

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

9. juuni 2011 *

Kohtuasjas C-383/09,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 25. septembril 2009 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: O. Beynet ja D. Recchia, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Prantsuse Vabariik, esindajad: G. de Bergues ja S. Menez,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot, kohtunikud K. Schiemann, L. Bay Larsen (ettekandja), A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 21. oktoobri 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 20. jaanuari 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Oma hagiavalduses palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Prantsuse Vabariik ei ole vastu võtnud ohustatud liigi *Cricetus cricetus* (Euroopa hamster) ranget kaitset võimaldavate meetmete kava, siis on Prantsuse Vabariik rikkunud talle nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02 lk 102) (muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga 2006/105/EÜ; ELT L 363, lk 368) (edaspidi „loodusdirektiiv”) artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

- 2 Loodusdirektiivi põhjenduse 3 kohaselt on selle direktiivi peamine eesmärk edendada bioloogilise mitmekesisuse säilitamist.

- 3 Nimetatud direktiivi artikli 1 punktid a–i sätestavad:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) kaitse – meetmete kogum, mis on vajalik looduslike elupaikade ja looduslike looma- ja taimeliikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks punktide e ja i määratluste kohaselt;

[...]

- g) ühenduse tähtsusega liigid – liigid, mis artiklis 2 nimetatud territooriumil on
 - i) ohustatud, välja arvatud need liigid, mille looduslik levila on sellel territooriumil marginaalne ja mis ei ole ohustatud või ohualdis lääne palearktilises piirkonnas;

või

- ii) ohualtid, st arvatakse, et tõenäoliselt liigub see lähemal ajal ohustatud liikide kategooriasse, kui põhjuslikud tegurid toimivad edasi;

või

- iii) harvad, st väikeste populatsioonidega, mis praegu ei ole ohustatud või ohualtid, kuid võivad sellisteks muutuda. Need liigid asuvad piiratud geograafilisel alal või on hõredalt levinud laiemal looduslikul levilal;

või

- iv) endeemsed ja nõuavad erilist tähelepanu nende elupaiga erilaadi ja/või nende elupaiga kasutamise võimalike tagajärgede tõttu, mis nende kasutamisel võib olla nende kaitsestaatusele.

Need liigid on loetletud või neid võib loetleda II lisas ja/või IV või V lisas;

[...]

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

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 ei vähene ka lähitulevikus

ning

- selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene”.

4 Loodusdirektiivi artikli 2 lõige 2 täpsustab, et selle direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

5 Euroopa hamster (*Cricetus cricetus*) kuulub loodusdirektiivi IV lisa punktis a loetletud liikide hulka. See lisa puudutab eelkõige „ühenduse tähtsusega” loomaliike, „mis vajavad ranget kaitset”.

6 Loodusdirektiivi artikli 12 lõige 1 sätestab:

„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.”

Vaidluse aluseks olevad asjaolud ja kohtueelne menetlus

7 Komisjoni hoiatati, et Euroopa hamstri kaitsestaatus Alsace'is ei ole soodne, millest ta 15. jaanuaril 2007 toimunud koosolekul teavitas Prantsuse ametiasutusi.

- 8 Viimatinimetatud esitasid oma sellekohased märkused 15. veebruari ja 14. septembri 2007. aasta teatistes, millega nad teavitasid komisjoni asjaomase liigi kaitseks mõeldud tegevuskava raames aastatel 2007–2011 vastu võetud meetmetest.
- 9 Komisjon märkis 23. oktoobri 2007. aasta märgukirjas, et Euroopa hamstri loendamistulemustest ilmneb selle liigi täieliku hävimise oht väga lühikese aja jooksul, ja palus Prantsuse Vabariigil esitada selles osas oma märkused.
- 10 Prantsuse ametiasutused tõid 24. detsembri 2007. aasta ja 11. märtsi 2008. aasta kirjades esile need kaitsemeetmed, mis olid juba võetud ja need, mis nimetatud liigi kaitseks olid ette nähtud.
- 11 Komisjon pöördus 5. juuni 2008. aasta kirjas Prantsuse Vabariigi poole põhjendatud arvamusega, milles ta väidab, et kuna Prantsuse Vabariik ei ole vastu võtnud Euroopa hamstri ranget kaitset võimaldavate meetmete kava, siis on see liikmesriik rikkunud kohustusi, mis talle tulenevad loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d. Sellest tulenevalt kutsus komisjon Prantsuse Vabariiki üles võtma nimetatud arvamuse järgimiseks vajalikke meetmeid kahekuulise tähtaja jooksul selle arvamuse kättesaamisest.
- 12 Prantsuse Vabariik vastas põhjendatud arvamusele, tuletades meelde geograafilisi takistusi, mis piiravad Euroopa hamstri kaitse võimalusi, kuid tuletas ka meelde, et selle liigi arvukuse vähenemine aastal 2008 tuvastati vaid ühel osal Alsace'i territooriumist. Lisaks teavitas see liikmesriik komisjoni asjaomase liigi kaitseks mõeldud tegevuskava raames aastatel 2007–2011 vastu võetud meetmete rakendamisel tehtud edusammudest.

- 13 Leides, et Prantsuse Vabariigi poolt kõnealuse liigi kaitsmiseks rakendatud kord on osutunud ebarahuldavaks, esitas komisjon käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumendid

- 14 Komisjon väidab, et Euroopa hamstri liik on Alsace'is väljasuremisohus. Tegelikult näitavad loendamistulemused selle liigi märkimisväärset vähenemist aastatel 2001–2007. Vähenemise on tinginud linnaplaneerimise ja põllumajandustegevuse areng.
- 15 Prantsuse Vabariigi poolt vastu võetud meetmed on ebapiisavad ega ole sisaldanud nimetatud liigi paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise keeldu. Selle ebapiisavuse üks peamisi põhjusi, mis puudutab nii linnaplaneerimisega seotud meetmeid kui põllumajandusmeetmeid, on liiga piiratud territoorium, eelkõige nende meetmete eesmärgiks olnud esmatähtsates tegevuspiirkondades (*zones d'action prioritaire*, edaspidi „ZAP”) ja nn taasisustamise alal. Lisaks on viimatinimetatud ise ebapiisavad. Eesmärk, et esmatähtsates tegevuspiirkondades oleks 22% Euroopa hamstrile soodsaid taimi, on saavutatud üksnes ühes kolmest olemasolevast ZAP-ist. Samas on ebapiisav ka nitraadireostuse piiramise tegevuskava aastateks 2008–2010. Lõpetuseks ei ole linnaplaneerimisvõimalused nn taasisustamise alal piisavalt piiratud.
- 16 Prantsuse Vabariik väidab vastu, et tema võetud meetmed moodustavad ühtse, proportsionaalse terviku ja vastavad Euroopa hamstri range kaitse eesmärgile, nagu

nõuab loodusdirektiiv. Täpsemalt, tegevuskava aastateks 2007–2011 võimaldas täpselt määratleda selle liigi erikeskkonna ja määrata kindlaks kolm eraldi tegevuspiirkonda, nimelt kolm ZAP-i, kus maakasutuses on keelatud kõik muudatused, mis ei ole põllumajanduslikud; nn taastasustamise ala, kus kõigi hektarilise või suurema ulatusega projektide puhul nõutakse, et nende ohutus liigi suhtes oleks tõendatud eriuuringuga; ja ajalooline levikuala, kus kõik omavalitsused on kohustatud oma linna-planeerimisdokumentide uuendamisel nägema ette uuringu Euroopa hamstri kohta.

- 17 Prantsuse Vabariik märgib, et nimetatud tegevuskava elluviimisest alates võib kõnealuse liigi arvukuse indeksi areng nn põhipiirkondades viidata arvukuse vähenemise lõppemisele või isegi selle kergele suurenemisele. Sellegipoolest tuleb vaadelda arvutusi mitme aasta piires, et piisava kindlusastmega hinnata Prantsuse ametiasutuste võetud meetmete mõju nimetatud liigi populatsioonide kaitsmisele. Igal juhul ei ole komisjon tõendanud, et ZAP-ides oleks selle liigi elupaik 2007. aastast alates jätkuvalt halvenenud, ega ole ka näidanud, et nitraadireostus seda liiki kahjustaks. Lõpetuseks väidab Prantsuse Vabariik, et kohustust nn taastasustamise alal viia kõikide projektide puhul läbi mõjuhindang Euroopa hamstri isenditele ja nende paljunemis- või puhkepaikadele täiendab eriuuringu tegemise vajadus, mis peab olema läbi viidud kõikide hektarist suuremat ala puudutavate projektide puhul, et uurida nimetatud liigile niisuguse projektiga tekitatud võimalikku kahju.

Euroopa Kohtu hinnang

- 18 Tuleb meenutada, et loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punkt d kohustab liikmesriike võtma vajalikke meetmeid, et kehtestada IV lisa punktis a loetletud loomaliikide

range kaitse süsteem nende looduslikul levilal, keelates paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise.

- 19 See säte ei kohusta liikmesriike vastu võtma mitte üksnes igakülgset õiguslikku raamistikku, vaid rakendama ka konkreetseid ja spetsiifilisi kaitsemeetmeid (11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-183/05: komisjon vs. Iirimaa, EKL 2007, lk I-137, punkt 29).
- 20 Samuti tähendab range kaitse süsteem seda, et vastu tuleb võtta omavahel seostatud ja kooskõlastatud ennetavad meetmed (16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-518/04: komisjon vs. Kreeka, punkt 16, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa, punkt 30).
- 21 Niisugune range kaitse süsteem peab seega võimaldama tõhusalt vältida loodusdirektiivi IV lisa punktis a loetletud loomaliikide paljunemis- või puhkepaikade kahjustamist või hävitamist (vt selle kohta 30. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-103/00: komisjon vs. Kreeka, EKL 2002, lk I-1147, punkt 39).
- 22 Lõpetuseks tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist hinnata liikmesriigile põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppemisel esineva olukorra alusel ning Euroopa Kohus ei saa arvestada hiljem toimunud muutusi (vt eelkõige eespool viidatud 30. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, punkt 23, ja 19. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-531/06: komisjon vs. Itaalia, EKL 2009, lk I-4103, punkt 98).

- 23 On selge, et komisjoni põhjendatud arvamuses Prantsuse Vabariigi jaoks nimetatud arvamuse järgimiseks kindlaks määratud kahekuuline tähtaeg möödus 5. augustil 2008.
- 24 Selles osas tuleneb toimikus sisalduvatest tõenditest, et ajavahemikul 2001–2007 nn põhipiirkondades, mis selle liigi populatsioonide vaatluseks valiti, vähenes urgude arv 1 160-lt vähem kui 180-le. Lisaks, vastavalt 2009. aasta loendamistulemustele, mille koostas Office national de la chasse et de la faune sauvage (Riiklik Jahi- ja Metsloomade Amet) ning mille sisu ei ole Prantsuse Vabariik vaidlustanud, ei ulatu ükski nimetatud liigi populatsioon Alsace'is selle liigi minimaalse elujõulise populatsiooni läveni, milleks hinnanguliselt on 1 500 isendit kindlapiirilisel 600-hektarilisel soodsal maa-alal.
- 25 Keskkonna eest vastutav riigisekretär märgib 28. augustil 2009 Alsace'i regiooni prefektile saadetud kirjas (edaspidi „28. augusti 2009. aasta kiri“), et „[v]aatamata [Euroopa hamstri] taastamise plaanis (2007–2011) ette nähtud meetmete kohaldamisele ja liigi kaitsmisega seotud osapoolte vastavatele sooritustele, on tänaseks saavutatud bioloogilised tulemused ebapiisavad selle liigi kaitsmiseks Prantsusmaal” ning seetõttu „on esmatähtis, et Euroopa hamstri asurkonnad oleksid kindlalt ja kiirelt parendatud, nii et lühikese aja jooksul saavutataks bioloogilisi tulemusi selle liigi taastamise kohta”.
- 26 Prantsuse Vabariik tunnistab, et maisi kasvatamine, mis toimub põllukultuuride mitmekesisust kahjustavalt, sai saatuslikuks Euroopa hamstrile, kes sõltub kunstlikest rohumaadest, eelkõige nendest, kus kasvatatakse lutserni, ja oli selle liigi populatsiooni vähenemise üheks olulisemaks teguriks. On selge, et isegi viimaste aastate jooksul ei ole niisugune areng täielikult pidurdunud Alsace'is, mis on Prantsusmaal ainus piirkond, kus see liik esineb.

- 27 Selle olukorra parandamiseks mõeldud meetmete hulgas on eelkõige kolme ZAP-i loomine, mis on piirkonnad, kus maakasutuses on keelatud kõik muudatused, mis ei ole põllumajanduslikud, ja mille puhul on eesmärk 22% Euroopa hamstritele soodsate põllukultuuride ehk 2% lutserni ja 20% teravilja kasvatamine, et lõpuks saavutada elujõuline populatsioon, mis koosneks ligikaudu 1 200–1 500 isendist piirkonna kohta.
- 28 Selles osas tuleb märkida, et vastavalt ZAP-is 22% soodsate kultuuride kasvatamise eesmärgi kindlaksmääramisel kasutatud teaduslikele andmetele, mille Prantsuse Vabariik toimikusse lisas, „tuvastati 1997. aastal Office national de la chasse et de la faune sauvage'i poolt 12-l gleistunud maa-alal asuval 25 hektari suurusel näidispõllul läbi viidud uurimise käigus, [...] et kolmel põllul, millel oli kasvatatud enam 2–4% lutserni ja 20–30% teravilju, olid Euroopa hamstri populatsioonid kõige arvukamad. Seal märgati urgude arvu suurenemist kevad-suvisel ajal, mis lubab arvata, et tegemist on liigi säilitamiseks ja paljunemiseks soodsa keskkonnaga. Sama ei kehtinud ülejäänud üheksa põllu puhul, kus lutserni osatähtsus oli väike või olematu ja teravili kindlalt vähemuses.”
- 29 Kuigi komisjon ei vaidlusta, et nn põllumajanduse keskkonnameetmed, mis 22% käesolevas asjas käsitletavale liigile soodsate põllukultuuride kasvatamise eesmärgi saavutamiseks vastu võeti – täpsemalt põllumajandustootjatele antav rahaline toetus, et eelistataks lutserni ja taliviljakultuure – on sellised, mis kohandavad põllumajandustava selle liigi suhtes soodsas suunas, tuleneb toimikust, et 5. augustil 2008 oli see 22% nimetatud liigile soodsate kultuuride kasvatamise eesmärk saavutatud vaid kolmes ZAP-is, mis moodustab pealegi vaid 2% kogu Euroopa hamstrile soodsatest maa-aladest.
- 30 Lisaks tasub selles osas märkida, et Prantsusmaa ametiasutused olid teadlikud nende meetmete ebapiisavusest, kuna ühelt poolt palus keskkonna eest vastutav riigisekretär 28. augusti 2009. aasta kirjas Alsace'i piirkonna prefekti töötada järgmiseks

septembriks välja ZAP-ide piiride muudatusettepanek, täpsemalt selleks, et katta nende kohtade lähistel asuvad sektorid, kus kasvavad hamstrid.

- 31 Teiselt poolt, mis puudutab nn taasisustamise ala, siis märkisid Prantsuse ametiasutused pärast põhjendatud arvamuse kättesaamist komisjonile saadetud kirjades, et põllumajandustava kujunemise dünaamika, mis on suunatud Euroopa hamstri arvukuse positiivsele stabiliseerimisele nendes omavalitsustes, kus seda liiki esineb ajalooliselt rohkearvuliselt, avarus ja laienes, ja seda eelkõige põllumajanduse piirkondlike keskkonnameetmete rakendamise kaudu, mille eesmärk oli 2001. aasta jooksul saavutada 22% sellele liigile soodsate põllukultuuride kasvatamine kogu nende elualal.
- 32 Prantsuse Vabariik tunnustab ka seda, et linnaplaneerimise ja sellega kaasnevate infrastruktuuride areng, mis toob kaasa põllumaade kadumise ja tükeldamise, oli veel üheks otsustavaks teguriks Euroopa hamstri populatsiooni vähenemisel.
- 33 Mis puudutab selle liikmesriigi poolt linnaplaneerimise valdkonnas võetud meetmeid, mille eesmärk on lõpetada nimetatud liigi paljunemis- ja puhkealade kahjustamine või hävitamine, siis tuleb esiteks nentida, et igasuguse uue linnaplaneerimise keeld ZAP-ides, isegi kui see on tõesti siduv, puudutab vaid 2% kogu Euroopa hamstrile soodsast maa-alast, nagu on märgitud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 29.
- 34 Teiseks tuleb märkida, et kui nn taasisustamise alal, mis Prantsuse Vabariigi sõnul katab 49% nimetatud liigile soodsatest maa-aladest, nõutakse kõigi hektarilise või

suurema ulatusega linnaplaneerimiskavade puhul, et nende ohutus liigi suhtes oleks tõendatud eriuuringuga, ja selle tõendi puudumisel võib jätkata vaid tingimusel, et ministrilt on saadud erand, siis toimikus sisalduvad tõendid ei võimalda ümber lükata komisjoni väiteid, mille kohaselt ühelt poolt ei ole erandi andmise tingimused piisavalt täpselt kindlaks määratud, ja teiselt poolt ei ole niisuguse erandi andmise korral nõutud ühtki kompensatsioonimeedet.

- 35 Kolmandaks on selge, et alla hektarilise pindalaga linnaplaneerimiskavade suhtes ei rakendatud 5. augustil 2008 ühtki vorminõuet, mis oleks võimaldanud kontrollida nende mõju puudumist kõnealuse liigi kaitsmisele. Pealegi tuleneb 28. augusti 2009. aasta kirjast, et keskkonna eest vastutav riigisekretär palus Alsace'i regiooni prefektil kehtestada norm, mis võimaldaks niisuguseid projekte ammendavalt jälgida ja analüüsida, et teha kindlaks sellise mõju puudumine. Samuti tegi ta ettekirjutuse, et peetaks meeles, et nimetatud hamstrite esinemine nende projektide mõjualas „õigustab vältimist või erandi saamise nõuet”, ning seda sõltumata projekti pindala suurusest.
- 36 Lisaks oli selles kirjas märgitud, et koostamisel oli täiendav otsus Euroopa hamstri rängele kaitsesele erandi taotlemise tingimuste kohta, mis kordab raamlepingu mõis- teid selle liigi erikeskkonna haldamise osas ja mis peaks avaldatama 2009. aasta septembri jooksul.
- 37 Eeltoodust ilmneb, et põhjendatud arvamuses kindlaks määratud tähtaja möödudes rakendatud meetmed ei olnud piisavad, et tõhusalt vältida Euroopa hamstri paljune- mis- ja puhkealade kahjustamist või hävitamist.

- 38 Kuigi nitraadireostuse piiramist puudutava tegevuskava 2008–2010 väidetava eba-
piisavuse osas on nii väidetud, ei ole komisjon igal juhul õiguslikult piisavalt näida-
nud seost põllumajanduses kasutatavate nitraatide ning nimetatud liigi paljunemis- ja
puhkealade kahjustumise või hävimise vahel.
- 39 Eeltoodut arvesse võttes tuleb komisjoni hagi rahuldada, välja arvatud käesoleva koh-
tuotsuse eelmises punktis nimetatu.
- 40 Järelikult tuleb sedastada, et kuna Prantsuse Vabariik ei ole vastu võtnud Euroopa
hamstri liigi ranget kaitset võimaldavate meetmete kava, siis on Prantsuse Vabariik
rikkunud talle loodusdirektiivi artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

- 41 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvi-
tama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude
hüvitamist nõudnud ja Prantsuse Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtu-
kulud välja mõista Prantsuse Vabariigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

- 1. Kuna Prantsuse Vabariik ei ole vastu võtnud Euroopa hamstri liigi (*Cricetus cricetus*) ranget kaitset võimaldavate meetmete kava, siis on Prantsuse Vabariik rikkunud talle nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga 2006/105/EÜ) artikli 12 lõike 1 punktist d tulenevaid kohustusi.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Prantsuse Vabariigilt.**

Allkirjad