



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
esitatud 8. mail 2019<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-674/17**

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry,  
menetluses osalevad  
Risto Mustonen,  
Kai Ruhanen ja  
Suomen riistakeskus**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 92/43/EMÜ („elupaikade direktiiv“) – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Artikli 12 lõike 1 punkt a – IV lisa punktis a nimetatud liikide surmamise keeld – Liik *Canis lupus* (hunt) – Artikli 16 lõike 1 punkt e – Erand – Tingimused – Nn „populatsiooni ohjamiseks toimuv kütmine“

### I. Sissejuhatus

1. Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) küsib Euroopa Kohtult, kuidas tõlgendada direktiivi 92/43/EMÜ<sup>2</sup>, nn „elupaikade direktiivi“ artikli 16 lõike 1 punkti e.
2. See eelotsusetaotlus on esitatud vaidluse raames, mille pooled on Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (looduskaitseühing Tapiola, mis tegutseb Pohjois-Savo ja Kainuu maakondades, edaspidi „Tapiola“) ja Suomen riistakeskus (Soome ulukiamet, edaspidi „amet“). Tapiola palub eelotsusetaotluse esitanud kohtul tühistada kaks otsust, millega amet lubas jahihooajal 2015–2016 tappa hunte nn „populatsiooni ohjamiseks toimuva kütamise“ raames.
3. Selle kütamise eesmärk oli eelkõige suurendada huntide levilate naaberalade elanike „ühiskondlikku sallivust“ nende leviku suhtes eesmärgiga vähendada salaküttimist ja parandada nii huntide populatsiooni kaitsestaatust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas ja kui jah, siis missugustel tingimustel võivad liikmesriigid populatsiooni ohjamiseks toimuvat kütimist elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e alusel lubada. See säte võimaldab liikmesriikidel teatavatel tingimustel teha erandi kohustusest tagada huntide kui selle direktiivi järgi rangelt kaitstud liiki kuuluvate isendite tapmise keeld.

<sup>1</sup> Algkeel: prantsuse.

<sup>2</sup> Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) (muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193)).

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

4. Elupaikade direktiivi artikli 1 punkti g kohaselt on „ühenduse tähtsusega liigid“ liigid, mis on selle direktiivi artiklis 2 nimetatud territooriumil „ohustatud“, „ohualtid“, „harvad“ või „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 lisa ja/või IV või V lisa“.

5. Selle direktiivi artikli 1 punktis i on „liigi kaitsestaatus“ määratletud nii, et see on „asjaomast liiki mõjutavate tegurite summa, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust artiklis 2 nimetatud territooriumil“, ning nimetatud on kriteeriumid, mis võimaldavad pidada liigi kaitsestaatus „soodsaks“.

6. Sama direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

„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 looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatus säilitamiseks või taastamiseks.

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

7. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõikes 1 on nähtud ette:

„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;

[...]“.

8. Selle direktiivi IV lisa punktis a on ühenduse tähtsusega loomaliikide hulgas, mida on vaja rangelt kaitsta, liik *Canis lupus*, tavanimetusega hunt, v.a konkreetselt „Soome populatsioonid põhjapõdrakasvatusaladel [...]“.

9. Selle direktiivi artikli 16 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole ja erand ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsestaatus säilitamist nende looduslikul levilal, võivad liikmesriigid teha artiklite 12, 13 ja 14 ning artikli 15 punktide a ja b sätetest erandi:

a) loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmiseks ja looduslike elupaikade säilitamiseks;

b) eriti oluliste saagi-, karja-, metsa-, kalamajandus-, veemajanduskahjude ja muud liiki omandiga seotud kahjude ärahoidmiseks;

- c) rahva tervise ja elanikkonna ohutuse huvides või muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsed ja majanduslikud põhjused ning kasu, mida keskkond saab erandite andmisest;
- d) kasvatustöök ja nende liikide teaduslikuks uurimiseks, taastamiseks ja taasasustamiseks ning selle jaoks vajalikuks paljundamiseks, sealhulgas taimede kunstlikuks paljundamiseks;
- e) range järelevalve all valikuliselt ja piiratud ulatuses IV lisas loetletud liikide teatavate isendite võtmise või pidamise lubamiseks pädevate siseriiklike asutuste määratletud kogustes.“

## **B. Soome õigus**

### *1. Jahiseadus*

10. Vastavalt seaduse nr 615/1993 jahipidamise kohta, mida on muudetud seadusega nr 159/2011 (edaspidi „jahiseadus“) § 37 kolmandale lõigule on hunt alaliselt kaitse all. Selle seaduse § 41 esimene lõik võimaldab siiski ametil lubada erandeid nii ette nähtud kaitsest, tingimusel et järgitakse selle seaduse §-des 41a–41c sätestatud tingimusi.

11. Jahiseaduse § 41 neljandas lõigus on sätestatud, et valitsuse määrusega võib määrata kindlaks eeskirjad, mis käsitlevad eriloa andmise menetlust, tingimusi ja korda. Selle seaduse § 41 viienda lõigu kohaselt võib erilubade alusel aastas kütitavate huntide arvu piirata põllumajandus- ja metsandusministeeriumi määrusega.

12. Jahiseaduse § 41a esimese lõiguga on Soome õigusesse üle võetud elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktid a–d. Selle seaduse § 41a kolmanda lõiguga on üle võetud selle direktiivi artikli 16 lõike 1 punkt e, sätestades, et „[e]riloa hundi kohta [...] võib anda ka range järelevalve all valikuliselt ja piiratud teatavate isendite kütimiseks või surmamiseks“.

### *2. Valitsuse määrus nr 452/2013*

13. Valitsuse määruse nr 452/2013 §-s 3 on nähtud ette, et jahiseaduse § 41a kolmandas lõigus ette nähtud eriloa võib anda hundi kütimiseks ja surmamiseks põhjapõdrakasvatuspiirkonnas ajavahemikul 1. oktoobrist kuni 31. märtsini ja ülejäänud riigis 1. novembrist 31. märtsini.

14. Selle määruse § 4 esimeses lõigus on sätestatud, et eriloa võib anda ainult sellise piiratud territooriumi osas, kus on täidetud jahiseaduse §-s 41a sätestatud tingimused. Selle määruse § 4 kolmandas lõigus on täpsustatud, et jahiseaduse § 41a kolmandas lõigus ette nähtud eriloa võib anda kütimiseks vaid sellises piirkonnas, kus liik on elujõuline.

### *3. Põllumajandus- ja metsandusministeeriumi määrused*

15. Jahiseaduse § 41 viienda lõigu alusel antud põllumajandus- ja metsandusministeeriumi määruse nr 1488/2015 jahihooajal 2015–2016 toimuva hundijahi kohta, mis on erandkorras lubatud väljaspool põhjapõdrakasvatuspiirkonda, (edaspidi „määrus nr 1488/2015“) artikliga 1 määrati kindlaks, et selle seaduse § 41a kolmanda lõigu alusel on lubatud surmata kuni 46 isendit.

16. Põllumajandus- ja metsandusministeeriumi määruse nr 1335/2016 jahihooagadel 2016–2018 toimuva hundijahi kohta, mis on erandkorras lubatud väljaspool põhjapõdrakasvatustpiirkonda, (edaspidi „määrus nr 1335/2016“) artikliga 1 piirati isendite arvu, kelle võib jahiseaduse § 41 esimeses lõigus nimetatud erilubade alusel küttida, kokku 53 isendiga. Selle määruse § 3 kolmanda lõigu kohaselt hõlmas see arv ka hunte, kes on tapetud politsei korraldusel, kes on hukkunud liiklusõnnetuses või kelle surm on muul põhjusel teada.

#### *4. Hundipopulatsiooni kaitse ja ohjamise tegevuskava*

17. Põllumajandus- ja metsandusministeerium võttis 22. jaanuaril 2015 vastu uue Soome hundipopulatsiooni kaitse ja ohjamise tegevuskava (edaspidi „tegevuskava“)<sup>3</sup>. Selle tegevuskava eesmärk on hundipopulatsiooni soodsa kaitsestaatuse taastamine ja säilitamine. Väikseimaks elujõuliseks hundipopulatsiooniks loetakse selles 25 sigimisvõimelist paari. Tegevuskava näeb ette kohalikul tasemel elluviidava hundikarja populatsiooni kaitse eesmärgiga tagada iga hundikarja olemasolu ning samal ajal edendada huntide ja inimeste koeksisteerimist.

18. Tegevuskavas on meenutatud, et pärast 2007. aastat ei ole antud huntide surmamiseks erilubasid (edaspidi „eriload“) populatsiooni ohjamise eesmärgil. Pärast 2007. aastat vähenes aga huntide populatsioon Soomes ja langes 2013. aastal kõige madalamale hinnanguliselt 120 isendi tasemele. Selle aja jooksul on püütud saavutada populatsiooni suurenemist range kaitsepoliitika abil. Võimalikud on olnud ainult eriload kahju ennetamiseks. Kuigi huntide populatsioon on vähenenud, on kriitika huntide esinemise ja nende põhjustatud probleemide suhtes samal tasemel püsinud või isegi suurenenud. Selle poliitika tulemusetus, mida on täheldatud, on seletatav pädevate asutuste võimetusega lahendada hundikarja kodupiirkondade naabruses elavate inimeste mured. Frustratsioon muutis ühiskonna sallivamaks huntide ebaseadusliku surmamise suhtes.

19. Nende kaalutluste tõttu põhines tegevuskava eeldusel, et huntide populatsiooni kaitse poliitika on tulemuslik vaid siis, kui arvestatakse nende inimeste murede ja vajadustega. Et sellega arvestada ja luua populatsiooni ohjamise seaduslik alus sekkumiseks isendite puhul, kes põhjustavad probleeme, ning hoida seega ära salaküttimine, on tegevuskavas ette nähtud võimalus anda erilubasid. Need eriload ei tohi ületada iga-aastaselt maksimaalset isendite arvu, kelle võib Soome territooriumil populatsiooni ohjamiseks toimuva küttimise raames tappa, – arv, mille põllumajandus- ja metsandusministeerium määrab kindlaks määrusega teabe põhjal, mille edastab Luonnonvarakeskus (loodusvarade instituut, Soome).

20. Eriload võib anda ainult range järelevalve all valikuliselt ja piiratult teatavate isendite püüdmiseks või surmamiseks üksnes sellises piirkonnas, kus liik on elujõuline. Amet peab hindama igal üksikul juhul, kas asjaomane hundikarja on elujõuline. Teatavatel juhtudel võib eriload anda ka niisuguste isendite kodupiirkonna osas, kes põhjustavad kahju või probleeme, tingimusel et liik on seal elujõuliselt esindatud.

21. Eeskätt tuleb hundikarja elujõulisuse tagamise eesmärgil eriload väljastamisel välja valida kütitav isend. Selles küsimuses näeb tegevuskava ette, et küttimine tuleb üritada keskendada karja noorele isendile või tuleb kütitavaks välja valida isend, kes põhjustab kahju ja probleeme hundikarja kodupiirkonnas elavatele inimestele või nende varale. Amet peab hindama igal üksikul juhul eraldi, kas võimalik on muu rahuldav alternatiivne lahendus peale eriload väljastamise.

<sup>3</sup> See tegevuskava on kättesaadav aadressil [https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen\\_susikannan\\_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f](https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f).

### III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

22. Amet väljastas 18. detsembril 2015 tehtud otsustega R. Mustonenile ja K. Ruhanenile jahiseaduse § 41 ja § 41 a kolmanda lõigu alusel jahiloo huntide surmamiseks ajavahemikus 23. jaanuarist kuni 21. veebruarini 2016 Pohjois-Savo (Soome) maakonna piires.

23. R. Mustonenile ja K. Ruhanenile adresseeritud otsustes oli lubatud vastavalt küttida neli ja kolm hunti. Luba oli kõikide surmamiste puhul piiratud teatava nendes otsustes kindlaks määratud karja kodupiirkonnaga. Igas asjaomases karjas oli viis kuni seitse isendit ning seda peeti elujõuliseks ja stabiilseks. Jahilubades nimetatud piirkondade ümbruskonnas elas teatav hulk teisi karju.

24. Amet tuvastas nendes otsustes, et mõned nendes piirkondades elavatesse karjadesse kuuluvad hundid olid korduvalt põhjustanud kahju ja probleeme. Eelkõige olid hundid kahjustanud koeri jahi ajal. Kuigi koerte pidamine puuris oli võimaldanud kahju piirata, peeti seda lahendust jahipidamise seisukohast ebamõistlikuks. Kuigi nende piirkondade puhul on tegemist niinimetatud äärealadega, elab seal lastega peresid. Vanemad tundsid muret oma laste turvalisuse pärast.

25. Vaidlusaluste otsustega olid kaasas soovitused. Esiteks soovitati vältida äratuntava juhtisase surmamist ja keskendada jaht noortele või probleeme põhjustavatele isenditele. Teiseks soovitati nendes otsustes vältida jälgimisseadet kandvate isendite surmamist. Kolmandaks õhutati nendes otsustes adressaate võtma – kui on – arvesse surmajuhtumeid eriloaga hõlmatud hundikarjadesse kuuluvate isendite seas, mille asutused on enne küttimise alguskuupäeva tuvastanud. Sellisel juhul soovitati need maha arvata lubatud kütitavate isendite arvust nii, et kõik surmajuhtumid kokku ei ületaks jahilubadega esialgu kindlaks määratud isendite arvu.

26. Samades otsustes viidati kohaldatavale riigisisesele õiguslikule raamistikule ja tegevuskavale. Amet märkis, et tema arvates ei ohusta erilubade alusel maksimaalse arvu piires (46), mis määrati kindlaks määruse nr 1488/2015 artikliga 1, isendite küttimine selle liigi soodsa kaitsestaatuse säilimist või taastamist asjaomase liigi looduslikul levilal. Amet märkis ka, et ei ole muud rahuldavat alternatiivset lahendust kui erilubade andmine asjaomastes piirkondades. Jaht toimus range järelevalve all. Selle muutsid valikuliseks ja piiratuks vaidlusaluste otsustega kehtestatud geograafilised ja kvantitatiivsed piirangud ning neis otsustes ette nähtud jahimeetodi järgimine.

27. Tapiola esitas 31. detsembril 2015 Itä-Suomen hallinto-oikeusele (Ida-Soome halduskohus) kaebused, milles nõudis vaidlusaluste otsuste tühistamist ja nende täitmise keelamist. See kohus tunnistas need kaebused 11. veebruari 2016. aasta otsusega vastuvõetamatuks. Tapiola esitas nende kohtuotsuste peale apellatsioonkaebuse. Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) andis 29. mai 2017. aasta vaheotsusega Tapiolale osaliselt menetlusloa kaebuse esitamiseks.

28. Tapiola põhjendab oma kaebust nii, et vaidlusaluste otsustega on rikutud eelkõige elupaikade direktiivi artiklid 12 ja 16. Selle direktiivi artikli 16 lõike 1 punkt e puudutab tema sõnul ainult juhtumeid, mil asjaomase liigi populatsiooni hea kaitsestaatuse nõuab erandi tegemist selle liigi range kaitse kohustustest või lubab selle teha. Tapiola arvates võib aga jahipidamine kahjustada asjaomase liigi kaitsestaatust, kusjuures see liik on Soomes juba niigi tõsiselt ohustatud. Pealegi ei ole tõendatud, et hundijaht võimaldab saavutada eesmärgid, mis on tegevuskavas püstitatud. Tapiola lisab, et amet on iga eriloo andnud hinnangu põhjal, mis puudutab ainult selle loaga hõlmatud territooriumi, võtmata arvesse erinevate territooriumide puhul välja antud erilubade koostõju hundi kaitsestaatusele.

29. Amet märgib oma vastuses, et populatsiooni ohjamiseks toimuv küttime on katseprogramm, mis on seotud tegevuskava elluviimisega ning mille kestus on piiratud kahe aastaga. Seda katseprogrammi ei jätkatud, nagu näitab määruse nr 1335/2016 vastuvõtmine. Amet väidab, et kontrollis üksikasjalikult, kas elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e sätestatud tingimused on täidetud. Ta lisab, et see, mis tasemel tuleb hinnata erandi mõju, sõltub liigi bioloogiast. Huntide puhul ei ole selleks mitte hundikarja tasand, vaid isegi riigipiire ületavatest kõikidest populatsioonidest moodustuv tervik.

30. Selles kontekstis meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et liik *Canis lupus* on Soomes eriti ohustatud liik. Huntide arv on oluliselt kõikunud aastate lõikes, kusjuures selle kõikumise puhul nähakse seost salaküttimisega. Huntide väikese populatsiooni tõttu on see liik aldis juhuslikele mõjuritele.

31. Sellel kohtul on esiteks küsimus, kuidas mõjutab erandi vastavust elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktile e asjaolu, et see tehakse riikliku tegevuskava ja riigiseste õigusnormide raames, millega on määratud kindlaks maksimaalne arv hunte, mis on lubatud kogu asjaomase liikmesriigi territooriumil aasta jooksul kütida. Lisaks on sellel kohtul küsimus, kas selle õigusnormiga on lubatud, et populatsiooni ohjamiseks toimuv küttime on keskendatud kohalikule populatsioonile, mille kaitsestaatus on soodne, ilma et huntide populatsiooni kaitsestaatus hinnataks kogu riigi territooriumi tasandil. See kohus soovib ka teada, kas eriloa võib anda isegi siis, kui selle populatsiooni kaitsestaatus ei ole soodne, tingimisel et see eriloaga ei kahjusta seda enam rohkem.

32. Teiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlus, kas vaidlusaluste otsustega on järgitud elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 sissejuhatavas lauses nimetatud tingimust muu rahuldava alternatiivse lahenduse puudumise kohta. Selles küsimuses märgib see kohus, et mitte ükski teaduslik tõend ei näita, et populatsiooni ohjamiseks toimuv küttime vähendab salaküttimist sellisel määral, et sellel on hundi kaitsestaatus seisukohalt soodne üldmõju. See kohus lisab, et nende erilubade eesmärk, millega on tegemist põhikohtuasjas, oli ka vältida kahjusid koertele ning parandada asjaomaste territooriumide elanike üldist turvatunnet. Ent sõnaselgelt ei ole öeldud, et need eriloa kuuluvad elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktides b ja c nimetatud juhtumite hulka.

33. Eelnevate kaalutluste põhjal otsustas Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) 28. novembri 2017. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. detsembril 2017, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [elupaikade] direktiivi [...] artikli 16 lõike 1 punkti e alusel võib selle sätte sõnastust arvestades väljastada konkreetse jahimehe taotluse alusel niinimetatud populatsiooni ohjamise eesmärgil küttimeks mõeldud piirkondliku eriloa?
- a) Kas hinnangu andmisel omab tähtsust see, et eriloa väljastamise tingimuste täidetuse hindamisel lähtutakse riiklikust kaitse- ja ohjamise tegevuskavast ja määrusega kehtestatud saakloomade ülemmäärast, mille piires võib ühe aasta jooksul liikmesriigi territooriumile erilubasid väljastada?
  - b) Kas hinnangu andmisel võib arvesse võtta muid asjaolusid, näiteks eesmärki takistada kahju põhjustamist koertele ja suurendada üldist turvatunnet?
2. Kas erilubade väljastamist esimeses eelotsuse küsimuses nimetatud populatsiooni ohjamise eesmärgil toimuvaks küttimeks võib põhjendada sellega, et puudub [elupaikade] direktiivi [...] artikli 16 lõikes 1 nimetatud muu rahuldav alternatiivne lahendus salaküttimise ärahoidmiseks?
- a) Kas sellisel juhul võib arvestada praktilist laadi raskustega, mis esinevad ebaseadusliku küttime järelevalve korraldamisel?

- b) Kas muud rahuldavat alternatiivset lahendust puudutavate kaalutluste puhul võib asjakohane olla ka eesmärk vältida kahju põhjustamist koertele ja parandada üldist turvatunnet?
3. Kuidas tuleb piirkondliku eriloo väljastamisel arvestada [elupaikade] direktiivi [...] artikli 16 lõikes 1 ette nähtud tingimusega, mis puudutab populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamist?
- a) Kas liigi kaitsestaatust tuleb hinnata nii piirkondlikult kui ka liikmesriigis tervikuna või sellest veelgi laiema liigi levila seisukohalt?
- b) Kas on võimalik, et [elupaikade] direktiivi [...] artikli 16 lõikes 1 ette nähtud tingimused eriloo väljastamiseks on täidetud vaatamata sellele, et liigi populatsiooni kaitsestaatust ei saa asjakohase hindamise põhjal lugeda direktiivi tähenduses soodsaks?
- c) Kui eelmisele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis millal võib sellise olukorraga tegemist olla?“
34. Tapiola, amet, Soome ja Taani valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud seisukohad. Nende ning K. Ruhaneni ja Rootsi valitsuse suulised seisukohad kuulati ära 9. jaanuari 2019. aasta kohtuistungil.

#### IV. Õiguslik analüüs

##### A. Sissejuhatavad märkused

35. Vaidlusalused otsused võimaldasid kokku küttida seitse hunti Soome õigusnormi põhjal, millega on üle võetud elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkt e. Need aitavad seega ellu viia tegevuskavas ette nähtud ameti võimalust anda luba küttimiseks populatsiooni ohjamise eesmärgil ulatuses, milleks oli jahihooajal 2015–2016 riigisiseste õigusnormidega määratud 46 isendit.

36. Selles tegevuskavas tõi amet huntide kaitsepoliitika edukuse takistusena välja asjaolu, et huntide levilate läheduses elavad maaelanikud ei toeta seda. Selle poliitika ebapopulaarsus nende elanike silmis tekitas laiaulatusliku salaküttimise. Tegevuskava kujutas endast katseprogrammi, mille eesmärk oli hinnata, kas luba küttida teatav ette kindlaks määratud arv hunte toob kaasa salaküttimise vähenemise ja selle tulemusena paraneb huntide populatsiooni kaitsestaatuse. Nagu ilmneb eelotsusetaotlusest, võeti seejuures arvesse ka eesmärki takistada seda, et hundid kahjustavad koeri, ja eesmärki parandada maaelanike üldist turvatunnet.

37. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on siiski märkinud, et katseprogramm ei võimaldanud järeldada, et populatsiooni ohjamiseks toimuv küttimine on tõhus vahend võitluses salaküttimisega ja parandab huntide populatsiooni kaitsestaatust – mida kinnitas Soome valitsus kohtuistungil. Seda katseprogrammi muide ei jätkatud, sest erilube erandina keelust hunte surmata anti hiljem ainult põhjustel, mis on sätestatud Soome õigusnormides, millega võeti üle elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktid b ja c.

38. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma eelotsuse küsimustega sisuliselt teada, kas vaidlusaluste otsustega, millega tehti erand kohustusest tagada elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis a koostoimes IV lisa punktiga a sätestatud huntide surmamise keeld, järgiti selle artikli 16 lõike 1 punktis e ette nähtud tingimusi, ning seega, kas need otsused on nende õigusnormidega kooskõlas.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Nagu Euroopa Kohus on juba tuvastanud, moodustavad elupaikade direktiivi artiklid 12, 13 ja 16 sidusa sätete kogumi, mille eesmärk on asjaomaste liikide populatsioonide kaitse tagamine. Igasuguse erandiga, mis ei ole selle direktiivi artikli 16 lõikega 1 kooskõlas, rikutakse seega ka selle artikleid 12 ja 13. Vt 20. oktoobri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 112).

39. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 kohaselt tuleb igasuguse erandi tegemisel sellest kohustusest järgida kahte üldtingimust. Esiteks eeldab erandi tegemine seda, et muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole (B osa). Teiseks ei tohi erand kahjustada kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal (C osa).

40. Kui kasutatakse seda sätet, peab lisaks esinema üks selle punktides a–e nimetatud erandi tegemise põhjustest. Käsitletaval juhul asjakohane elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkt e võimaldab teha erandeid eelkõige selle direktiivi IV lisa punktis a nimetatud liikidesse kuuluvate isendite surmamiseks,<sup>5</sup> tingimusel et järgitakse teatavaid eritingimusi (D osa).

41. Selle hindamiseks, kas kõik need tingimused on täidetud, tuleb anda hinnanguid faktilistele asjaoludele, mida on pädev tegema ainult eelotsusetaotluse esitanud kohus. Euroopa Kohtu vastused eelotsuse küsimustele võimaldavad siiski teda selle ülesande täitmisel abistada.

42. Enne kui hakkan analüüsima neid küsimusi, pean vajalikuks meenutada mõnda üldist teetähist, mille Euroopa Kohus on juba oma praktikas andnud ja millest ma oma analüüsis juhindun.

43. Kõigepealt on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et elupaikade direktiivi artikli 16 lõiget 1, milles on nähtud ette regulatsioon, mis kujutab endast selle direktiivi IV lisa punktis a nimetatud liikide range kaitse kohustuste erandit, tuleb tõlgendada kitsalt.<sup>6</sup>

44. Seejärel tuleb märkida, et kuna selle õigusnormiga kehtestatakse erandlik regulatsioon, lasub kehtestatud tingimuste täidetuse tõendamise koormis iga erandi puhul liikmesriigi asutusel, kes teeb vastava otsuse. Veelgi enam, erandi võib lubada teha ainult otsusega, mis sisaldab täpset ja asjakohast põhjendust, milles on viidatud selles sättes ette nähtud põhjustele, tingimustele ja nõuetele.<sup>7</sup>

45. Lõpuks tuleb juhtida tähelepanu, et lindude direktiivi artiklit 9 käsitlev kohtupraktika<sup>8</sup>, mis lubab liikmesriikidel teha metslindude liikide kaitse kohustustest erandeid tingimustel, mis on sarnased elupaikade direktiivi artikli 16 lõikes 1 sätestatud tingimustele, on samuti selle õigusnormi tõlgendamisel asjakohane.<sup>9</sup> Konkreetset on Euroopa Kohus otsustanud, et kõik lindude direktiivi

5 Mina ei nõustu seisukohaga, mida on avaldanud Tapiola ja mille kohaselt ei hõlma „võtmine“ elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e tähenduses asjaomastesse liikidesse kuuluvate isendite surmamist. Nagu väidavad teised Euroopa Kohtule seisukohti esitanud asjast huvitatud isikud, kujutab see mõiste endast üldterminit, mis hõlmab nii püüdmist kui ka surmamist. Nagu kinnitavad Taani ja Rootsi valitsus, võib selle termini kasutamine olla eelkõige seletatav asjaoluga, et selle direktiivi IV lisa nimetatud liikide hulgas on peale loomaliikide ka taimeliike, mille puhul on väljend „surmamine“ sobimatu. Komisjoni juhenddokument elupaikade direktiivi kohaste ühenduse tähtsusega loomaliikide range kaitse kohta (veebuar 2007, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf), lk 59, punkt 33, edaspidi „komisjoni juhenddokument“) kinnitab seda tõlgendust. Kuigi see dokument ei ole õiguslikult siduv, sisaldab see üksikasjalikke juhiseid, mis võivad anda teavet, kuidas elupaikade direktiivi tuleks tõlgendada. Tõlgendus, mille mina soovitan valida, tuleneb ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiivi 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7), nn lindude direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c käsitleva kohtupraktika kohaldamisest analoogia alusel. Euroopa Kohus on otsustanud, et see säte, mis võimaldab teha selles direktiivis sätestatud kaitsekohustustest erandeid tingimustel, mis on sarnased elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e sätestatud tingimustele, võib õigustada metslindude jahi lubamist (vt eelkõige 16. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Ligue pour la protection des oiseaux jt (C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 10) ning 15. detsembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome (C-344/03, EU:C:2005:770, punkt 31)).

6 Vt selle kohta 20. oktoobri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 111), 10. mai 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, punkt 110) ja 14. juuni 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 25).

7 14. juuni 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 25). Vt teiste hulgas ja analoogia alusel ka 8. juuni 2006. aasta kohtuotsus WWF Italia jt (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 34) ning 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 47).

8 Vt käesoleva ettepaneku punkt 5.

9 Vt selle kohta 20. oktoobri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 25). Vt ka komisjoni juhenddokument, lk 53, punkt 4.



artikli 9 alusel tehtud erandid peavad põhinema teaduslikel andmetel geograafia, kliima, keskkonna või bioloogia valdkonnast.<sup>10</sup> See põhimõte on – nagu ka muud seda sätet käsitlevast kohtupraktikast tulenevad hinnangud, mille ma esitan tagapool<sup>11</sup> – minu arvates ülekantav elupaikade direktiivi artikli 16 lõikele 1.

### ***B. Muu rahuldava alternatiivse lahenduse puudumise tingimuse ulatus***

46. Oma esimese küsimuse sissejuhatava lause ja punkti b ning teise küsimuse kohaselt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas eesmärk võidelda salaküttimisega koos võimalike eesmärkidega takistada seda, et hundid haavavad koeri, ning rahustada kohalikku elanikkonda, võib õigustada eriloo andmist elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e alusel. Konkreetselt soovib ta teada, kas arvestades praktilisi raskusi, mis esinevad salaküttimise järelevalvel, järgitakse niisuguse erandi tegemisega selle direktiivi artikli 16 lõike 1 sissejuhatavas lauses märgitud tingimust, et erand on lubatud üksnes siis, „[k]ui muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole“.

47. Seda tingimust võib minu arvates käsitada kui liidu õiguses kehtiva proportsionaalsuse üldpõhimõtte konkreetset väljendust.<sup>12</sup> See nõuab nimelt, et liikmesriik, kes kavatses teha erandi, määraks selgelt kindlaks taotletava õiguspärase eesmärgi (1. alajagu). Kui niisugune eesmärk on välja toodud, peab see liikmesriik tõendama, et erand sobib selle saavutamiseks (2. alajagu) ja on selleks vajalik (3. alajagu).<sup>13</sup>

#### ***1. Erilooga taotletavate eesmärkide kindlaksmääramine***

48. Nagu näitab eelotsusetaotlus, taotletakse põhikohtuasjas käsitletavate erilubadega – nagu ka tegevuskavaga, mille raames need tehti – ühtaegu eesmärki vähendada salaküttimist, vältida kahjusid koertele ning suurendada huntide levialade läheduses elavate inimeste üldist turvatunnet. Need kaks viimast eesmärki on esitatud kui eesmärgid, mis on esimesega tihedalt seotud, sest nende saavutamine aitab ameti sõnul suurendada kohalike elanike „ühiskondlikku sallivust“ hundi suhtes ja seega vähendada ebaseaduslikku jahipidamist. Erilubade eesmärk paikneb seega punktis, kus saavad kokku huntide populatsiooni säilitamise vajadus ja inimeste vastupidised huvid.

49. Nagu tuleneb elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e sõnasõnalisest, süstemaatilisest ja teleoloogilisest tõlgendusest, kujutavad eespool nimetatud eesmärgid endast minu arvates õiguspäraseid eesmäärke, millega võib sellel sättel rajanevat erandit põhjendada.

50. *Esiteks* märgin, et erinevalt selle direktiivi artikli 16 lõikes 1 nimetatud teistest erandi tegemise põhjustest ei ole selle lõike punktis e nimetatud eesmäärke, mida võib erandi tegemisega taotleda. Selles on siiski ette nähtud täiendavad tingimused, milleks on peamiselt kõrvaldatavate isendite piiratud arv, kõrvaldamise valikulisus ja erandi tegemise piiramine nii, et see toimub range järelevalve all. Need erinõuded korvavad ulatusliku kaalutusõiguse, mis liikmesriikidel on nende eesmärkide kindlaksmääramisel, mida erandi abil taotletakse.

10 Vt 8. juuni 2006. aasta kohtuotsus WWF Italia jt (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 25) ning 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 62).

11 Vt konkreetselt käesoleva ettepaneku punktid 54, 71, 106 ja 110.

12 Vt selle kohta kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Soome (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 24).

13 Vt selle kohta komisjoni juhenddokument, lk 60, punkt 36. „Kitsas tähenduses proportsionaalsuse“ test, mille käigus kontrollitakse, ega erandi puudused ei ole taotletavate eesmärkide seisukohast liiga suured, on minu meelest juba sisse kirjutatud sellesse tingimusse, mis on samuti ette nähtud elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 sissejuhatavas lauses ning mille kohaselt ei tohi erand kahjustada kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levialal (vt käesoleva ettepaneku punkt 77 jj). Selle sättega kehtestatakse seega piir, millest alates peab kaalumisel, kumb on tähtsam, kas liigi kaitse huvi või vastupidised huvid, kaalukauss kindlasti kalduma esimese kasuks.

51. Selles olukorras võib eesmärkideks, mis võivad õigustada erandi tegemist elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e alusel, olla nii liigi kaitsestaatuse paranemine kui ka sellele vastupidiste huvide kaitse. Nende huvide hulgas on selle lõike punktides a–d nimetatud huvid, ilma et need piirduksid seal sätestatuga. Võttes arvesse selle sätte punktis e nimetatud eriti rangeid tingimusi, ei vii erandi tegemine selle punkti alusel eesmärkidel, mis kattuvad selle lõike punktides a–d nimetatud eesmärkidega – vastupidi Tapiola ja komisjoni väitele – selleni, et seal ette nähtud erandi tegemise põhjuseid eiratakse.

52. Praktikaks on nii, et kuna elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e ette nähtud nõuded on – nagu märkisid Soome ja Taani valitsus – rangemad kui need, mis kaasnevad teiste erandi tegemise põhjustega, kaalutakse selle sätte kasutamist selle direktiivi artikli 16 lõike 1 punktidega a–d hõlmatud eesmärkide saavutamiseks siis, kui ei ole tõendatud, et on täidetud tingimused, mis võimaldavad kohaldada neid erandi tegemise põhjuseid.<sup>14</sup>

53. Teiseks vastab tõlgendus, mille ma välja pakun, elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e nimetatud eesmärgile, tõlgendatuna selle artiklist 2 lähtudes. Selleks on luua paindlik ruum, mis võimaldab liikmesriikidel arvesse võtta majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi,<sup>15</sup> tagades samas, et ühenduse tähtsusega liikide range kaitse üldeesmärki – milleks on nende soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine – ei kahjustataks.<sup>16</sup>

54. Seega peavad eesmärgid, millega erandit õigustatakse, olema kindlaks määratud – nagu väitis komisjon – selgelt ja täpselt ning olema põhjendatud erandi tegemise otsuses.<sup>17</sup> Ainult niisugune kindlaksmääramine võimaldab kontrollida, kas erand on sobiv ja vajalik – mis sõltub sellega taotletavatest eesmärkidest.<sup>18</sup> Nagu ilmneb lindude direktiivi artikli 9 lõiget 1 käsitleva kohtupraktika kohaldamisel analoogia alusel, saab elupaikade direktiivi artikli 16 lõikel 1 põhinev erand kujutada endast „ainult konkreetset kohaldamist üksikjuhtumil, et reageerida täpsetele nõuetele ja konkreetsetele olukordadele“.<sup>19</sup>

55. Seda, kas põhikohtuasjas käsitlevate eranditega püütakse lahendada konkreetset probleemi, mis on nende erandite aluseks olevates otsustes kindlaks määratud selgelt ja täpselt, peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Seejuures võivad teda aidata järgnevad kaalutlused.

56. Esiteks ei vaidle keegi vastu, et salaküttimine oli – nagu tuvastas amet vaidlusalustes otsustes – nende otsuste tegemise hetkel suur probleem, mille tõttu ei olnud huntide säilitamise poliitika edukas – seisukoht, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis olevat usutava. Lisaks märkis amet neis otsustes, et hundid on kahjustanud koeri. Isegi kui see, et amet ei tõendanud koertele põhjustatavate kahjude statistiliselt kõrget ohtu – nagu väidab Tapiola – on õige, ei sea see kahtluse alla asjaolu, et probleem on tõesti olemas, ehkki mitte väga suur, nagu ta tuvastas.

14 Näiteks võib liikmesriik elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e tugineda selleks, et hoida ära teatava kahju või probleemid, kui need ei küüni ulatuseni, mis on nõutav, et kahju võiks kvalifitseerida „oluliseks“ selle lõike punkti b tähenduses. Lisaks võib liigi säilitamise eesmärk – ehkki seda saab taotleda ka elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti a või d alusel – õigustada erandit selle lõike punkti e alusel, kui erandist loodetav soodne mõju liigi kaitsestaatusele ei ole piisavalt tõendatud, et saaks kohaldada selle sätte punkti a või d (ma tulen selle juurde tagasi käesoleva ettepaneku punktis 61 jj).

15 Vt elupaikade direktiivi artikli 2 lõige 3.

16 Vt elupaikade direktiivi artikli 2 lõige 2. Vt selle kohta ka 14. juuni 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 29).

17 Vt selle kohta komisjoni juhenddokument, lk 56, punkt 14.

18 Vt selle kohta kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Soome (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 25) ja kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punkt 67). Veelgi enam, erandi tegemise eesmärkide selge ja põhjendatud kindlaksmääramine võimaldab vältida seda, et liikmesriik määrab probleemi, mida ta püüab lahendada, kindlaks kunstlikult, mis välistab võimalikud muud alternatiivsed rahuldavad lahendused (vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punkt 68)).

19 Vt eelkõige 8. juuli 1987. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (247/85, EU:C:1987:339, punkt 7), 7. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Associazione Italiana per il WWF jt (C-118/94, EU:C:1996:86, punkt 21) ning 11. novembri 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-164/09, ei avaldata, EU:C:2010:672, punkt 28). Vt ka komisjoni juhenddokument, lk 56, punkt 14.

57. Teiseks oli eesmärk parandada asjaomaste piirkondade elanike üldist turvatunnet tõenäoliselt sõnastatud – nagu väidab komisjon – liiga üldiselt, et oleks võimalik analüüsida proportsionaalsust selle eesmärgiga. Konkreetselt ei ilmne eelotsusetaotlusest, et amet oleks tõendatud, et kõnealustel elanikel on tõesti hirm või kui suur see hirm on, või ammuugi tõendanud ohtu nende julgeolekule.<sup>20</sup>

## 2. Kas eriload võimaldavad saavutada taotletavaid eesmärke?

58. Selle kindlaksmääramisel, missugusel tasemel tuleb tõendada, et erand aitab saavutada eelnevalt püstitatud eesmärke, tekivad käesoleva kohtuasja kontekstis erilised raskused.

59. *Esiteks*, kuna põhikohtuasjas käsitletavat erandit tehti katseprogrammi raames, mille eesmärk oli kontrollida, kas seaduslik piiratud jahiluba võib vähendada salaküttimist ja selle tulemusena parandada huntide populatsiooni kaitsestaatust, ei olnud ajal, kui amet need erandid tegi, teada, kas need erandid võivad aidata saavutada neid eesmärke.

60. Selles kontekstis ei saa – vastupidi Tapiola väitele – minu arvates nõuda, et juba niisuguste erandite tegemisel tuleb tõendada nii, et ei jää mingit teaduslikku kahtlust selles küsimuses, et need vähendavad ebaseaduslikku jahipidamist ja et see mõju on säärase ulatusega, et inimese põhjustatud surmade koguarv kokkuvõttes väheneb.

61. Nagu ma juba märkisin,<sup>21</sup> annab elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkt e minu arvates õigusliku aluse, mis võimaldab kehtestada erandeid eesmärgiga parandada asjaomase liigi populatsioonide kaitsestaatust, kui nende tõhusus selle eesmärgi saavutamise seisukohast on pisut kahtlane. Nagu märkis Soome valitsus, võib niisuguseid erilubasid, millega on tegemist põhikohtuasjas, käsitada nii, et nendega taotletakse eesmärki võidelda salaküttimisega, võimaldades hinnata eriloo alusel peetava jahi mõju ebaseadusliku jahipidamise sagedusele. Sellest vaatevinklist ei muuda asjaolu, et katseprogramm ei andnud kindlaid tulemusi, iseenesest niisuguseid erandeid eranditeks, millega ei ole võimalik kirjeldatud eesmärki saavutada.

62. Minu arvates peab riigi pädev asutus selleks, et tõendada, et erilubadega on võimalik see eesmärk saavutada, vastavalt käesoleva ettepaneku punktides 44 ja 45 meenutatud põhimõtetele ainult tõendama rangelt teaduslike andmete põhjal, et eriloo alusel jahipidamine vähendab ebaseaduslikku jahipidamist ja seda niisugusel määral, et avaldab kokkuvõttes positiivset mõju huntide populatsiooni kaitsestaatusele.<sup>22</sup> Seda oletust tuleb käsitleda eelkõige nii, et kavandatavate erandite arvu võrreldakse kõige äsjasema hinnanguga ebaseaduslike kõrvaldamiste arvu kohta.

63. Seda järeldust ei sea kahtluse alla ettevaatuse põhimõte, millele Tapiola tugineb. Elupaikade direktiivi kontekstis tähendab see põhimõte peamiselt seda, et kui arvesse võttes parimaid teaduslikke teadmisi selles vallas, esineb mõistlik kahtlus, ega inimtegevus ei mõju kaitstud liikide ja elupaikade säilimisele kahjulikult, ei saa seda tegevust lubada.<sup>23</sup> Nagu ma aga tagapool selgitan, on see nõue juba

20 Komisjon väidab selles küsimuses, et ükski hunt ei ole rünnanud inimest juba peaaegu terve sajandi jooksul. Tapiola käsutuses olevate andmete põhjal ei ole Fennoskandias alates teistest maailmasõjast täheldatud ühtegi juhtumit, mil hunt oleks rünnanud inimest.

21 Vt käesoleva ettepaneku punkt 52 ja 14. joonealune märkus.

22 Niisugusteks tõenditeks võivad olla asjaomases liikmesriigis läbi viidud ühiskonnauuringud või ka teaduslikud andmed teistes riikides populatsiooni ohjamiseks toimuva lubatud jahi tagajärgede kohta hundi kaitsestaatusele.

23 Vt selle kohta eelkõige 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 44), 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 66) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 117). Need kohtuotsused puudutasid elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 3, milles on nähtud ette, et kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud Natura 2000 ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju, saab lubada ainult tingimusel, et pädev asutus kontrollib, ega see ei kahjusta asjaomase ala terviklikkust. Põhimõtte, mille Euroopa Kohus on nendes kohtuotsustes esitanud, on minu arvates analoogia alusel kohaldatavad selle direktiivi artikli 16 lõike 1 suhtes osas, milles on igasuguse erandi tegemiseks ühenduse tähtsusega liikide range kaitse kohustustest kehtestatud tingimus, et nende liikide populatsioonide soodsat kaitsestaatuse säilimist nende looduslikul leivil ei tohi kahjustada.

lõimitud tingimusse, mis on samuti sätestatud elupaikade direktiivi artikli 16 lõikes 1 ning mille kohaselt tuleb enne erandi tegemist tõendada, et see *ei kahjusta* asjaomase liigi populatsioonide säilimist ja taastamist.<sup>24</sup> Ettevaatuse põhimõte ei kohusta riigi pädevaid asutusi tõendama, et erand *parandab* nende populatsioonide kaitsestaatust.

64. Käsitlaval juhul ei ole eelotsusetaotluses teavet, et amet oleks enne vaidlusaluste otsuste tegemist eespool nimetatud oletust teaduslike andmetega põhjendanud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seega hindama, kas amet täitis selle ülesande.

65. Amet väidab selles küsimuses, et on tõendatud, et populatsiooni ohjamiseks toimuv kütmine vähendab salaküttimist, vähemalt lühiajalises perspektiivis. Tapiola ja komisjon väidavad, et olemasolevad uurimistööd näitavad pigem vastupidist.<sup>25</sup>

66. Lisaks tapeti Soomes teabe kohaselt, mis viimastel on, jahihooajal 2015–2016 erilubade alusel 43 või 44 hunti populatsioonist, kuhu kokku kuulub 275–310 isendit. Eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kinnitab neid andmeid, peaks väide, et sellest populatsioonist ligi 15% surmamine – arvestamata muid inimese põhjustatud surmajuhtumeid, mis tuvastati – võib selle kaitsestaatust parandada, temas vähemalt teatavat kahtlust tekitama.

67. Tapiola lisab selles küsimuses, et erilubades silmas peetud huntide arv ületas iga-aastaste ebaseaduslike kõrvaldamiste arvu, mis tegevuskavas hinnati olevat umbes 30 isendit.<sup>26</sup> Populatsiooni ohjamiseks toimuva kütamise tulemusena surmati 14 isendit lisaks nendele, kes hukkusid salaküttimise läbi, ning seda eeldusel, et populatsiooni ohjamiseks toimuv kütmine tegi lõpu igasugusele salaküttimisele – milles võib küll kahelda. Toodud andmed – mille õigsust peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus – pigem näitavad, et need erandid ei aita saavutada eesmärki võidelda salaküttimisega liigi kaitse huvides.

68. Mis puudutab *teiseks* küsimust, kas eriload võivad hoida ära selle, et hundid põhjustavad kahju koortele, siis see sõltub põhimõtteliselt – nagu rõhutas komisjon – vastusest küsimusele, kas need erandid puudutasid isendeid, kes olid tuvastatud kahju tekitanud. Eelotsusetaotluse kohaselt – ja nagu kinnitas Soome valitsus kohtuistungil – on vaidlusalustes otsustes piiratud soovitusel nende adressaatidele, et nad keskenduksid niisugust kahju põhjustavatele isenditele, kuid ei ole neid selleks kohustatud.

69. Vastavalt 14. juuni 2007. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Soome<sup>27</sup>, ei saa siiski välistada, et ühe isendi surmamine karjast, mille mõned hundid tekitavad kahju, võiks – isegi kui ei surmata isendit, kes neid probleeme tekitab – selle kahju ära hoida või seda vähendada, sisendades hundile hirmu inimese ees. Euroopa Kohtu sõnul peab asutus, kes otsustab, kas teha erand, siiski seda oletust konkreetsete asjaoludega põhjendada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole täpsustanud, kas käsitlaval juhul on esitatud seda laadi asjaolusid – mida ta peab veel kontrollima.

24 Vt käesoleva ettepaneku punktid 89–92.

25 Tapiola viitab konkreetselt järgmistele artiklitele: Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J. ja Huijbregts, M. A. J., „The impact of hunting on tropical mammal and bird populations“, *Science*, 356 (6334), 2017, lk 180–183, ning de Epstein, Y., „Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to ‘Tolerance Hunting’ in the European Union and United States“, *Review of European Community & International Environmental Law*, köide 26, nr 1, 2017, lk 19–29. Komisjon viitab samuti sellele artiklile.

26 Tegevuskava, lk 15.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 42.

### 3. Võimalike alternatiivsete lahenduste kaalumine

70. Nagu ilmneb kohtupraktikast<sup>28</sup>, kohustab elupaikade direktiivi artikli 16 lõige 1 esitama täpsed ja asjakohased põhjendused, miks ei ole muud rahuldavat alternatiivset lahendust, mis võimaldaks saavutada eesmärgid, millega erandi tegemist põhjendatakse.<sup>29</sup>

71. Euroopa Kohus on ka täpsustanud, et samasugune põhjendamiskohustus, mis eksisteerib lindude direktiivi artikli 9 lõike 1 kasutamise puhul, ei ole täidetud, kui erandis ei ole kuidagi mainitud, et ei ole muud rahuldavat lahendust, ega ole viidatud tehnilistele, juriidilistele ja teaduslikele aruannetele.<sup>30</sup>

72. Käsitletaval juhul ei ole eelotsusetaotluses – nagu juhtisid tähelepanu Tapiola ja komisjon – midagi, mis näitaks, et amet oleks põhjendanud, miks on ainus vahend, mis võimaldab saavutada eesmärgid, millega erilubasid põhjendatakse, hundijaht osaliselt seaduslikuks muuta, ega ka seda, miks on selleks vaja nii suurt hulka erandeid.

73. Selles küsimuses tuleb märkida, et sellest otsusest ei ilmne – nagu rõhutas komisjon –, et amet oleks analüüsinud üksikasjalikult salaküttimise kontrolliga kaasnevaid praktilisi raskusi – analüüs, mille tulemusena oleks ta võinud järeldada, et rangema kontrolli ja karistuste poliitika koos muude ennetusmeetmetega ei kujuta endast rahuldavat lahendust.<sup>31</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole ka täpsustanud, kas kaaluti niisuguseid alternatiivseid lahendusi, nagu Tapiola soovib, st elektrikarjaste tarnimiseks ette nähtud investeeringute suurendamist ja kohaliku elanikkonna aktiivsema teavitamisepoliitika läbiviimist,<sup>32</sup> ja need jäeti kõrvale.

74. Vaidlemata sõnaselgelt vastu asjaolule, et eelnevat analüüsi ei viidud läbi, väidab amet, et karistuste karmistamine ei oleks salakütte heidutanud, sest neid karistusi tajutakse ebaõiglasena. Lisaks kinnitab amet, et tegevuskavas oli – nagu märkisid ka K. Ruhanen ja Soome valitsus – peale populatsiooni ohjamiseks toimuva küttimise ette nähtud täiendavad meetmed, mis on vajalikud, et hoida ära salaküttimine pikemas perspektiivis. Nendeks meetmeteks olid teavituskampaaniad, kohalike elanikega konsulteerimine ja huntide põhjustatud kahjude hüvitamine.

75. Mis puudutab lisaks eesmärki vältida seda, et hundid kahjustavad koeri, siis eelotsusetaotluses ei ole – nagu rõhutas komisjon – märgitud, et amet oleks selgitanud, miks ei oleks kahju põhjustavatele isenditele keskendatud eranditega – sh nende surmamine vastava ala spetsialistide poolt – saanud seda eesmärki saavutada.

76. Juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks kinnitama, et amet tegi põhikohtuasjas käsitletavad erandid ilma, et oleks eelnevalt täpselt ja asjakohaselt põhjendanud, et ükski muu lahendus ei võimalda taotletavaid eesmäärke saavutada, peab ta sellest järeldama, et nende eranditega on rikutud elupaikade direktiivi artikli 16 lõiget 1.

28 Vt käesoleva ettepaneku punkt 44 ning 14. juuni 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 31).

29 See kohustus tuleneb ka elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 3 punktist a, milles on nõutud, et aruannetes selle artikli lõike 1 alusel kohaldatud erandite kohta, mille liikmesriigid peavad lõike 2 kohaselt komisjonile esitama, esitatakse „erandi tegemise põhjus [...]ning vajaduse korral tagasilükatud alternatiivsed võimalused ja kasutatud teadusandmed“.

30 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punktid 50 ja 51). Vt ka komisjoni juhenddokument, lk 61, punkt 40.

31 Komisjon mainib näitena programmi LIFE, mida viidi ellu Alpide piirkonnas (vt veebisait <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Tapiola rõhutab ka, et mõned teised liikmesriigid, näiteks Saksamaa Liitvabariik ja Rootsi Kuningriik on teinud elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e alusel erandeid salaküttimise ärahoidmiseks hunte surmamata. Leian, et kuigi asjaolu, et teised liikmesriigid suutsid vajaduse korral samasuguse probleemi lahendada ilma erandita, ei ole iseenest ainsana otsustava tähtsusega, kujutab see endast tähelepanuväärset märki sellest, et on olemas alternatiivne lahendus kavandatavale erandile. Vt selle kohta analoogia alusel kohtujurist Fennelly ettepanek kohtuasjas LRBPO ja AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punkt 39).

### C. Erandite mõju liigi kaitsestaatusele

#### 1. Millisel geograafilisel tasandil tuleb asjaomaste liikide populatsioonide kaitsestaatust hinnata?

77. Selle kontrollimisel, kas täidetud on elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 sissejuhatavas lauses sätestatud tingimus, et erand „ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal“, peavad pädevad asutused kõigepealt analüüsima nende populatsioonide kaitsestaatust. Alles selle analüüsi tulemusena saavad need asutused hinnata mõju, mida see erand võib avaldada nende populatsioonide kaitsestaatusele.<sup>33</sup>

78. Kolmanda küsimuse punktiga a soovitakse teada, millisel geograafilisel tasandil tuleb sellisel juhul huntide populatsiooni kaitsestaatust hinnata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas see hindamine tuleb peale erandis nimetatud kohaliku tasandi läbi viia ka kogu liikmesriigi territooriumi tasandil või isegi riigiülel tasandil, kui asjaomase populatsiooni looduslik leviala hõlmab mitme riigi territooriumi.

79. Selles küsimuses tuleb märkida, et kuna elupaikade direktiivis ei ole määratlenud ei mõistet „populatsioon“ ega mõistet „looduslik levila“, ei saa nende tähendust artikli 16 lõike 1 kontekstis selgitada selle direktiivi eesmärgist lähtudes. Selle direktiivi artikli 2 lõigete 1 ja 2 kohaselt, tõlgendatuna koostoimes, on direktiivi eesmärk eelkõige tagada ühenduse tähtsusega liikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine „liikmesriikide Euroopa territooriumil“. Mõiste „soodne kaitsestaatus“ on lisaks selle direktiivi artikli 1 punktis i määratletud viite abil populatsioonidele, kes elavad sellel territooriumil.

80. Eelnevate kaalutluste põhjal ei saa mõistet „populatsioon“ elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 tähenduses taandada kohalikule karjale, mida on erandis silmas peetud. Samast seisukohast lähtudes hindas Euroopa Kohus 14. juuni 2007. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Soome<sup>34</sup> hundi kaitsestaatust kogu riigi territooriumi tasandil.<sup>35</sup>

81. Samamoodi on komisjoni juhenddokumendis mõistet „populatsioon“ tõlgendatud nii, et see on samal ajal samas geograafilises piirkonnas elavate ja omavahel sigimisvõimeliste samasse liiki kuuluvate isendite rühm.<sup>36</sup> Selle dokumendi järgi määrab mõiste „looduslik levila“ omakorda kindlaks ruumilised piirid, milles populatsioon areneb.<sup>37</sup>

33 Vt selle kohta komisjoni juhenddokument, lk 62, punkt 43.

34 C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 27.

35 Mis puudutab Soome territooriumi, siis meenutan, et liik *Canis lupus* kujutab endast rangelt kaitstud ühenduse tähtsusega liiki ainult väljaspool põhjapõdrakasvatuspriirkonda (vt elupaikade direktiivi IV lisa punkt a).

36 Komisjoni juhenddokument, lk 62, punkt 43. Vt ka ekspertrühma Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) dokument „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores“ (1.7.2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf), edaspidi „LCIE suunised“, lk 7 ja 8). See dokument koostati komisjoni tellimusel, et kajastada suurte kiskjate ohjamise parimaid viise. Komisjon soovib selles toodud suuniseid liikmesriikidele (vt komisjoni „Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores“, 1.7.2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management\\_ec\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf)). See dokument, mis ei ole küll õiguslikult siduv, annab ka asjakohaseid suuniseid elupaikade direktiivi tõlgendamiseks.

37 Komisjoni juhenddokument, lk 11, punkt 19. LCIE suuniste kohaselt (lk 9) võivad need piirid huntide populatsiooni puhul ulatuda mitmesaja ruutkilomeetrini.

82. Asjaomaste liikide populatsioonide kaitsestaatust nagu ka mõju, mida kavandatav erand võib sellele avaldada, tuleb – nagu on soovitatud selles dokumendis ja LCIE suunistes ning nagu väitsid Tapiola, Soome ja Taani valitsus ja komisjon – seda arvestades hinnata liikmesriigi territooriumi tasandil või asjakohasel juhul nimetatud biogeograafilise ala tasandil, kui selle liikmesriigi piirid lõikuvad mitme biogeograafilise piirkonnaga.<sup>38</sup>

83. Lisaks on erandi mõju hindamine kohaliku karja territooriumi tasandil – nagu rõhutasid kõik kirjalikud seisukohad esitanud asjast huvitatud pooled ja nagu näeb ette komisjoni juhenddokument<sup>39</sup> – tavaliselt vajalik selleks, et määrata kindlaks selle mõju kõnesoleva populatsiooni kaitsestaatusele laiemal tasandil. Et erand peab olema reaktsioon konkreetsele probleemile eriolukorras,<sup>40</sup> võivad selle tagajärjed teoreetiliselt kõige kiiremini ilmnedu kohalikus piirkonnas, mida erand puudutab. Populatsiooni kaitsestaatust riigi või biogeograafilisel tasandil sõltub aga erinevate erandite tervikmõjust kohalikele piirkondadele ja olukorrast sõltuvalt ka muudest inimese põhjustatud surmadest kohalikul tasandil.<sup>41</sup>

84. Ma ei nõustu seevastu argumendiga, mille amet esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtus ning mille kohaselt piisab selle tõendamiseks, et siin analüüsiv tingimus on käsitletaval juhul täidetud, kui tõendatakse, et erand ei sea ohtu huntide populatsiooni soodsat kaitsestaatust selle looduslikul levilal, mis on kindlaks määratud riigiüleasel tasandil. Kuigi amet ei ole täpsustanud kõnesoleva huntide populatsiooni loodusliku levila ulatust, ilmneb Tapiola esitatud teabest, et see levila võib hõlmata Soome ja Venemaa territooriumi teatavaid osi.<sup>42</sup>

85. Selles küsimuses meenutan esiteks, et elupaikade direktiiviga püütakse ainult tagada ühenduse tähtsusega liikide populatsioonide säilimist liikmesriikide territooriumil. Teiseks ei ole kolmandatel riikidel nende liikide range kaitse kohustust, mis tuleneb sellest direktiivist. Seega ei ole liikmesriigil praktikas võimalust kontrollida ega mõistlikult ette näha nendesse liikidesse kuuluvate isendite arvu ja laadi, kelle surmamist võib kolmas riik lubada või sallida.<sup>43</sup> Et erandi mõju populatsiooni kaitsestaatusele sõltub inimese põhjustatud surmajuhtumite erinevate põhjuste tervikmõjust, ei saa seda mõju hinnata territooriumi tasandil, mis ulatub üle kolmanda riigi piiri.

86. See lähenemine on minu arvates aluseks hinnangule, mille Euroopa Kohus andis 14. juuni 2007. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Soome<sup>44</sup>. Nagu märkis Tapiola, võttis Euroopa Kohus selles kohtuotsuses hundi kaitsestaatuse kohta seisukoha ainult Soome territooriumi tasandil, analüüsimata seda riigiülese populatsiooni tasandil.

38 Komisjoni juhenddokument, lk 63, punktid 45 ja 46 ning LCIE suunistes, lk 22. Elupaikade direktiivi artikli 1 punkti c alapunkti iii järgi on liidu territooriumil üheksa biogeograafilist piirkonda: Alpide piirkond, Atlandi piirkond, Musta mere piirkond, polaarpiirkond, mandripiirkond, Vahemere piirkond, Makaroneesia piirkond, Pannoonia piirkond ja stepipiirkond. Dokumendis pealkirjaga „Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018“ (mai 2017, [http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17), lk 18) on nähtud ette, et kui liikmesriigi territoorium ulatub mitmesse biogeograafilisse piirkonda, peavad aruanded elupaikade direktiivi kohaldamise kohta, mis tuleb selle direktiivi artikli 17 lõike 1 kohaselt iga kuue aasta tagant esitada, sisaldama hinnangut kõikide nende piirkondade tasandil. Direktiivi artikli 16 lõike 1 tuleneva ühenduse tähtsusega liikide kaitsestaatuse analüüsimise kohustuse ulatus peegeldab liikmesriikidel sama direktiivi artikli 17 lõike 1 kohaselt lasuva järelevalve- ja aruandluskohustuse ulatust.

39 Komisjoni juhenddokument, lk 63, punkt 46. Komisjon soovib selles, et populatsiooni kaitsestaatust hinnataks kohalikul tasandil ja seejärel võrreldaks olukorraga riigi või biogeograafilisel tasandil.

40 Vt käesoleva ettepaneku punkt 54.

41 Vt käesoleva ettepaneku punkt 55.

42 Märgin ka, et LCIE suuniste tabeli 4 ja liite 1 kohaselt (lk 48, 65 ja 66) kuuluvad Soome territooriumil elavad hundid Karjala (Venemaa) populatsiooni hulka, mis hõlmab Soomes ja Venemaa territooriumi ühes osas elavaid hunte. Vt ka komisjoni „Key actions for large carnivore populations“, 4.2.2015, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf), lk 46. Eelotsusetaotluses ei ole siiski täpsustatud, et amet oleks tõendanud, et nii määratletud populatsiooni kaitsestaatust on soodne.

43 Nii on see seda enam siis, kui asjaomane kolmas riik – nagu eelkõige Venemaa – ei ole Bernis 19. septembri 1979 allkirjastatud ja ühenduse nimel nõukogu 3. detsembri 1981. aasta otsusega 82/72/EMÜ heaks kiidetud looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitset käsitleva konventsiooni (EÜT 1982, L 38, lk 1) (edaspidi „Berni konventsioon“) osapool.

44 C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 27.

87. Selle järeldusega ei võeta juba ette seisukohta küsimuses, kas liikmesriik võib tõendada, et asjaomase populatsiooni kaitsestaatus on soodne, kui selle looduslik levila ulatub mitme liikmesriigi territooriumile, tõendades, et selle liigi kaitsestaatus on soodne asjaomase riigiülese piirkonna tasandil.<sup>45</sup>

88. Ma järeldan, et niisuguses olukorras, millega on tegemist põhikohtuasjas, ei saa erandit elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 alusel teha, ilma et hinnataks asjaomase liigi populatsioonide kaitsestaatus ja mõju, mida kavandatav erand võib sellele avaldada, kogu liikmesriigi territooriumi või selle biogeograafilise ala tasandil, kus see erand on kavandatud ellu viia.

*2. Selle tingimuse ulatus, mille kohaselt ei tohi põhjustada kahju asjaomaste populatsioonide soodsa kaitsestaatus säilimisele*

89. Oma kolmanda küsimuse punktidega b ja c – mida ma analüüsin koos – soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas erandi tegemine siis, kui asjaomase liigi populatsioonide kaitsestaatus ei ole soodne, on tingimata elupaikade direktiivi artikli 16 lõikega 1 vastuolus.

90. Selle sätte sõnastus, milles on mainitud erandiga hõlmatud populatsioonide „soodsa kaitsetaseme säilitamist“, võib viia mõttele, et nende populatsioonide soodne kaitsestaatus on eeldus erandi tegemiseks.

91. Euroopa Kohus heitis selle tõlgenduse 14. juuni 2007. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Soome<sup>46</sup> siiski kõrvale. Ta otsustas, et eespool nimetatud tingimus on täidetud isegi siis, kui asjaomaste populatsioonide kaitsestaatus ei ole soodne, tingimusel et on nõuetekohaselt tõendatud, et erandid ei *süüvenda* kõnealuste populatsioonide ebasoodsat kaitsestaatus *ega takista* nende soodsa kaitsestaatus taastamist. Seega piisab, kui erand on liigi kaitsestaatus seisukohast vähemalt neutraalne – millega on Euroopa Kohtu sõnul tegemist erakorralistes olukordades.

92. Lisan, et elupaikade direktiivi sätteid tuleb tõlgendada, lähtudes ELTL artikli 191 lõikes 2 sätestatud ettevaatuse põhimõttest,<sup>47</sup> millele on viidanud Tapiola ja komisjon. See põhimõte eeldab, et kui parimate teaduslike andmete analüüsimise tulemusena püsib märkimisväärne kahtlus küsimuses, kas erand kahjustab või ei kahjusta asjaomase liigi populatsioonide soodsa kaitsestaatus säilimist või taastamist, peab liikmesriik selle tegemisest või elluviimisest hoiduma.<sup>48</sup>

*3. Missugust mõju avaldavad tegevuskava ja riigisisised õigusnormid, millega määratakse kindlaks, kui palju isendeid võib maksimaalselt surmata?*

93. Oma esimese küsimuse punktiga a küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas selle hindamisel, kas erand on kooskõlas elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktiga e, on oluline, et see erand on osa tegevuskavast ja riigisisestest õigusnormidest, millega määratakse kindlaks, kui palju isendeid võib selle sätte alusel ühel jahihooajal riigi territooriumil maksimaalselt surmata.

45 LCIE suunised (lk 23, 26 ja 27) kõnelevad niisuguse lähenemise kasuks ja rõhutavad, kui tähtis on riikidevaheline koostöö suurte kiskjate populatsioonide haldamisel. Vt selle kohta ka komisjoni juhenddokument, lk 63, punkt 46.

46 C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 29.

47 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 44).

48 Vt käesoleva ettepaneku punkt 63.



94. Nõustun Tapiola, ameti, Soome ja Taani valitsuse ning komisjon arvamusega, et nimetatud asjaolu on selles küsimuses asjakohane tegur. See, kui määratakse kindlaks, mitu isendit võib sellel territooriumil maksimaalselt kõrvaldada, võib tagada, et üksikerandite tervikmõju aastas ei kahjusta asjaomase liigi populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilimist või taastamist.<sup>49</sup> Komisjoni juhenddokumendis on muide soovitatud kehtestada tegevuskavad ja seda põhjendusel, et need kujutavad endast „parimat viisi tõendada vastavust [elupaikade direktiivi] artiklis 16 sätestatud rangetele nõuetele“.<sup>50</sup>

95. Mõistagi peab tegevuskava ja asjaomaste õigusnormidega ette nähtud tegevuskord tõesti tagama seejuures nende nõuete järgimise. Selleks et eelnevalt kindlaks määratud maksimaalsele piirarvule vastava arvu isendite surmamine oleks nende nõueteiga kooskõlas, tuleb see piirarv kindlaks määrata nii, et arvesse võetakse elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e alusel tehtud erandite, muude erandite tegemise põhjuste alusel tehtud erandite ja muude inimese põhjustatud surmade tervikmõju.<sup>51</sup> Nagu märkis Tapiola, on kõnesoleva populatsiooni kaitsestaatuse seisukohast oluline ainult hukkunud isendite arv ja laad, kuid mitte surma põhjus.

96. Käsitletaval juhul märkis amet vaidlusalustes otsustes, et määruse nr 1488/2015 artiklis 1 kindlaks määratud ülempiir 46 isendit võimaldab tagada, et huntide populatsiooni soodsa kaitsestaatuse säilimine ja taastamine ei satu ohtu.

97. Tapiola ja komisjon seavad selle hinnangu kahtluse alla eelkõige käesoleva ettepaneku punktis 66 toodud andmete põhjal. Tapiola väidab esiteks, et see ülempiir oli huntide populatsiooni suurust ja kaitsestaatust arvestades liiga kõrge. Teiseks puudutas populatsiooni ohjamiseks toimuv küttimine vastupidi tegevuskavas ja selle alusel antud erilubades toodud soovitudele suurt arvu sigimisvõimelisi isendeid. Umbes pooled nende erilubade alusel surmatud 43 või 44 hundist – ja konkreetselt neli hunti seitsmest, kelle tapsid R. Mustonen ja K. Ruhanen – olid sigimisvõimelised isendid. Meenutan, et tegevuskava kohaselt on aga hundikarja elujõulisuse huvides vaja, et keskendutaks isenditele, kes ei ole sigimisvõimelised.<sup>52</sup> Tapiola ja komisjon märgivad, et huntide populatsioon on pärast nende erandite elluviimist drastiliselt vähenenud.

98. Andmed, millele Tapiola ja komisjon tuginevad, kujutavad endast – eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus neid kinnitab – tõsist märki sellest, et Soome õigusnormides eelnevalt kindlaks määratud maksimaalne piirav koos sigimisvõimeliste isendite surmamise keelu puudumisega ei taganud seda, et selle piirarvu piires antud eriloa – mille hulgas olid põhikohtuasjas käsitletavad – ei kahjusta huntide populatsiooni soodsa kaitsestaatuse säilimist ja taastamist.

#### ***D. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktiga e kehtestatud konkreetsete tingimuste ulatus***

99. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e kohaselt peavad selleks, et kasutada selles ette nähtud erandi tegemise põhjust, olema täidetud tingimused, et kõrvaldamine toimub range järelevalve all valikuliselt ja piiratud ulatuses kindlaksmääratud arvu võrra. Täielikuks vastamiseks esimesele eelotsuse küsimusele on tarvis, et Euroopa Kohus esitaks eelotsusetaotluse esitanud kohtule mõned täpsustused nende nõuete sisu kohta niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav.

100. Nagu eelnevates kaalutlustes on näidatud, kehtestatakse juba üldise eeltingimusega, mille järgimisest sõltub selle direktiivi artikli 16 lõike 1 järgi igasuguse erandi tegemise võimalus ning mille kohaselt ei tohi kahjustada asjaomase populatsiooni soodsa kaitsestaatuse säilimist ja taastamist, teatavad piirangud arvu ja vahel ka nende isendite laadi osas, keda võib kõrvaldada.

49 Vt selle kohta LCIE suunised, lk 31.

50 Komisjoni juhenddokument, lk 59, punkt 33 (vt ka lk 65, punkt 54). Vt ka LCIE suunised, lk 30 ja 31.

51 Vt dokument „LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores“, mis on lisatud LCIE suunistele, lk 72.

52 Vt käesoleva ettepaneku punkt 21.

101. Et anda selle lõike punktis e sätestatud konkreetsetele tingimustele omaenese sisu ja kaitsta nõnda selle kasulikku mõju, tuleb neid minu arvates tõlgendada nii, et lisaks piiratakse nendega õigust teha erandeid asjaomaste liikide populatsioonide range kaitse kohustustest *isegi siis, kui kavandatav erand ei takista nende populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilimist ja taastamist*.

102. Selles küsimuses on komisjoni juhenddokumendis märgitud, et elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e ette nähtud erandi tegemise põhjusega kaasnevad „märkimisväärsed“ täiendavad piirangud võrreldes selle lõike teistes punktides nimetatud erandi tegemise põhjustega, nii et selle kohaldamine „näib praktikas olevat erakorraline“.<sup>53</sup>

103. Komisjon pakub selles juhenddokumendis minu arvates õigustatult välja testi, mille kohaselt ei saa elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punkti e alusel erandit teha, kui see võib avaldada „märkimisväärset kvantitatiivset või kvalitatiivset negatiivset mõju asjaomasele populatsioonile (st negatiivset mõju populatsiooni struktuurile)“.<sup>54</sup> Niisuguse ohu korral on erand välistatud ka siis, kui see ei takista soodsa kaitsestaatuse säilimist või taastamist.

104. Selle lõike punktiga e kehtestatud kolme konkreetse tingimuse ulatus tulebki kindlaks teha nendest kaalutlustest lähtudes.

105. *Esiteks* võib elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e lubatud isendite „piiratud ulatuses“ kõrvaldamise tingimuse tõlgendust selgitada kohtupraktika, mis käsitleb lindude direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud sarnast „vähese arvu“ isendite tingimust.

106. Selles küsimuses on Euroopa Kohus otsustanud, et see, kui palju linde võib selle sätte alusel küttida, sõltub liigi populatsiooni suuruselt, selle kaitsestaatusest ja bioloogilistest omadustest. See arv tuleb kindlaks määrata, lähtudes geograafilistest, kliimatilistest, keskkonna- ja bioloogilistest andmetest ning hinnangust olukorrale, mis puudutab asjaomase liigi iga-aastast sigivust ja suremust loomulikku surma kokku.<sup>55</sup>

107. *Teiseks* tähistab asjaomasesse liiki kuuluvate isendite valikulise kõrvaldamise nõue komisjoni juhenddokumendi kohaselt<sup>56</sup> esmajärjekorras teatavale liigile keskendumist kõiki teisi välistades.<sup>57</sup> Minu silmis võib see nõue, tõlgendatuna elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e sätestatud konkreetsete tingimuste üldisest ulatusest lähtudes ja niisugusena, nagu on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 103, samuti olenevalt asjaoludest eeldada täpsemat keskendumist teatavatele isenditele või isendite kategooriatele.<sup>58</sup>

53 Komisjoni juhenddokument, lk 58, punkt 26, ja lk 59, punkt 30.

54 Komisjoni juhenddokument, lk 58, punkt 28.

55 Vt 8. juuni 2006. aasta kohtuotsus WWF Italia jt (C-60/05, EU:C:2006:378, punktid 25 ja 29) ning 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 62). Euroopa Kohus on leidnud, et selle kontrollimisel, kas täidetud on lindude direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c ette nähtud „vähese arvu“ tingimus, oli olemasolevate teadustööde põhjal aluseks suhtarv, mis on väiksem või võrdne 1 protsendiga aasta suremusest kokku, olenevalt sellest, kas liiki võib küttida või mitte (vt eelkõige 15. detsembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome (C-344/03, EU:C:2005:770, punktid 53 ja 54) ning 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punktid 63–65 ja seal viidatud kohtupraktika)).

56 Komisjoni juhenddokument, lk 59, punkt 32.

57 Vt selle kohta ka resolutsiooni nr 2 (1993) Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse konventsiooni artiklite 8 ja 9 ulatuse kohta uuesti läbivaatamine, mis võeti vastu 2. detsembril 2011 [T-PVS (2011), lk 36], lk 38. See resolutsioon on tõlgendamisdokument, mis käsitleb Berni konventsiooni. Et elupaikade direktiivis on suures osas juhitud sellest konventsioonist (vt selle kohta Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv looduslike ja poollooduslike elupaikade ning loodusliku loomastiiku ja taimestiku kaitse ning täiendavate lisade kohta (EÜT 1991, C 31, lk 1, punkt 1.2) ning komisjoni juhenddokument, lk 7 ja 8, punktid 7 ja 8), võib see resolutsioon ja konkreetsete selle lisa Euroopa Kohut selle direktiivi tõlgendamisel aidata.

58 Selles küsimuses märgin, et juhendi järgi, mis käsitleb jätkusuutlikku jahipidamist lindude direktiivi alusel (2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf), lk 67), tähistab selle direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud valikulise tingimuse erandiga hõlmatud liiki ja isegi alaliiki, sugu või vanusevahemikku.

108. Sellest vaatevinklist sõltub nõutava valikulisuse tase samuti – nagu väitsid sisuliselt Taani ja Rootsi valitsus ning komisjon – asjaomase populatsiooni suurusest, selle kaitsestaatusest ja bioloogilistest omadustest.<sup>59</sup> Mõne liigi või populatsiooni puhul võib olla vaja keskenduda üksikult kindlaks määratud isenditele teatavate bioloogiliste tunnuste põhjal (eelkõige geneetiliste tunnuste alusel või isendi rolli põhjal rühmas<sup>60</sup>) või ka nende kuuluvuse põhjal teataval territooriumil elavasse isendite rühma.

109. *Kolmandaks* eeldab tingimus, et elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktil e põhinevaid erandeid viiakse ellu range järelevalve all, eelkõige seda, et nimetatud järelevalve ja viis, kuidas tingimuste järgimist kontrollitakse, tagaksid selle, et asjaomastesse liikidesse kuuluvaid isendeid kõrvaldatakse valikuliselt ja piiratud arvul.

110. Selles küsimuses on Euroopa Kohus juba tuvastanud, et haldusmenetlus tuleb viia läbi nõnda, et nii pädeva asutuse otsusele, millega kiidetakse heaks erand lindude direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c alusel tehtavaid jahipidamiskeelust, kui ka selle täitmisele kohaldatakse õigel ajal tõhusat kontrolli.<sup>61</sup>

111. Komisjoni juhenddokument kinnitab seda lähenemist, sest selles on märgitud, et erandi tegemiseks tuleb anda välja selge luba, milles on täpsustatud, missuguseid isendeid või isendite rühmi tohib surmata ja missugusel arvul ning kus ja mis kuupäevadel.<sup>62</sup> Veelgi enam, iga elupaikade direktiivi artikli 16 lõikel 1 põhineva erandi puhul peab riigi pädev asutus enne selle tegemist veenduma, kas seal ette nähtud tingimused on täidetud, ning kontrollima tagantjärele selle mõju.<sup>63</sup>

112. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kindlaks teha, kas amet tõendas teaduslike andmetega, et erilubade suhtes kehtivatest territoriaalsetest ja kvantitatiivsetest piirangutest piisab – ka arvestades seda, kuidas nende järgimist kontrollitakse – selle tagamiseks, et need ei avalda huntide populatsiooni kaitsestaatusele märkimisväärset negatiivset mõju. Mulle tundub vähe tõenäoline, et see oli nii, võttes esiteks arvesse isendite suurt arvu võrreldes huntide kogupopulatsiooniga andmete kohaselt, mille esitasid Tapiola ja komisjon (eeldusel, et need leiavad kinnitust),<sup>64</sup> ning teiseks asjaolu, et puudus keeld küttda sigimisvõimelisi isendeid.

## V. Ettepanek

113. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Korkein hallinto-oikeuse (kõrgeim halduskohus, Soome) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL) artikli 16 lõike 1 punktiga e ei ole vastuolus see, kui liikmesriik teeb erandi talle selle direktiivi artikli 12 punktist a tulenevast kohustusest tagada direktiivi 92/43 IV lisa punktis a nimetatud liikidesse – nende hulgas liik *Canis lupus* – kuuluvate isendite surmamise keeld, lubades hunte küttda selleks, et võidelda salaküttdimisega, hoida ära kahjud koortele ja/või parandada elanikkonna üldist turvatunnet, tingimusel et see liikmesriik tõendab, et selle direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis e nimetatud kõik tingimused on täidetud.

59 See on nii, ilma et see piiraks põhimõttelist vajadust – millele juhtisid tähelepani Taani valitsus ja komisjon – keskenduda konkreetsetele isendile, kes probleeme põhjustab, kui erandi eesmärk on ära hoida teatav kahju. See nõue tuleneb siiski juba tingimusest, et ei tohi olla muud rahuldavat alternatiivset lahendust (täpsemalt sobivustesti raames niisugusena, nagu see on esitatud käesoleva ettepaneku punktides 68 ja 69).

60 Komisjoni sõnul nõuab sigimisvõimeliste huntide keskne roll karja tasakaalu tagamises, et neid kaitstaks. Vt ka kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Soome (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 49).

61 Vt selle kohta 8. juuni 2006. aasta kohtuotsus WWF Italia jt (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 47).

62 Komisjoni juhenddokument, lk 59, punkt 31.

63 See kohustus tuleneb ka elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 3 punktidest d ja e, milles on nõutud, et liikmesriikide selle artikli lõikes 2 nimetatud aruannetes oleks mainitud „asutus, mis on volitatud nõutud tingimused teatavaks tegema ja kontrollima“, ning „järelevalvemeetmed ja saadud tulemused“. Vt ka komisjoni juhenddokument, lk 67, punkt 59.

64 Vt käesoleva ettepaneku punkt 66.

2. Direktiivi 92/43 (muudetud direktiiviga 2013/17) artikli 16 lõiget 1, milles on nähtud ette, et sellel sätteil põhineva erandi võib teha üksnes siis, kui muud rahuldavat lahendust ei ole, tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik peab selleks erandiga taotletavad eesmärgid erandi tegemise otsuses selgelt ja täpselt kindlaks määrama, tõendama, et erand aitab neid eesmäärke saavutada ja et ükski teine lahendus ei võimalda neid saavutada.
3. Direktiivi 92/43 (muudetud direktiiviga 2013/17) artikli 16 lõiget 1, milles on nähtud ette, et sellel sätteil põhineva erandi võib teha üksnes siis, kui see ei kahjusta asjaomaste liikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilimist nende looduslikul levilal, tuleb tõlgendada nii, et:
  - sellega on vastuolus see, kui liikmesriik teeb niisuguse erandi, kui asjaomase liigi kaitsestaatust hinnatakse ainult erandis nimetatud kohalikul tasandil, kuid hindamist ei ole viidud läbi selle liikmesriigi või erandis nimetatud selles liikmesriigis paikneva biogeograafilise piirkonna tasandil;
  - sellega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik teeb niisuguse erandi, kui asjaomase liigi kaitsestaatust ei ole soodne, tingimusel et erand ei kahjusta kaitsestaatust enam rohkem ega takista selle populatsiooni soodsa kaitsestaatuse taastamist;
  - asjaolu, et direktiivi 92/43 (muudetud direktiiviga 2013/17) artikli 16 lõike 1 punktis e põhinev erand tehakse riikliku halduskava ja riigisiseste õigusnormide raames, millega määratakse kindlaks nende isendite aastane maksimaalne piirarv, kelle võib erandi alusel riigi territooriumil surmata, tagab selle tingimuse järgmise ainult juhul, kui see piirarv määratakse kindlaks niisugune, et teatava arvu erandite tegemine selle piirarvu piires ei kahjusta – ka arvesse võttes selle direktiivi artikli 16 lõike 1 punktide a–d alusel tehtud võimalikke erandeid ja muid inimese tegevuse põhjustatud surmajuhtumeid – nende populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilimist ja taastamist.
4. Direktiivi 92/43 (muudetud direktiiviga 2013/17) artikli 16 lõike 1 punkti e, milles on nähtud ette, et selle sätte alusel võib teha erandi range järelevalve all valikuliselt ja piiratud ulatuses selle direktiivi IV lisas loetletud liikide teatavate isendite kõrvaldamise lubamiseks riigi pädevate asutuste määratletud arvu piires, tuleb tõlgendada nii, et need asutused peavad enne niisuguse erandi tegemist tõendama, et puudub oht, et see avaldab märkimisväärset negatiivset mõju asjaomase populatsiooni kaitsestaatusele. Niisuguse ohu puudumine tuleb tagada erandis silmas peetud isendite arvu piiramise ja selle valikulisuse abil korras, mis sõltub selle populatsiooni suurusest, kaitsestaatusest ja bioloogilistest omadustest. Need tingimused tuleb täpselt kindlaks määrata erandi tegemise otsuses. Nende järgimist tuleb rangelt kontrollida.