KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 20. jaanuaril 2011 [1]

I. Sissejuhatus

1. Alates 1994. aastast kehtivad liikide kaitset reguleerivad sätted, mis sisalduvad nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivis 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta [2] (edaspidi „loodusdirektiiv"). Ometigi ei ole paljude liikide kaitsestaatus soodne. [3]

2. Prantsusmaal Strasbourgi piirkonnas on Euroopa hamstri (*Cricetus cricetus*) kaitsestaatus koguni märkimisväärselt halvenenud. [4] Selle suundumuse tõttu saabus Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse konventsiooni [5] sekretariaadile valitsusvälise organisatsiooni kaebus, mida vaadatakse praegu läbi. [6]

3. Kaitsestaatuse halvenemist silmas pidades väidab ka komisjon, et Prantsusmaa ei ole loodusdirektiivi Euroopa hamstri osas nõuetekohaselt üle võtnud. Komisjon on seisukohal, et Prantsusmaa meetmed ei ole piisavad, et tagada Euroopa hamstri asurkondade säilimine tulevikus. Käesoleva asja muudab keeruliseks asjaolu, et määrav säte – loodusdirektiivi artikkel 12 – ei sisalda üldist kohustust tagada kaitstud liikide soodne kaitsestaatus, vaid näeb üksnes ette teatavate keeldude kehtestamise.

4. Küsimust, millised nõuded tuleb eeltoodut silmas pidades esitada Euroopa hamstri kaitsele, on küll vaja hinnata Euroopa hamstri

1 – Algkeel: saksa.

2 – EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102; määrav on loodusdirektiivi redaktsioon, mida on muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga, millega kohandatakse direktiive 73/239/EMÜ, 74/557/EMÜ ja 2002/83/EÜ keskkonna valdkonnas seoses Bulgaaria ja Rumeenia ühinemisega (ELT 2006, L 363, lk 368).

3 – Vt komisjoni aruanne vastavalt loodusdirektiivi artiklile 17, KOM(2009) 358 (lõplik), ja selle juurde kuuluv veebisait http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17.

4 – Liigi kaitsestaatus on aga ebasoodne ka Saksamaal, vt Baden-Württembergi liidumaa parlamendi trükis 14/6976, lk 3 jj.

5 – Avati allkirjastamiseks 19. septembril 1979, ETS nr 104 (EÜT 1982, L 38, lk 3; ELT eriväljaanne 11/14, lk 282).

6 – Vt viimati alalise komitee 6.–9. detsembri 2010. aasta 30. istungiks ettevalmistatud töödokument, *Summary of case files and complaints*, T-PVS(2010)02revE, 15.10.2010, lk 6.

erivajaduste alusel, kuid põhimõtteliselt tekivad sarnased küsimused ka paljude teiste liikide puhul, mille kaitsmiseks näeb loodusdirektiiv ette range kaitse süsteemi: näiteks teatavate nahkhiireliikide või Euroopa metskassi (*Felis silvestris*) puhul.

II. Õiguslik raamistik

A. *Berni konventsioon*

5. Liit on 19. novembril 1979 Bernis allkirjastamiseks avatud Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse konventsiooni (edaspidi „Berni konventsioon") osalisriik. [7]

6. Konventsiooni artikli 4 lõige 1 sätestab elupaikade kaitse kohustuse:

„1. Konventsiooniosalised võtavad asjakohaseid ja vajalikke õigus- ja haldusmeetmeid, et tagada looduslike taime- ja loomaliikide, eelkõige I ja II lisas nimetatud liikide ning ohustatud looduslike elupaikade kaitse.

2. Konventsiooniosalised võtavad oma planeerimis- ja arengupoliitikas arvesse eelmise lõike alusel kaitstud alade kaitsenõudeid, et ära hoida või vähendada võimalikult palju selliste alade kahjustamist.

3. Konventsiooniosalised kohustuvad pöörama erilist tähelepanu nende alade kaitsele, mis on olulised II ja III lisas loetletud rändliikidele ning mis asuvad nende rändeteedel talvitumis-, peatumis-, toitumis-, pesitsus- või sulgimispaikadena.

4. Konventsiooniosalised kohustuvad kooskõlastama käesolevas artiklis osutatud looduslike elupaikade kaitseks tehtavaid jõupingutusi, kui need elupaigad asuvad piirialadel."

7 – Nõukogu 3. detsembri 1981. aasta otsus Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni sõlmimise kohta (EÜT 1982, L 38, lk 1; ELT eriväljaanne 11/14, lk 280). Konventsioon on avaldatud EÜT 1982, L 38, lk 3; ELT eriväljaanne 11/14, lk 282.

7. Lisaks sellele sisaldab konventsiooni artikkel 6 sätteid liikide kaitse kohta:

„Konventsiooniosalised võtavad asjakohaseid ja vajalikke õigus- ja haldusmeetmeid, et tagada II lisas loetletud looduslike loomaliikide erikaitse. Nende liikide puhul on eelkõige keelatud järgmine:

a) igasugune tahtlik püüdmine ja pidamine ning tahtlik tapmine;

b) paljunemis- või puhkepaikade tahtlik kahjustamine või hävitamine;

c) looduslike loomaliikide tahtlik häirimine eriti paljunemise, poegade üleskasvatamise ja talvitumise ajal, niivõrd kui selline häirimine on käesoleva konventsiooni eesmärkide seisukohalt oluline;

d) linnumunade tahtlik korjamine loodusest või nende säilitamine, isegi kui need on tühjad;

e) elus või surnud isendite, sealhulgas nende topiste ja nende selgelt äratuntavate kehaosade või nendest valmistatud toodete omamine ja nendega siseriiklikult kauplemine, kui see keeld suurendaks käesoleva artikli mõju."

8. Konventsiooni II lisas on nimetatud ka Euroopa hamster.

9. 27. novembril 2008 võttis konventsiooni alaline komitee vastu soovituse nr 136, mille kohaselt peaksid osalisriigid, kus hamstri asurkonnad on väikesed või vähenemas, töötama Euroopa tegevuskava [8] alusel välja riiklikud tegevuskavad ja viima need ellu.

B. *Loodusdirektiiv*

10. Loodusdirektiivi ja linnustiku kaitse direktiiviga [9] rakendatakse Berni

8 – Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster (Cricetus cricetus, L. 1758), 15.09.2008, dokument T-PVS/Inf (2008) 9.

9 – Nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta, EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98. Konsolideeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/147/EÜ, ELT 2010, L 20, lk 70.

konventsiooni.[10] Loodusdirektiivi artiklis 1 määratletud mõistete seas on eriti huvipakkuv liigi kaitsestaatuse mõiste:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

i) *liigi kaitsestaatus* – asjaomast liiki mõjutavate tegurite summa, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust artiklis 2 nimetatud territooriumil.

Liigi kaitsestaatust loetakse soodsaks, kui:

– asjaomase liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja

– liigi looduslik levila ei ole vähenemas ega vähene tõenäoliselt ka lähitulevikus ning

– selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt ulatuslik elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene;

[…]"

11. Loodusdirektiivi artikkel 2 sisaldab loodusdirektiivi põhimõttelisi eesmärke:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut.

2. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike loomade ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

10 – Teatis Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse konventsiooni kohta (1997–1998) (artikli 9 lõige 2) (esitanud Euroopa Komisjon), SEK (2001) 515 (lõplik). Vt ka nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu Nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajate 19. oktoobri 1987. aasta resolutsioon Euroopa Ühenduse keskkonnaalase poliitika ja tegevusprogrammi jätkamise ja rakendamise kohta (1987–1992), EÜT C 328, punkt 5.1.6. 13. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-75/01: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2003, lk I-1585, punkt 57) ei takista selle konventsiooni arvessevõtmist, sest Euroopa Kohus tuvastas üksnes, et selle konventsiooni ülevõtmine ei kujuta endast loodusdirektiivi ülevõtmist osas, milles direktiivi ulatus on konventsioonist laiem.

3. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmetes võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi."

12. Loodusdirektiivi määrav säte Euroopa hamstri kaitseks sisaldub direktiivi artikli 12 lõikes 1. See on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et kehtestada IV lisa punktis a loetletud loomaliikide range kaitse süsteem nende looduslikul levilal, keelates:

a) kõik nende liikide isendite looduses tahtliku püüdmise või tapmise viisid;

b) nende liikide tahtliku häirimise, eelkõige nende paljunemise, järglaste kasvatamise, talvitumise ja rände ajal;

c) munade tahtliku hävitamise või loodusest võtmise;

d) paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise."

13. Loodusdirektiivi IV lisa punktis a on nimetatud ka Euroopa hamster.

C. Prantsuse õigus

14. Prantsusmaa võttis loodusdirektiivi artikli 12 üle eeskätt 23. aprilli 2007. aasta määrusega, millega määratakse kindlaks kogu riigi territooriumil kaitstud maismaaimetajate loetelu ja nende kaitse tingimused [11] (edaspidi „23. aprilli 2007. aasta määrus"). Artikli 2 lõige 2 reguleerib paljunemis- ja puhkepaikade kaitset:

„Loomade paljunemis- või puhkepaikade hävitamine, mõjutamine või kahjustamine on keelatud Prantsusmaa mandriosa paikades, kus leidub liigi asurkondi ja mida tuleb pidada olemasolevate populatsioonide põhiasurkondade looduslikuks liikumisalaks. Keeldu kohaldatakse füüsikaliste ja bioloogiliste tingimuste suhtes, mis on asjaomasele liigile vajalikud paljunemiseks või puhkamiseks ja mida kõnealune liik üksteisele järgnevate kasvutsüklite vältel paljunemiseks või puhkamiseks tõepoolest kasutab või kasutada võib, ja kui hävitamine, mõjutamine või kahjustamine

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* n° 108, 10.5.2007, lk 8367, tekst nr 152.

võib ohustada nende kasvutsüklite edukat lõpuleviimist."

III. Asjaolud, kohtueelne menetlus ja poolte nõuded

15. Tuginedes kaebusele, mis oli esitatud seoses Euroopa hamstri populatsioonide kaitsestaatusega Alsace'is, võttis komisjon 2007. aastal ühendust Prantsuse Vabariigi valitsusega. Ilmnes, et Euroopa hamstrite dokumenteeritud urgude arv põhipiirkondades oli märkimisväärselt vähenenud – kui 2001. aastal loendati 1 167 urgu, siis 2007. aastal oli urgude arv kõigest vahemikus 161–174. Seetõttu oli komisjon mures, et Euroopa hamstri asurkonnad võivad lähitulevikus kaduda, ning palus Prantsusmaal esitada ELTL artikli 258 alusel oma seisukoht.

16. Prantsusmaa teatas seepeale Euroopa hamstri kaitseks võetud meetmetest.

17. Kuna komisjoni arvates oli loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d siiski rikutud, esitas komisjon 6. juunil 2008 ELTL artikli 258 alusel põhjendatud arvamuse, milles seadis väidetava rikkumise lõpetamiseks kahekuulise tähtaja.

18. Prantsuse Vabariigi valitsus vastas 7. augusti 2008. aasta kirjaga ja edastas komisjonile hiljem lisateavet. Kuna komisjoni arvates ei olnud see piisav, esitas komisjon 25. septembril 2009 käesoleva hagi.

19. Komisjon palub

– tuvastada, et kuna Prantsuse Vabariik ei ole vastu võtnud liigi *Cricetus cricetus* (Euroopa hamster) ranget kaitset võimaldavate meetmete kava, on Prantsuse Vabariik rikkunud loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi;

– mõista kohtukulud välja Prantsuse Vabariigilt.

20. Prantsuse Vabariik palub

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

21. Pooled esitasid kirjalikud märkused ja 21. oktoobril 2010 toimunud kohtuistungil suulised märkused.

IV. Õiguslik hinnang

22. Pooled on üksmeelel selles, et Euroopa hamstri kaitsestaatus Alsace'is ei ole soodne. Vähemalt alates 2000. aastast on Euroopa hamstri dokumenteeritud urgude arv märkimisväärselt vähenenud ja alasid, kus esineb Euroopa hamstri asurkondi, on tunduvalt vähem. Poolte arvates põhjustab Euroopa hamstri populatsioonide vähenemist kaks tegurit: põllumajandustavad ja linnaehitus. Prantsusmaa meetmed hõlmavad mõlemat tegurit, kuid komisjoni arvates ei ole need loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d nõuete täitmiseks piisavad.

23. Loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et kehtestada IV lisa punktis a loetletud loomaliikide – sealhulgas eeskätt Euroopa hamstri – range kaitse süsteem nende looduslikul levilal. Artikli 12 lõike 1 punkti d kohaselt tuleb selle süsteemiga keelata muu hulgas paljunemis- või puhkepaikade kahjustamine või hävitamine.

24. Võiks arvata, et loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d ülevõtmiseks piisab keeldude kehtestamisest. Ent käesoleval juhul ei pea see paika. Komisjon nõuab Prantsusmaalt pigem meetmete kava Euroopa hamstri kaitseks. Seda lähenemisviisi toetab kohtupraktika.

25. Euroopa Kohus on nimelt sedastanud, et artikli 12 lõike 1 ülevõtmisel ei pea liikmesriigid vastu võtma mitte üksnes igakülgset õiguslikku raamistikku, vaid rakendama ka konkreetseid ja spetsiifilisi kaitsemeetmeid. Lisaks tähendab range kaitse süsteem seda, et võtta tuleb omavahel seostatud ja kooskõlastatud ennetavaid meetmeid. [12]

26. Ei ole veel selgitatud, milliseid erinõudeid tuleb esitada linnaehitusele või põllumajandusele. Need peavad aga olema kooskõlas loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktiga d. Seetõttu peab tegemist olema meetmetega,

12 – 11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-183/05: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 2007, lk I-137, punkt 29 jj). Vt ka 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-518/04: komisjon *vs.* Kreeka (punkt 16).

mis on vajalikud paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise keelu rakendamiseks. See on küsitav eelkõige põllumajanduslikke meetmeid silmas pidades, kuna tegemist ei ole teatavate tavade lihtviisilise keelustamisega, vaid põllumajanduslike alade teatavate majandamisvormide edendamisega.

27. Seetõttu uurin kõigepealt, milliseid meetmeid nõuab Euroopa hamstri kaitseks loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkt d (selle kohta punkt A), seejärel kontrollin, kas Prantsusmaa meetmed on selle sätte nõuete täitmiseks piisavad (selle kohta punkt B).

28. Seejuures tuginen ka loodusdirektiivis ette nähtud liikide kaitse suunistele, mille töötas liikmesriikidega nõu pidades välja komisjoni keskkonna peadirektoraat.[13] Suunised, millele Prantsusmaa ühes punktis tugineb, ei ole küll siduvad, kuid sisaldavad sellegipoolest kasulikke juhiseid määravate sätete tõlgendamiseks.[14]

A. *Loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d tõlgendamine*

29. Loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d järgimiseks vajalike meetmete valikul tuleb juhinduda kõnealuse sätte eri osadest, nimelt kaitstavast esemest ehk paljunemis- ja puhkepaikadest (selle kohta punkt 1), asjaolust, et range kaitse süsteem nõuab keeldude kehtestamist (selle kohta punkt 2), ja asjaolust, et ära tuleb hoida kaitstud paikade kahjustamine või hävitamine (selle kohta punkt 3).

1. Paljunemis- ja puhkepaigad

30. Kaitse ulatuse, eelkõige ruumilise ulatuse määramiseks tuleb esmalt selgitada mõistepaari „paljunemis- või puhkepaigad" tähendust.

13 – Suunised ühenduse tähtsusega loomaliikide range kaitse süsteemi loomiseks vastavalt direktiivile 92/43/EMÜ, veebruar 2007, kättesaadav inglise, prantsuse ja saksa keeles veebisaidil http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home.

14 – Vt viide 14. juuni 2007. aasta otsuses kohtuasjas C-342/05: komisjon *vs.* Soome (EKL 2007, lk I-4713, punkt 30).

31. Euroopa hamstri puhul hõlmab paljunemine paaritumist ja pesa ehitamist, [15] kuid arvestada tuleb ka järglaste üleskasvatamist, [16] kuna pojad aitavad liigi säilimisele kaasa vaid siis, kui nad elavad nii kaua, et suudavad ise paljuneda. Puhkepaigad määratletakse aladena, mis on looma või loomade rühma ellujäämiseks vajalikud mitteaktiivse etapi vältel. Puhkepaigad hõlmavad loomade poolt puhkamiseks loodud struktuure. [17]

32. Kui soovitaks kaitsta vaid konkreetset kohta, kus Euroopa hamstrid paljunevad või puhkavad, võiks kaitse piirduda hamstrite urgudega. Nii kitsalt ei saa paljunemis- ja puhkepaikade kaitset siiski mõista, kui pidada nende mõistete tõlgendamisel silmas loodusdirektiivi eesmärke. [18]

33. Vastavalt loodusdirektiivi artikli 2 lõigetele 1 ja 2 on direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud sätete eesmärk säilitada või taastada ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodne kaitsestaatus. Loodusdirektiivi artikli 1 punkti i kohaselt on liigi kaitsestaatus soodne, kui asjaomase liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas püsinud elujõuline pikema aja jooksul ja liigi looduslik levila ei ole vähenemas ega vähene tõenäoliselt ka lähitulevikus.

34. Paljunemis- ja puhkepaikade kaitse peab tagama, et paljunemis- ja puhkepaigad saavad aidata kaasa asjaomase liigi soodsa kaitsestaatuse säilitamisele või taastamisele. Komisjon käsitab seda püsiva ökoloogilise toimivuse tagamisena. [19] Paljunemis- ja puhkepaigad peavad pakkuma kõike, mis on asjaomase liigi puhul vajalik edukaks paljunemiseks ja segamatuks puhkuseks. [20] 23. aprilli 2007. aasta määruse artikli 2 lõige 2, millega Prantsusmaa võttis üle loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d, piiritles kaitse ulatuse üsnagi sarnasel viisil.

15 – Vt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 42, punkt 57.

16 – Vt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 42, punkt 58.

17 – Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 42, punkt 59.

18 – Vt kohtujurist Léger' 25. oktoobri 2001. aasta ettepanek kohtuasjas C-103/00: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2002, lk I-1147, ettepaneku punkt 43) ja 21. septembri 2006. aasta ettepanek kohtuasjas C-183/05: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 2007, lk I-137, ettepaneku punkt 25).

19 – Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 50, punkt 62.

20 – Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 45, punkt 53.

35. Eelkirjeldatud lähenemisviis toob kaasa selle, et arvestada tuleb kaitstud liikide erinevate ökoloogiliste vajaduste ja strateegiate mitmekesisust ning et kaitsemeetmetes peavad kajastuma mitmesugused valdavad tingimused. [21]

36. Komisjoni suunistes tehakse seetõttu õigustatud ettepanek tõlgendada väikese tegevusraadiusega liikide puhul paljunemis- ja/või puhkepaikade mõistet ulatuslikumalt (laiemalt). Sellised liigid, nt Euroopa hamster, võivad erinevalt suure tegevusraadiusega liikidest kasutada isoleeritud paljunemis- ja puhkepaiku ilma vahetusse lähedusse jäävate hädavajalike toitumispaikadeta äärmisel juhul vaid ajutiselt puhkeotstarbel. Kui nad jääksid sinna pikemaks, sureksid nad nälga. Seetõttu tuleb paljunemis- ja puhkepaikade kaitse raames kaitsta ka Euroopa hamstri ellujäämiseks ja paljunemiseks vajalikke elupaiku urgude vahetus läheduses.

37. Kaitsemeetmete vajalik sisu sõltub lisaks otsustaval määral kaitstava liigi kaitsestaatusest. Kui liigi kaitsestaatus on soodne, võib piisata sellest, kui näha loodusdirektiivi artikli 12 lõikes 1 nimetatud keelud ette abstraktselt ja teostada liigi üle järelevalvet. Ebasoodsa kaitsestaatuse puhul tekivad aga liikmesriikide ulatuslikumad kohustused, kuna kaitse süsteem peab aitama soodsat kaitsestaatust taastada. Väga ebasoodsa kaitsestaatusega liigi puhul – nagu Euroopa hamster Alsace'is – nõuab paljunemis- ja puhkepaikade kaitse seega laia piiritlemist, et hoida ära liigi hävimine ja paikade toime kadumine. Võimaluse korral tuleb kaitsemeetmed võtta konkreetselt asjaolude suhtes, mis on ebasoodsa kaitsestaatuse põhjustanud.

38. Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikade selliselt tõlgendatud kaitse, mis hõlmab ka vahetusse lähedusse jäävaid elupaiku, vastab rahvusvahelisest õigusest tulenevatele liidu kohustustele, mida tuleb täita loodusdirektiiviga. Berni konventsiooni artikli 4 ja II lisa kohaselt tuleb võtta asjakohaseid ja vajalikke õigus- ja haldusmeetmeid, et tagada looduslike taime- ja loomaliikide kaitse, eelkõige konventsiooni II lisas nimetatud Euroopa hamstri kaitse.

21 – Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 41, punkt 55.

39. Liidu teisese õiguse sätteid tuleb võimaluse korral tõlgendada kooskõlas rahvusvahelisest õigusest tulenevate liidu kohustustega. [22] See kehtib eeskätt loodusdirektiivis Euroopa hamstrit puudutavate sätete puhul. Nendega tuleb võimalikult suures ulatuses täita Berni konventsiooni artiklis 4 sätestatud kohustus kaitsta asjaomase liigi elupaiku, kuigi Euroopa hamstri puhul on liit Berni konventsiooni selle aspekti täitnud ainult paljunemis- ja puhkekohtade osas. [23]

40. Omavahel seostatud ja kooskõlastatud ennetavaid meetmeid võttes laieneb Alsace'is paiknevate Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikade kaitse, mis on ette nähtud loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktis d, seega kõnealuse liigi urgudele ja nende vahetus läheduses olevatele elupaikadele.

22 – 10. septembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-61/94: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1996, lk I-3989, punkt 52); 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-341/95: Bettati (EKL 1998, lk I-4355, punkt 20); 1. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-286/02: Bellio F.lli (EKL 2004, lk I-3465, punkt 33); 7. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-306/05: SGAE (EKL 2006, lk I-11519, punkt 35) ja 14. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-161/08: Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (EKL 2009, lk I-4075, punkt 38).

23 – Teiste liikide puhul kohaldatakse seevastu loodusdirektiivi artiklite 4–6 kohast alade kaitset, mis hõlmab sõnaselgelt ka liikide teisi elupaiku.

2. Keelu mõiste

41. Vajalikke kaitsemeetmeid piiratakse seeläbi, et range kaitse süsteem peab loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 kohaselt hõlmama keelde. Vajalike meetmetega ei tule seetõttu reguleerida looduslikke muutusi.

42. Keelud võivad seevastu hõlmata inimtegevust. Euroopa Kohus on juba selgitanud, et loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d kohased meetmed ei ole piiratud keeldudega tegelikus tähenduses, vaid hõlmavad ka meetmeid nende rakendamiseks [24] või liigi üle järelevalve teostamiseks. [25]

43. Prantsuse Vabariigi valitsuse arvates nõuab komisjon aga meetmeid, mis lähevad loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d kohaselt vajalikest keeldudest ja nende rakendamisest või järelevalve teostamisest kaugemale. Prantsuse Vabariigi valitsus tugineb seejuures juba mainitud suunistele, mille kohaselt ei näe kõnealune säte ette proaktiivseid

24 – 30. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-103/00: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2002, lk I-1147, punkt 32 jj).

25 – Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 32.

meetmeid elupaikade majandamiseks, näiteks teatavate liikide elupaikade taastamist või parandamist. [26]

44. Seda seisukohta kinnitab suurel määral asjaolu, et sellised meetmed seostatakse eelkõige loodusdirektiivi artiklites 4–6 sätestatud alade kaitsega. [27] See ei välista aga automaatselt proaktiivsete meetmete kaasamist artikli 12 lõikes 1 ette nähtud liikide kaitsesse. Öeldu kehtib eelõige selliste liikide puhul nagu Euroopa hamster, kelle jaoks ei ole selliseid kaitsealasid ette nähtud.

45. Olulisem on mõte, et keeldudel on kaitsev olemus ja seetõttu on nende esmane eesmärk hoida ära olemasoleva seisundi halvenemine. Keelud võivad siiski aidata elupaiku ka taastada või parandada, andes võimaluse positiivsete looduslike muutuste toimumiseks.

46. Lisaks sellele saavad liikide kaitset puudutavad keelud avaldada loomulikult mõju ka elupaikade majandamisele. Euroopa hamstri kaitset silmas pidades võib näiteks kõne alla tulla põllumajanduses sügavkündmise keelu kehtestamine, kuna sügavkünd võib Euroopa hamstri urud hävitada. [28]

47. Lõpuks võib keelde kujundada sedavõrd ulatuslikena, et need on sama hästi kui võrdväärsed käskudega – seda juhul, kui need lubavad veel vaid konkreetset soovitud tegevust. Soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise eesmärgiga oleks vastuolus, kui keelu mõiste – ja seega range kaitse süsteem – ei hõlmaks tegevuse suunamise sellist vormi, juhul kui asjaomase liigi konkreetsed elutingimused asjaomaseid meetmeid nõuavad.

3. Vajalikud meetmed kahjustamise või hävitamise ärahoidmiseks

48. Seega on otsustav, milliseid inimtegevuse vorme peab Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikade kahjustamise või hävitamise keeld ära hoidma.

49. Selles osas tuleb samuti lähtuda paljunemis- ja puhkepaikade püsivast ökoloogilisest

26 – Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 22, punkt 61; lk 28, punkt 10; lk 31, punkt 19, ja lk 44, punkt 49.

27 – Vt nt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud suunised, lk 22.

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

toimivusest.[29] Seetõttu tuleb pidada kahjustamiseks või hävitamiseks tegevust, mis kõnealust toimivust kahjustab või selle hävitab.

50. Meetmed ei ole seevastu vajalikud aladel, kus Euroopa hamstrite asurkondi ei leidu. Sellised meetmed on kindlasti otstarbekad, et tagada Euroopa hamstri naasmine nendesse elupaikadesse, ja seega on need kõnealuse liigi soodsa kaitsestaatuse taastamiseks Alsace'is tervikuna ilmselt ka vajalikud. Loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d kohaselt nõutavad meetmed hõlmavad siiski vaid olemasolevate populatsioonide paljunemis- ja puhkepaiku. Komisjon ei ole väitnud, et nende konkreetsete populatsioonide soodne kaitsestaatus nõuaks teatavaid majandamisvorme urgude vahetust lähedusest väljapoole jäävate alade puhul, ja see on ka ebatõenäoline.

51. Vastupidi repliigis esitatud märkustele ei saa komisjon Euroopa hamstri varasemate asurkondade taastamise kohustuse puhul vähemalt käesolevas menetluses tugineda ka sellele, et varasemal ajal ei olnud Prantsusmaa Euroopa hamstrit ehk piisavalt kaitsnud. Nimelt tuli Euroopa hamstri suhtes kehtestada juba 1994. aastal range kaitse süsteem ja ei saa välistada, et varasema aja tegematajätmistest võib tuleneda liikmesriikide heastamiskohustus.[30] Ent komisjon ei nõudnud heastamist ei kohtueelses menetluses ega hagis, vaid vihjamisi alles repliigis. See on menetluse eseme lubamatu laiendamine.[31]

52. Lõpuks tuleb viidata sellele, et Prantsusmaa märgib õigusega, et loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkt d ei sisalda kohustust saavutada teatud tulemus. Liikide kaitsestaatus sõltub liiga paljudest looduslikest teguritest, mistõttu ei saa liikmesriik tagada asurkondade osas konkreetseid arvulisi näitajaid.

53. Siiski ei ole piisav, et asjaomased asutused seavad „endale tõsiselt eesmärgiks" hoida ära paljunemis- ja puhkekohtade kahjustamine või hävitamine, nagu soovitab Prantsusmaa, tuginedes linnustiku kaitse direktiivi artikli 4

29 – Vt eespool, punkt 33 jj.

30 – Vt 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-418/04: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 2007, lk I-10947, punkt 82 jj) seoses tegematajätmistega võimaliku linnukaitseala puhul. Sama tuleneb ka kohtupraktikast, mis käsitleb omavahendite ülekandmist liidule, vt 15. detsembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-239/06: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2009, lk I-11913, punkt 56 jj) ja 15. detsembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-284/05: komisjon *vs.* Soome (EKL 2009, lk I-11705, punkt 55 jj).

31 – Vt 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-186/06: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2007, lk I-12093, punkt 15 jj ja seal viidatud kohtupraktika).

lõike 4 teise lause kohta tehtud otsusele.[32] Selle sätte kohaselt on väljaspool kaitsealasid piisav pelgast „püüdmisest", samal ajal kui loodusdirektiivi artikli 12 lõige 1 nõuab range kaitse süsteemi. Selline süsteem peab olema põhimõtteliselt sobiv, et hoida tõhusalt ära paljunemis- ja puhkepaikade igasugune kahjustamine või hävitamine, mis võib avaldada kahjulikku mõju soodsa kaitsestaatuse säilitamisele või taastamisele.

54. Isendite arvuline muutus ei ole seega küll sobiv loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d rikkumise otseseks tõendamiseks, kuid seda saab kasutada kaudse tõendina võetud meetmete tõhususe kohta.

55. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkt d nõuab omavahel seostatud ja kooskõlastatud ennetavaid meetmeid, mis hoiavad tõhusalt ära sellised inimtegevuse vormid, mis Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikadeks olevate urgude ja nende vahetusse lähedusse jäävate elupaikade ökoloogilist toimivust kahjustavad või selle täiesti hävitavad.

B. *Prantsusmaa meetmed*

56. Prantsusmaa meetmeid tuleb hinnata eelnimetatud kriteeriumist lähtudes. Esmalt käsitlen põllumajandust ja seejärel linnaehitust.

1. Põllumajandus

57. Prantsusmaa võttis meetmed nn esmatähtsates tegevuspiirkondades (*Zones d'action prioritaire*, edaspidi „ZAP") ja suuremal alal, nn taasasustamise alal.

58. ZAP-i aladel tuleb lepinguliste meetmetega tagada, et kasvatatakse 20% ulatuses kõrsteravilja ja 2% ulatuses lutserni. ZAP hõlmab kolme vähemalt 600-hektarilist ala kogupindalaga 3 285 hektarit, millest

32 – Vt eespool 30. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 179.

igaühel tuleb saavutada 1 500 isendist koosnev populatsioon.

59. Lisaks sellele edendatakse suuremal 77 000-hektarilisel taasasustamise alal, mis hõlmab 49% Euroopa hamstri poolt ajalooliselt kasutatud ja ka edaspidi tema elupaigaks sobivatest aladest, lutserni ja talivilja kasvatamist. Ka siin on eesmärk saavutada hamstrite poolt asustatud aladel 20% ulatuses teravilja ja 2% ulatuses lutserni kasvatamine.

60. Komisjoni ei rahulda kõnealuste meetmete ulatus ja kvaliteet.

61. Meetmeid tuleb aga hinnata üksnes loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktile d tuginedes, kui need on vajalikud, et hoida tõhusalt ära sellised inimtegevuse vormid, mis Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikadeks olevate urgude ja nende vahetusse lähedusse jäävate elupaikade ökoloogilist toimivust kahjustavad või selle täiesti hävitavad.

62. Euroopa hamstri asurkondade märkimisväärne vähenemine Alsace'is näitab, et täiendavate kaitsemeetmeteta ei suuda see liik ellu jääda. Pooled on üksmeelel selles, et oluline tegur on põllumajandustegevus, eeskätt maisi kasvatamine. Siiski ei ole vaidlust ka selle üle, et Euroopa hamster ei suuda jääda ellu, kui tema elupaikades puudub tema jaoks soodne põllumajandustegevus.

63. Seetõttu tuleb lähtuda sellest, et Euroopa hamstri urgude püsiva ökoloogilise toimivuse saab tagada vaid siis, kui vahetusse lähedusse jäävat põllumajandusmaad kasutatakse Euroopa hamstri jaoks soodsal viisil. Keeldude kehtestamist silmas pidades on järelikult vaja keelata nende alade põllumajanduslik kasutamine viisil, mis Euroopa hamstrit kahjustab.

64. Peab paika, et Prantsusmaa ei ole kehtestanud asjaomaseid keelde, vaid on püüdnud sobivat kasutamist saavutada edendavate meetmetega. See on aga vaid teistsugune vahend, et saavutada loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d tulenev nõue, mis näeb ette tegevuse suunamist. Prantsusmaa on kõnealust sätet rikkunud vaid juhul, kui see vahend ei ole piisavalt tõhus.

65. Komisjoni ei rahulda eelkõige asjaomasel viisil majandatud alade ulatus võrreldes Euroopa hamstri varasema levilaga. See väide on vähemalt osaliselt põhjendatud.

66. Asjaomasel ajal – 2008. aastal – hõlmasid ZAP-i aladel ja taasasustamise alal võetud põllumajanduse keskkonnameetmed vaid 60% aladest, kus elas Euroopa hamster.[33] Ülejäänud 40% aladest, kus leidus Euroopa hamstri elupaiku, ei kuulunud seega meetmete alla, mis Prantsusmaa arvates olid vajalikud paljunemis- ja puhkepaikade järjepideva kasutamise tagamiseks.

67. On tõsi, et meetmeid kavatseti 2011. aastaks järk-järgult laiendada ka ülejäänud aladele, kuid käesoleva hagi seisukohast ei ole see oluline. Liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist tuleb hinnata liikmesriigile põhjendatud arvamusega määratud tähtaja lõppemisel esineva olukorra alusel.[34]

68. Komisjon kritiseerib õigusega ka seda, et põllumajanduslikud meetmed piirduvad ZAP-i alade ja taasasustamise alaga. Taasasustamise ala vastab küll alale, mis oli Euroopa hamstri elupaigaks 2000. aastal, kuid ometigi ei välista see, et Euroopa hamstrid kaevavad urgusid ka teistes kohtades, mis vajavad kaitset ebasoodsa põllumajandustegevuse eest. Need paigad võivad asuda Euroopa hamstri ülejäänud ajaloolisel levilal, kus Prantsusmaa andmetel leiti vähemalt 2008. aastal üks Euroopa hamstri urg.[35]

69. Erinevalt komisjoni seisukohast ei tähenda see, et Prantsusmaa peaks põllumajanduslikke meetmeid rakendama Euroopa hamstri kogu ajaloolise levila territooriumil. Asurkonnas toimuvate muutuste otstarbekat seiret silmas pidades piisaks pigem sellest, kui neid meetmeid kohaldataks seal, kus on leitud hamstrite urge. Kohtades, kus Euroopa hamstrite urud puuduvad, ei nõua loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkt d ka meetmete võtmist.

70. Seega rikkus Prantsusmaa loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi seetõttu, et Euroopa hamstri kaitseks võetud põllumajanduse keskkonnameetmed hõlmavad vaid 60% kõnealuse liigi elupaigaks olevatest aladest ning kõnealuseid meetmeid ei kohaldata väljapoole ZAP-i alasid ja taasasustamise ala jäävatele asurkondadele.

33 – Vt Prantsuse Vabariigi valitsuse 7. aprilli 2009. aasta teatis, hagi 7. lisa, leht 98.

34 – 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-504/06: komisjon *vs.* Itaalia (punkt 24); 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-241/08: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2010, lk I-1697, punkt 59) ja 18. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-458/08: komisjon *vs.* Portugal (EKL 2010, lk I-11599, punkt 81).

35 – 7. augusti 2008. aasta teatise kohaselt leiti sellel aastal kogu ajaloolisel levilal 643 Euroopa hamstri urgu, nendest aga koguni 642 urgu taasasustamise alal, vt hagiavalduse 6. lisa, leht 91 jj.

71. Kahtlusi tekitab ka küsimus, kas Prantsusmaa meetmed on sellistena piisavalt tõhusad.

72. Euroopa hamstri ebasoodsa kaitsestaatuse tõttu lähtuvad Prantsuse asutused sellest, et olemasolevad asurkonnad on liiga väikesed, et pikaajaliselt ellu jääda. Püsivalt elujõulised on vaid terviklikul asustusalal olevad populatsioonid, mis koosnevad vähemalt 1 500 isendist. Kolme ZAP-i ala tuleb majandada nii, et tulevikus oleks igal alal nimetatud suurusega populatsioon.

73. ZAP-i aladel ajavahemikul 2007–2010 võetud Prantsusmaa meetmetega jäi eesmärk siiski saavutamata.

74. Esimesel kahel aastal oli seal kokku vastavalt 230 ja 231 urgu, 2009. aastal vaid 161 urgu, 2010. aastal tõusis urgude arv siiski 298-le. Iga urg vastab ühele loomale. Kui see suundumus jätkub, võib loota, et hamstrite arv tõuseb pikaajaliselt taas suurusjärguni, mis tagab liigi elujõulisuse. Sellisel juhul võiksid Prantsusmaa meetmed olla piisavad.

75. Arvude täpsemal uurimisel saab aga selgeks, et positiivne suundumus hõlmab vaid üksikuid alasid, kus on tingimused Euroopa hamstrite jaoks ilmselt eriti soodsad. Tegemist on Geispolsheimi kohaliku omavalitsusega, eeskätt veekaitseala piirkonnaga [36], ja Obernai põllumajandusgümnaasiumiga. [37] Nendes kahes asukohas leidus viimati kokku 267 urgu, mis paiknesid ilmselgelt osaliselt ka väljaspool ZAP-i alasid. Teistel aladel on asurkonnad seevastu endisel tasemel või vähenevad veelgi.

76. Lisaks ZAP-ile on muutusi asurkondades tuvastatud nn põhipiirkondades. Nendel aladel leidus 2001. aastal 1 167 urgu, 2007. aastaks oli alles jäänud vaid 174 urgu. Järgmistel aastatel suurenes arv veidi, esmalt loendati 209 urgu, seejärel 244 ja viimati 261 urgu. Ent ka seda suundumust mõjutavad olulisel määral erandiks olevad Geispolsheimi ja Obernai alad.

36 – See ala tuuakse kavas *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, leht 121 jj, välja kui näide positiivsest muutusest pikaajaliselt kohase majandamise puhul.

37 – Vt kava *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, hagi leht 117, samuti Prantsuse Vabariigi valitsuse teatis 2010. aasta arvandmete kohta. See institutsioon etendab Euroopa hamstri kaitseks koostatud tegevusprogrammi eri osade puhul ilmselt olulist rolli, vt Plan d'action pour le Hamster commun (*Cricetus cricetus*) en Alsace, Tome 1, 2007–2011, lk 8, 21, 47 ja 53 (meetmed A2-5 ja A2-8).

77. Selle põhjal saab teha järelduse, et Prantsusmaa majandamisstrateegia, mis näeb ette 20% ulatuses kõrsteravilja ja 2% ulatuses lutserni kasvatamise, ei ole piisav, et tagada Euroopa hamstri asurkondade soodne kaitsestaatus Alsace'is. Pigem on vaja täiendavaid tegureid, mis on ilmselt olemas Geispolsheimis ja Obernais.

78. Seda järeldust toetab ka dokument, milles Prantsuse Vabariigi valitsus selgitab oma strateegia aluseid. Strateegia põhineb katsetel, mis näitasid, et põldudel 20%–30% ulatuses kõrsteravilja ja 2%–4% ulatuses lutserni kasvatamise korral hamstrite urgude arv suurenes.[38] Eesmärk kasvatada 20% ulatuses kõrsteravilja ja 2% ulatuses lutserni on aga selle lävendi alumine piir. Lisaks sellele võrreldi nende katsete raames kõigest kolme nimetatud protsendimääraga ala üheksa ülejäänud alaga, kus lutserni peaaegu ei kasvatatud ja kõrsteravilja kasvatati tunduvalt vähem.

79. Muid meetmeid, nt põldude servadesse ürtide külvamist või üksikute teraviljaga kaetud põlluribade allesjätmist[39] ilmselt ei kaalutud.

80. Kohtuistungil rõhutas Prantsuse Vabariigi valitsus põhimõtteliselt, et hamstreid ei tule säilitada mitte kunstlikel väikestel kaitsealadel, vaid tegelikult kasutatud põllumajandusaladel. Sellegipoolest võib ebasoodne kaitsestaatus nõuda ajutiselt liigi eriti suurt kaitset seni, kuni taas on olemas piisava suurusega populatsioonid.

81. Prantsusmaa on aga seisukohal, et eesmärk luua püsivalt elujõulised populatsioonid ei tulene loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d, vaid läheb sellest kaugemale.

82. Loodusdirektiiviga taotletud Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikade püsiv ökoloogiline toimivus[40] eeldab siiski, et hamstri populatsioonid on püsivalt elujõulised. Seetõttu peab nende paikade kaitse eesmärk seisnema elujõuliste populatsioonide säilitamises ja taastamises.

83. Kui liigi kaitsestaatus on ebasoodne üksnes seetõttu, et sellele avalduvad teatavad ohud, võib piisata sellest, kui kaitsta liigi asurkonda nende tegurite eest. Kui aga – nagu käesolevas asjas – liigi populatsioonid on nii väikesed, et liik võib asurkonnas toimuvate

38 – Vastus hagile, 4. lisa.

39 – Vt võimalik meetmete loetelu, mis sisaldub eespool 8. joonealuses märkuses viidatud Euroopa hamstri kaitseks ette nähtud Euroopa tegevuskava eelnõus, lk 24.

40 – Vt eespool, punkt 33 jj.

muutuste tõttu välja surra, peab eesmärk olema tõhus kaitsesüsteem, mis tagaks asurkonna piisava suurenemise.

84. Järelikult peab paljunemis- ja puhkepaikade kaitse olema sobiv, et tagada liigi pikaajaline ellujäämine asjaomasel alal. See tähendab eeskätt seda, et liiga väikeste populatsioonide puhul tuleb hamstrite urgude vahetusse lähedusse jäävaid elupaiku majandada nii, et hamstrite asurkond piisaval määral taastub ja suureneb.

85. Vastupidi Prantsusmaa seisukohale ei sea seda kahtluse alla ka loodusdirektiivi artikli 2 lõige 3. Sellest ilmneb, et kõnealuse direktiivi kohaselt võetud meetmetes võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi. Neid huvisid tuleb seega kaitsemeetmete väljatöötamisel arvestada. Soodsa kaitsestaatuse eesmärki ei sea artikli 2 lõige 3 siiski küsimärgi alla. Seetõttu peavad rangelt kaitstud liikide kaitseks võetud meetmed olema sellest arvessevõtmisest olenemata piisavad, et säilitada või taastada soodne kaitsestaatus. Käesolevas asjas ei ole see nii.

86. Komisjon leiab, et Euroopa hamstrit kahjustatakse ka nitraadidirektiivi [41] nõuete täitmata jätmisega. Komisjon tugineb seejuures Prantsusmaa asutuste dokumendile, mis käsitleb Euroopa hamstri kaitset. [42] See näeb ette häid põllumajandustavasid ja eeskätt nitraadidirektiivi järgimist. Eriti oluline on tagada tundlikel aladel taliteravilja kasvatamine.

87. Siiski on selge, et nitraadidirektiivi rikkumine ei ole käesoleva menetluse ese. Pealegi ei nähtu ei komisjoni märkustest ega komisjoni esitatud dokumendist, mispärast on Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikade kaitseks vaja järgida nitraadidirektiivi või kasvatada taliteravilja. Selles punktis tuleb komisjoni väited seega tagasi lükata.

88. Sellegipoolest tuleb tõdeda, et Prantsusmaa on loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi rikkunud ka seetõttu, et Euroopa hamstri kaitseks võetud põllumajanduse keskkonnameetmed ei ole

41 – Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68).

42 – Balland, *Définition et gestion du milieu particulier du grand hamster d'Alsace*, 14.02.2008, IGE/08/001, lk 5 jj.

püsivalt elujõuliste populatsioonide tekkeks piisavad.

– 77 000 hektari suurusel taasasustamise alal, st 49%-l aladest, mis olid Euroopa hamstri elupaigaks varasemal ajal, tuleb rohkem kui ühte hektarit hõlmavate kavade puhul tõendada, et need ei kahjusta Euroopa hamstrit, [45]

C. *Linnaehituslikud meetmed*

– Euroopa hamstri 139 000-hektarilisel ajaloolisel levilal, st 89%-l aladest, mis olid Euroopa hamstri elupaigaks varasemal ajal, peavad 301 kohalikus omavalitsuses võetavad uued planeerimismeetmed võtma arvesse Euroopa hamstrit, [46]

89. Euroopa hamstri urge ja nende vahetuses läheduses olevaid elupaiku tuleb kaitsta ka linnaehituslike meetmetega. Linnaehituslike tegurite hindamine on vähem keerukas kui põllumajanduslike meetmete hindamine, kuna Euroopa hamstri ellujäämine ei sõltu teatavatest linnaehituslikest meetmetest. Seega on piisav tagada, et linnaehitus ei laiene asjaomastele aladele. [43] Prantsusmaa nimetab selles osas mitmesuguseid meetmeid:

– Euroopa hamstri asurkonna muutuste seire ja

– avalikkuse teavitamine.

– Euroopa hamstri kaitseks võetud õigusnormid,

90. Komisjon ei kritiseeri Euroopa hamstri kaitseks võetud õigusnorme. Komisjon on küll mures, et võidakse lubada erandeid, ilma et võetaks piisavaid tasakaalustavaid meetmeid, kuid ei esita vastuväiteid asjaomasele sättele, mis sisaldub code de l'environnement'i (keskkonnaseadustik) artiklis L. 411-2. Seetõttu tuleb lähtuda sellest, et kõnealused sätted kehtestavad vajalikud keelud, et hoida ära Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaikade

– kokku 3 285-hektarilise kogupindalaga ZAP-i aladel on maakasutuse kava muutmine – välja arvatud põllumajanduse osas – keelatud, [44]

43 – Komisjon ei heida ette elupaikade ja populatsioonide pelka isoleerimist linnaehituslike meetmetega, eeskätt infrastruktuurikavadega. Seetõttu ei tule käesolevas asjas otsustada selle üle, kas mõjutamise see vorm on paljunemis- ja puhkepaikade kaitsega vastuolus.

44 – Vastus hagile, punkt 62.

45 – Vastus hagile, punktid 63 ja 152.

46 – Vastus hagile, punkt 68.

kahjustamine või hävitamine linnehituslike meetmetega.

91. Kõnealused keelud võivad aga tõhusad olla vaid siis, kui linnaehituslike meetmete võtmise otsustamisel on teada, kas meetmed puudutavad Euroopa hamstri paljunemis- ja puhkepaiku. Seda tagatakse eeskätt erinõuete kehtestamisega kohalike omavalitsuste planeerimistegevusele ja teatavate kavade heakskiitmisele.

92. Vastavalt Prantsusmaa andmetele, mida ei ole vaidlustatud, on 301 kohalikku omavalitsust, mis hõlmavad 89% Euroopa hamstri ajaloolisest levilast, kohustatud oma planeerimisdokumentide (*document de planification de l'urbanisme*) uuendamisel nägema ette uuringu Euroopa hamstri kohta. Kõnealustes planeerimisdokumentides peavad kohalikud omavalitsused edendama alade säästlikku kasutamist ja kaitsma alasid, mis on liigi jaoks soodsad.

93. See menetlus võib kaasa tuua eeskätt selle, et teatavatel aladel keelatakse ehitustegevus Euroopa hamstri kaitseks täielikult. Ilmselt on see nii eelkõige väga piiratud ZAP-i aladel, kuid ka mujal.

94. Taasasustamise alal, mis moodustab suure osa ajaloolisest levilast, kaasnevad täiendavad kontrollikohustused kavade puhul, mis hõlmavad rohkem kui ühte hektarit. See tähendab seda, et sellise kava puhul ei piisa sellest, et planeerimisdokumentides puudub viide Euroopa hamstri olemasolevale asurkonnale, vaid enne loa saamist tuleb uurida, kas kava puudutab Euroopa hamstri urge.

95. Komisjoni arvates ei ole seejuures tegemist range kaitse süsteemiga, seda eeskätt seetõttu, et alad, millel on ehitustegevus keelatud, ja ZAP-i alad on tervikuna liiga väikesed. Komisjon jätab aga tähelepanuta selle, et nimetatud kontrollikohustused koostoimes õigusnormidega suudavad põhimõtteliselt ära hoida Euroopa hamstri urgude kahjustamise ja hävitamise hõlmatud aladel. Seda seetõttu, et juhul kui uuringud on tehtud hoolikalt ja objektiivselt, peaksid Euroopa hamstri urgude asukohad või võimalikud asukohad olema teada ja seetõttu on vaja tegutseda eriti ettevaatlikult.

96. Nagu juba öeldud,[47] ei ole loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkti d kohane range kaitse vajalik aladel, mis on Euroopa hamstri

47 – Vt eespool, punkt 50.

jaoks potentsiaalselt sobivad. Seetõttu ei tule nendel aladel keelata ka ehitustegevust.

97. Komisjon kritiseerib veel, et väiksemamahuliste kavade puhul ei ole kontroll kohustuslik.

98. See väide on eriti oluline alade puhul, mille suhtes koostati varasemal ajal üldplaneering, uurimata mõju Euroopa hamstri asurkondadele. Lisaks sellele ei saa välistada, et hamstrid asuvad alale elama planeeringu tegemise ja teostamise vahele jääval ajal ja seetõttu leidub asjaomasel alal hamstrite urge. Pealegi ei ole väljaspool taasasustamise ala paiknevates piirkondades erikontrolli ette nähtud ka suuremamahuliste kavade puhul.

99. Siiski võib avalikkuse teavitamine pädevate asutuste poolt ja Euroopa hamstri asurkondade muutuste seire aidata ka nendel aladel hamstri urge õigeaegselt avastada ja seeläbi vältida nende kahjustamist või hävitamist. Seda seetõttu, et avalikkuse teavitamisega suunatakse avalikkuse tähelepanu Euroopa hamstrite kahjustamise ohule ja hamstrite asurkondade seire võib aidata asurkondi õigeaegselt avastada. Kui asurkonnad on aga teada, peavad seadustega võetud kaitsemeetmed, mida komisjon ei ole vaidlustanud, hoidma ära urgude ja nende vahetus läheduses olevate elupaikade kahjustamise ehitusmeetmetega.

100. Kõnealune linnaehituslikest meetmetest põhjustatud häiringute eest kaitsev süsteem näib olevat põhimõtteliselt piisav. Ent põhjendatud arvamuses seatud tähtaja lõppemisel, 6. augustil 2008, oli see veel mittetäielik. Prantsuse Vabariigi valitsus teatas 7. augustil 2008, et ühte ZAP-i ala ei ole veel tunnustatud ja et ka taasasustamise alal ette nähtud kavadele esitatavad nõuded ning kohalike omavalitsuste planeerimistegevusele hamstri ajaloolisel levikualal esitatavad nõuded ei ole veel kindlaks määratud. [48]

101. Ilma nende meetmeteta ei olnud Euroopa hamstri kaitseks võetud õigusnormide süstemaatiline täitmine tagatud. Selline süstemaatiline elluviimine on aga hamstri ebasoodsa kaitsestaatuse tõttu vajalik.

102. Seega on Prantsusmaa rikkunud loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi ka seetõttu, et Euroopa hamstri kaitseks linnaehituslikest kavadest põhjustatud häiringute eest võetud omavahel seostatud ja kooskõlastatud ennetavad meetmed olid vaidluse lahendamise seisukohast määraval ajal veel mittetäielikud.

48 – Hagiavalduse 6. lisa, leht 91.

V. Kohtukulud

103. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud kandma kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjoni nõuded on olulises osas rahuldatud, tuleb kohtukulud välja mõista Prantsusmaalt.

VI. Ettepanek

104. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

„1. Kuna Prantsuse Vabariigi poolt

– Euroopa hamstri (*Cricetus cricetus*) kaitseks võetud põllumajanduse keskkonnameetmed hõlmavad vaid 60% kõnealuse liigi elupaigaks olevatest aladest ning kõnealuseid meetmeid ei kohaldata väljapoole ZAP-i alasid ja taasasustamise ala jäävatele asurkondadele;

– Euroopa hamstri kaitseks võetud põllumajanduse keskkonnameetmed ei ole püsivalt elujõuliste populatsioonide tekkeks piisavad; ja

– Euroopa hamstri kaitseks linnaehituslikest kavadest põhjustatud häiringute eest võetud omavahel seostatud ja kooskõlastatud ennetavad meetmed olid vaidluse lahendamise seisukohast määraval ajal veel mittetäielikud,

siis on Prantsuse Vabariik rikkunud direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi.

2. Mõista kohtukulud välja Prantsuse Vabariigilt."