Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 6. veebruaril 2025 [1]

Kohtuasi C-784/23

Voore Mets jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Riigikohus (Eesti))

Eelotsusetaotlus – Loodusliku linnustiku kaitse – Direktiiv 2009/147/EÜ – Artikkel 5 – Lindude tahtliku tapmise, pesade ja munade tahtliku hävitamise või kahjustamise, pesade kõrvaldamise ja linnuliikide tahtliku häirimise keeld – Mõiste „tahtlus“ – Metsaraie lindude pesitsemise ajal – Artikkel 2 – Liikide seisund, mis vastab ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, võttes arvesse majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi – Artikkel 9 – Erandid keeldudest – Metsadele tõsise kahju tekitamise vältimine – Põhiõiguste harta – Artikkel 16 – Ettevõtlusvabadus – Artikkel 17 – Õigus omandile

I. Sissejuhatus

1. Nii linnudirektiivis [2] kui ka elupaikade direktiivis [3] on nõutud, et liikmesriigid keelaksid kaitsealuste liikide teatud tahtliku kahjustamise, näiteks isendite tapmise. Elupaikade direktiivis ette nähtud keeldude puhul tõlgendab Euroopa Kohus mõistet „tahtlus“ nii, et see hõlmab niisugust kahjustamist, mille saabumist on teo toimepanija soovinud või *mille võimalikkust* on ta *vähemalt möönnud*. [4] Mõiste „tahtlus“ sellist tõlgendust kohaldatakse mõnes liikmesriigis ka linnudirektiivi keeldude suhtes. [5] Niisugusel seisukohal on ka Eesti käesolevas menetluses. Euroopa Kohus ei ole seda tõlgendust siiski veel otsesõnu kinnitanud.

[1] Algkeel: saksa.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta määrusega 2019/1010, mis käsitleb keskkonnaga seotud õigusaktide alaste aruandluskohustuste ühtlustamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 166/2006 ja (EL) nr 995/2010, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2002/49/EÜ, 2004/35/EÜ, 2007/2/EÜ, 2009/147/EÜ ja 2010/63/EL, nõukogu määrusi (EÜ) nr 338/97 ja (EÜ) nr 2173/2005 ning nõukogu direktiivi 86/278/EMÜ (ELT 2019, L 170, lk 115).

[3] 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 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193).

[4] 18. mai 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (saarmas) (C-221/04, EU:C:2006:329, punkt 71); 10. novembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punkt 159) ja 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 51).

[5] Vrd Saksamaa föderaalse looduskaitseseaduse § 44, milles on keelud üle võetud ilma, et tahtlust oleks teokoosseisu tunnusena nimetatud; Prantsuse Conseil d'État' (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 9. detsembri 2022. aasta arvamus (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) tuuleenergia projekti kohta ja Austria Bundesverwaltungsgerichti (föderaalne halduskohus) 15. veebruari 2024. aasta määrus (W104 2227635-1/149Z) eelotsusetaotluse kohta kohtuasjas C-131/24: VIRUS, mis käsitleb tee-ehitusprojekti.

2. Oma ettepanekus Skydda Skogen analüüsisin ma siiski juba mõiste „tahtlus" tõlgendamist linnudirektiivis ette nähtud keeldude kontekstis ja hoiatasin, et elupaikade direktiivi tõlgendust ei tohiks selles küsimuses piiranguteta linnudirektiivile üle kanda. [6] Eesti kõrgeim kohus, Riigikohus, palub nüüd Euroopa Kohtul selgitada seda küsimust kohtuvaidluse alusel, mis käsitleb raietööde lubatavust lindude pesitsusperioodil. Juhuks, kui elupaikade direktiivi käsitlevat kohtupraktikat saab linnudirektiivile otse üle kanda, soovib see kohus samuti teada, kas linnudirektiivi artikli 9 kohane erand võiks vaidlusaluseid raietöid lubada. Kui ka ükski erand ei ole kohaldatav, siis soovib ta teada, kas sel viisil tõlgendatud linnudirektiivi keelud on kooskõlas ettevõtlusvabadusega ja põhiõigusega omandile.

II. Õiguslik raamistik

A. Berni konventsioon

3. Rahvusvahelise õiguse seisukohast on tähtis eelkõige Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse Berni konventsioon [7]. Euroopa Majandusühendus ratifitseeris selle 1982. aastal. [8] Eestis jõustus konventsioon 1. detsembril 1992. [9]

4. Berni konventsiooni artikkel 6 sisaldab järgmisi liikide kaitsega seotud põhimõttelisi keelde:

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

a) igasugune tahtlik püüdmine ja pidamine ning tahtlik tapmine;

b) paljunemis- või puhkepaikade tahtlik kahjustamine või hävitamine;

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

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

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

[6] Ettepanek liidetud kohtuasjades C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punktid 79–90.

[7] Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse konventsioon, koostatud 19. septembril 1979 Bernis (EÜT 1982, L 38, lk 3; ELT eriväljaanne 11/14, lk 282).

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

[9] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104.

5. Erandid on kindlaks määratud konventsiooni artikli 9 lõikes 1:

„Tingimusel et muud rahuldavat lahendust ei ole ja et erand ei kahjusta asjaomase populatsiooni säilimist, võib iga konventsiooniosaline teha artiklite 4, 5, 6 ja 7 sätetest ning artiklis 8 nimetatud vahendite kasutamisest erandeid, et:

– kaitsta taimestikku ja loomastikku,

– vältida tõsist kahju viljasaagile, kariloomadele, metsadele, kalavarudele, veele ja muule omandivormile,

– rahva tervise ja ohutuse ning lennuohutuse huvides või muu olulise üldise huvi tõttu,

– teadus- ja haridustöö, taasasustamise, uuesti loodusesse laskmise ja vajaliku paljundamise eesmärgil,

– lubada range järelevalve tingimustes, valikuliselt ja piiratud ulatuses teatavate metsloomade ja -taimede vähesel arvul püüdmist/korjamist, pidamist või muud mõistlikku kasutamist."

B. Liidu õigus

1. Linnudirektiiv

6. Linnudirektiivi põhjenduse 6 kohaselt tuleb kaitsemeetmeid kohandada vastavalt iga linnuliigi olukorrale:

„Võetavaid meetmeid tuleb kohaldada lindude arvukust mõjutavate mitmesuguste tegurite suhtes, nagu inimtegevuse tagajärjed, eelkõige lindude elupaikade hävitamine ja saastamine, lindude püüdmine ja tapmine inimese poolt ning sellega kaasnev kaubandus. Looduskaitsepoliitika raames tuleb selliste meetmete rangust kohandada vastavalt eri liikide konkreetsele olukorrale."

7. Linnudirektiivi põhjenduses 10 on nõutud muu hulgas teatavate linnuliikide puhul „rahuldava taseme" säilitamist:

„Teatavatele liikidele võib nende suure arvukuse, geograafilise leviku ja sigimisvõime tõttu kogu ühenduses jahti pidada, mis on lubatav kasutus; kui kehtestatakse ja järgitakse teatavaid piiranguid, peab selline jahipidamine olema kooskõlas liigi asurkonna rahuldava taseme säilitamisega."

8. Linnudirektiivi kohaldamisala on kindlaks määratud artiklis 1:

„Käesolev direktiiv käsitleb kõikide looduslikult esinevate linnuliikide kaitset nende liikmesriikide Euroopa territooriumil, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingut. See hõlmab nende liikide kaitset, hoidmist ja kontrolli ning kehtestab nende kasutamise eeskirjad."

9. Linnudirektiivi artiklis 2 on kindlaks määratud liikmesriikide peamine kohustus linnuliikide kaitsmisel:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed artiklis 1 osutatud liikide arvukuse hoidmiseks tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele."

10. Linnudirektiivi artiklis 5 on kehtestatud keelud, mis ei sõltu territooriumist:

„Ilma et see piiraks artiklite 7 ja 9 kohaldamist, võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid kõikide artiklis 1 osutatud linnuliikide üldise kaitsesüsteemi loomiseks, keelates eelkõige:

a) tahtliku tapmise või püüdmise mis tahes viisil;

b) pesade ja munade tahtliku hävitamise või kahjustamise või pesade kõrvaldamise;

c) […];

d) lindude tahtliku häirimise eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, niivõrd kui selline häirimine on käesoleva direktiivi eesmärkide seisukohalt oluline;

e) […]".

11. Seevastu linnudirektiivi artikkel 7 lubab sõnaselgelt teatavate linnuliikide jahti:

„1. Olenevalt konkreetse liigi arvukusest, geograafilisest levikust ja sigimisvõimest kogu ühenduses võib II lisas loetletud liikidele jahti pidada vastavalt siseriiklikele õigusaktidele. Liikmesriigid tagavad, et jahipidamine nendele liikidele ei ohusta levikualal nende kaitsmiseks tehtud jõupingutusi.

2. […]

4. Liikmesriigid tagavad, et kehtivate siseriiklike meetmetega kooskõlas toimuv jahipidamine, sealhulgas jaht jahikullidega, kui seda peetakse, järgib asjaomaste linnuliikide mõistliku kasutamise ja nende arvukuse ökoloogiliselt tasakaalustatud piiramise põhimõtteid ning et kõnealune tegevus asjaomaste liikide, eelkõige rändliikide arvukuse suhtes vastab artiklist 2 tulenevatele meetmetele.

[…]".

12. Linnudirektiivi artikli 9 kohaselt on lubatud järgmised erandid artiklis 5 sätestatud keeldudest:

„1. Liikmesriigid võivad teiste rahuldavate lahenduste puudumisel teha erandeid artiklite 5–8 sätetest järgmistel põhjustel:

a) – rahva tervise ja ohutuse huvides;

– lennuohutuse huvides;

– vältimaks tõsist kahju viljasaagile, kariloomadele, metsadele, kalastuspiirkondadele ja vetele;

– taimestiku ja loomastiku kaitseks;

b) teadus- ja õppetöö, taasasustamise, uuesti loodusesse laskmise ja selleks vajaliku paljundamise eesmärgil;

c) lubamaks range järelevalve tingimustes ja valikuliselt teatavate lindude vähesel arvul püüdmist, pidamist või muud mõistlikku kasutamist.

2. Lõikes 1 osutatud erandite puhul peab olema täpsustatud:

a) milliste liikide suhtes erandeid kohaldatakse;

b) püüdmiseks või tapmiseks lubatud vahendid, seadised või viisid;

c) millise riski tingimustel ja millisel ajal ning kus selliseid erandeid võib lubada;

d) asutus, kes on volitatud kinnitama, et nõutud tingimused on täidetud, ning otsustama, milliseid vahendeid, seadiseid või viise võib kasutada, millises ulatuses ja kellel see on lubatud;

e) milliseid kontrollimeetmeid rakendatakse."

2. Elupaikade direktiiv

13. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõikes 1 on nõutud teatavate keeldude kehtestamist:

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

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

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

c) munade tahtliku hävitamise või loodusest võtmise;

d) paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise.

2. […]".

14. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõikes 1 on sätestatud erandid artiklist 12:

„Kui muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole ja erand ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme 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) kasvatustööks 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."

C. Eesti õigus

15. Eesti võttis linnudirektiivi asjasse puutuvad sätted üle looduskaitseseadusega (edaspidi „LKS"). LKS § 55 lõike 6^1 punkti 1 kohaselt on keelatud lindude pesade ja munade tahtlik hävitamine ja kahjustamine või pesade kõrvaldamine ning sama lõike punkti 2 kohaselt on keelatud lindude tahtlik häirimine, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal. LKS § 55 lõike 3 punkt 4 ja lõige 6^1 lubavad teatavate kaitsekategooriate loomaliigi isendeid, sh linde surmata ning linde häirida või nende pesi ja mune erandina kahjustada, kui see on vajalik oluliste põllumajanduskultuuride või põllumajandusloomade, kalakasvatuse või muu olulise vara kahjustamise vältimiseks.

III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

16. Eelotsusetaotlus sai alguse kaebustest, mille esitasid kaks ettevõtjat, OÜ Voore Mets ja AS Lemeks Põlva, kellel Keskkonnaamet (Eesti) oli keelanud teha raietöid teatavatel metsakinnistutel lindude pesitsemisajal.

17. Voore Mets soovis metsateatiste alusel teha lageraiet, st raiet, mille puhul raiutakse langilt aasta jooksul põhimõtteliselt kõik puud, v.a seemnepuud ja elustiku mitmekesisuse tagamiseks vajalikud säilikpuud. Lemeks Põlva soovis samuti teha peamiselt lageraiet, kuid ühel eraldisel ka harvendusraiet. Harvendusraie eesmärk on tõsta metsa majanduslikku väärtust, reguleerida metsa tihedust ja koosseisu ning võimaldada lähitulevikus väljalangevate puude puidu kasutamist. Selle käigus raiutakse välja vaid osa puid vastavalt valdkonna eest vastutava ministri määrusega kehtestatavale määrale.

18. Mõlemal juhul keelas Keskkonnaamet 2021. aasta mais esialgu ajutiselt raietööd, sest on teaduslikult tõendatud, et igas metsas pesitseb vähemalt üks paar linde 1 hektari (ha) kohta, mistõttu on metsaraiega jätkamisel reaalne oht häirida lindude pesitsemist ja poegade üleskasvatamist ning hävitada või kahjustada pesi. Pärast paikvaatlust peatas Keskkonnaamet ettekirjutusega raied kuni 15. juulini 2021 (Lemeks Põlva) ja 31. juulini 2021 (Voore Mets).

19. Lemeks Põlva poolt ülestöötataval kinnistul pesitsesid kindlasti suur-kirjurähn (*Dendrocopos major*, sünonüüm: *Picoides major*) ja metsvint (*Fringilla coelebs*), tõenäoliselt rasvatihane (*Parus major*) ja pasknäär (*Garrulus glandarius*); samuti on võimalik väike-lehelinnu (*Phylloscopus*

collybita), mets-lehelinnu (*Phylloscopus sibilatrix*), aed-põõsalinnu (*Sylvia borin*), käbliku (*Troglodytes troglodytes*), võsaraadi (*Prunella modularis*) ja punarinna (*Erithacus rubecula*) pesitsus.

20. Ka Voore Metsa kinnistul täheldati suure tõenäosusega samas piirkonnas pesitsevaid linde, nimelt mets-lehelindu, käblikut, musträstast (*Turdus merula*), laulurästast (*Turdus philomelos*) ja metsvinti. Lisaks tuvastati kaks tõenäolist pesitsust: rähni tehtud õõnsusest leiti puukoristaja (*Sitta europaea*) pesa ning nähti tegutsemas leevikese (*Pyrrhula pyrrhula*) paari. Asjaomasel kinnistul on arvukalt õõnsustega puid, milles võivad linnud pesitseda, kuid mida paikvaatluse käigus ei tuvastatud. Raietegevus peatati kuni 31. juulini 2021, et tagada kaitse ka hilistele pesitsejatele nagu mets-lehelind, salu-lehelind (*Phylloscopus trochilus*) ja väike-kärbsenäpp (*Ficedula parva*), kes seal tõenäoliselt samuti esinevad.

21. Voore Mets esitas seejärel kaebuse, milles palus hüvitada 2403,52 euro suuruse kahju, samas kui Lemeks Põlva esitas kaebused Keskkonnaameti ettekirjutuste õigusvastasuse kindlakstegemiseks.

22. Esimeses astmes pidas kumbki asja vastavalt arutanud halduskohus teist ettekirjutust, st raie peatamist 15. või 31. juulini 2021, ebaproportsionaalseks meetmeks, teises kohtuastmes jäeti kaebused täies ulatuses rahuldamata.

23. Mõlemas kohtuasjas on praegu pooleli kassatsioonkaebuse menetlemine Riigikohtus, kes esitab Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [linnudirektiivi] artikli 5 punkte a, b ja d võib tõlgendada nii, et neis sätestatud keelud kehtivad ainult niivõrd, kuivõrd see on vajalik, et hoida asjaomaste liikide arvukust sama direktiivi artikli 2 tähenduses tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, tingimusel et lindude tapmine või häirimine või nende pesade või munade hävitamine või kahjustamine ei ole tegevuse eesmärk?

2. Kas [linnudirektiivi] artikli 5 punkte a, b ja d tuleb koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et neis sätetes keelatud tegevused on lindude pesitsusajal tahtlikud muu hulgas siis, kui teadusandmetele ja üksikute lindude vaatlusele tuginedes võib eeldada, et täielikult lagedaks raiutavas (lageraie) metsas pesitseb ligikaudu 10 paari linde hektari kohta, ilma et oleks kindlaks tehtud ebasoodsas seisundis olevate linnuliikide isendite pesitsemist raiealal?

3. Kas [linnudirektiivi] artikli 5 punkte a, b ja d tuleb koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et neis sätetes keelatud tegevused on lindude pesitsusajal tahtlikud muu hulgas siis, kui teadusandmetele ja üksikute lindude vaatlusele tuginedes võib eeldada, et metsas, kus kavandatakse vaid osa puude raiet (harvendusraiet), pesitseb ligikaudu 10 paari linde hektari kohta, ilma et oleks põhjust eeldada ebasoodsas seisundis olevate linnuliikide isendite pesitsemist raiealal?

4. Kas [linnudirektiivi] artikli 9 lõike 1 punkti a kolmandat taanet võib koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et sellega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad teha erandi sama direktiivi artikli 5 punktides a, b ja d sätestatud keeldudest, et teha lageraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, vältimaks metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist?

5. Kas [linnudirektiivi] artikli 9 lõike 1 punkti a kolmandat taanet võib koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et sellega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad teha erandi sama direktiivi artikli 5 punktides a, b ja d sätestatud keeldudest, et teha harvendusraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, vältimaks metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist?

6. Kui [linnudirektiiv] ei võimalda teha lageraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, et vältida metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist, siis kas selline regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 16 ja 17 ning kehtiv isegi siis, kui raie ei kahjusta ebasoodsas seisundis olevaid linnuliike?

7. Kui [linnudirektiiv] ei võimalda teha harvendusraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, et vältida metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist, siis kas selline regulatsioon on kooskõlas põhiõiguste harta artiklitega 16 ja 17 ning kehtiv isegi siis, kui raie ei kahjusta ebasoodsas seisundis olevaid linnuliike?"

24. OÜ Voore Mets, AS Lemeks Põlva, Eesti, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ning Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu esitasid kirjalikud seisukohad ning osalesid 11. detsembril 2024 toimunud kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

25. Linnudirektiivi artikli 5 punktides a, b ja d on nõutud, et liikmesriigid keelaksid nii lindude tapmise või häirimise kui ka pesade ja munade hävitamise või kahjustamise, kui seda tehakse „tahtlikult". Euroopa Kohus tõlgendab sarnaseid elupaikade direktiivi artiklis 12 sisalduvaid keelde nii, et need hõlmavad ka kahjustamist, mis ei ole küll teo toimepanija eesmärk, kuid mille võimalikkust ta möönab.[10]

26. Käesoleva eelotsusetaotlusega soovitakse seega välja selgitada, kas metsamajandamise raames toimuv raie kuulub nende keeldude kohaldamisalasse, isegi kui selle eesmärk ei ole linde kahjustada (selle kohta allpool jaotis A). Kui keelud on kohaldatavad, küsib Riigikohus, kas raietöid võib lubada linnudirektiivi artiklis 9 ette nähtud erandite alusel (selle kohta allpool jaotis B) ja kas keelud on põhiõigustega vastuolus (selle kohta allpool jaotis C). Kõigepealt tuleb siiski teha märkus eelotsusetaotluse vastuvõetavuse kohta.

27. Voore Mets ja Lemeks Põlva leiavad nimelt, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus saab kohtuasja lahendada minu ettepaneku Skydda Skogen[11] alusel. Eelotsusetaotlus on siiski vastuvõetav isegi siis, kui kõnealuste küsimuste kohta on Euroopa Kohuski juba otsuse teinud.[12] Seega ei saa kohtujuristi ettepanekus kohtuasja lahendamiseks esitatud ettepanekud seda enam seada kahtluse alla eelotsusetaotluse vastuvõetavust.

[10] 18. mai 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (saarmas) (C-221/04, EU:C:2006:329, punkt 71); 10. novembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punkt 159) ja 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 51).

[11] Ettepanek liidetud kohtuasjades C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699.

[12] 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 37).

A. Esimene kuni kolmas küsimus – linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keeldude tõlgendamine

28. Esimese kolme küsimuse lähtekohaks on sissejuhatuses nimetatud kohtupraktika elupaikade direktiivi artikli 12 kohta, mille kohaselt hõlmab kaitsealuste liikide tahtliku kahjustamise keeld ka kahjustamist, mille võimalikkust teo toimepanija möönab. Kui seda kohtupraktikat kohaldada linnudirektiivi artikli 5 suhtes, võivad selle sätte alusel olla metsa majandamisel raied välistatud, eriti pesitsemise ajal.

29. Nagu Riigikohus nimelt veenvalt selgitab, „ei saa olla mõistlikku kahtlust, et lindude pesitsusajal toimuv lageraie toob suurema või väiksema kindlusega kaasa pesade ja munade hävitamise, samuti koorunud linnupoegade hukkumise ning lindude häirimise, kui on alust lähtuda sellest, et linnud pesitsevad metsaeraldisel arvestataval hulgal. Kui lageraie käigus raiutakse – teadmatusest või teadlikult – maha pesapuu, toob see vältimatult kaasa pesa hävimise. Isegi kui pesapuu säilib, ei ohusta pesitsevaid linde mitte ainult häiriv müra, vaid ka senise elupaiga kadumine." Eesti põhjendab niisugust hinnangut teaduslike uuringutega ja selgitab, et harvendusraiegi võib pesitsevatele lindudele avaldada olulist negatiivset mõju, sest on oht, et linnud jäävad ainuüksi häirimise tõttu oma pesadest liiga kauaks eemale või isegi hülgavad need.

30. Esimene küsimus põhineb seega eeldusel, et kuigi pesitsemise ajal toimuva metsaraie eesmärk ei ole linde kahjustada, mööndakse siiski kahjustamise võimalust ja et niisugune kahjustamine peab põhimõtteliselt olema linnudirektiivi artikli 5 punktide a, b ja d alusel keelatud. Sellest lähtuvalt küsib Riigikohus, kas keeldude kohaldamisala on piiratud selliselt, et need kehtivad ainult niivõrd, kuivõrd need on direktiivi artikli 2 tähenduses vajalikud asjaomaste liikide hoidmiseks tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades seejuures majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi. Teises küsimuses täpsustatakse seda seoses lageraie ja kolmandas küsimuses harvendusraiega, kusjuures Riigikohus lähtub mõlemal juhul sellest, et raiealal ei pesitse ebasoodsas kaitsestaatuses olevate linnuliikide isendeid.

31. Vastus nendele küsimustele sõltub sellest, kuidas tõlgendada mõistet „tahtlus", mis on seotud linnudirektiivi artiklis 5 keelatud kahjustamisega. On pidepunkte selle kohta, et nende keeldudega on soovitud hõlmata kahjustamist, mille võimalikkust teo toimepanija ainult möönab (selle kohta allpool jagu 1). Samas on aga olemas mõjuvad põhjused selle tõlgenduse tagasilükkamiseks (selle kohta allpool jagu 2). Seetõttu olen juba kaitsnud seisukohta, et seda tõlgendust peaks Riigikohtu kirjeldatud viisil piirama (selle kohta allpool jagu 3). Minu poolt välja pakutud keeldude piiramisele on häirimiskeelu tekstis olemas vähemalt alus (selle kohta allpool jagu 4). Vahepeal toimunud areng ei sea minu seisukohta põhimõtteliselt kahtluse alla (selle kohta allpool jagu 5). Viimasena on asjakohane käsitleda veel vajalike järelduste teaduslikku põhjendust (selle kohta allpool jagu 6).

1. Linnudirektiivi artiklis 5 sisalduva mõiste „tahtlus" laia tõlgendust toetavad argumendid

32. Mõiste „tahtlus" lai tõlgendus, mida pooldab komisjon ja – piirangutega – Eesti, saaks põhineda elupaikade direktiivi käsitleval kohtupraktikal, sest linnudirektiivi kaitsesüsteemi tuleb põhimõtteliselt tõlgendada samamoodi.[13] Nagu juba mainitud, sisaldab elupaikade direktiivi artikkel 12 sarnaseid keelde tahtliku kahjustamise kohta. Nendega seoses on Euroopa Kohus juba

[13] 23. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Soome (isashahkade kevadjaht) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 84).

asunud seisukohale, et tahtlikkuse tingimus on täidetud, kui on tõendatud, et teo toimepanija tahtis kaitstud loomaliigi isendit tappa [14] või niisuguseid liike häirida või nende mune hävitada [15] või *vähemalt möönis selle võimalikkust*.

33. Euroopa Kohus on selle kohtupraktika kaudselt juba linnudirektiivile üle kandnud kohtuotsuses Białowieża laane kohta. Seal oli tegemist kahjustatud, surnud või surevate puude langetamise ja väljavedamisega, mida asjaomase kaitseala kaitsekorralduskavas nähti võimaliku ohuna teatavatele linnuliikidele, keda seal eriti kaitsti. [16] Seetõttu kvalifitseeris Euroopa Kohus selle meetme pesade ja munade tahtlikuks hävitamiseks või kahjustamiseks või pesade kõrvaldamiseks (linnudirektiivi artikli 5 punkt b) ning tahtlikuks häirimiseks, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal (artikli 5 punkt d), [17] kuigi niisugused kahjustused ei olnud meetme eesmärk.

34. Komisjoni arvates võib tahtluse mõiste lai tõlgendamine tugineda ka Berni konventsioonile, mille liit on üle võtnud linnudirektiiviga [18], ning seega tuleb kõnealust konventsiooni linnudirektiivi tõlgendamisel arvesse võtta. [19] Konventsiooni artiklis 6 on ette nähtud samasugused keelud nagu linnudirektiivi artiklis 5 ja elupaikade direktiivi artiklis 12, mis hõlmavad ka tahtlikku [20] kahjustamist. Konventsiooni alaline komitee otsustas, et paljunemis- või puhkepaikade tahtlik kahjustamine või hävitamine peab hõlmama ka tegusid, mida ei ole küll toime pandud tahtega niisuguseid paiku kahjustada või hävitada, aga mis on siiski toimunud teadmisega, et niisugune saab tõenäoliselt olema teo tagajärg. [21]

35. Järelikult kohaldatakse erinevates liikmesriikides linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelde lindude niisuguse kahjustamise suhtes, mis ei ole vastava tegevuse eesmärk, aga mille puhul vähemalt mööndakse selle võimalikkust. [22]

2. Linnudirektiivi artiklis 5 sisalduva mõiste „tahtlus" kitsamat tõlgendust toetavad argumendid

36. Vaatamata eespool märgitule hoiatasin oma ettepanekus Skydda Skogen [23] elupaikade direktiivi artikli 12 mõiste „tahtlus" laia tõlgenduse piiranguteta ülekandmise eest linnudirektiivi artiklile 5. Pärast minu ettepanekut tehtud otsuses ei võtnud Euroopa Kohus selles suhtes küll

[14] 18. mai 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Hispaania (saarmas) (C-221/04, EU:C:2006:329, punkt 71) ja 10. novembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Kreeka (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punkt 159).

[15] 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 51).

[16] 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punktid 253 ja 254).

[17] 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 259).

[18] Aruanne Euroopa looduslike liikide ja looduslike elupaikade kaitse konventsiooni kohta (1997–1998) (artikli 9 lõige 2) (esitanud Euroopa Komisjon), SEK (2001) 515 (lõplik).

[19] Vt muude rahvusvaheliste konventsioonide kohta 24. novembri 1992. aasta kohtuotsus Poulsen ja Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 9); 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs*. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 291); 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 123) ning 11. juuli 2018. aasta kohtuotsus Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punkt 44).

[20] Kahes autentses keeleversioonis on kasutatud mõisteid „intentionelle" (prantsuse keeles) ja „deliberate" (inglise keeles). Seevastu mittesiduvas saksakeelses tõlkes on kasutatud nii mõistet „Absicht" (tahtlikkus) (artikli 6 punkt a) kui ka minu arvates ekslikult sõna „mutwillig" (sihilik) (artikli 6 punktid b, c ja d).

[21] 9. juuni 1989. aasta resolutsiooni nr 1 (1989) punkti 3 alapunkt b. Vt ka juba minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs*. Hispaania (saarmas) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 39).

[22] Vt osutused 5. joonealuses märkuses.

[23] Ettepanek liidetud kohtuasjades C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punktid 79–90.

seisukohta, vaid käsitles antud küsimuses üksnes elupaikade direktiivi artiklit 12.[24] Käesolevas eelotsusetaotluses tuginetakse aga sellele ettepanekule ja mõlemad põhikohtuasjas puudutatud ettevõtjad on soovitanud seda järgida.

37. Minu seisukoht põhineb peamiselt asjaolul, et kui tõlgendada mõistet „tahtlus" linnudirektiivi artikli 5 kohaldamisel laialt, tooks see kaasa tagajärjed, mis läheks oluliselt kaugemale elupaikade direktiivi artikli 12 kohaldamisest tulenevatest tagajärgedest (selle kohta allpool alajagu a). Niimoodi sisustatud keeld ei oleks vajalik ka linnudirektiivi eesmärkide saavutamiseks (selle kohta allpool alajagu b). Seega tekitaks see linnudirektiivi süsteemis struktuurseid vastuolusid (selle kohta allpool alajagu c).

a) Mõiste „tahtlus" laia tõlgenduse tagajärjed

38. Liikide kaitse elupaikade direktiivi alusel on piiratud teatavate väheste, üldjuhul[25] väga harva esinevate liikidega. Kuna need liigid on haruldased, on vaja iga üksikut isendit rangelt kaitsta, mida on elupaikade direktiivi artiklis 12 selgelt väljendatud *range kaitse süsteemi*[26] mõistega. Ühtlasi tähendab asjaolu, et need liigid on haruldased, aga ka seda, et nendega seotud konflikte ei esine eriti sageli.[27]

39. Seevastu kehtivad linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelud *kõigi* Euroopa lindude, seega ka kogu maailmas levinud liikide kohta, keda võib kohata peaaegu kõikjal kogu aeg. Lisaks saab vaevalt väita, et nüüdisaegses ühiskonnas ei möönda nende liikide kahjustamise võimalikkust. Vastupidi, on teada, et mitmesugused inimtegevused, näiteks hoonete ehitamine[28] või maanteeliiklus[29] kujutavad niisugustele liikidele endast märkimisväärset ohtu.[30] Voore Mets rõhutab veel kodukasside ja põllumajanduse põhjustatud kahju.

40. Kui linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelud oleksid piiranguteta kohaldatavad juba olukorras, kus sellist kahjustamise võimalikkust üksnes mööndakse, kaasneksid sellega märkimisväärsed vastuolud põhiõigustega, mida Riigikohus käsitleb kuuendas ja seitsmendas küsimuses.[31]

b) Keeldude vajalikkus linnudirektiivi eesmärkide saavutamiseks

41. Seega täpsustas seadusandja juba linnudirektiivi vastuvõtmisel, et selle eesmärk ei ole iga üksiku linnu tingimusteta kaitsmine. Pigem tuleb direktiivi artikli 2 kohaselt hoida linnuliikide arvukus tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või kohandada nende liikide arvukust vastavalt sellele tasemele.[32] Tõsi küll, liikmesriikidel on selles osas

[24] 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, punkt 48).

[25] Möckel, S., „35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie", *Natur und Recht* 2014, lk 381 (387), viitab siiski õigesti laialt levinud nahkhiirtele, mille kõik liigid kuuluvad elupaikade direktiivi range kaitse alla.

[26] Vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (saarmas) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 50).

[27] Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 80).

[28] Vt nt Machtans, C. S., Wedeles, C. H. R. ja Bayne, E. M., „A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows", *Avian Conservation and Ecology* 8.2 (2013), lk 5.

[29] Vt nt Slater, F. M., „An assessment of wildlife road casualties – The potential discrepancy between numbers counted and numbers killed", *Web Ecology* 3.1 (2002), lk 33.

[30] Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 81).

[31] Selle kohta allpool punktid 92 jj.

[32] Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 82).

kaalutlusruum, kui erinormidest ei tulene teisiti.[33] Direktiivi põhjendustest 3, 5, 7 ja 8 ning eelkõige põhjendusest 10 nähtub aga, et selle all tuleb mõista kõigi looduslikult esinevate linnuliikide populatsioonide „rahuldavat taset"[34].[35] Vaatamata kultuurilistele, majanduslikele ja puhkeaja veetmisega seotud nõuetele saab liigi tase olla „rahuldav" ainult siis, kui see tagab populatsioonide edasikestmise nende looduslikul levilal.[36]

42. Kogu maailmas levinud liikide piisav kaitse ei nõua aga üldjuhul keelde, mida tuleb kohaldada juba siis, kui kahjustamise võimalikkust üksnes mööndakse. Isegi kui teatavate liikide puhul on niisuguseid keelde vaja, ei kehti see kogu maailmas levinud liikide kohta, mis on nii levinud just seetõttu, et inimtegevus ei ole nende olemasolu vähemalt seni ohustanud.[37]

43. Kui teatavate varem laiemalt levinud liikide populatsioonid siiski vähenevad, on sageli tähtsam kaitsta ja asjakohaselt majandada nende elupaiku. Seda seetõttu, et kõnealune vähenemine on üldjuhul tingitud inimtegevuse muutustest nende elupaikade kasutamisel. Linnudirektiivis see mõte juba sisaldub, sest artikkel 3 kohustab liikmesriike kaitsma kõigi linnuliikide elupaiku.[38] Looduse taastamise määruse[39] artikli 4 lõikes 7 ja artikli 5 lõikes 5 on vahepeal seda kohustust konkretiseeritud.

44. Linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keeldude eesmärk on seevastu eeskätt üksikute isendite kaitse ning elupaikade kaitset mõjutavad need parimal juhul vaid kaudselt. Nende keeldude rakendamise lubamine juba siis, kui neis nimetatud kahjustamise võimalikkust ainult mööndakse, oleks nende populatsioonide säilitamiseks sageli vähem sobiv meede kui elupaikade otsene kaitse ja seetõttu ka mitte kõige vähem piirav meede.[40]

45. Seega, ei ole linnudirektiivi artiklis 5 – erinevalt elupaikade direktiivi artiklist 12 – nõutud range kaitse süsteemi, vaid kõigi Euroopa linnuliikide *üldist kaitsesüsteemi*. Vastavalt linnudirektiivi põhjendusele 6 tuleb seda üldist süsteemi kohandada vastavalt iga linnuliigi olukorrale.

c) Struktuursed vastuolud linnudirektiivi süsteemis

46. Sellele lisandub veel üks kontseptuaalne erinevus linnudirektiivi artiklis 5 ja elupaikade direktiivi artiklis 12 ette nähtud kaitsekordade vahel. Kuna artikkel 5 kehtib kõigi Euroopa linnuliikide suhtes, ei ole võimalik teatavaid liike sellest kaitsekorrast täielikult välja jätta. Seevastu on elupaikade direktiivi artiklis 19 lubatud muuta sama direktiivi IV lisa, milles on loetletud artikli 12 alusel kaitstavad liigid.

[33] Vt 8. juuli 1987. aasta kohtuotsused komisjon *vs*. Belgia (247/85, EU:C:1987:339, punkt 8) ja komisjon *vs*. Itaalia (262/85, EU:C:1987:340, punkt 8), samuti 19. jaanuari 1994. aasta kohtuotsus Association pour la protection des animaux sauvages jt (C-435/92, EU:C:1994:10, punkt 20).

[34] Vt 27. aprilli 1988. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Prantsusmaa (252/85, EU:C:1988:202, punkt 28); 16. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Ligue pour la protection des oiseaux jt (C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 17) ning 23. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Soome (isashahkade kevadjaht) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 68), samuti kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas WWF Italia jt (C-60/05, EU:C:2006:116, punkt 50) ning minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs*. Iirimaa (C-418/04, EU:C:2006:569, punktid 111 ja 112).

[35] Vt minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 97).

[36] Vt minu ettepanek kohtuasjas Eesti Suurkiskjad (C-629/23, EU:C:1029, punktid 70–83).

[37] Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 83).

[38] 13. juuni 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Iirimaa (lumepüü) (C-117/00, EU:C:2002:366, punkt 15 jj).

[39] 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).

[40] Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 84).

47. Tahtluse mõiste piiranguteta, lai tõlgendamine ja sellega kaasnev Euroopa lindude range kaitse tooks pealegi endaga kaasa vastuolu linnudirektiiviga kaitstavate väärtuste vahel. Nimelt on artiklis 7 erandina lindude tapmise ja püüdmise keelust lubatud pidada jahti teatavatele II lisas loetletud linnuliikidele, mille suhtes muidu kehtivad artiklis 5 sätestatud keelud. Siiski ei ole aru saada, miks peaks nende liikide sihilikku kahjustamist jahipidamise kaudu – mis on sisuliselt puhkeaja veetmisega seotud tegevus, mille majanduslik tähtsus on väga väike – eelistama mis tahes muule inimtegevusele, mille eesmärk ei ole neid liike kahjustada, vaid mille puhul ainult mööndakse selle võimalikkust. See on nii seda enam, et need muud tegevused on meie ühiskonna jaoks osalt olulise tähtsusega. Mõelge vaid teede, hoonete või tuulegeneraatorite ehitamisele.

48. Samuti saaks linnudirektiivi artiklis 9 sätestatud erandiga ainult väga piiratud ulatuses korrigeerida artikli 5 piiranguteta, laia tõlgendust, tasakaalustades vastandlikke huve. Kui elupaikade direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis c on lubatud erandid arvukatel ülekaaluka avaliku huviga seotud põhjustel, on linnudirektiivi artikli 9 lõikes 1 sätestatud erandid sõnastatud palju konkreetsemalt.

49. Nagu Riigikohtu neljandast ja viiendast küsimusest ilmneb, ei ole küll täielikult välistatud, et vähemalt metsa majandamist saaks pidada linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a kolmanda taande alla kuuluvaks, mis lubab võtta meetmeid vältimaks tõsist kahju metsadele. Niisugune tõlgendus oleks siiski raskesti ühitatav väljakujunenud kohtupraktikaga, mille kohaselt tuleb artiklit 9 kui erandit sisaldavat õigusnormi üldjuhul tõlgendada kitsalt.[41]

50. Lisaks on liidu seadusandja vahepeal otsustanud, et taastuvenergia kasutamise projektid on linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a tähenduses rahva tervise ja ohutuse huvides.[42] Niisugused projektid pakuvad ilmselgelt suurt avalikku huvi, kuid isegi kui tõlgendada mõisteid „rahva tervis" ja „rahva ohutus" laialt, on neid raske paigutada nende eesmärkide alla. See seadusandlik sekkumine rõhutab seega, et artiklis 9 sätestatud erandid on sõnastatud liiga kitsalt, et jätta piisavalt ruumi ülekaalukatele avalikele huvidele.

3. Linnudirektiivi artikli 5 tõlgendamine kooskõlas põhiõigustega

51. Kõikidel eespool esitatud põhjustel ei peaks Euroopa Kohus kandma elupaikade direktiivi artikli 12 lõikes 1 nimetatud mõistele „tahtlus" antud tõlgendust piiranguteta üle sellele tahtluse mõistele, mis sisaldub linnudirektiivi artiklis 5.[43]

52. Eespool viidatud seisukohtade järgi, mida väljendati kohtuotsuses Białowieża laas[44], ei ole siiski lubatud laiendada linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelde üksnes lindude kavatsetud kahjustamisele. Euroopa Kohus selgitas seal hoopis, et võib esineda olukordi, kus ta kohaldab seda sätet ka kahjustamise suhtes, mille võimalikkust teo toimepanija üksnes möönab. Niisugune

41 Vt selle kohta allpool punktid 77 jj.

42 Nõukogu 22. detsembri 2022. aasta määruse (EL) 2022/2577, millega kehtestatakse raamistik taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamiseks (ELT 2022, L 335, lk 36), mida on muudetud nõukogu 22. detsembri 2023. aasta määrusega (EL) 2024/223 (ELT L, 2024/223), artikkel 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2018/2001, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT 2018l, L 328, lk 82) (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. oktoobri 2023. aasta direktiivi (EL) 2023/2413, millega muudetakse direktiivi (EL) 2018/2001, määrust (EL) 2018/1999 ja direktiivi 98/70/EÜ seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamisega ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv (EL) 2015/652 (ELT L, 2023/2413), redaktsioonis), artikkel 16f.

43 Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 87).

44 Vt eespool punkt 33.

kohaldamine on asjakohane siis, kui tegu on haruldaste või ohustatud liikidega. Nende liikide puhul jääb keeldude kohaldamisala praktikas piiratuks, sest keelde kohaldatakse lihtsalt väga harva. Samas võivad need keelud kõnealuste liikide kaitsele märkimisväärselt kaasa aidata. [45]

53. Asjakohane ja puudutatud isikute põhiõigusi austav tasakaal asjaomaste tegevuste ja direktiivi eesmärkide vahel seisneb seega selles, et kahjustamine, mille võimalikkust mööndakse, on nende keeldudega hõlmatud üksnes niivõrd, kuivõrd see on linnudirektiivi artiklist 2 lähtudes vajalik. See, et niisugune tõlgendus on kohaldamise seisukohast keerukam, sest nõuab linnuliikide kaitsestaatuse arvessevõtmist, on paratamatu. Igal juhul on niisuguse tõlgenduse tulemus kooskõlas keeldude laia kohaldamisalaga kohtuotsuses Białowieża laas, sest see kohtuasi käsitles väga haruldasi linnuliike alal, mis oli määratud nende erikaitsealaks. [46]

54. Selle tõlgenduse puhul langeb ära ka mainitud väärtusvastuolu jahipidamist käsitlevate õigusnormidega. [47] Linnudirektiivi artikli 7 lõike 1 kohaselt on jaht nimelt lubatud üksnes olenevalt konkreetse liigi arvukusest, geograafilisest levikust ja sigimisvõimest. Peale selle peavad liikmesriigid artikli 7 lõike 4 kohaselt tagama, et jahipidamine vastab artiklile 2. Seega ei ole tegemist haruldaste või ohustatud liikidega, mis vajavad tahtliku kahjustamise keelu laia tõlgendamise kaudu antavat kaitset.

55. Linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keeldude alla kuulub seega kahjustamine, mille võimalikkust teo toimepanija möönab, vaid siis, kui see puudutab eriti haruldasi või ohustatud linnuliike. Niisugusel juhul on keeldude kohaldamine vajalik selleks, et hoida asjaomaste liikide arvukust artikli 2 tähenduses tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele. [48]

4. Linnudirektiivi artikli 5 punktis d sätestatud häirimise keeld

56. Äsja välja arendatud tahtliku kahjustamise mõiste tõlgendus hoiaks eelkõige ära selle, et linnudirektiivi artikli 5 punktides a ja b sätestatud tahtliku tapmise ning pesade ja munade tahtliku hävitamise või kahjustamise keelde kohaldataks ülemääraselt.

57. Seevastu linnudirektiivi artikli 5 punktis d ette nähtud tahtliku häirimise keelu puhul on selline piirang juba tekstis sõnaselgelt ette nähtud. Selle sätte kohaselt kehtib linnuliikide häirimise keeld, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, (ainult) niivõrd, kuivõrd selline häirimine mõjutab oluliselt direktiivi eesmärke. Seega tuleb lindude häirimine keelata ainult siis, kui see avaldab olulist mõju eesmärgile hoida asjaomaste liikide arvukus rahuldaval tasemel või kohandada seda vastavalt sellele tasemele, ja järelikult eriti siis, kui see kahjustab haruldaste või ohustatud lindude pesitsemist ja poegade üleskasvatamist. [49]

[45] Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 88).

[46] 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 18).

[47] Vt eespool punkt 47.

[48] Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 90).

[49] Üksikasjalikult minu ettepanekus liidetud kohtuasjades Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, punktid 96–100).

58. Sellest sättest võiks tuletada *argumentum a contrario*, sest teiste keeldude puhul ei ole niisugust sõnaselget piirangut. Nii on Euroopa Kohus juba keeldunud kohaldamast keelde tervikuna, niisiis ka sihiliku kahjustamise keelde ainult nende linnuliikide suhtes, mis on ohustatud.[50]

59. Käesolevas ettepanekus välja pakutud linnudirektiivi artikli 5 tõlgenduse eesmärk ei ole siiski jätta selle kohaldamisalast välja teatavaid liike ega vähendada keeldude kohaldamisala kõigi liikide suhtes. Pigem peaksid sihiliku kahjustamise keelud tulema piiranguteta kasuks kõigile liikidele.

60. Minu pakutud tõlgendus tuletab pigem meelde linnudirektiivi eesmärke, mis sisalduvad häirimise keelus. Eesmärk on vältida põhiõiguste piiramist, mis ei ole nende eesmärkide saavutamiseks vajalik. Seda tuleb karta, kui keelde laiendatakse ilma ühegi piiranguta niisugusele lindude kahjustamisele, mis ei ole sihilik, vaid mille võimalikkust pelgalt mööndakse, kuigi selline kohaldamine ei ole asjaomaste liikide kaitseks vajalik.

5. Hiljutised arengusuunad

61. Alates minu ettepanekust kohtuasjas Skydda Skogen on toimunud edasisi arenguid, mis ei too siiski kaasa põhimõtteliselt uue hinnangu andmist õiguslikule olukorrale.

62. Poola Vabariigi vastu algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses tehtud hiljutist kohtuotsust võib mõista kui elupaikade direktiivi artiklis 12 sätestatud tahtluse mõiste ülekandmist linnudirektiivi artiklile 5. Euroopa Kohus kordas artiklis 12 sätestatud tahtluse mõiste tõlgendamise kohta tehtud järeldusi ja tuvastas seejärel mõlema sätte rikkumise.[51] Samas võib seda järeldust mõista kitsamalt ka nii, et riigisiseses õiguses sätestatud konkreetne, laialt sõnastatud erand keeldudest, mis mõlema sätte alusel tuleb vastu võtta, kujutab endast rikkumist – sõltumata sellest, kas tahtluse mõiste on täidetud. Nimelt kehtis riigisisene erand mis tahes „hea metsamajandustava nõuetele vastava metsa majandamise"[52] puhul ja võimaldas seega potentsiaalselt ka lindude sihilikku kahjustamist.

63. Suurem tähtsus on asjaolul, et ELi seadusandja näib siis, kui ta võtab vastu sätteid, mis hõlbustavad taastuvenergiaprojektide – näiteks tuuleenergia projektide – kasutamiseks lubade andmist, samuti lähtuvat sellest, et elupaikade direktiivi artikli 12 ja linnudirektiivi artikli 5 vahel on olemas parallelism, mis seisneb eelkõige tahtluse mõiste ülekandmises. Olen juba käsitlenud eeldust, et need projektid on rahva tervise ja ohutuse huvides linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a tähenduses.[53] Sellega kaasneb täiendav eeldus, et niisuguste projektide puhul esineb ülekaalukas avalik huvi elupaikade direktiivi artikli 16 tähenduses, ning lisaks hõlbustatakse selliste meetmete võtmise põhjendamist, mis rikuvad liigikaitse keelde. Peale selle on kõnealust liiki projektid teatavatel tingimustel vabastatud linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud liikide kaitse nõuetest.[54] Direktiivi 2023/2413 põhjenduses 37 selgitatakse viimatinimetatud sätet sellega, et

[50] 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, punktid 36 ja 44).

[51] 2. märtsi 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola (metsa majandamine ja hea metsandustava) (C-432/21, EU:C:2023:139, punktid 77–79).

[52] Vt Poola metsaseaduse artikli 14b lõike 3 tekst 2. märtsi 2023. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Poola (metsa majandamine ja hea metsandustava) (C-432/21, EU:C:2023:139, punkt 15).

[53] Vt eespool punkt 50.

[54] Eespool 42. joonealuses märkuses osutatud määruse (EL) 2022/2577 artikkel 6 ning direktiivi (EL) 2018/2001 (mida on muudetud direktiiviga (EL) 2023/2413) artikli 15c lõige 1, artikli 15e lõiked 2 ja 4 ning artikli 16a lõige 5.

taastuvenergiajaamade põhjustatud lindude juhuslikku tapmist või häirimist ei tuleks pidada tahtlikuks, kui on võetud asjakohaseid leevendusmeetmeid ja nende meetmete tulemuslikkust seiratakse.

64. Need õiguslikult äärmiselt keerukad regulatsioonid ei oleks aga vajalikud, kui linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keeldude alla kuuluksid üksnes tegevused, mille eesmärk on lindude kahjustamine. Taastuvenergia kasutamise projektid võivad linde ohustada, kuid need ei ole selleks mõeldud, vaid äärmiselt juhul mööndakse ohustamise võimalikkust.

65. Siiski ei tohi nende sätete tähtsustamisega ka liialdada. Liidu seadusandja ei ole seal sõnaselgelt otsustanud, et tahtluse mõiste linnudirektiivi artikli 5 tähenduses on täidetud juba siis, kui keelatud kahjustamise võimalikkust ainult mööndakse. Uued regulatsioonid on pigem eelkõige reaktsioon *kartusele*, et liikide kaitsmine võib tahtluse mõiste laiast tõlgendusest lähtudes ülemäära takistada taastuvenergia tootmise laiendamist.

66. Peale selle jääb äsja sätestatud eranditele endiselt alles üks kohaldamisala, juhul kui tahtluse mõiste laia tõlgenduse kohaldamine lindude kaitsmisel peaks sõltuma liigi kaitsestaatusest – nagu ma kavatsen välja pakkuda. Seda seetõttu, et vähemalt haruldaste või ohustatud liikide puhul kehtivad keelud – kui taastuvenergia kohta käivatest erisätetest ei tulene teisiti – ka siis, kui kahjustamise võimalikkust pelgalt mööndakse.

67. Vahepeal toimunud areng ei välista seega linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud tahtluse mõiste tõlgendamist nii, et kahjustamine, mille võimalikkust teo toimepanija möönab, on keelatud vaid siis, kui see puudutab eriti haruldasi või ohustatud linnuliike.

6. Vajalike järelduste teaduslik põhjendatus

68. Teine ja kolmas küsimus käsitlevad muu hulgas seda, kuidas tuvastada lindude ohustamist vaidlusaluse meetmega. Selgust soovitakse saada selles, kas linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keeldude kohaldumiseks metsaraiete suhtes piisab sellest, kui teadusandmetele ja üksikute lindude vaatlusele tuginedes võib eeldada, et kõnealuses metsas pesitseb ligikaudu 10 paari linde hektari kohta, ilma et oleks põhjust eeldada ebasoodsas seisundis olevate linnuliikide isendite pesitsemist raiealal.

69. Siinkohal väljapakutud linnudirektiivi artikli 5 tõlgenduse ja asjaomaste linnupopulatsioonide kohta esitatud teabe kohaselt näib ebatõenäoline, et see osa küsimustest on põhikohtuasjade lahendamiseks vajalik.

70. Seetõttu tuleb täielikkuse huvides märkida, et pädevad asutused peavad parimate kättesaadavate teaduslike teadmiste põhjal tegema vajalikud järeldused otsustamaks, kas keeldude tõttu on tegevus välistatud.[55]

[55] Vt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113); 17. märtsi 2021. aasta kohtuotsus One Voice ja Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, punkt 30) ning 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punktid 65 ja 74).

71. See tähendab eelkõige, et pädevad asutused peavad selle teabe põhjal kindlaks määrama, milline on asjaomase linnuliigi [56] „rahuldav tase", mis tuleb tagada. Siiski peavad nad arvesse võtma ka teaduslikke uuringuid, millest lähtudes kindlaks teha, kas teatavat liiki tuleb teatavate tegevuste korral kaitsta, kui kahjustamise võimalikkust ainult mööndakse.

72. Kuna vastavalt linnudirektiivi artikli 4 lõikele 1 tuleb eriti haruldased või eriti ohustatud liigid kanda selle I lisasse, kujutab asjaolu, et niisugune liik on mööndavast riskist puudutatud, endast kaudset tõendit selle kohta, et artiklis 5 sätestatud keelde tuleb kohaldada. Niisuguse kaudse tõendi võib siiski ümber lükata parimate kättesaadavate teaduslike andmete põhjal. Seega ei saa *a priori* välistada, et Voore Metsa suhtes tehtud ettekirjutuses mainitud väike-kärbsenäpp ei vaja vähemalt Eestis erilist kaitset, nagu Voore Mets kohtuistungil – Maailma Looduskaitse Liidu (IUCN) kriteeriumidele viidates – väitis, kuigi see liik on kantud I lisasse.

73. Selle kontrollimise kohustused on liikmesriikidel. Eraõiguslikelt isikutelt seevastu ei saa nõuda, et nad lähtuksid oma käitumises igakülgselt parimatest teaduslikest andmetest linnukaitse kohta. Nad võivad selle asemel eeldada, et üldjuhul võivad nad teha lubatud tegevusi tingimusel, et nad näitavad seejuures üles nõutavat hoolsust. Ka eraõiguslikud isikud peavad siiski järgima pädevate ametiasutuste hoiatusi ja juhiseid, mis antakse niisuguse ohustamise tuvastamisel, mis on linnudirektiivi artikliga 5 kokkusobimatu. [57]

74. Eesti esitatud andmete kohaselt lindude pesitsusajal kasutatav metsaraiete kontrollimise süsteem näib olevat kooskõlas selle lähenemisviisiga. Pärast seda, kui selgus, et kõnealuses liikmesriigis on linnupopulatsioonid vähenenud eelkõige vanades metsades, määras Keskkonnaamet kõigepealt elupaigatüüpide ja vastavate metsade vanuse alusel kindlaks riskid lindudele ning jagas selle alusel kõik metsaalad kolme riskikategooriasse. Ta avaldas selle teabe internetis, et metsaomanikud saaksid seda oma planeerimisel arvesse võtta. Seejärel kontrollib Keskkonnaamet pärast metsaraiest teatamist olukorda kohapeal ja keelab tööd, kui nendega kaasneb eriline oht lindudele. Kohtuistungil selgitas Eesti, et selle alusel keelati 2023. aastal pärast 2500 kontrollkäiku metsaraied 32 korral.

7. Vahejäreldus

75. Kokkuvõttes tuleb seega märkida, et linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keeldude alla kuulub kahjustamine, mille võimalikkust teo toimepanija möönab, vaid siis, kui see puudutab eriti haruldasi või parimate kättesaadavate teaduslike teadmiste põhjal eriti ohustatud linnuliike. Niisugustel juhtudel on keeldude kohaldamine vajalik selleks, et hoida asjaomase liigi arvukust artikli 2 tähenduses tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või kohandada liigi arvukust vastavalt sellele tasemele.

76. Täielikkuse huvides tuleb lisada, et vastavalt ELTL artiklile 193 ja linnudirektiivi artiklile 14 on liikmesriikidel loomulikult vabadus kehtestada lindude kaitseks rangemaid meetmeid. [58]

[56] Vt eespool punkt 41.

[57] Vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (saarmas) (C-221/04, EU:C:2005:777, punkt 52).

[58] Vt 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punktid 49 ja 50).

B. Neljas ja viies küsimus – linnudirektiivi artikli 9 alusel tehtavate erandite põhjendamine omandiõigusega

77. Neljanda ja viienda küsimusega soovib Riigikohus teada, kas linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a kolmas taane koostoimes artikliga 2 lubab teha lage- ja harvendusraie jaoks erandi artiklis 5 sätestatud keeldudest, vältimaks metsaaladele kui omandile tõsise kahju tekkimist.

78. Need küsimused on ilmselgelt esitatud juhuks, kui põhikohtuasjades kavandatavad raied kuuluvad linnudirektiivi artikli 5 punktis a sätestatud lindude tahtliku tapmise, artikli 5 punktis b sätestatud pesade tahtliku hävitamise või kahjustamise ning artikli 5 punktis d nimetatud lindude tahtliku häirimise keelu kohaldamisalasse. Kui aga Euroopa Kohus järgib artikli 5 tõlgendust, mis on pakutud välja käesolevas ettepanekus, näib siiski ebatõenäoline, et neid keelde olemasoleva teabe põhjal asjaomaste linnuliikide suhtes kohaldatakse, mistõttu ei oleks nendele küsimustele vaja vastata.

79. Seevastu ei ole veenev komisjoni seisukoht, et küsimused on hüpoteetilised juba seetõttu, et Voore Mets ja Lemeks Põlva ei esitanud taotlust linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keeldudest erandi kohaldamiseks. Nimelt oleneb riigisisesest õigusest, kas selline taotlus oli vajalik või pidi ametiasutus erandi tegemise võimalust omal algatusel kontrollima.

80. Igal juhul on mõttekas analüüsida erandi kohaldatavust. Seejuures muutub nimelt ilmseks, et see on vaevalt sobiv selleks, et takistada tahtluse mõiste laiast tõlgendamisest tulenevaid ebaproportsionaalseid tagajärgi.

81. Euroopa Kohus on juba selgitanud, et kuigi linnudirektiivi artikkel 9 lubab ulatuslikku erandit üldisest kaitsekorrast, on selles ette nähtud ainult konkreetne ja sihipärane kohaldamine, et reageerida konkreetsetele nõuetele ja erilistele olukordadele.[59] Euroopa Kohus on samuti asunud seisukohale, et seda sätet kui erandit tuleb tõlgendada kitsalt ja iga erandi kohaldamise tingimuste täidetuse puhul peab tõendamiskoormis olema otsust tegeval asutusel.[60]

82. Artikli 9 lõike 2 lisanõuded, millele Eesti tähelepanu juhtis, rõhutavad erandi erandlikku laadi. Vastavalt kõnealusele sättele peab erandite puhul nimelt olema täpsustatud, milliste linnuliikide suhtes ning millistel konkreetsetel asjaoludel on erandi tegemine võimalik. Samuti on vaja ette näha vajalikud kontrollid ja asutus, kes on volitatud kinnitama, et nõutud tingimused on täidetud, ning otsustama, milliseid vahendeid, seadiseid või viise võib kasutada, millises ulatuses ja kellel see on lubatud.

83. Kui eeldada, et Eestis on olemas vajalikud seaduses sätestatud tingimused metsaraiet võimaldavate erandite tegemiseks, võib see liikmesriik teha linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a kolmanda taande alusel erandi artiklist 5, et vältida tõsist kahju viljasaagile, kariloomadele, metsadele, kalastuspiirkondadele ja vetele, kui teised rahuldavad lahendused puuduvad.

[59] 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, EU:C:2010:672, punkt 28).

[60] 8. juuni 2006. aasta kohtuotsus WWF Italia jt (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 34) ning 23. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Soome (isashahkade kevadjaht) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 66).

84. Metsade kaitse ei ole seejuures seotud üksnes metsas leiduvate elupaikade ja selle ökoloogiliste funktsioonidega, vaid hõlmab ka selle väärtust majandusliku varana. Linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a kolmanda taande järgi on nimelt lubatud ka meetmeid viljasaagi, kariloomade ja kalastuspiirkondade kaitseks. Need kaitstavad hüved ei ole eeskätt ökoloogilist laadi, vaid neid iseloomustab nende majanduslik kasutamine.

85. Nagu Riigikohus õigesti märgib, ilmneb metsakaitse majanduslik funktsioon veelgi selgemalt Berni konventsioonis. Konventsiooni artikli 9 lõike 1 punkti a teises taandes on lubatud teha erandeid keeldudest, et vältida tõsist kahju viljasaagile, kariloomadele, metsadele, kalavarudele, veele ja *muule omandivormile*. Metsakaitse on konventsioonis seega vaid üks näide omandi kaitsest. Metsal osana omandist on eelkõige majandusliku vara funktsioon.

86. Seevastu metsa kui elupaiga kaitsmine on kaitstava hüvena esiplaanil linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a neljandas taandes, mis lubab teha erandeid taimestiku ja loomastiku kaitseks.

87. Linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a kolmanda taande eesmärk ei ole siiski otseselt võimaldada või edendada nimetatud kaitstava vara, sealhulgas metsade majanduslikku kasutamist. Vastavalt sellele on pigem lubatud meetmed, mille eesmärk on vältida tõsist kahju, mis peab niisiis olema saavutanud teatava ulatuse.[61] Lemeks Põlva viitab näitena kooreüraski levikule.

88. Eelotsusetaotluse kohaselt seisneb puudutatud ettevõtjate huvi pesitsusperioodil toimuva metsaraie vastu aga eelkõige selles, et nad saaksid oma ressursse ka sel ajal tõhusalt kasutada. Metsa majandusliku kasutamise ajalise piiramise või kiireloomulist sekkumist mittevajavate hooldusmeetmete, nagu harvendusraie, tagajärgi saab kõnealust sätet kitsalt tõlgendades aga vaevalt pidada oluliseks kahjuks metsale.

89. Mahugi poolest jääb Voore Metsa väidetav kahju – 2403,52 eurot – väga piiratuks. Järelikult on see huvi küll põhjendatud, aga see ei saa lihtsalt niisama olla kaalukam lindude kaitsmisest. Kui see oleks nii, kujutaks peaaegu iga linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a kolmandas taandes nimetatud kaitstavate hüvede majanduslikule kasutamisele seatav piirang endast piisavat kahju, et kohaldada erandit. Erand muutuks seega reegliks.

90. Veel tuleb arvestada sellega, et linnudirektiivi artikli 9 alusel on erandi tegemine lubatav vaid siis, kui teised rahuldavad lahendused puuduvad. Vaidlusalust raiet saaks teha ka väljaspool pesitsusaega. Metsaraie just talvel pidi olema isegi eriti soodne. Staatsforste des Freistaats Bayern (Baieri liidumaa metsaamet (Saksamaa)) nimetab selle põhjustena pinnase kaitset, puidu väiksemat veesisaldust, väiksemat nakatumisohtu putukate või seente tõttu ning lehtmetsade puhul tööohutust, sest puude lehed ei takista sel juhul puuvõra nägemist.[62] Ja kui puidu ülestöötamine on korraldatud nii, et talvel raiutakse piisav varu, et rahuldada järgmise aasta nõudlust, ei ole vaja suvel puitu importida, vastupidi sellele, mida need mõlemad ettevõtjad väidavad.

[61] 8. juuli 1987. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (247/85, EU:C:1987:339, punkt 56).

[62] Bayerische Staatsforste, „Je kälter und trockener, desto besser" („Mida külmem ja kuivem, seda parem"), https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html.

91. Erandi tegemise tingimusi tuleks põhiõiguste rikkumise vältimiseks siiski tõlgendada tunduvalt laiemalt, kui linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelud oleksid kohaldatavad ka selliste liikide kahjustamise möönmise korral, mis ei vaja sellist kaitset. Õiguspärane huvi kaitsta neid linde nimetatud keeldudega on nimelt väga väike, samas näitavad põhikohtuasjad, et piirangud on asjaomaste ettevõtjate jaoks vähemalt märgatavad.

C. Kuues ja seitsmes küsimus – keelukorra kooskõla põhiõigustega

92. Juhul, kui linnudirektiivi artikkel 5 ei luba isegi artiklit 9 arvesse võttes lage- või harvendusraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, kuigi raie ei mõjuta linnuliike, kes on ebasoodsas seisundis, soovib Riigikohus teada, kas sellised õigusnormid on kooskõlas põhiõiguste harta artiklitega 16 ja 17. Need põhiõigused kaitsevad ettevõtlusvabadust ja omandit.

93. Juba nende küsimuste sõnastuse kohaselt ei ole neile vastamine vajalik, kui Euroopa Kohus võtab üle käesolevas ettepanekus välja pakutud tõlgenduse linnudirektiivi artiklile 5[63] või kui ta seda ei tee, siis tõlgendab vähemalt linnudirektiivi artikli 9 lõike 1 punkti a kolmandat taanet laialt.[64]

94. Kui Euroopa Kohus peaks siiski asuma seisukohale, et linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelde tuleb kohaldada kõigi Euroopa linnuliikide suhtes, isegi kui kahjustamise võimalikkust pelgalt mööndakse, ja et samal ajal ei võimalda artikli 9 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ette nähtud erand metsaraiet lindude pesitsusperioodil, tekiks tõepoolest küsimus, kas need õigusnormid on nimetatud põhiõigustega kooskõlas. Vastupidi sellele, mida väidavad nõukogu ja komisjon, oleks see küsimus seega kohtuvaidluse lahendamisel määrava tähtsusega.

95. Raiekeeld lindude pesitsusajal piirab nimelt ettevõtlusvabadust ja ühtlasi asjaomast metsa hõlmava omandi kasutamist. Voore Mets ja Lemeks Põlva väidavad isegi, et nende piirangute tõttu peavad nad osa oma töötajatest ajutiselt koondama.

96. Põhiõiguste harta artikli 52 lõike 1 kohaselt on küll piirangud hartaga tagatud õigustele lubatud, kuid tingimusel et piirangud on ette nähtud seadusega, arvestavad nimetatud õiguste ja vabaduste olemust ning on proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt vajalikud ja vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Seega ei tohi need piirangud taotletavat eesmärki silmas pidades põhjustada ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis kahjustaks asjaomaste põhiõiguste olemust.[65]

[63] Vt eespool punkt 75.

[64] Vt eespool punkt 91.

[65] 13. detsembri 1979. aasta kohtuotsus Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punkt 23); 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsus Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 72) ning 20. septembri 2016. aasta kohtuotsus Ledra Advertising jt *vs.* komisjon ja Euroopa Keskpank (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 70).

97. Keskkonnakaitse [66] ja seega ka linnukaitse [67] on selles mõttes üldise huvi eesmärgid. See kehtib seda enam, et looduses esinevad linnud on osa liikmesriikide ühisest pärandist. [68]

98. Siiski on kaheldav, kas lindude kaitsega saaks tõepoolest õigustada nimetatud põhiõiguste piiramist seeläbi, et tõlgendada linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelde laialt ja artiklis 9 sätestatud erandeid kitsalt.

99. Lindude kaitse edendamiseks oleks niisugune tõlgendus küll sobiv. Ka puuduvad viited vähem piiravatele meetmetele, mis võimaldaksid saavutada sarnase kaitsetaseme.

100. Siiski oleks sel viisil saavutatud kaitse tase kõrgem kui see, mida ELi seadusandja soovis saavutada linnudirektiiviga. Linnudirektiivi artikli 2 kohaselt peavad liikmesriigid hoidma liikide arvukuse tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või kohandama nende liikide arvukust vastavalt sellele tasemele.

101. Seega ei ole vaja põhiõigusi piirata, kohaldades linnudirektiivi artiklis 5 sätestatud keelde liikidele, mis on sellel tasemel ka ilma nende keeldudeta. Niisugust piirangut ei saa seega põhjendada linnudirektiivi eesmärgiga. Seevastu oleks see välditav minu välja pakutud ja põhiõigustega kooskõlas oleva tõlgendusega.

V. Ettepanek

102. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

Direktiivi 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta artiklis 5 sätestatud keeldude alla kuulub kahjustamine, mille võimalikkust teo toimepanija möönab, vaid siis, kui see puudutab eriti haruldasi või parimate kättesaadavate teaduslike teadmiste põhjal eriti ohustatud linnuliike. Niisugustel juhtudel on keeldude kohaldamine vajalik selleks, et hoida asjaomaste liikide arvukust linnudirektiivi artikli 2 tähenduses tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele.

66 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 114); 13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ühendkuningriik (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 70) ja 27. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, punktid 64 ja 65).

67 8. septembri 2022. aasta kohtuotsus Ministerstvo životního prostředí (hüatsint-siniaara) (C-659/20, EU:C:2022:642, punkt 64).

68 Linnudirektiivi põhjendus 7 ning 8. juuli 1987. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Belgia (247/85, EU:C:1987:339, punkt 9); 7. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Associazione Italiana per il WWF jt (C-118/94, EU:C:1996:86, punkt 20); 8. juuni 2006. aasta kohtuotsus WWF Italia jt (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 24) ning 2. märtsi 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola (metsa majandamine ja hea metsandustava) (C-432/21, EU:C:2023:139, punkt 73).