



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 12. detsembril 2024¹

Kohtuasi C-629/23

Eesti Suurkiskjad

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Riigikohus (Eesti))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Hunt (*canis lupus*) – V lisa punktis a nimetatud looduslike loomaliikide isendite loodusest võtmine ja kasutamine – Hundijahi kava – Puudutatud liigi populatsiooni kaitsestaatus hindamine

I. Sissejuhatus

1. Elupaikade direktiivi² eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega tagada bioloogiline mitmekesisus. Liikide kaitsestaatus kahjustamine või ohustamine võib takistada tegevusi või olla aluseks tegutsemiskohustuste tekkimisele. Kuidas aga kaitsestaatus kindlaks teha?³

2. See küsimus on käesolevas põhikohtuasjas kerkinud üles ühenduse tähtsusega liigi – kelleks on hunt (*canis lupus*) – üksikute isendite kaitse kontekstis. Hundi suhtes kehtib suures osas liikmesriikides veel⁴ elupaikade direktiivi artiklis 12 ette nähtud range kaitse, mida on Euroopa Kohtu praktikas juba käsitletud.⁵ Kõnealuse sätte kohaselt tuleb eelkõige põhimõtteliselt keelata hundi tahtlik tapmine, sealhulgas jahipidamine, ning erandid sellest keelust on võimalikud üksnes väga rangetes piirides.

¹ Algeel: saksa.

² Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ 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)); edaspidi ka „loodusdirektiiv“.

³ Nõukogu 8. mai 2024. aasta dokumendi 9705/24 punkti 12 kohaselt on komisjon teinud ülesandeks töötada välja suurkiskjate kaitsestaatus hindamise parem meetodika.

⁴ Huntide kaitsetaseme arutelu kohta vt minu ettepanek kohtuasjas ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 1 koos edasiste viidetega), nõukogu 8. mai 2024. aasta dokument 9705/24 huntide kaitse taseme üle toimuva arutelu seisu kohta ja nõukogu 26. septembri 2024. aasta pressiteade „EL teeb ettepaneku muuta Berni konventsiooni kohast hundi kaitsestaatus“, samuti liidu 27. septembri 2024. aasta kiri Berni konventsiooni sekretariaadile (T-PVS/Inf(2024)15) ja Berni konventsiooni alalise komitee 44. koosoleku Draft List of Decisions and Adopted Texts, jaotis 4.2; 6. detsembri 2024. aasta T-PVS(2024)MISC liidu ettepaneku vastuvõtmise kohta.

⁵ Vt nt 30. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60), 10. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851) või viimati 11. juuli 2024. aasta kohtuotsus Umweltverband WWF Österreich jt (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Teatavad liikmesriigid, näiteks Eesti, said siiski direktiivi üle peetavatel läbirääkimistel või liiduga ühinemisel kokku leppida, et nende territooriumil või selle osades kohaldatakse hundi suhtes ainult elupaikade direktiivi artikli 14 kohast vähem ranget kaitset. Vastavalt nimetatud sättele on jaht põhimõtteliselt lubatud, kuid liikmesriigid peavad võtma kaitsemeetmeid, kui soodsa kaitsestaatuse säilitamine on ohus. Seda kaitsekorda pidi Euroopa Kohus esimest korda analüüsima hiljutises kohtuotsuses ASCEL.⁶ Seal rõhutas ta kaitsestaatuse tähtsust artikli 14 kohaldamisel, kuid ei selgitanud põhjalikumalt selle hindamist.

4. Eestist esitatud käesoleva eelotsusetaotlusega on nüüd Euroopa Kohtu ette toodud küsimused selle hindamise kohta. Tuleb analüüsida, mil määral peab hundi kaitsestaatuse hindamisel arvesse võtma tema populatsioone väljaspool Eestit; milline tähtsus on selle staatuse hindamisel Maailma Looduskaitseliidu (IUCN) kriteeriumide kohaselt ning kas võib arvesse võtta majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.

II. Õiguslik raamistik

A. Berni konventsioon

5. Rahvusvahelises õiguses on erilise tähtsusega Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse Berni konventsioon⁷. Euroopa Majandusühendus ratifitseeris selle 1982. aastal.⁸ Eestis jõustus konventsioon 1. detsembril 1992.⁹

6. Berni konventsiooni artikkel 6 sisaldab liikide erikaitset käsitlevaid sätteid:

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

a. igasugune tahtlik püüdmine ja pidamine ning tahtlik tapmine;

[...]“.

7. Berni konventsiooni artiklis 7 on ette nähtud mõne muu liigi vähem range kaitsekord, mis vastab sisuliselt elupaikade direktiivi artiklile 14.

8. Berni konventsiooni artikkel 9 näeb artiklite 6 ja 7 kaitsetsätetest ette erandid, mis sisuliselt vastavad elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 kohastele eranditele.

9. Hunt on Berni konventsiooni II lisas loetletud erikaitse alla kuuluva loomaliigina. 12 osalisriiki, näiteks Hispaania, on Euroopa Nõukogu veebisaidil oleva teabe järgi siiski esitanud reservatsioone, mistõttu on seal huntide suhtes kohaldatav ainult artiklis 7 ette nähtud kaitse. See ei kehti siiski liidu ega Eesti kohta.¹⁰

⁶ 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETS nr 104.

⁸ Nõukogu 3. detsembri 1981. aasta otsus 82/72/EMÜ (EÜT 1982, L 38, lk 1; ELT eriväljaanne 11/14, lk 280).

⁹ Vastavalt veebilehele <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatytnum=104> ja <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

B. Elupaikade direktiiv

10. Elupaikade direktiivi viieteistkümnendas põhjenduses käsitletakse liikide kaitset:

„[Linnudirektiivi¹¹] täiendamiseks tuleks teatavate taime- ja loomaliikide kaitsmiseks ette näha üldine kaitsesüsteem; tuleks ette näha kaitsekorraldusega seotud meetmed teatavate liikide hoidmiseks, kui nende kaitsestaatus seda nõuab, sealhulgas teatavate püüdmis- ja tapmisvahendite keelamine, samal ajal nähes teatavatel tingimustel ette võimaluse teha nendest erand“.

11. Elupaikade direktiivi artikli 1 punktides g ja i on määratletud eri mõisted:

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

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

h) [...]

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

Kaitsestaatus 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;

j) [...]“.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7).

12. Elupaikade direktiivi artiklis 2 on kirjeldatud selle eesmärgi:

„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 kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

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

13. Elupaikade direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt „[l]uuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik [...] võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.“ Artiklis 4 on sätestatud, kuidas direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad alad valitakse, ning selles on nende alade kohandamise kontekstis viidatud järelevalvele artikli 11 alusel.

14. Elupaikade direktiivi artiklis 12 on nõutud teatud loomaliikide range kaitse süsteemi kehtestamist, keelates muu hulgas nende tahtliku tapmise.

15. Elupaikade direktiivi artikkel 14 sisaldab eeskirju teatud loomaliikide võtmiseks loodusest:

„1. Kui liikmesriigid peavad seoses artiklis 11 ettenähtud järelevalvega vajalikuks, võtavad nad meetmeid, millega tagatakse V lisa loetletud looduslike looma- ja taimeliikide isendite loodusest võtmine ja kasutamine kooskõlas nende soodsa kaitsestaatuse säilitamisega.

2. [...]“.

16. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõikes 1 on nähtud ette erandid artiklitest 12 ja 14.

17. Elupaikade direktiivi II lisa punktis a on hunti nimetatud esmatähtsa liigina, kelle jaoks tuleb määrata kaitsealad, kuid sellest jäetakse välja Eesti, Läti ja Leedu populatsioon. Peale selle on hunti IV lisa punktis a nimetatud liigina, mida tuleb artikli 12 alusel rangelt kaitsta, kuid ka sellest on jäetud muu hulgas välja Eesti, Läti ja Leedu, samuti Poola populatsioon. Need hundipopulatsioonid on nimetatud V lisa punktis a.

III. Kohtuasja asjaolud ja eelotsusetaotlus

18. Keskkonnaminister (Eesti) kehtestas 4. oktoobril 2012 „Suurkiskjate (hunt *Canis lupus*, ilves *Lynx lynx*, pruunkaru *Ursus arctos*) kaitse- ja ohjamise tegevuskava aastateks 2012–2021“. Kavas leiti, et kõigi suurkiskjate asurkondade seisundit võib pidada heaks. Kavas seati pikaajaliseks eesmärgiks säilitada järgmisel 30 aastal hundi populatsiooni soodne seisund, arvestades nii ökoloogilise, majandusliku kui ka sotsiaalse aspektiga. Konkreetsem eesmärk aastateks 2012–2021 oli säilitada igal aastal 15–25 kutsikatega hundikarja (asurkonna üldsuurus umbes 150–250 isendit) olemasolu enne jahihooaja algust (sügisel). Selle vahemiku piires pidi määratama iga-aastased eesmärgid vastavalt seire tulemustele ning arvukust hoitama neis vahemikes jahipidamisega.

19. Keskkonnaamet (Eesti) kehtestas 29. oktoobri 2020. aasta käskkirjaga 2020/2021. jahiaastaks hundi küttemismahuks Eesti Vabariigi territooriumil 140 isendit. Käskkirja kohaselt on Keskkonnaametil pärast Keskkonnaagentuuri (Eesti) ettepanekute tegemist õigus huntide küttemismahtu muuta. Ohjamise peamine eesmärk oli Mandri-Eestis 2021. aastaks keskmiselt 20 hundipesakonna olemasolu koos populatsiooni võimalikult ühtlase jaotumisega sobilike elupaikade vahel.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (MTÜ tähendab mittetulundusühingut) esitas kaebuse käskkirja tühistamiseks. Pärast seda, kui Tallinna Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata, esitas MTÜ Eesti Suurkiskjad apellatsioonkaebuse, mis jäeti samuti rahuldamata.

21. Tallinna Ringkonnakohus (Eesti) märkis muu hulgas, et Euroopa Kohtu praktikas ei ole keelatud arvestada mõju, mis liigi populatsiooni kaitsestaatusel tuleneb liikmesriikidevahelisest rändest ja mõjudest. Selle kohtu hinnangul ei kinnita tõendid, et Venemaa populatsiooni arvestamata poleks elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i tingimused kaitsestaatus pikaajaliseks säilimiseks tagatud. Seega ei ole lubamatu arvestada Poola, Leedu ja Läti kaitsemeetmeid, isegi kui see ei toimu pädevate asutuste koostöö raames.

22. Apellatsioonikohus tugines komisjoni tellitud raportile „Key actions for Large Carnivore populations in Europe“ (2015). Raporti kohaselt hõlmab huntide Balti populatsioon EL liikmesriikides (jättes välja ELi-välised osad) *ca* 900–1400 isendit (sh 20% Eestis), populatsiooni seisund on stabiilne ja vastab Maailma Looduskaitseliidu (IUCN) punase nimekirja kategooriale LC (*least concern*) ehk ei kvalifitseeru ohustatuks (lk 47). Asjakohased pole seega paralleelid Karjala (Soomes *ca* 150 isendit) ega Skandinaavia (Rootsis ja Norras kokku 250–300 isendit) hundipopulatsioonidega, mis vastab raportis kohaselt kategooriale EN (*endangered*) ehk väljasuremisohus.

23. Eesti Suurkiskjad esitas kassatsioonkaebuse Riigikohtule (Eesti), kes palub oma eelotsusetaotluses Euroopa Kohtul vastata järgmistele küsimustele:

- „1. Kas loodusdirektiivi artikli 14 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et see kohustab sättes käsitletud meetmeid võttes tagama soodsa kaitsestaatus artikli 1 punkti i mõttes liigi konkreetse liikmesriigis paiknevale piirkondlikule populatsioonile või võib arvestada kogu populatsiooni Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumil paikneva osa kaitsestaatus?“
2. Juhul kui on lubatud arvestada kogu populatsiooni kaitsestaatus Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumil, siis kas loodusdirektiivi tuleb tõlgendada selliselt, et selle eelduseks on populatsiooni levilaga hõlmatud liikmesriikide vaheline formaliseeritud koostöö selle populatsiooni kaitsel, või piisab sellest, kui loodusdirektiivi artiklis 14 käsitletud meetmeid võttev liikmesriik selgitab välja liigi populatsiooni olukorra teistes asjakohastes liikmesriikides või seab sellele tingimusi riigisisises kaitsekorralduskavas?
3. Kas loodusdirektiivi artikli 1 punkti i saab tõlgendada selliselt, et liigi piirkondlik populatsioon, mis on IUCNi punase nimestiku kriteeriumide alusel kvalifitseeritud ohustatuse kategooriasse „ohualdis“ (VU), saab olla loodusdirektiivi mõttes soodsas kaitsestaatuses?
4. Kas loodusdirektiivi artikli 1 punkti i koosmõjus artikli 2 lõikega 3 saab tõlgendada selliselt, et liigi soodsa kaitsestaatus määratlemisel võib arvesse võtta ka majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi?“

24. Nende küsimuste kohta esitasid kirjalikud seisukohad MTÜ Eesti Suurkiskjad, Eesti Vabariik, Taani Kuningriik, Austria Vabariik ja Euroopa Komisjon. Eesti Suurkiskjad, Eesti ja komisjon vastasid ka Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele ning nad kuulati ära 6. novembril 2024 toimunud kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

25. Eelotsusetaotluse eesmärk on saada selgust erinevates küsimustes, mis on seotud ühe liigi kaitsestaatuse kontrollimisega elupaikade direktiivi artikli 14 lõike 1 kohaldamisel. Selle sätte järgi võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et V lisas loetletud looduslike looma- ja taimeliikide isendite loodusest võtmine ja nende kasutamine on kooskõlas soodsa kaitsestaatuse säilitamisega.

26. Kui niisugune loomaliik on ebasoodsa kaitsestaatusega, peab vastav liikmesriik seega võtma meetmeid elupaikade direktiivi artikli 14 tähenduses, et parandada liigi kaitsestaatust niisugusel määral, et selle liigi populatsioonid saavutaksid pikemas perspektiivis soodsa kaitsestaatuse.¹² Järelikult on artikliga 14 vastuolus eelkõige hundijahi lubamine, kui liikmesriik on hinnanud tema kaitsestaatuse „ebasoodsaks, puudulikuks“.¹³

27. Esimese küsimusega soovitakse teada, kas kaitsestaatuse hindamisel on määrava tähtsusega üksnes selle liigi populatsioon kõnealuses liikmesriigis või võib arvesse võtta ka teiste liikmesriikide populatsioone. Sellele küsimusele tuleb vastata koos teise küsimusega, ja nimelt, kas on vaja ametlikku kokkulepet, et võtta arvesse teistes liikmesriikides asuvaid populatsioone (vt allpool jaotis A). Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas kaitsestaatuse hindamisel võib arvesse võtta ka majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi (vt allpool jaotis B). Kolmas küsimus käsitleb seda, milline tähtsus on tõigal, et Maailma Looduskaitseliit kvalifitseeris liikmesriigi populatsiooni kategooriasse „ohualdis“ (VU) (vt allpool jaotis C). Viimasena selgitan lühidalt Berni konventsiooni tähtsust hundi kaitsmisel Eestis (vt allpool jaotis D).

A. Esimene ja teine küsimus – kaitsestaatuse hindamise seisukohast määrava tähtsusega populatsioon

28. Esimese küsimusega soovitakse teada, kas elupaikade direktiivi artikli 14 lõike 1 kohaselt vajalikud meetmed sõltuvad üksnes sellest, kas populatsiooni kaitsestaatus vastavas liikmesriigis on soodne, või võib arvesse võtta populatsiooni kaitsestaatust kogu liidus.

29. See küsimus on seotud asjaoluga, et Eesti hundipopulatsioon on osa suuremast Balti asurkonnast, nn metapopulatsioonist, mis hõlmab teisi populatsioone Lätis, Leedus ja Poolas, samuti Venemaal, Valgevenes ning Ukrainas. Kui Eesti populatsiooni kaitsestaatuse üle vaieldakse – see on eelkõige kolmanda küsimuse ese –, siis eelotsusetaotluse kohaselt Balti hundipopulatsiooni kui terviku soodne kaitsestaatus vaidluse all ei ole.

30. Juhul kui kaitsestaatus teistes liikmesriikides on tähtis, soovitakse teise küsimusega välja selgitada, kas selle arvessevõtmine eeldab asjaomaste liikmesriikide formaliseeritud koostööd liigi kaitsel. Nimelt on olemasoleva teabe kohaselt seni tehtud ainult koostöökatseid Eesti ja teiste Balti

¹² 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 69).

¹³ 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 78).

riikide vahel, kus esineb arvesse võetav metapopulatsioon. Seega tegi Eesti sisuliselt kindlaks olukorra teistes asjasse puutuvates liikmesriikides ning määras selle teabe põhjal kindlaks liigi kaitse tingimused riiklikus majandamiskavas.

31. Mõlemad küsimused on omavahel tihedalt seotud, mistõttu vastan neile koos. Seejuures analüüsin kõigepealt liikmesriikide vastutust ühe liigi kaitsestaatus säilitamisel nende enda territooriumil (vt allpool jagu 1), seejärel käsitlen kaitsestaatus kontrollimise meetodit (vt allpool jagu 2), eri liikmesriikide populatsioonide võimalikku vastastikust mõju (vt allpool jagu 3) ja lõpuks annan prognoosiva hinnangu kaitsestaatusle, käsitledes formaliseeritud koostöö ja asjasse puutuvates riikides kehtestatud kaitsekorra tähtsust (vt allpool jagu 4).

1. Liikmesriikide vastutus ühe liigi kaitsestaatus säilitamisel nende enda territooriumil

32. Kõigepealt tuleb välja selgitada, kas elupaikade direktiivi artikli 14 kohaldamisel on oluline liigi kaitsestaatus liidus tervikuna või kaitsestaatus asjaomase liikmesriigi territooriumil.

33. Väljakujunenud kohtupraktikas on Euroopa Kohus elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i ja artikli 2 lõike 1 alusel asunud seisukohale, et liigi (soodsa) kaitsestaatus hindamisel tuleb lähtuda kogu liikmesriikide Euroopa territooriumist, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingut.¹⁴ Artikli 1 punkti i esimeses lauses on nimelt määratletud artiklis 2 nimetatud ala kaitsestaatus. Seejuures on tegu liikmesriikide Euroopa territooriumiga, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingut ja millel vastavalt sama direktiivi artikli 2 lõikele 1 peab direktiiv looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega bioloogilise mitmekesisuse säilimisele kaasa aitama.

34. Elupaikade direktiivi see eesmärk – bioloogilise mitmekesisuse tagamine kogu liidus – vastab liidu vastutusele kõigi liikmesriikide ees, kus liit peab ELL artikli 3 lõike 3 teise lause, ELTL artikli 191 lõike 2 esimese lause ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 37 kohaselt püüdlema keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamise poole.

35. Selles tähenduses on Euroopa Kohus osutatud kohtupraktikas¹⁵ kirjeldanud komisjoni ülesannet Natura 2000 kaitsealade *Euroopa* võrgustiku kehtestamisel. Komisjon peab elupaikade direktiivi artikli 3 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2 kohaselt hindama kogu liidus, milliseid alasid peab kaitsma, et säilitada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodne kaitsestaatus nende looduslikul levilal või vajaduse korral see taastada.

36. Meetmeid elupaikade direktiivi artikli 14 alusel ei võta siiski komisjon, vaid liikmesriigid. Liikmesriigid võivad elupaikade direktiivi kohaldamisel võtta meetmeid aga üksnes *oma territooriumi* või selle osade suhtes. Seetõttu saavad nad hoolitseda üksnes enda riigi territooriumi panuse eest bioloogilise mitmekesisuse tagamise.

37. Pealegi ei ole elupaikade direktiivi eesmärk üksnes säilitada kaitstavaid liike liidu mis tahes paigas. Pigem peab liik elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teise lause esimese taande kohaselt olema elujõuline oma looduslikus elupaigas. Selles looduslikus elupaigas on liigil nimelt ökoloogiline funktsioon.

¹⁴ 7. novembri 2000. aasta kohtuotsus *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 23), 19. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, punkt 32) ja 18. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-669/16, EU:C:2018:844, punkt 63).

¹⁵ Vt osutusi 14. joonealuses märkuses.

38. Hundi kui suurkiskja puhul seisneb see funktsioon eelkõige tema saakloomade asurkondade ohjamises. Kui hunti tema looduslikus elupaigas ei esine, võivad nende muude liikide populatsioonid ülemäära suurened ja põhjustada kahju. Nii on see näiteks hirvlaste puhul, kes võivad põhjustada metsadele märkimisväärtset kahju, kui nende asurkondade arvukust ei ohja kiskjad, näiteks hundid.¹⁶ Niisuguste liikide otsene ohjamine inimese poolt on vaid hädavahend, mis erinevatel põhjustel on sageli vähem tõhus.¹⁷

39. Kui liigi kaitsestaatus liikmesriigis ei ole soodne, ei saa see täita seal oma ökoloogilist funktsiooni või vähemalt ei saa seda teha täiel määral, isegi kui liikmesriigi populatsioon kujutab endast osa soodsa kaitsestaatusega metapopulatsioonist.

40. Samas tuleb ka täpsustada, et elupaikade direktiivi artiklist 14 tulenevad kohustused võivad liikmesriikide suhtes kehtida ainult siis, kui asjaomase liigi looduslik levila ulatub vähemalt potentsiaalselt liikmesriigi territooriumile. Erinevalt artiklitest 12 ja 16 ei ole seda tingimust artiklis 14 sõnaselgelt mainitud; siiski ei oleks mõttekas kohustada liikmesriike võtma meetmeid, et tagada niisuguste liikide soodne kaitsestaatus, keda ei saa nende territooriumil üldse esineda, näiteks seepärast, et geograafiliste või ilmastikutingimuste tõttu ei ole sobivaid elupaiku. Seega käib elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teises lauses esitatud soodsa kaitsestaatuse määratlus liigi looduslikus elupaigas esinemise (esimene taane) ja selle looduslikule levila (teine taane) kohta.

41. Järelikult tuleb meeles pidada, et kui liikmesriik kohaldab elupaikade direktiivi artiklit 14 ja eelkõige juhul, kui seejuures on vaja hinnata asjaomaste liikide kaitsestaatus, on territoriaalne raamistik asjaomase liikmesriigi territoorium.

42. Ebasoodne kaitsestaatus, mis toob kaasa liikmesriigi tegutsemiskohustuse elupaikade direktiivi artikli 14 alusel,¹⁸ ei puuduta seega mitte kogu liitu, vaid liigi populatsioone liikmesriigi territooriumil. Selline kaitsestaatus peab seega paratamatult olema olemas nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil ja seda tuleb mõlemal tasandil hinnata selliselt, et ebasoodsat kaitsestaatus liikmesriigi territooriumil või osal sellest ei varjata piiriülel tasandil läbi viidud hindamisega.¹⁹ Järelikult ei ole direktiivis ette nähtud, et soodsal kaitsestaatusel teises riigis oleks kompenseeriv mõju.

2. Kaitsestaatuse hindamise meetod

43. Kuid kas eelnevast saab juba järeldada, et liigi populatsioonidel väljaspool liikmesriiki ei ole selle hindamisel, milline on nende kaitsestaatus vastavas liikmesriigis, üldse mingit tähtsust? Sellele küsimusele vastamiseks analüüsin elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i, milles määratletakse kõigepealt liigi kaitsestaatus ja seejärel kriteeriumid, mille alusel hinnata seda „soodsaks“.

¹⁶ Vt Ripple, W. J., Estes, J. A., Beschta, R. L., Wilmers, C. C., Ritchie, E. G., Hebblewhite, M., [...] & Wirsing, A. J. (2014). Status and ecological effects of the world's largest carnivores. *Science*, 343(6167), 1241484-3, ja Kuijper, D. P. J. (2011). Lack of natural control mechanisms increases wildlife-forestry conflict in managed temperate European forest systems. *European Journal of Forest Research*, 130, 895–909.

¹⁷ Vt Kuijper (viidatud eespool 16. joonealuses märkuses, lk 900 jj).

¹⁸ 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 69).

¹⁹ 11. juuli 2024. aasta kohtuotsus Umweltverband WWF Österreich jt (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 57) ja kohtujuristi Čapeta ettepanek selles kohtuasjas (EU:C:2024:62, punktid 73 ja 74) elupaikade direktiivi artikli 16 kohta. Vt ka minu ettepanek kohtuasjas ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 101), mis käsitleb artiklit 14.

44. Elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i *esimese lause* kohaselt tähendab liigi kaitsestaatus asjaomast liiki mõjutavate tegurite summat, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust liikmesriikide Euroopa territooriumil.

45. Elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i *teise lause* kohaselt on kaitsestaatus soodne, kui on täidetud kolm tingimust. Esiteks peab andmete põhjal liigi populatsiooni dünaamika kohta olema võimalik eeldada, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja on seda jätkuvalt (sätte esimene taane). Teiseks ei tohi liigi looduslik levila olla vähenemas ega väheneda tõenäoliselt ka lähitulevikus (teine taane). Kolmandaks peab selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks olemas olema piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene (kolmas taane).

46. Liigi kaitsestaatus tuleb seega kontrollida kahes etapis. Kõigepealt tuleb kindlaks teha kõik mõjutavad tegurid, mis võivad pikema aja jooksul mõjutada asjaomase liigi levikut ja populatsiooni arvukust asjasse puutuvas liikmesriigis. Seejärel tuleb nende mõjutavate tegurite summa alusel prognoosida kõnealuste populatsioonide edasist arengut.

3. *Sidemed populatsioonide vahel*

47. Sellest kontrollikavast lähtudes tulebki analüüsida väljaspool Eestit asuvate hundipopulatsioonide tähtsust Eesti-sisese populatsiooni kaitsestaatusale, mis on oluline selle liikmesriigi kohustuste seisukohast, mis tulenevad elupaikade direktiivi artiklist 14.

48. Elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i *esimese lause* kohaselt on teistes liikmesriikides esinevad asurkonnad olulised liigi liikmesriigisisese populatsiooni kaitsestaatusale seisukohast, kui esimesena nimetatud populatsioonid võivad pikema aja jooksul mõjutada liigi levikut ja riigisisese populatsiooni arvukust.

49. Niisugune mõju esineb siis, kui populatsioonide liikmed liiguvad ühest populatsioonist teise.

50. Seda illustreerib hüpoteetilise isoleeritud saarepopulatsiooni võrdlemine sama liigi populatsiooniga, millega liitub regulaarselt isendeid teistest populatsioonidest või millest isendid liituvad nende teiste asurkondadega ja mille liikmed on regulaarselt kontaktis teiste populatsioonide liikmetega. Isoleeritud populatsiooni puhul saab isendite kaotust kompenseerida üksnes allesjäänud isendite paljunemise kaudu, samas kui vahetus teiste populatsioonidega võimaldab selle liikmete kaotust kompenseerida ka sisserände abil. Lisaks võivad ajutiselt eriti soodsad tingimused isoleeritud populatsioonis põhjustada liigset arvukust ja sellele järgnevat asurkonna arvukuse järsku langust, mida saaks leevendada isendite püsiva või ajutise rände abil, kui isendid liiguksid ühest populatsioonist ja ühest elupaigast teise. Lõpuks olgu märgitud, et isoleeritud populatsioonidel on sageli väiksem geneetiline varieeruvus kui populatsioonidel, mille geneetilisest varieeruvusest suurendab isendite liikumine populatsioonide vahel.

51. Isoleeritud populatsioon on seega oma olemuselt vähem vastupidav kahjulikele mõjudele kui niisugune populatsioon, mille liikmed vahetuvad regulaarselt teiste populatsioonide omade vastu. Huntide Skandinaavia metapopulatsioon (Rootsi ja Norra kesk- ja lõunaosas) on selle kohta hea näide, sest see on teistest populatsioonidest suuresti eraldatud. Eeskätt on sellel väike geneetiline

varieeruvus, sest see pärineb väikesest arvust isendeist.²⁰ Berni konventsiooni alalisele komiteele hiljuti saadetud raportis liigitatakse see metapopulatsioon „ohultiks“ (VU).²¹

52. Olemasoleva teabe kohaselt ei esine seevastu võrreldavaid riske Eesti hundipopulatsioonile, kuna selles ja teistes Balti metapopulatsiooni alampopulatsioonides olevad isendid liiguvad ühest populatsioonist teise. Ka toimub tõenäoliselt selle metapopulatsiooni liikmete vahetus teiste populatsioonide omadega, näiteks teiste hundipopulatsioonidega Venemaal, samuti suure Karpaatia ja Kesk-Euroopa metapopulatsiooniga. Balti metapopulatsiooni tervikuna hinnatakse seega selles raportis soodsas seisundis olevaks (*least concern*).²²

53. Peale selle võib isendite liikumine ühte metapopulatsiooni kuuluvate alampopulatsioonide vahel olla liigi säilitamise vältimatu eeltingimus, eriti väiksemate liikmesriikide puhul, kui nende riigi territoorium või liigi seal kasutatav looduslik elupaik on elujõulise asurkonna jaoks liiga väike. Kirjeldatud juhul võib liik jääda liikmesriigis püsima ainult siis, kui tema – eraldi võetuna mitteelujõulise – populatsiooni ja naaberliikmesriikide populatsioonide isendid liiguvad ühest teise. Võttes arvesse seda isendite vahetumist, võib siiski olla võimalik kindlaks teha, et selle populatsiooni puhul on kolm soodsa kaitsestaatuse tingimust täidetud.

54. Ka Euroopa Kohus on seda seisukohta põhimõtteliselt juba tunnustanud, kui ta rõhutas, et erilist tähelepanu tuleb pöörata liigi piiriülesele järelevalvele, kui teatavates piirkondades esineva liigi suhtes kohaldatakse elupaikade direktiivi artiklites 6 ja 12 sätestatud rangemaid kaitseõudeid ning naabruses asuvates piirkondades on kohaldatav ainult artikkel 14.²³ Kui need erinevad kaitsestandardid on põhjendatud, tuleb nimelt eeldada, et viimati nimetatud populatsioonid on soodsamas kaitsestaatuses ja võivad anda positiivse panuse teiste, rangemalt kaitstud populatsioonide kaitsestaatusse.²⁴

55. Järelikult tuleb märkida, et liikmesriigid peavad arvestama sidemetega, mis on liigi selle liikmesriigi enda territooriumil esinevate ja teistes liikmesriikides olevate populatsioonide vahel – või nende sidemete puudumisega –, osana mõjutavatest teguritest, mis võivad elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i esimese lause tähenduses pikema aja jooksul mõjutada asjaomase liigi levikut ja populatsioonide arvukust selle liikmesriigi territooriumil.

4. Prognoosiv hinnang tulevasele kaitsestaatusle

56. Populatsiooni kaitsestaatus hindamine soodsaks või ebasoodsaks hõlmab elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teise lause järgi seda, kas liigi populatsiooni dünaamikat käsitlevate andmete põhjal võib eeldada, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja jääb seal tõenäoliselt elujõuliseks (sätte esimene taane), kas tema looduslik levila ei ole vähenemas ega vähene tõenäoliselt ka lähitulevikus (teine taane) ning kas selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on praegu olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene (kolmas taane).

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani et al.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (Berni konventsiooni alalise komitee 28. novembrist kuni 2. detsembrini 2022 toimunud 42. istungi jaoks koostatud dokument, T-PVS(2022)45, lk 19).

²¹ Viidatud eespool 20. joonealuses märkuses, lk 19 ja 22.

²² Viidatud eespool 20. joonealuses märkuses, lk 18, 19 ja 21.

²³ 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punktid 63 ja 66), vt ka 11. juuli 2024. aasta kohtuotsus Umweltverband WWF Österreich jt (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 58).

²⁴ Vt minu ettepanek kohtuasjas ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 77).

57. Lähtekohaks peab olema praegune olukord, nagu nähtub näiteks elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teise lause esimeses taandes sisalduvast viitest populatsiooni dünaamikat käsitlevatele andmetele. Seega tuleb kindlaks teha populatsiooni suurus, levila ja olemasolevad elupaigad ning nende tegurite areng minevikus. Seda tehes peab kasutama parimaid kättesaadavaid teaduslikke andmeid ja meetodeid.²⁵

58. Eesti hundipopulatsiooni hetkeolukorra puhul tuleb arvesse võtta selle praegu äratuntavaid sidemeid teiste Balti metapopulatsiooni alampopulatsioonidega.

59. Siiski ei saa lihtsalt eeldada, et praegune olukord jääb samaks ka edaspidi. Arvesse tuleb hoopis võtta prognoositavaid ja tõenäolisi muutusi.

60. Näitena võib tuua eelotsusetaotluses nimetatud piiritarade ehitamise liidu idapiirile.²⁶ See võib tulevikus vähendada Balti metapopulatsiooni kuuluvate liikmesriikide alampopulatsioonide vahelisi sidemeid Venemaa ja Valgevene alampopulatsioonidega. Eesti valitsus täpsustas siiski kohtuistungil, et vähemalt talvel võivad hundid edaspidigi liikuda Venemaa ja Eesti vahel üle jäätnud piiriveekogude.

61. Samas on teises küsimuses mainitud liikmesriikidevaheline formaliseeritud koostöö ja kohaldatavad kaitseregulatsioonid samuti tegurid, mida liikmesriigid peavad arvesse võtma, kui nad prognoosivad sidemete arengut eri riikide populatsioonide vahel. Mida paremini on need sidemed tulevikus tagatud, seda suurema tähtsusega need on.

62. Selleks on kaalukas tegur teiste populatsioonide õiguskaitse. Selle puudumisel on karta, et neid teisi populatsioone ja seega isendite liikumist nende populatsioonide ja liikmesriigi asurkonna vahel võidakse tulevikus kahjustada.

63. See probleem võib tekkida Soome hundipopulatsiooni kui Karjala metapopulatsiooni osa puhul, sest näib, et hunte kütitakse praegu selle metapopulatsiooni Venemaa aladel palju. See tegevus Venemaal on kindlasti seotud ka asjaoluga, et Venemaa ei ole Berni konventsiooni ratifitseerinud.²⁷ Igal juhul on juba mainitud raportis liigitatud see metapopulatsioon – hoolimata selle seotusest teiste Venemaa populatsioonidega – kategooriasse „ohulähedane“ (*near threatened*).²⁸ Sarnased probleemid võivad puudutada Eesti ja Venemaa hundipopulatsiooni vahelisi sidemeid ning samuti hundi asurkonda Valgevenes, kes lõpetas oma kuulumise Berni konventsiooni 1. aprillist 2024.²⁹

64. Tõenäoliselt keeldus Euroopa Kohus sel põhjusel esialgu elupaikade direktiivi artiklis 16 sätestatud erandi kohase kaitsestaatuse hindamisel ühes Soome kohtuasjas võtmast arvesse kolmandates riikides asuvaid populatsioone³⁰ ja hiljem piiras seda ühes Austriat puudutavas kohtuasjas riikidega, mille suhtes kohaldatakse Berni konventsiooniga võrreldavaid kaitsetsätteid.³¹

²⁵ 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 65).

²⁶ Vt ka 20. joonealuses märkuses viidatud raport, lk 18 ja 19.

²⁷ Berni konventsiooni allkirjad ja ratifitseerimisseis (<https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ Viidatud eespool 20. joonealuses märkuses, lk 19.

²⁹ Berni konventsiooni allkirjad ja ratifitseerimisseis (<https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

³⁰ 10. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 60).

³¹ 11. juuli 2024. aasta kohtuotsus Umweltverband WWF Österreich jt (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 63).

65. Seevastu võimaldab liigi eri populatsioonide võrreldav, õiguslikult tagatud kaitsetase seda, et ühe neist populatsioonidest kaitsestaatus analüüsimisel ja sellele hinnangu andmisel saab kaalukas tegur olla nende populatsioonide isendite liikumine ühest teise.

66. Veelgi olulisemad oleksid need sidemed veel kõrgema kaitsetaseme korral, kui näiteks elupaikade direktiivi artiklis 12 sätestatud rangemat kaitset kohaldataks teise populatsiooni suhtes. Siiski kohaldatakse teiste Balti metapopulatsiooni alampopulatsioonide suhtes liidus samasugust kaitset nagu Eestis, st kaitset artikli 14 alusel. Ometi tuleb siia juurde arvata elupaikade direktiivi³² kohane kaitse Poola 60 erikaitsealal, mis Balti riikides välistati. Lisaks tulevad huntidele kõigis liikmesriikides edaspidi kasuks kohustused, mis on kehtestatud elupaikade taastamiseks ja nende kaitseks looduse taastamise määruse artiklis 4.³³

67. Sidemetele teistes riikides esinevate populatsioonidega tuleb anda veelgi suurem kaal, kui asjaomastes riikides mitte ainult ei kohaldata võrreldavaid kaitse-eeskirju, vaid tehakse ka formaliseeritud koostööd kõnealuse liigi kaitsmisel. Nimelt saavad riigid siis oma kaitsemeetmeid koordineerida nii, et isendite liikumine populatsioonide vahel oleks optimaalne.

68. Kuid ka juhul, kui formaliseeritud koostöö puudub, kehtib liikmesriikide vahel ELL artikli 4 lõike 3 esimese lõiguga tagatud lojaalse koostöö põhimõte, mille kohaselt liit ja liikmesriigid abistavad täielikus vastastikus austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel.³⁴ See võib eeskätt tähendada riigi enda territooriumil kaitstud liikide populatsioonide kohta olemasoleva teabe edastamist.

5. Vahejärelalus

69. Seega tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et iga liikmesriik on elupaikade direktiivi artikli 14 kohaldamisel kohustatud tagama V lisas loetletud liikide, mille looduslik levila ulatub tema territooriumile, soodsa kaitsestaatus sel alal. Nende liikide kaitsestaatus hindamisel peab liikmesriik siiski võtma arvesse liikmesriigisisese populatsiooni kuuluvate ja teistes riikides esinevate populatsioonide isendite liikumist ühest populatsioonist teise. Populatsioonidevahelise liikumise kaalukus kaitsestaatusle prognoosiva hinnangu andmisel sõltub muu hulgas sellest, mil määral on need teised populatsioonid kaitstud ja mil määral teevad liikmesriik ja riik, kus teine populatsioon esineb, liigi kaitsmisel koostööd.

B. Neljas küsimus – majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused ning piirkondlikud ja kohalikud iseärasused

70. Neljanda küsimusega soovitakse teada, kas kaitsestaatusle liigitamisel soodsaks võib arvesse võtta ka majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi. See on ilmselgelt inspireeritud elupaikade direktiivi artikli 2 lõikest 3, mille järgi arvestatakse neid vajadusi ja iseärasusi direktiivi kohaselt võetud meetmetes.

³² Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2024. aasta määrus (EL) 2024/1991, mis käsitleb looduse taastamist ja millega muudetakse määrust (EL) 2022/869 (ELT L, 2024/1991).

³⁴ Vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Ukrainale väljaandmine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 48) ja 31. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus Puig Gordi jt (C-158/21, EU:C:2023:57, punktid 131 ja 132).

71. Põhikohtuasjas on just sel alusel esitatud vastuväide, et huntide arvukuse suurenemine põhjustaks Eesti ühiskonnas suuri sotsiaalseid ja majanduslikke konflikte. Niisugune argument taandub sellele, et liigi aktsepteerimine ühiskonnas peaks olema määrava tähtsusega küsimuse puhul, millises ulatuses tuleks lubada isendite võtmist loodusest.

72. Elupaikade direktiivi artikli 14 lõikes 1 on aga sätestatud, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, millega tagatakse, et isendite loodusest võtmine on kooskõlas soodsa kaitsestaatuse säilitamisega. Niisiis ei sõltu see, millises ulatuses on isendeid loodusest lubatud võtta, otseselt aktsepteerimisest ühiskonnas, vaid soodsa kaitsestaatuse säilitamisest.

73. Nagu juba tõdetud³⁵, tähendab elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i esimese lause kohaselt liigi kaitsestaatus asjaomast liiki mõjutavate tegurite summat, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust liikmesriikide Euroopa territooriumil.

74. Nende mõjutavate tegurite hulka kuuluvad majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused ning piirkondlikud ja kohalikud iseärasused.

75. Nii on Soome seisukohal, et huntide range kaitse elupaikade direktiivi artikli 12 alusel on kokkusobimatu põhjapõdrakasvatusega, millel on suur kultuuriline ja majanduslik tähtsus, eeskätt riigi põhjaosas elava saami vähemuse jaoks. Seetõttu on elupaikade direktiivi IV ja V lisas sätestatud, et Soome põhjapõdrakasvatuspriirkonnas ei kohaldata hundi suhtes mitte artiklit 12, vaid artiklit 14. Näib, et sel põhjusel ei saa kõnealuses piirkonnas hundipopulatsioon reaalsuses püsima jääda, sest artikli 14 kohaldamine Soomes võimaldab juurde rännanud isendid tappa enne, kui nad on jõudnud paljuneda.³⁶ Sõltumata sellest, kas Soome praktika on kooskõlas artikliga 14, mõjutavad Soome põhjapõdrakasvatuspriirkonna majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused ning piirkondlikud ja kohalikud iseärasused ilmselgelt hundi kaitsestaatus.

76. Siiski on mõeldav ka see, et majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused ning piirkondlikud ja kohalikud iseärasused mõjutavad teatud liikide kaitsestaatus positiivselt, näiteks luues tingimused liigi esinemisele. Nii saab harilik hamster (*Cricetus cricetus*) Kesk-Euroopas kasutada peaaegu ainult teatud viisil põllumajanduslikult haritud maad.³⁷ Selle liigi säilimine eeldab seega, et nimetatud vajadused ja iseärasused on vajalike alade vastava majandamise mõttes tõhusad.

77. Järelikult tuleb liikide kaitsestaatus hindamisel arvesse võtta majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi niivõrd, kuivõrd need vajadused ja iseärasused seda kaitsestaatus mõjutavad.

78. Sellest tuleb eristada küsimust, kas neid tegureid võib elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teise lause kohasel kaitsestaatus prognoosival hindamisel arvesse võtta nii, et kaitsestaatus tuleb pidada soodsaks, sest suurem populatsioon ei oleks ühiskonnas aktsepteeritav.

³⁵ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 44.

³⁶ Vt Kojola, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., & Ronkainen, S. (2006). Dispersal in an expanding wolf population in Finland. *Journal of Mammalogy*, 87(2), lk 281–286.

³⁷ Vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Prantsusmaa (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, punkt 62).

79. Nagu juba märgitud, tuleb selleks, et kontrollida elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teises lauses sätestatud asjakohaseid kriteeriume, teha kindlaks vastava liigi populatsiooni seisund liikmesriigis praegusel hetkel ja koostada prognoos edasise arengu kohta.³⁸ Populatsiooni dünaamika, levila ja liigi elupaik on osa kohalikest iseärasustest ning võivad olla seotud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega. Aga ka konfliktid nende vajaduste ja iseärasustega võivad juba kirjeldatud näites esineval määral³⁹ olla vähemalt osalt kaasvastutavad praeguse olukorra eest ja mõjutavad ühtlasi prognoosi.

80. Elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teine lause ei sisalda siiski ühtegi viidet sellele, et populatsiooni kaitsestaatust saab pidada soodsaks üksnes seetõttu, et lisameetmed liigi või suurema populatsiooni kaitseks võiksid põhjustada konflikte piirkondlike või kohalike iseärasustega või majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega. Kui liikmesriikidel lubatakse muuta liigi kaitsestaatuse hindamine sõltuvaks majanduslikest, sotsiaalsetest ja kultuurilistest vajadustest ning piirkondlikest ja kohalikest iseärasustest, võiks see hoopis ohustada liikide kaitse eesmärki.⁴⁰

81. Nagu ma muuseas juba Castilla-Leóni autonoomses piirkonnas (Hispaania) peetava hundijahi kontekstis märkisin, sõltuvad meetmed, mida on konkreetselt elupaikade direktiivi artikli 14 alusel vaja võtta, sellest, millised tegurid kaitsestaatust kahjustavad.⁴¹ Kui majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused ning piirkondlikud ja kohalikud iseärasused muudavad kahtlaseks soodsa kaitsestaatuse või isegi takistavad seda, võivad järelikult olla vajalikud meetmed, mis on nende vajadustega vastuolus või avaldavad neile iseärasustele vastutoimet.

82. Kui neid vajadusi ja iseärasusi peab siiski jõustama, ei saa seda teha elupaikade direktiivi artikli 14 alusel, vaid see on äärmisel juhul võimalik artikli 16 alusel erandi tegemise teel. Aga ka selle sätte eelduseks on, et liik jääb erandi tegemisest hoolimata soodsasse kaitsestaatuse või et vähemalt ei muuda erand ebasoodsat kaitsestaatust veelgi halvemaks ning et soodsa kaitsestaatuse taastamine ei ole takistatud.⁴²

83. Seega tuleb neljandale küsimusele vastata, et majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused ning piirkondlikud ja kohalikud iseärasused kujutavad endast mõjutavaid tegureid, mis liikide kaitsestaatusele hinnangu andmisel võivad elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i esimese lause tähenduses mõjutada pikema aja jooksul kaitsealuse liigi levikut ja populatsiooni arvukust. Artikli 1 punkti i teine lause välistab siiski selle, et liigi kaitsestaatust saaks pidada nende vajaduste ja iseärasuste tõttu soodsaks seni, kuni selles sättes nimetatud kriteeriumide täitmine ei ole tuvastatav.

³⁸ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 57.

³⁹ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 75.

⁴⁰ Vt selle kohta 7. novembri 2000. aasta kohtuotsus *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 23).

⁴¹ Minu ettepanek ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punktid 99 ja 100).

⁴² 14. juuni 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Soome (hundijaht) (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 29) ja 10. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 68).

C. Kolmas küsimus – huntide ohualdis staatus Maailma Looduskaitseliidu kriteeriumide järgi

84. Kolmanda küsimusega soovib Riigikohus teada, kas liigi piirkondlikul populatsioonil võib olla soodne kaitsestaatus elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i kohaselt, kui see populatsioon on Maailma Looduskaitseliidu punase nimestiku kriteeriumide alusel kvalifitseeritud ohustatuse kategooriasse „ohualdis“ (VU).

85. Elupaikade direktiivis ja eelkõige selle artikli 1 punkti i teises lauses sisalduvas soodsa kaitsestaatus määratluses ei ole sõnaselgelt ette nähtud, et Maailma Looduskaitseliidu ohustatuse kategooriatel põhinev hinnang peab olema liigi kaitsestaatus kontrollimisel määrava tähtsusega.

86. Selle kontrolli puhul tuleb siiski kasutada parimaid kättesaadavaid teaduslikke andmeid ja meetodeid.⁴³ Seega, kui populatsiooni hindamine Maailma Looduskaitseliidu kriteeriumide alusel kuulub niisuguste andmete hulka või põhineb neil, tuleb seda kaitsestaatus hindamisel arvesse võtta.⁴⁴

87. Peale selle võib eeldada, et ohustatuse kategooriate määratlemisel ja kaitsestaatus hindamisel on sarnased eesmärgid ja need peaksid seega viima sarnase tulemuseni. Nii põhineb juba mainitud huntide Balti metapopulatsiooni hindamine,⁴⁵ mida Tallinna Ringkonnakohus (Eesti) võttis arvesse, kui ta hindas Eesti hundipopulatsiooni kaitsestaatus positiivselt, Maailma Looduskaitseliidu kriteeriumidel.

88. Niisugusest vaatevinklist näib, et esineb vastuolu populatsiooni „ohualtiks“ (VU) kvalifitseerimise ja eelduse vahel, et tegu on soodsa kaitsestaatusega. Maailma Looduskaitseliidu määratluse kohaselt tähendab kõnealune ohustatuse kategooria, et liigil on suur oht looduses välja surra.⁴⁶ Niisuguse ohu korral on kaheldav, kas liik jääb elupaikade direktiivi artikli 1 punkti i teise lause esimese taande tähenduses oma looduslikus elupaigas pikema aja jooksul elujõuliseks. Pigem on karta, et tema looduslik levila väheneb (teine taane).

89. Samas on võimalik selline hinnang paremate teaduslike andmete alusel ümber lükata,⁴⁷ näiteks uuemate või täielikumate andmete alusel või kontseptuaalsete probleemide tõttu. Nii töötati Maailma Looduskaitseliidu kriteeriumid välja selleks, et liigitada liigid neile üldise hinnangu andmiseks teatavasse ohustatuse kategooriasse.⁴⁸ Nagu Eesti märgib, ei saa teatavaid künniseid seega automaatselt üle kanda üksikutele riikidele, kelle territooriumil elavad üksnes liigi alampopulatsioonid. Seevastu tuletab komisjon meelde, et Maailma Looduskaitseliit on avaldanud suunised oma kriteeriumide kohaldamiseks piirkondlikul ja riiklikul tasandil,⁴⁹ mis peaksid võimaldama selle kontseptuaalse probleemi asjakohast lahendamist.

⁴³ 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 65).

⁴⁴ Vt 23. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome (isashahkade kevadjah) (C-217/19, EU:C:2020:291, punktid 71, 72 ja 82).

⁴⁵ Vt eespool punktid 22 ja 52.

⁴⁶ IUCN (2012). *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*. 2. trükk, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, lk 15.

⁴⁷ Vt selle kohta 28. juuni 2007. aasta komisjon vs. Hispaania (C-235/04, EU:C:2007:386, punktid 26–28, 35 ja 39).

⁴⁸ IUCN Standards and Petitions Committee, 2024, *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria. Version 16*, lk 7.

⁴⁹ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, Version 4.0, jaanuar 2010.

90. Lisaks sellele ei lähe kohustus kasutada parimaid kättesaadavaid teaduslikke andmeid ja meetodeid nii kaugele, et liikmesriigid peaksid üle võtma hinnangu, mis põhineb puhtalt hüpoteetilistel eeldustel.⁵⁰ Sellele võiks aga käesoleva põhikohtuasja kontekstis mõelda, sest eelotsusetaotluse kohaselt põhineb Eesti hundipopulatsioonile antud hinnang „ohualdis“ (VU) muu hulgas kartusel, et Eesti võib tulevikus poliitilistel kaalutlustel otsustada huntide arvukust vähendada. Seevastu osas, milles see hinnang põhineb piiritarade rajamisel, on tegu objektiivse asjaoluga, mille tähtsust sidemetele Venemaa ja Valgevene asurkonnaga on juba käsitletud.⁵¹

91. Kolmandale küsimusele tuleb seega vastata, et kontrollides elupaikade direktiivi artikli 14 kohast kaitsestaatus, peavad liikmesriigid võtma osana parimatest kättesaadavatest teaduslikest andmetest ja meetoditest arvesse liigi populatsiooni hinnangut „ohualdis“ (VU) nende territooriumil Maailma Looduskaitseliidu kriteeriumide tähenduses. Siiski võivad nad need järeldused paremate teaduslike tõenditega või kontseptuaalsete probleemide tõttu ümber lükata ega ole kohustatud võtma üle puhthüpoteetilisi eeldusi.

D. Kokkuvõttev tähelepanek Berni konventsiooni kohta

92. Lõpetuseks tahan meelde tuletada, et nagu Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses WWF Österreich, on hunt siiani jäetud Berni konventsiooni II lisas nimetatud liikide loetellu, mida selle konventsiooni alusel rangelt kaitstakse. Liit on selle konventsiooni osaline ja see on talle rahvusvahelise õiguse alusel siduv.⁵²

93. Konventsiooni artikli 6 punkti a kohaselt peavad osalisriigid keelama huntide mis tahes tahtliku tapmise, eeskätt jahi. Konventsiooni artikkel 9 lubab teha sellest keelust erandeid üksnes teataval ammendavalt loetletud põhjustel tingimusel, et muud rahuldavat lahendust ei ole ja erand ei kahjusta asjaomase populatsiooni säilimist. See kaitsestandard vastab üldjoontes elupaikade direktiivi artiklites 12 ja 16 ette nähtud rangele kaitsele.

94. Elupaikade direktiivi artikkel 14 rakendab seevastu selle konventsiooni artiklit 7, millele tuginevad hundi puhul eri osalisriigid reservatsioonide alusel.

95. Eesti ühines konventsiooniga 1992. aastal, st juba enne ELiga ühinemist, ning erinevalt näiteks Hispaaniast⁵³ ei teinud ta reservatsioone hundi kaitse kohta.

96. Kuna konventsioon on liidu õiguse osana liikmesriikidele ELTL artikli 216 lõike 2 alusel siduv,⁵⁴ on Eesti seega nii rahvusvahelise kui ka liidu õiguse alusel kohustatud hunti rangelt kaitsma.

97. Seda ei muuda elupaikade direktiivi sätted, mis Eestis näevad ette vaid huntide nõrgemat kaitset artikli 14 alusel. Eelkõige ei ole need *lex specialis*'e või *lex posteriori*'na konventsiooni nõuete suhtes ülimuslikud. Esiteks ei ole konventsiooni artikkel 6 ja elupaikade direktiivi artikkel 14 omavahel vastuolus. Eestil on lihtne täita ühte neist kohustustest teist rikkumata.

⁵⁰ Vt selle kohta 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 106), 28. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 91) ja 19. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 60).

⁵¹ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 60.

⁵² 11. juuli 2024. aasta kohtuotsus Umweltverband WWF Österreich jt (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 43).

⁵³ Vt minu ettepanek kohtuasjas ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 46).

⁵⁴ Vt 15. juuli 2004. aasta kohtuotsus Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, punkt 39).

Arvestades nende kaitse-eesmärki tagada liigi soodne kaitsestaatus, täiendavad need kohustused isegi üksteist. Teiseks ei saa eeldada, et liit või Eesti oleksid soovinud elupaikade direktiiviga rikkuda konventsioonist tulenevaid rahvusvahelisi kohustusi.

98. Käesolevad selgitused elupaikade direktiivi artikli 14 tõlgendamise kohta piirduvad seega üksnes selle sättega. Need ei õigusta aga kõrvalekaldumist Berni konventsioonis ette nähtud rangematest kaitsenormidest. Siiski nõrgendataks nende kaitsesätete toimet, kui jõustub liidu vastu võetud muudatus hundi kaitsestaatuses kohtas⁵⁵ konventsiooni raames.

V. Ettepanek

99. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

- „1. Esimesele ja teisele küsimusele tuleb vastata, et iga liikmesriik on direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 14 kohaldamisel kohustatud tagama V lisas loetletud liikide, mille looduslik levila ulatub tema territooriumile, soodsa kaitsestaatuses sel alal. Nende liikide kaitsestaatuses hindamisel peab liikmesriik siiski võtma arvesse liikmesriigisisese populatsiooni kuuluvate ja teistes riikides esinevate populatsioonide isendite liikumist ühest populatsioonist teise. Populatsioonidevahelise liikumise kaalukus kaitsestaatuses prognoosiva hinnangu andmisel sõltub muu hulgas sellest, mil määral on need teised populatsioonid kaitstud ja mil määral teevad liikmesriik ja riik, kus teine populatsioon esineb, liigi kaitsmisel koostööd.
2. Kolmandale küsimusele tuleb vastata, et kontrollides elupaikade direktiivi artikli 14 kohast kaitsestaatuses, peavad liikmesriigid võtma osana parimatest kättesaadavatest teaduslikest andmetest ja meetoditest arvesse liigi populatsiooni hinnangut „ohualdis“ (VU) nende territooriumil Maailma Looduskaitseliidu kriteeriumide tähenduses. Siiski võivad nad need järeldused paremate teaduslike tõenditega või kontseptuaalsete probleemide tõttu ümber lükata ega ole kohustatud võtma üle puhthüpoteetilisi eeldusi.
3. Neljandale küsimusele tuleb vastata, et majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused ning piirkondlikud ja kohalikud iseärasused kujutavad endast mõjutavaid tegureid, mis liikide kaitsestaatuses hinnangu andmisel võivad direktiivi 92/43 artikli 1 punkti i esimese lause tähenduses mõjutada pikema aja jooksul kaitsealuse liigi levikut ja populatsiooni arvukust. Artikli 1 punkti i teine lause välistab siiski selle, et liigi kaitsestaatuses saaks pidada nende vajaduste ja iseärasuste tõttu soodsaks seni, kuni selles sättes nimetatud kriteeriumide täitmine ei ole tuvastatav.

⁵⁵ Vt 4. joonealuses märkuses viidatud Berni konventsiooni alalise komitee otsus.