna 2008 231, vuonna 2009 vain 161 ja vuonna 2010 lukumäärä nousi 298:aan. Jokainen pesä vastaa yhtä eläintä. Jos tämä kehityssuunta jatkuu, on mahdollista toivoa, että hamsterikanta on ajan mittaan jälleen kokonsa puolesta elinkelpoinen. Tällöin Ranskan toteuttamat toimenpiteet olisivat mahdollisesti riittäviä.

75. Tarkasteltaessa lukuja tarkemmin käy kuitenkin ilmi, että myönteinen kehitys keskittyy harvoille alueille, joilla ilmeisesti vallitsevat eurooppalaisen hamsterin kannalta erityisen suotuisat olosuhteet. Näitä alueita ovat Geispolsheimin kunta, erityisesti vesiensuojelualueen seutu,[36] sekä Obernain maatalousoppilaitos.[37] Näillä kahdella alueella tavattiin viimeksi tehdyssä laskennassa yhteensä 267 pesää, joista osa ilmeisesti sijaitsi ZAP-alueiden ulkopuolella. Muilla alueilla esiintymät sitä vastoin joko pysyvät ennallaan tai pienenevät edelleen.

76. ZAP-alueiden lisäksi dokumentoidaan kantojen kehitystä niin sanotuilla ydinalueilla. Näillä alueilla pesien määrä väheni 1 167:stä vuonna 2001 174:ään vuonna 2007. Seuraavina vuosina pesien määrä kasvoi jälleen hieman: ensin 209:ään, sitten 244:ään ja viimeksi 261:een. Myös tähän kehitykseen vaikuttavat kuitenkin huomattavasti Geispolsheimin ja Obernain poikkeusalueet.

36 – Tämä alue mainitaan julkaisussa *Plan de conservation 2007–2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009* (s. 121 ja 122) esimerkkinä myönteisestä kehityksestä, kun alueen hoito on ajan mittaan asianmukaista.

37 – Ks. *Plan de conservation 2007–2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, kanteen s. 117 sekä Ranskan hallituksen tiedonanto vuoden 2010 luvuista. Tällä oppilaitoksella on eurooppalaista hamsteria koskevan toimintaohjelman eri osioissa ilmeisen suuri merkitys, ks. "Plan d'action pour le Hamster commun (*Cricetus cricetus*) en Alsace", osa 1, 2007–2011, s. 8, 21, 47 ja 53 (toimenpiteet A2-5 ja A2-8).

77. Tämän perusteella voidaan päätellä, ettei Ranskan strategia, jonka mukaan 20 prosenttia maasta käytetään korsiviljan ja 2 prosenttia mailasen viljelyyn, riitä varmistamaan eurooppalaisen hamsterin esiintymien suotuisaa suojelun tasoa Alsacessa. Tarvitaan muitakin elementtejä, joita ilmeisesti Geispolsheimissa ja Obernaissa on.

78. Tämän päätelmän puolesta puhuu myös asiakirja, jossa Ranskan hallitus esittelee strategiansa perusteet. Strategia perustuu kokeisiin, jotka osoittivat, että kun viljelyalasta varattiin 20–30 prosenttia korsiviljan ja 2–4 prosenttia mailasen viljelyyn, hamsterin pesien lukumäärä kasvoi. [38] Tavoitteet – 20 prosenttia korsiviljan ja 2 prosenttia mailasen viljelyyn – ovat kuitenkin näiden arvojen alarajalla. Lisäksi on huomattava, että kokeissa verrattiin ainoastaan kolmea aluetta, joilla viljelykiintiöt olivat edellä mainitut, yhdeksään muuhun alueeseen, joilla ei viljelty mailasta juuri lainkaan ja korsiviljaakin huomattavasti vähemmän.

79. Ilmeisesti huomioon ei otettu muita toimenpiteitä, kuten yrttien viljelyä peltojen suojakaistoilla tai viljakaistaleiden kesannointia. [39]

80. Istunnossa Ranskan hallitus tähdensi perustellusti, ettei hamsteria tule suojella keinotekoisilla pienillä suojelualueilla vaan tosiasiallisesti käytössä olevilla maatalousmailla. Heikon suojelun tason vuoksi voi kuitenkin olla väliaikaisesti tarpeen suojella lajia erityisen voimakkaasti, kunnes populaatiot ovat jälleen riittävän suuria.

81. Ranskan mukaan kuitenkaan tavoite, jonka mukaan on luotava ajan mittaan elinkelpoisia populaatioita, ei perustu luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohtaan vaan menee sitä pidemmälle.

82. Luontodirektiivillä tavoiteltu eurooppalaisen hamsterin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen jatkuva ekologinen toiminnallisuus [40] kuitenkin edellyttää, että lajin populaatiot ovat ajan mittaan elinkelpoisia. Tämän vuoksi näiden paikkojen suojelulla on pyrittävä säilyttämään elinkelpoiset populaatiot tai saattamaan ne ennalleen.

83. Jos lajin suojelun taso on epäsuotuisa vain siksi, että laji on alttiina tietyille uhkille, saattaa riittää, jos lajin kantaa suojellaan näiden tekijöiden suhteen. Jos lajin populaatiot kuitenkin – kuten esillä olevassa asiassa – ovat

38 – Vastineen liite 4.

39 – Ks. mahdollisten toimenpiteiden luettelo edellä alaviitteessä 8 mainitussa luonnoksessa eurooppalaisen hamsterin suojelua koskevaksi eurooppalaiseksi toimintasuunnitelmaksi, s. 24.

40 – Ks. edellä 33 ja 34 kohta.

niin pieniä, että ne voivat luonnollisten kannan vaihtelujen vuoksi kuolla sukupuuttoon, tehokkaalla suojelujärjestelmällä on pyrittävä nostamaan kantaa riittävästi.

84. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelun on siis oltava omiaan varmistamaan lajin selviytyminen ajan mittaan kyseisellä alueella. Tämä tarkoittaa varsinkin sitä, että liian pienten populaatioiden tapauksessa hamsterin pesiä ympäröivää elinympäristöä on hoidettava siten, että hamsterikannat elpyvät riittävästi.

85. Toisin kuin Ranska esittää, tätä ei myöskään aseteta kyseenalaiseksi luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa. Siinä säädetään, että direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Nämä seikat on siksi huomioitava suojelutoimenpiteitä kehitettäessä. Suotuisaa suojelun tasoa koskevaa tavoitetta ei kuitenkaan aseteta kyseenalaiseksi 2 artiklan 3 kohdassa. Näin ollen tiukasti suojeltujen lajien suojelemiseksi toteutettujen toimenpiteiden on näiden seikkojen huomioon ottamisesta huolimatta oltava riittäviä, jotta suotuisa suojelun taso säilytetään tai saatetaan ennalleen. Näin ei ole asianlaita nyt käsiteltävässä asiassa.

86. Komissio moittii lisäksi sitä, että eurooppalaisen hamsterin tilannetta heikentää nitraattidirektiivin [41] vaatimusten noudattamatta jättäminen. Se perustelee näkemystään eurooppalaisen hamsterin suojelua koskevalla Ranskan viranomaisten asiakirjalla. [42] Siinä vaaditaan hyviä maatalouden käytäntöjä ja erityisesti nitraattidirektiivin noudattamista. Komission mukaan erityisen tärkeää on huolehtia talvikasvustosta herkillä alueilla.

87. On kuitenkin riidatonta, ettei nyt käsiteltävän asian kohteena ole nitraattidirektiivin rikkominen. Myöskään komission väitteistä ja sen esittämästä asiakirjasta ei käy ilmi, miksi nitraattidirektiivin noudattaminen tai talvikasvusto on välttämätön eurooppalaisen hamsterin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelun kannalta. Tältä osin komission näkemystä ei siis voida hyväksyä.

88. On kuitenkin todettava, että Ranska on laiminlyönyt luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaiset velvoitteensa myös sikäli, että eurooppalaisen hamsterin hyväksi toteutetut maatalouden ympäristötoimenpiteet ovat riittämättömiä,

41 – Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1).

42 – Balland, *Définition et gestion du milieu particulier du grand hamster d'Alsace*, 14.2.2008, IGE/08/001, s. 5 ja sitä seuraavat sivut.

jotta niiden myötä kehittyisi ajan mittaan elinkelpoisia populaatioita.

C *Kaupunkisuunnittelua koskevat toimenpiteet*

89. Eurooppalaisen hamsterin pesiä ja niitä ympäröivää elinympäristöä on suojeltava myös kaupunkisuunnittelua koskevilla toimenpiteillä. Kaupunkisuunnitteluun liittyvien tekijöiden arviointi on yksinkertaisempaa kuin maataloustoimenpiteiden arviointi, koska hamsterin selviytyminen ei riipu tietyistä kaupunkisuunnittelua koskevista toimenpiteistä. Siksi on riittävää varmistaa, että kaupunkisuunnittelussa säästetään kyseiset alueet.[43] Ranska mainitsee tältä osin useita toimenpiteitä:

– eurooppalaisen hamsterin suojelua koskevat yleiset säännökset

– ZAP-alueilla, joiden pinta-ala on yhteensä 3 285 hehtaaria, maankäyttöön ei saa tehdä muutoksia maataloutta lukuun ottamatta[44]

– uudelleenlevittäytymisalueella, jonka pinta-ala on 77 000 hehtaaria eli 49 prosenttia hamstereiden aiemmin käyttämistä alueista, yli hehtaarin suuruista aluetta koskevissa hankkeissa on osoitettava, ettei hanke aiheuta haittaa hamstereille[45]

– eurooppalaisen hamsterin perinteisellä levinneisyysalueella, jonka pinta-ala on 139 000 hehtaaria eli 89 prosenttia hamstereiden aiemmin käyttämistä alueista, 301 kunnan uusissa kaavoitustoimenpiteissä on otettava eurooppalainen hamsteri huomioon[46]

– eurooppalaisen hamsterin kannan kehitystä seurataan ja

– asiasta tiedotetaan.

90. Komissio ei riitauta eurooppalaisen hamsterin suojelua koskevia yleisiä säännöksiä. Se pelkää, että poikkeuksia myönnetään ilman riittäviä korvaavia toimenpiteitä, mutta se ei riitauta kyseistä säännöstä eli Code de l'environnementin (ympäristölain) L. 411-2 §:ää. Siksi on katsottava, että näissä säännöksissä määritellään välttämättömät kiellot, jotka koskevat lisääntymis- ja levähdyspaikkojen

43 – Komissio ei moiti pelkkää elinympäristöjen ja populaatioiden eristämistä kaupunkisuunnittelua koskevilla toimenpiteillä, kuten infrastruktuurihankkeita. Siksi käsiteltävässä asiassa ei tarvitse ratkaista sitä, olisiko tämäntyyppinen haitta vastoin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua.

44 – Vastineen 62 kohta.

45 – Vastineen 63 ja 152 kohta.

46 – Vastineen 68 kohta.

heikentämistä ja hävittämistä kaupunkisuunnittelun toimenpiteillä.

91. Nämä kiellot voivat kuitenkin olla tehokkaita vain, jos kaupunkisuunnittelun toimenpiteistä päätettäessä on tiedossa, vaikuttavatko ne eurooppalaisen hamsterin lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin. Tämä varmistetaan asettamalla erityisiä vaatimuksia kuntien kaavoitustoiminnalle ja tiettyjen hankkeiden hyväksymiselle.

92. Ranskan esittämien kiistattomien tietojen mukaan 301 kuntaa, joiden pinta-ala kattaa 89 prosenttia eurooppalaisen hamsterin perinteisestä levinneisyysalueesta, on velvollisia teettämään hamstereita koskevan selvityksen uudistaessaan kaavoitusasiakirjansa (document de planification de l'urbanisme). Näissä kuntien on edistettävä säästeliästä alueiden käyttöä ja suojeltava alueet, jotka ovat lajin kannalta suotuisia.

93. Kyseinen menettely voi johtaa siihen, että tietyt alueet jätetään kokonaan rakentamatta hamstereiden suojelemiseksi. Näin on ilmeisesti toimittu varsinkin hyvin rajatuilla ZAP-alueilla mutta myös muualla.

94. Uudelleenlevittäytymisalueella, joka käsittää suuren osan perinteisestä levinneisyysalueesta, yli hehtaarin suuruisen alueen hankkeissa sovelletaan lisäksi erityisiä tutkimisvelvoitteita. Tällaisissa hankkeissa ei siis voi luottaa yksinomaan siihen, ettei kaavoitustoimenpiteissä mainita hamsteriesiintymää lainkaan, vaan ennen luvan myöntämistä on tutkittava, vaikuttavatko toimenpiteet hamsterin pesiin.

95. Komission mielestä kyseessä ei ole tiukka suojelujärjestelmä varsinkaan siksi, että rakennustoimenpiteiden ulkopuolelle jätetyt alueet ja ZAP-alueet ovat kaiken kaikkiaan liian suppeita. Komissio ei kuitenkaan ota huomioon, että nämä tutkimisvelvoitteet yhdessä säännösten kanssa voivat periaatteessa estää sen, että hamsterin pesiä vahingoitetaan ja hävitetään kyseisillä alueilla. Jos tutkimukset tehdään huolellisesti ja objektiivisesti, pitäisi olla tiedossa, missä hamsterin pesiä esiintyy tai saattaa esiintyä ja missä on siksi syytä toimia erityisen varovaisesti.

96. Sen sijaan alueet, jotka ainoastaan saattavat soveltua hamstereiden käyttöön, eivät – kuten edellä jo totesin [47] – luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan

47 – Ks. edellä 50 kohta.

nojalla tarvitse erityistä suojelua. Niinpä näille alueille ei tarvitse myöskään määrätä rakennuskieltoja.

97. Komissio moittii lisäksi sitä, ettei pienempiä hankkeita tarvitse säännösten mukaan tutkia.

98. Väite on erityisen merkityksellinen sellaisten alueiden tapauksessa, jotka joutuivat liian pitkälle menevän kaavoituksen kohteeksi ilman hamstereihin kohdistuvien vaikutusten tutkimista. On myös mahdollista, että kaavoituksen ja rakentamisen välisenä aikana alueelle muuttaa hamstereita, minkä vuoksi siellä on pesiä. Lisäksi on todettava, että uudelleenlevittäytymisalueen ulkopuolella suurempiakaan hankkeita ei tarvitse tutkia erityisesti.

99. Toimivaltaisten viranomaisten tiedotustoiminta ja eurooppalaisen hamsterin kannan kehityksen seuranta voivat osaltaan vaikuttaa siihen, että myös näillä alueilla hamsterin pesät havaitaan ajoissa, jotta niiden vahingoittaminen ja hävittäminen voidaan välttää. Tiedotustoiminnalla ihmisten mielenkiinto ohjataan hamstereille aiheutuvaa haittaa koskevaan riskiin, ja hamsterikannan seuranta voi osaltaan edistää esiintymien havaitsemista ajoissa. Heti kun esiintymät ovat tiedossa, lakisääteisillä suojelutoimenpiteillä, joita komissio ei ole riitauttanut, on estettävä rakennustoimenpiteistä seuraava pesien ja niitä ympäröivän elinympäristön vahingoittuminen.

100. Tämä suojelujärjestelmä vaikuttaa lähtökohtaisesti riittävältä kaupunkisuunnittelusta aiheutuviin haittoihin nähden. Se ei kuitenkaan ollut vielä valmis perustellulle lausunnolle asetetun määräajan päättyessä 6.8.2008. Ranskan hallitus ilmoitti 7.8.2008, että yhtä ZAP-aluetta ei ole vielä tunnustettu ja että vaatimuksia, jotka koskevat uudelleenlevittäytymisalueella toteutettavia hankkeita ja eurooppalaisen hamsterin perinteisellä levinneisyysalueella sijaitsevien kuntien kaavoitustoimintaa, ei ollut vielä lyöty lukkoon. [48]

101. Ilman näitä toimenpiteitä ei ollut takeita siitä, että eurooppalaisen hamsterin suojelua koskevat säännökset oli pantu järjestelmällisesti täytäntöön. Niiden järjestelmällinen täytäntöönpano on kuitenkin välttämätön, kun otetaan huomioon heikko suojelun taso.

102. Ranska on siis laiminlyönyt luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaiset velvoitteensa myös sikäli, että johdonmukaiset ja yhteensovitetut ennaltaehkäisytoimet eurooppalaisen hamsterin suojelemiseksi olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikaan vielä puutteellisia kaupunkisuunnitteluhankkeista johtuviin haittoihin nähden.

48 – Kannekirjelmän liite 6, s. 91.

V Oikeudenkäyntikulut

103. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komission vaatimukset on hyväksyttävä olennaisilta osin, Ranska on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

104. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisia velvoitteitaan,

   – koska eurooppalaisen hamsterin (*Cricetus cricetus*) hyväksi toteutetut maatalouden ympäristötoimenpiteet käsittävät vain 60 prosenttia tämän lajin asuttamista alueista ja koska niitä ei ole sovellettu ensisijaisten toiminta-alueiden ja uudelleenlevittäytymisalueen ulkopuolisiin esiintymiin

   – koska eurooppalaisen hamsterin hyväksi toteutetut maatalouden ympäristötoimenpiteet ovat riittämättömiä, jotta niiden myötä kehittyisi ajan mittaan elinkelpoisia populaatioita ja

   – koska johdonmukaiset ja yhteensovitetut ennaltaehkäisytoimet eurooppalaisen hamsterin suojelemiseksi olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikaan vielä puutteellisia kaupunkisuunnitteluhankkeista johtuviin haittoihin nähden.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.