Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
6 päivänä helmikuuta 2025[1]

Asia C-784/23

Voore Mets ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Riigikohus (ylin tuomioistuin, Viro))

Ennakkoratkaisupyyntö – Luonnonvaraisten lintujen suojelu – Direktiivi 2009/147/EY –5 artikla – Lintujen tahallista tappamista, pesien ja munien tahallista tuhoamista tai vahingoittamista ja pesien siirtämistä sekä lintulajien tahallista häirintää koskevat kiellot – Tahallisuuden käsite – Lintujen lisääntymisaikana tehdyt hakkuut – 2 artikla – Lintulajin kantojen taso, joka vastaa ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset – 9 artikla – Kieltoja koskevat poikkeukset – Metsille koituvan vakavan vahingon estäminen – Perusoikeuskirja – 16 artikla – Elinkeinovapaus – 17 artikla – Omaisuudensuoja

I Johdanto

1. Sekä lintudirektiivissä[2] että luontodirektiivissä[3] edellytetään, että jäsenvaltiot kieltävät suojeltuja eläinlajeja haittaavan tietyn tahallisen toiminnan, esimerkiksi yksilöiden tappamisen. Luontodirektiiviin sisältyvien kieltojen osalta unionin tuomioistuin tulkitsee tahallisuuden käsitettä siten, että siihen kuuluu toiminta, jota tekijä on tavoitellut tai jonka se on *ainakin hyväksynyt*.[4] Tätä tahallisuuden käsitteen tulkintaa sovelletaan joissain jäsenvaltioissa myös lintudirektiiviin sisältyvien kieltojen yhteydessä.[5] Myös Viro puoltaa sitä käsiteltävässä asiassa. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole vielä nimenomaisesti vahvistanut tätä tulkintaa.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna raportointivelvoitteiden yhdenmukaistamisesta ympäristöön liittyvän lainsäädännön alalla ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 166/2006 ja (EU) N:o 995/2010, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2002/49/EY, 2004/35/EY, 2007/2/EY, 2009/147/EY ja 2010/63/EU, neuvoston asetusten (EY) N:o 338/97 ja (EY) N:o 2173/2005 sekä neuvoston direktiivin 86/278/ETY muuttamisesta 5.6.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1010 (EUVL 2019, L 170, s. 115).

3 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

4 Tuomio 18.5.2006, komissio v. Espanja (Saukko) (C-221/04, EU:C:2006:329, 71 kohta); tuomio 10.11.2016, komissio v. Kreikka (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, 159 kohta) ja tuomio 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, 51 kohta).

5 Ks. Saksan liittovaltion luonnonsuojelulain (Bundesnaturschutzgesetz) 44 §, jossa kiellot pannaan täytäntöön ilman tahallisuuden tunnusmerkistöä, Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) tuulivoimahankkeesta 9.12.2022 antama ratkaisu (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) ja Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) 15.2.2024 antama määräys (W104 2227635-1/149Z) asiassa C-131/24, VIRUS, esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä, joka koski tiehanketta.

2. Ratkaisuehdotuksessani Föreningen Skydda Skogen ym. olen kuitenkin jo tarkastellut lintudirektiivissä säädettyihin kieltoihin sisältyvän tahallisuuden käsitteen tulkintaa ja varoittanut soveltamasta luontodirektiivin tulkintaa tältä osin rajoituksetta lintudirektiiviin.[6] Viron ylin tuomioistuin Riigikohus pyytää nyt unionin tuomioistuinta selventämään tätä kysymystä riita-asiassa, joka koskee lintujen lisääntymisaikana tehtyjen hakkuiden sallittavuutta. Siinä tapauksessa, että luontodirektiiviä koskevaa oikeuskäytäntöä sovelletaan suoraan lintudirektiiviin, se tiedustelee lisäksi, voisiko lintudirektiivin 9 artiklan mukainen poikkeus mahdollistaa kyseiset metsätyöt. Jos myöskään tällaista poikkeusta ei voida soveltaa, se pyrkii selvittämään, ovatko näin tulkitut lintudirektiivin kiellot yhteensopivia elinkeinovapauden ja omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden kanssa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Bernin yleissopimus

3. Kansainvälisessä oikeudessa käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen on ennen kaikkea Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta Bernissä tehty yleissopimus.[7] Euroopan talousyhteisö ratifioi kyseisen yleissopimuksen vuonna 1982.[8] Yleissopimus tuli voimaan Virossa 1.12.1992.[9]

4. Bernin yleissopimuksen 6 artikla sisältää perustavanlaatuisia kieltoja, joita sovelletaan lajien suojelun alalla:

”Jokaisen sopimuspuolen tulee ryhtyä tarkoituksenmukaisiin ja tarvittaviin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin varmistaakseen II liitteessä lueteltujen eläinlajien erityisen suojelun. Näiden lajien kohdalla kielletään erityisesti seuraavat toimenpiteet:

a) kaikentyyppinen tahallinen pyydystäminen ja hallussapito sekä tahallinen tappaminen;

b) lisääntymis- tai lepopaikkojen tahallinen vahingoittaminen tai hävittäminen;

c) luonnonvaraisen eläimistön tahallinen häiritseminen erityisesti lisääntymiskautena sekä poikasten kasvuaikana ja talviunen aikana, mikäli häiritsemisellä on merkitystä tämän yleissopimuksen tavoitteille;

d) munien tahallinen hävittäminen tai kerääminen tai tyhjienkin munien hallussapito;

e) tällaisten elävien tai kuolleiden eläinten – mukaan luettuna täytettyjen eläinten ja eläinten helposti tunnistettavissa olevien osien tai johdannaisten – hallussapito tai kotimaankaupan harjoittaminen, milloin tällainen kielto tehostaisi tämän artiklan määräysten vaikutuksia.”

6 Ratkaisuehdotukseni C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 79–90 kohta.

7 Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, hyväksytty 19.9.1979 Bernissä (EYVL 1982, L 38, s. 3).

8 3.12.1981 tehty neuvoston päätös 82/72/ETY (EYVL 1982, L 38, s. 1).

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

5. Yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleessa määrätään poikkeuksista seuraavaa:

”Jokainen sopimuspuoli voi poiketa 4, 5, 6 ja 7 artiklan määräyksistä ja 8 artiklassa mainittujen välineiden käytön kiellosta edellyttäen, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeuksen tekeminen ole haittana kyseisen kannan säilymiselle. Poikkeuksia sallitaan seuraavissa tapauksissa:

– kasviston ja eläimistön suojelemiseksi;

– viljelykasveille, karjalle, metsille, kalastukselle, vedelle ja muunlaiselle omaisuudelle koituvan vakavan vahingon estämiseksi;

– jos se on yleisen terveyden tai turvallisuuden, lentoturvallisuuden tai muun erityisen tärkeän yleisen edun mukaista;

– tutkimusta ja koulutusta varten sekä uudelleen istuttamista ja tarpeellista lisääntymistä varten;

– pienissä määrin eräiden eläinten ja kasvien kiinniottamisen, keräämisen, hallussapidon tai muun järkevän hyödyntämisen sallimista varten tarkasti valvotuissa oloissa, valikoivasti ja rajoitetusti.”

B Unionin oikeus

1. Lintudirektiivi

6. Lintudirektiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan suojelutoimenpiteet olisi mukautettava eri lajien tilanteeseen:

”Toteutettavia toimenpiteitä on sovellettava niihin eri tekijöihin, jotka voivat vaikuttaa lintukantoihin, toisin sanoen ihmisen toimintojen vaikutuksiin ja erityisesti lintujen elinympäristöjen tuhoutumiseen ja pilaantumiseen, ihmisten harjoittamaan pyydystämiseen ja tappamiseen ja tällaisesta toiminnasta seuraavaan kauppaan, ja nämä toimenpiteet olisi mukautettava eri lajien tilanteeseen osana suojelupolitiikkaa.”

7. Lintudirektiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa edellytetään muun muassa, että tiettyjen lintulajien kannat on säilytettävä ”tyydyttävällä tasolla”:

”Eräiden lajien suuren kannan, laajan maantieteellisen levinneisyyden ja suuren lisääntymisnopeuden vuoksi koko yhteisössä, niitä voidaan metsästää, mikä on hyväksyttävää hyödyntämistä. Jos tiettyjä rajoituksia asetetaan ja niitä noudatetaan, näiden metsästystä koskevien lakien on oltava sopusoinnussa näiden lajien kantojen tyydyttävällä tasolla säilymisen kanssa.”

8. Lintudirektiivin 1 artiklassa säädetään sen soveltamisalasta seuraavaa:

”Tämä direktiivi koskee kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella, johon perustamissopimusta sovelletaan. Sen tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely, ja se antaa säännökset niiden hyödyntämisestä.”

9. Lintudirektiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa jäsenvaltioiden olennaisesta velvoitteesta suojella lintulajeja:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon.”

10. Lintudirektiivin 5 artiklassa säädetään seuraavia kieltoja, joita sovelletaan alueesta riippumatta:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava, kuitenkaan rajoittamatta 7 ja 9 artiklan soveltamista, kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien yleisen suojelujärjestelmän luomiseksi tarvittavat toimenpiteet, joilla kielletään erityisesti

a) kyseisten lintujen tahallinen tappaminen tai pyydystäminen käytetystä menetelmästä riippumatta;

b) kyseisten lintujen pesien ja munien tahallinen tuhoaminen tai vahingoittaminen ja pesien siirtäminen;

c) – –

d) lintujen tahallinen häirintä erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jos häirintä vaikuttaisi merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin;

e) – –”

11. Sen sijaan lintudirektiivin 7 artiklassa sallitaan nimenomaisesti tiettyjen lintulajien metsästys seuraavasti:

”1. Tämän direktiivin liitteessä II lueteltujen lajien kantojen koon, maantieteellisen levinneisyyden ja lisääntymisnopeuden takia koko yhteisössä niitä voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lajien metsästys ei vaaranna suojelutoimenpiteitä niiden levinneisyysalueella.

2. – –

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että metsästys, tarvittaessa haukkametsästys mukaan lukien, harjoitettuna voimassa olevien kansallisten toimenpiteiden mukaisesti vastaa kyseisten lintulajien järkevän hyödyntämisen ja ekologisesti tasapainoisen sääntelyn periaatteita ja että tämä käytäntö näiden lajien ja etenkin muuttavien lajien kantojen osalta on sopusoinnussa 2 artiklasta seuraavien toimenpiteiden kanssa.

– –”

12. Lintudirektiivin 9 artiklassa sallitaan poikkeaminen 5 artiklassa säädetyistä kielloista:

”1. Jäsenvaltiot voivat, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, poiketa 5–8 artiklasta seuraavin perustein:

a) – kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi,

– lentoturvallisuuden turvaamiseksi,

– viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi,

– kasviston ja eläimistön suojelemiseksi;

b) tutkimus- ja opetustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen;

c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa poikkeuksissa on mainittava:

a) lajit, joita poikkeukset koskevat;

b) pyydystämistä tai tappamista varten hyväksytyt välineet, laitteet ja menetelmät;

c) vaaratekijät sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa näitä poikkeuksia voidaan myöntää;

d) viranomainen, joka on valtuutettu ilmoittamaan, että vaaditut edellytykset täytetään, ja joka päättää, missä laajuudessa ja kuka saa käyttää mitäkin välineitä, laitteita ja menetelmiä;

e) suoritettavat tarkastukset.”

2. Luontodirektiivi

13. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa edellytetään tiettyjen kieltojen asettamista:

”1 Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

2 – –”

14. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavat poikkeukset direktiivin 12 artiklasta:

”Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;

e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.”

C Viron oikeus

15. Viro on pannut lintudirektiivin asiaa koskevat säännökset täytäntöön luonnonsuojelulailla (Looduskaitseseadus, jäljempänä LKS). LKS:n 55 §:n 6^1 momentin 1 kohdan mukaan lintujen pesien ja munien tahallinen tuhoaminen, vahingoittaminen tai pesien poistaminen on kielletty, ja saman momentin 2 kohdan mukaan lintujen tahallinen häirintä on kielletty erityisesti lisääntymisaikana ja jälkeläisten kasvatusaikana. LKS:n 55 §:n 3 momentin 4 kohdassa ja 6^1 momentissa sallitaan suojeluluokkien eläinlajeihin, muun muassa lintuihin, kuuluvien yksilöiden tappaminen sekä lintujen häirintä tai poikkeuksellisesti niiden pesien ja munien vahingoittaminen, jos se on välttämätöntä merkittäville viljelykasveille tai tuotantoeläimille, kalankasvatukselle tai muulle merkittävälle omaisuudelle aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

16. Ennakkoratkaisupyyntö perustuu kahden yrityksen, OÜ Voore Metsin ja AS Lemeks Põlvan, joita Keskkonnaamet (Viron ympäristövirasto) oli kieltänyt tekemästä hakkuita tietyillä metsäpalstoilla lintujen lisääntymisaikana, nostamiin kanteisiin.

17. Metsänhakkuulupien perusteella Voore Mets halusi toteuttaa päätehakkuun eli hakkuun, jossa periaatteessa kaikki alueen puut kaadetaan vuoden aikana, lukuun ottamatta uusintamiseen tarkoitettuja puita ja biologisen monimuotoisuuden takaamiseen tarvittavia jättöpuita. Myös Lemeks Põlva halusi tehdä pääasiassa päätehakkuuta mutta myös harvennushakkuuta yhdellä palstalla. Harvennushakkuuta tehdään metsän arvon lisäämiseksi, metsän tiheyden ja

koostumuksen sääntelemiseksi ja lähitulevaisuudessa kaadettavien puiden käytön mahdollistamiseksi. Sen yhteydessä kaadetaan vain osa puista toimivaltaisen ministerin määräyksellä vahvistettavan määrän mukaisesti.

18. Keskkonnaamet keskeytti hakkuutyöt molemmissa tapauksissa aluksi toukokuussa 2021 tilapäisesti, koska oli tieteellistä näyttöä siitä, että jokaisessa metsässä pesii vähintään yksi lintupari hehtaaria kohti, minkä vuoksi on olemassa todellinen vaara siitä, että hakkuun jatkaminen häiritsee lintujen lisääntymistä ja jälkeläisten kasvatusta ja että pesiä tuhoutuu tai vahingoittuu. Katselmusten suorittamisen jälkeen Keskkonnaamet määräsi hakkuutyöt keskeytettäviksi 15.7. (Lemeks Põlva) ja 31.7.2021 (Voore Mets) saakka.

19. Kiinteistöllä, jolla Lemeks Põlva teki hakkuita, pesi varmasti käpytikka (*Dendrocopos major*, synonyymi: *Picoides major*) ja peippo (*Fringilla coelebs*), todennäköisesti talitiainen (*Parus major*) ja närhi (*Garrulus glandarius*) ja mahdollisesti tiltaltti (*Phylloscopus collybita*), sirittäjä (*Phylloscopus sibilatrix*), lehtokerttu (*Sylvia borin*), peukaloinen (*Troglodytes troglodytes*), rautiainen (*Prunella modularis*) ja punarinta (*Erithacus rubecula*).

20. Myös Voore Metsin kiinteistön alueella havaittiin lintuja, jotka erittäin todennäköisesti pesivät samalla alueella: sirittäjä, peukaloinen, mustarastas (*Turdus merula*), laulurastas (*Turdus philomelos*) ja peippo. Lisäksi havaittiin kaksi todennäköistä pesimispaikkaa: vihertikan tekemästä kolosta löytyi pähkinänakkelin (*Sitta europaea*) pesä, ja punatulkkupari (*Pyrrhula pyrrhula*) nähtiin pesimispuuhissa. Kyseisen kiinteistön alueella on runsaasti puita, joiden koloissa saattaa pesiä lintuja; tätä ei kuitenkaan havaittu katselmuksessa. Hakkuutyöt keskeytettiin 31.7.2021 saakka kiinteistöllä todennäköisesti myös esiintyvien myöhäisten pesijöiden, kuten sirittäjän, pajulinnun (*Phylloscopus trochilus*) ja pikkusiepon (*Ficedula parva*), suojelun varmistamiseksi.

21. Tämän jälkeen Voore Mets nosti kanteen, jossa se vaati korvaamaan 2 403,52 euron vahingot, kun taas Lemeks Põlva nosti kanteen Keskkonnaametin määräysten lainvastaisuuden toteamiseksi.

22. Ensimmäisessä oikeusasteessa asianomainen hallintotuomioistuin piti toista määräystä, siis hakkuiden keskeyttämistä 15. tai 31.7.2021 saakka, suhteettomana, mutta kanteet hylättiin kokonaisuudessaan toisessa oikeusasteessa.

23. Molemmissa menettelyissä on tehty kassaatiovalitus Riigikohusiin (ylin tuomioistuin, Viro), joka esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko [lintudirektiivin] 5 artiklan a, b ja d alakohtaa tulkita siten, että niissä säädettyjä kieltoja sovelletaan vain siltä osin kuin se on tarpeen kyseisten lajien kannan ylläpitämiseksi saman direktiivin 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, edellyttäen, että toiminnan tarkoituksena ei ole lintujen tappaminen tai häirintä taikka niiden pesien tai munien tuhoaminen tai vahingoittaminen?

2) Onko [lintudirektiivin] 5 artiklan a, b ja d alakohtaa, luettuina yhdessä saman direktiivin 2 artiklan kanssa, tulkittava siten, että kyseisissä säännöksissä kielletty toiminta on tahallista lintujen lisääntymisaikana muun muassa silloin, kun tieteellisten tietojen ja yksittäisten lintujen tarkkailun perusteella voidaan olettaa, että metsässä, joka on tarkoitus hakata kokonaan (päätehakkuu), pesii hehtaaria kohti noin 10 lintuparia, ilman että varmistutaan siitä, pesiikö hakattavalla alueella epäsuotuisassa asemassa olevia lintulajeja?

3) Onko [lintudirektiivin] 5 artiklan a, b ja d alakohtaa, luettuina yhdessä saman direktiivin 2 artiklan kanssa, tulkittava siten, että kyseisissä säännöksissä kielletty toiminta on tahallista lintujen lisääntymisaikana muun muassa silloin, kun tieteellisten tietojen ja yksittäisten lintujen tarkkailun perusteella voidaan olettaa, että metsässä, josta vain osa puista aiotaan hakata (harvennushakkuu), pesii hehtaaria kohti noin 10 lintuparia, ilman että varmistutaan siitä, pesiikö hakattavalla alueella epäsuotuisassa asemassa olevia lintulajeja?

4) Voidaanko [lintudirektiivin] 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmatta luetelmakohtaa, luettuna yhdessä saman direktiivin 2 artiklan kanssa, tulkita siten, että jäsenvaltion säännökset, joissa sallitaan poikkeus saman direktiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdassa säädetyistä kielloista, jotta päätehakkuuta voidaan suorittaa lintujen lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jotta metsäomaisuudelle ei koituisi vakavaa vahinkoa, ovat kyseisen säännöksen mukaisia?

5) Voidaanko [lintudirektiivin] 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmatta luetelmakohtaa, luettuna yhdessä saman direktiivin 2 artiklan kanssa, tulkita siten, että jäsenvaltion säännökset, joissa sallitaan poikkeus saman direktiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdassa säädetyistä kielloista, jotta harvennushakkuuta voidaan suorittaa lintujen lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jotta metsäomaisuudelle ei koituisi vakavaa vahinkoa, ovat kyseisen säännöksen mukaisia?

6) Jos [lintudirektiivissä] ei sallita päätehakkuuta lintujen lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jotta metsäomaisuudelle ei koituisi vakavaa vahinkoa, onko tällainen sääntely Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan mukainen ja pätevä, vaikka hakkuusta ei aiheutuisi haittaa epäsuotuisassa asemassa oleville lintulajeille?

7) Jos [lintudirektiivissä] ei sallita harvennushakkuuta lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jotta metsäomaisuudelle ei koituisi vakavaa vahinkoa, onko tällainen sääntely Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan mukainen ja pätevä, vaikka hakkuusta ei aiheutuisi haittaa epäsuotuisassa asemassa oleville lintulajeille?”

24. OÜ Voore Mets, AS Lemeks Põlva, Viro, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta sekä Euroopan komissio, Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto esittivät kirjallisia huomautuksia ja esittivät suulliset lausumansa 11.12.2024 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

25. Lintudirektiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä lintujen tappaminen tai häirintä sekä pesien ja munien tuhoaminen tai vahingoittaminen, jos se on ”tahallista”. Vastaavia luontodirektiivin 12 artiklaan sisältyviä kieltoja unionin tuomioistuin tulkitsee siten, että niiden piiriin kuuluu myös toiminta, jota tekijä ei tosin ole tavoitellut mutta

jonka se on hyväksynyt.[10]

26. Nyt käsiteltävällä ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään siten selvittämään, kuuluvatko metsätalouden yhteydessä tehtävät hakkuut mainittujen kieltojen piiriin, vaikka niiden tarkoituksena ei ole vahingoittaa lintuja (jäljempänä A jakso). Jos näitä kieltoja voidaan soveltaa, Riigikohus tiedustelee, voivatko hakkuutyöt olla sallittuja lintudirektiivin 9 artiklan mukaisten poikkeusten perusteella (jäljempänä B jakso) ja ovatko perusoikeudet esteenä näille kielloille (jäljempänä C jakso). Ensin on kuitenkin esitettävä yksi huomautus ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisesta.

27. Voore Mets ja Lemeks Põlva nimittäin katsovat, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista asian ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym.[11] perusteella. Ennakkoratkaisupyyntö voidaan kuitenkin ottaa tutkittavaksi myös silloin, kun unionin tuomioistuin on jo ratkaissut kyseiset kysymykset.[12] Tästä syystä varsinkaan ratkaisuehdotuksessa esitetyt ehdotukset siitä, miten asia olisi ratkaistava, eivät voi kyseenalaistaa ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista.

A Kysymykset 1–3 – lintudirektiivin 5 artiklan mukaisten kieltojen tulkinta

28. Kolmen ensimmäisen kysymyksen lähtökohtana on alussa mainittu luontodirektiivin 12 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö, jonka mukaan suojeltujen lajien tahallista vahingoittamista koskevat kiellot käsittävät myös vahingoittamisen mahdollisuuden, jonka toimija hyväksyy. Jos tätä oikeuskäytäntöä sovelletaan lintudirektiivin 5 artiklaan, mainittu säännös voisi olla etenkin lisääntymisaikaan esteenä metsätaloudellisten hakkuiden tekemiselle.

29. Kuten Riigikohus nimittäin vakuuttavasti toteaa, ”ei voi olla perusteltua epäilystä siitä, että päätehakkuun tekeminen lintujen lisääntymisaikana johtaa enemmän tai vähemmän varmasti pesien ja munien tuhoutumiseen, kuoriutuneiden poikasten kuolemaan ja lintujen häirintään, jos on perusteltua olettaa, että metsäpalstalla pesii huomattavissa määrin lintuja. Jos pesäpuu kaadetaan päätehakkuun yhteydessä joko tiedostamatta tai tietoisesti, se johtaa väistämättä pesän tuhoutumiseen. Vaikka pesäpuu säilyisi, pesiviä lintuja uhkaa häiritsevän melun lisäksi myös siihenastisen elinympäristön menettäminen”. Viro tukee tätä arviota tieteellisten tutkimusten perusteella ja esittää, että myös harvennushakkuilla voi olla huomattavia haitallisia vaikutuksia pesiviin lintuihin, sillä vaarana on, että linnut pysyttelevät pelkästään häiriön vuoksi liian pitkään poissa pesästään tai jopa hylkäävät sen.

30. Ensimmäinen kysymys perustuu näin ollen siihen olettamaan, että lisääntymisaikana tehtävillä hakkuilla ei tosin tavoitella lintujen vahingoittamista mutta hyväksytään sen mahdollisuus ja että tämä vahingoittaminen on lintudirektiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdan nojalla lähtökohtaisesti kiellettävä. Tämän perusteella Riigikohus kysyy, onko kieltojen ulottuvuus rajoitettu sikäli, että niitä sovelletaan vain, mikäli ne ovat tarpeen kyseisten lajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset,

[10] Tuomio 18.5.2006, komissio v. Espanja (Saukko) (C-221/04, EU:C:2006:329, 71 kohta); tuomio 10.11.2016, komissio v. Kreikka (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, 159 kohta) ja tuomio 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, 51 kohta).

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

[12] Tuomio 6.10.2021, Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, 37 kohta).

lintudirektiivin 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Tätä konkretisoidaan toisessa kysymyksessä päätehakkuun ja kolmannessa kysymyksessä harvennushakkuun osalta, ja Riigikohus lähtee molemmissa tapauksissa siitä, ettei kyseisellä palstalla pesi sellaisten lintulajien yksilöitä, joiden suojelun taso on epäsuotuisa.

31. Näihin kysymyksiin annettava vastaus riippuu siitä, miten tulkitaan tahallisuuden käsitettä, joka liittyy lintudirektiivin 5 artiklan nojalla kiellettävään vahingoittamiseen. On viitteitä siitä, että näillä kielloilla tarkoitetaan myös vahingoittamista, jonka mahdollisuuden toimija ainoastaan hyväksyy (tästä jäljempänä 1 alajakso). On kuitenkin myös hyviä syitä hylätä tämä tulkinta (tästä jäljempänä 2 alajakso). Tästä syystä olen jo asettunut Riigikohusin mainitseman kyseisen tulkinnan rajoittamisen kannalle (tästä jäljempänä 3 alajakso). Ehdottamani kieltojen rajoittaminen perustuu ainakin häirintäkiellon sanamuotoon (tästä jäljempänä 4 alajakso). Myöhempi kehitys ei kyseenalaista näkemystäni perustavanlaatuisella tavalla (tästä jäljempänä 5 alajakso). Lopuksi on vielä aiheellista esittää huomautus tarvittavien toteamusten tieteellisistä perusteluista (tästä jäljempänä 6 alajakso).

1. Viitteitä lintudirektiivin 5 artiklaan sisältyvän tahallisuuden käsitteen laajasta tulkinnasta

32. Komission ja – tietyin rajoituksin – Viron edustama tahallisuuden käsitteen laaja tulkinta voisi perustua luontodirektiiviä koskevaan oikeuskäytäntöön, koska lintudirektiivissä säädettyä suojajärjestelmää on tulkittava lähtökohtaisesti samankaltaisella tavalla.[13] Kuten jo todettiin, luontodirektiivin 12 artiklassa säädetään samankaltaisista tahallisen vahingoittamisen kielloista. Unionin tuomioistuin on jo todennut niistä, että jotta tahallisuuden edellytys täyttyy, on osoitettava, että tekijä on tavoitellut suojellun eläinlajin yksilön tappamista[14] tai tällaisten lajien häiritsemistä tai niiden munien tuhoamista[15] tai *ainakin hyväksynyt* tällaisen mahdollisuuden.

33. Unionin tuomioistuin on soveltanut tätä oikeuskäytäntöä jo implisiittisesti lintudirektiiviin tuomiossa Białowieżan metsä. Mainitussa asiassa oli kyse vahingoittuneiden, kuolleiden tai kuolevien puiden kaatamisesta ja poistamisesta, mikä yksilöitiin kyseisen suojelualueen käyttösuunnitelmassa potentiaaliseksi vaaraksi tietyille, erityisten suojelutoimien kohteena oleville lintulajeille.[16] Unionin tuomioistuin piti näin ollen kyseistä toimenpidettä tahallisena lintujen pesien ja munien tuhoamisena tai vahingoittamisena ja pesien siirtämisenä (lintudirektiivin 5 artiklan b alakohta) sekä lintujen tahallisena häirintänä erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana (5 artiklan d alakohta),[17] vaikka tämä ei ollutkaan toimenpiteiden tavoitteena.

34. Komission mukaan tahallisuuden käsitteen laaja tulkinta voidaan perustaa myös Bernin yleissopimukseen, joka pannaan unionissa täytäntöön lintudirektiivillä[18] ja joka on sen vuoksi otettava huomioon sen tulkinnassa.[19] Kyseisen yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään

[13] Tuomio 23.4.2020, komissio v. Suomi (Uroshaahkan kevätmetsästys) (C-217/19, EU:C:2020:291, 84 kohta).

[14] Tuomio 18.5.2006, komissio v. Espanja (Saukko) (C-221/04, EU:C:2006:329, 71 kohta) ja tuomio 10.11.2016, komissio v. Kreikka (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, 159 kohta).

[15] Tuomio 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, 51 kohta).

[16] Tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 253 ja 254 kohta).

[17] Tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 259 kohta).

[18] Kertomus 1997–1998 (9 artiklan 2 kohta) – yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (komission esittämä), SEK(2001) 515 lopullinen.

[19] Ks. muista kansainvälisistä yleissopimuksista tuomio 24.11.1992, Poulsen ja Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, 9 kohta); tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 291 kohta); tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 123 kohta) ja tuomio 11.7.2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, 44 kohta).

vastaavista kielloista kuin lintudirektiivin 5 artiklassa ja luontodirektiivin 12 artiklassa, jotka koskevat samoin tahallista[20] vahingoittamista. Bernin yleissopimuksen pysyvä komitea on päättänyt, että pesimä- tai levähdyspaikkojen tahalliseen vahingoittamiseen tai tuhoamiseen kuuluvat myös toimet, joita ei tosin toteutettu vahingoittamis- tai tuhoamistarkoituksessa mutta jotka toteutettiin tietoisena siitä, että niistä todennäköisesti seuraa tällaista vahingoittamista tai tuhoamista.[21]

35. Lintudirektiivin 5 artiklan kieltoja sovelletaan vastaavasti eri jäsenvaltioissa lintujen vahingoittamiseen, joka ei ole kulloisenkin toiminnan tarkoituksena mutta jonka mahdollisuus siinä hyväksytään.[22]

2. Lintudirektiivin 5 artiklaan sisältyvän tahallisuuden käsitteen suppeamman tulkinnan perusteet

36. Olen ratkaisuehdotuksessani Föreningen Skydda Skogen ym.[23] kuitenkin varoittanut soveltamasta luontodirektiivin 12 artiklaan sisältyvän tahallisuuden käsitteen laajaa tulkintaa rajoituksetta lintudirektiivin 5 artiklaan. Ratkaisuehdotukseni jälkeen annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin ei tosin lausunut tästä seikasta vaan tarkasteli tältä osin yksinomaan luontodirektiivin 12 artiklaa.[24] Käsiteltävänä olevassa ennakkoratkaisupyynnössä viitataan kuitenkin kyseiseen ratkaisuehdotukseen, ja molemmat yritykset, joita pääasiat koskevat, ehdottavat sen noudattamista.

37. Näkemykseni perustuu lähinnä siihen, että tahallisuuden käsitteen laajalla tulkinnalla olisi lintudirektiivin 5 artiklaa sovellettaessa paljon laajempia vaikutuksia kuin luontodirektiivin 12 artiklaa sovellettaessa (tästä jäljempänä a alajakso). Näin ymmärretty kieltojärjestelmä ei myöskään olisi tarpeen lintudirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi (tästä jäljempänä b alajakso). Se johtaisi tästä syystä rakenteellisiin ristiriitoihin lintudirektiivin systematiikassa (tästä jäljempänä c alajakso).

a) Tahallisuuden käsitteen laajan tulkinnan vaikutukset

38. Luontodirektiivissä säädettyä lajien suojelua sovelletaan vain muutamiin, pääsääntöisesti[25] hyvin harvinaisiin lajeihin. Koska kyseiset lajit ovat harvinaisia, on välttämätöntä suojella joka ainoaa niiden yksilöä tiukasti, mikä ilmenee selvästi luontodirektiivin 12 artiklassa käytetystä ilmaisusta *tiukka suojelujärjestelmä*.[26] Samalla kyseisten lajien harvinaisuudesta seuraa kuitenkin myös, että ristiriitoja kyseisten lajien kanssa syntyy harvoin.[27]

[20] Molemmissa todistusvoimaisissa kieliversioissa käytetään käsitteitä ”intentionelle” (ranska) ja ”deliberate” (englanti). Saksankielisessä käännöksessä, joka ei ole todistusvoimainen, käytetään sitä vastoin sekä tahallisuuden (”Absicht”) käsitettä (6 artiklan a alakohta) että – mielestäni perusteettomasti – käsitettä ”mutwillig” (tarkoituksellisesti) (6 artiklan b, c, ja d alakohta).

[21] 9.6.1989 annetun päätöslauselman 1/89 3 kohdan b alakohta. Ks. tästä jo ratkaisuehdotukseni komissio v. Espanja (Saukko) (C-221/04, EU:C:2005:777, 39 kohta).

[22] Ks. alaviitteeseen 5 sisältyvät oikeuskäytäntöviittaukset.

[23] C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 79–90 kohta.

[24] Tuomio 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, 48 kohta).

[25] Möckel, S., ”35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie”, *Natur und Recht*, 2014, s. 381 (387), viittaa kuitenkin perustellusti laajalle levinneisiin lepakoihin, joiden kaikkiin eri lajeihin sovelletaan luontodirektiivin mukaista tiukkaa suojelua.

[26] Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Espanja (Saukko) (C-221/04, EU:C:2005:777, 50 kohta).

[27] Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 80 kohta).

39. Sen sijaan lintudirektiivin 5 artiklassa säädettyjä kieltoja sovelletaan *kaikkiin* Euroopan lintulajeihin eli myös tavanomaisiin lajeihin, joita esiintyy jatkuvasti lähes kaikkialla. Eikä voida uskottavasti väittää, että modernit yhteiskunnat eivät hyväksy näiden lajien mahdollista vahingoittamista. Sen sijaan on yleisesti tiedossa, että näille lajeille aiheutetaan huomattavasti vahinkoa hyvin erilaisilla ihmisen toiminnan muodoilla, kuten esimerkiksi rakentamalla rakennuksia [28] tai tieliikenteellä [29]. [30] Voore Mets korostaa lisäksi kotikissojen ja maatalouden aiheuttamia menetyksiä.

40. Jos lintudirektiivin 5 artiklassa säädettyjä kieltoja sovellettaisiin rajoituksetta tapaukseen, jossa tällaisen vahingoittamisen mahdollisuus ainoastaan hyväksytään, syntyisi huomattavia konflikteja perusoikeuksien kanssa, mitä Riigikohus käsittelee kysymyksissään 6 ja 7. [31]

b) Kieltojärjestelmän tarpeellisuus lintudirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi

41. Unionin lainsäätäjä teki vastaavasti selväksi jo lintudirektiivin antaessaan, että direktiivin tarkoituksena ei ole suojella kaikkia lintuyksilöitä kaikissa olosuhteissa. Sen sijaan lintudirektiivin 2 artiklan mukaan lintulajien kannat on ylläpidettävä sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka nämä kannat on saatettava tälle tasolle. [32] Jäsenvaltioilla on tosin tältä osin tiettyjä erityissäännöksiä lukuun ottamatta harkintavaltaa. [33] Lintudirektiivin johdanto-osan kolmannesta, viidennestä, seitsemännestä, kahdeksannesta ja ennen kaikkea kymmenennestä perustelukappaleesta kuitenkin ilmenee, että jäsenvaltioiden on pidettävä kaikkien unionin alueella luonnonvaraisina elävien lintulajien kannat ”tyydyttävällä tasolla” [34]. [35] Sivistyksellisistä ja taloudellisista sekä virkistykseen liittyvistä vaatimuksista huolimatta lajin taso voi olla ”tyydyttävä” vain, jos se takaa kantojen säilymisen jatkossakin niiden luontaisella levinneisyysalueella. [36]

42. Tavanomaisten lajien tyydyttävän tason suojelu ei pääsääntöisesti kuitenkaan edellytä kieltoja, joita sovelletaan jo silloin, kun ainoastaan hyväksytään lajin mahdollinen vahingoittaminen. Vaikka tiettyjen lajien suojelu edellyttää tällaisia kieltoja, tämä ei päde tavanomaisiin lajeihin, jotka ovat juuri siksi niin yleisiä, että ihmisen toiminta ei vaaranna ainakaan tähän mennessä niiden kantoja. [37]

[28] Ks. esim. Machtans, C., Wedeles, C. ja Bayne, E., ”A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows”, *Avian Conservation and Ecology* 8.2 (2013), s. 5.

[29] Ks. esim. Slater, F. M., ”An assessment of wildlife road casualties–the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed”, *Web Ecology* 3.1 (2002), s. 33.

[30] Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 81 kohta).

[31] Tästä jäljempänä 92 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[32] Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 82 kohta).

[33] Ks. tuomio 8.7.1987, komissio v. Belgia (247/85, EU:C:1987:339, 8 kohta); tuomio 8.7.1998, komissio v. Italia (262/85, EU:C:1987:340, 8 kohta) ja tuomio 19.1.1994, Association pour la protection des animaux sauvages ym. (C-435/92, EU:C:1994:10, 20 kohta).

[34] Ks. tuomio 27.4.1988, komissio v. Ranska (252/85, EU:C:1988:202, 28 kohta); tuomio 16.10.2003, Ligue pour la protection des oiseaux ym. (C-182/02, EU:C:2003:558, 17 kohta) ja tuomio 23.4.2020, komissio v. Suomi (Uroshaahkan kevätmetsästys) (C-217/19, EU:C:2020:291, 68 kohta) sekä julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus WWF Italia ym. (C-60/05, EU:C:2006:116, 50 kohta) ja ratkaisuehdotukseni komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2006:569, 111 ja 112 kohta).

[35] Ks. ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 97 kohta).

[36] Ks. ratkaisuehdotukseni Eesti Suurkisjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, 70–83 kohta).

[37] Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 83 kohta).

43. Siltä osin kuin tiettyjen, aiemmin tavanomaisempien lajien kannat kuitenkin pienenevät, on usein tärkeämpää suojella niiden elinympäristöjä ja hallinnoida niitä hyvin. Tällaiset kantojen pienenemiset ovat nimittäin yleensä seurausta siitä, että tapa, jolla ihminen käyttää kyseisiä elinympäristöjä, on muuttunut. Tämä ajatus sisältyy jo lintudirektiiviin, sillä sen 3 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot suojelemaan kaikkien lintulajien elinympäristöjä.[38] Tätä velvoitetta konkretisoidaan nyttemmin ennallistamisasetuksen[39] 4 artiklan 7 kohdassa ja 5 artiklan 5 kohdassa.

44. Lintudirektiivin 5 artiklassa säädetyillä kielloilla pyritään sitä vastoin ensisijaisesti suojelemaan yksittäisiä yksilöitä, ja ne vaikuttavat korkeintaan välillisesti elinympäristöjen suojeluun. Se, että näitä kieltoja sovellettaisiin jo silloin, kun kyseisessä säännöksessä esitetyt vahingon aiheuttamisen muodot on hyväksytty, sopisi sen sijaan usein huonommin kyseisten kantojen suojeluun kuin elinympäristöjen suora suojelu eikä se siten olisi myöskään lievin keino.[40]

45. Tästä syystä lintudirektiivin 5 artiklassa ei edellytetä luontodirektiivin 12 artiklasta poiketen tiukan suojelujärjestelmän vaan kaikkien Euroopan lintulajien *yleisen suojelujärjestelmän* luomista. Lintudirektiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan se olisi mukautettava eri lajien tilanteeseen.

c) Lintudirektiivin systematiikassa olevat rakenteelliset ristiriidat

46. Tähän liittyy lisäksi toinen lintudirektiivin 5 artiklan ja luontodirektiivin 12 artiklan suojelujärjestelmien välinen käsitteellinen ero. Koska 5 artiklaa sovelletaan kaikkiin eurooppalaisiin lintulajeihin, ei ole mahdollista jättää tiettyjä lajeja kokonaan tämän suojelujärjestelmän ulkopuolelle. Luontodirektiivin 19 artikla sitä vastoin mahdollistaa sen liitteen IV, jossa luetellaan 12 artiklan nojalla suojeltavat lajit, muuttamisen.

47. Tahallisuuden käsitteen rajoittamaton laaja tulkinta ja siihen liittyvä eurooppalaisten lintujen tiukka suojelu johtaisi lisäksi lintudirektiivin sisäiseen arviointiristiriitaan. Sen 7 artiklassa sallitaan nimittäin poikkeuksena lintujen tappamista ja pyydystämistä koskevista kielloista sellaisten tiettyjen, liitteessä II lueteltujen lintulajien metsästys, jotka muutoin kuuluisivat 5 artiklassa säädettyjen kieltojen piiriin. Ei ole kuitenkaan havaittavissa, miksi näiden lajien tarkoituksellinen vahingoittaminen metsästämällä, joka on siis lähinnä virkistystoimintaa, jolla on hyvin vähän taloudellista merkitystä, olisi asetettava etusijalle kaikkeen muuhun sellaiseen ihmisen toimintaan nähden, jossa ei tavoitella näiden lajien vahingoittamista vaan ainoastaan hyväksytään sen mahdollisuus. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska tällä muulla toiminnalla on yhteiskuntamme kannalta osittain olennainen merkitys. Ajatellaanpa vaikka teiden, talojen tai tuulivoimaloiden rakentamista.

48. Myös lintudirektiivin 9 artiklan poikkeussääntely voisi korjata 5 artiklan rajoittamattoman laajan tulkinnan ainoastaan hyvin rajoitetusti tasapainottamalla vastakkaisia intressejä. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohta mahdollistaa poikkeukset useista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, kun taas lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohtaan sisältyvät poikkeukset on muotoiltu selvästi täsmällisemmin.

38 Tuomio 13.6.2002, komissio v. Irlanti (Riekko) (C-117/00, EU:C:2002:366, 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

39 Luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta 24.6.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991 (EUVL L, 2024/1991).

40 Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 84 kohta).

49. Kuten Riigikohusin kysymykset 4 ja 5 osoittavat, ei tosin ole täysin mahdotonta katsoa ainakin metsien taloudellisen hyödyntämisen kuuluvan lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan, jossa sallitaan toimenpiteet metsille koituvan vakavan vahingon estämiseksi, soveltamisalaan. Tällaista tulkintaa olisi kuitenkin vaikea sovittaa yhteen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan 9 artiklaa on poikkeuksena tulkittava lähtökohtaisesti suppeasti. [41]

50. Unionin lainsäätäjä on lisäksi tällä välin katsonut, että uusiutuvan energian hyödyntämistä koskevat hankkeet palvelevat kansanterveyttä ja turvallisuutta lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla. [42] Tällaisiin hankkeisiin liittyy selvästi merkittävä yleinen etu, mutta niitä voidaan tuskin luokitella näiden tavoitteiden piiriin, vaikka kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden käsitteitä tulkittaisiinkin laajasti. Tämä lainsäätäjän näkemys korostaa näin ollen sitä, että 9 artiklan poikkeukset on muotoiltu liian suppeasti, jotta niissä annettaisiin riittävästi tilaa erittäin tärkeälle yleiselle edulle.

3. Perusoikeuksien mukainen lintudirektiivin 5 artiklan tulkinta

51. Kaikista edellä esitetyistä syistä unionin tuomioistuimen tulkintaa luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta tahallisuuden käsitteestä ei pitäisi soveltaa rajoituksetta lintudirektiivin 5 artiklassa säädetyn tahallisuuden käsitteen yhteydessä. [43]

52. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen Białowieżan metsää koskeneessa tuomiossaan [44] esittämät edellä mainitut toteamukset, lintudirektiivin 5 artiklassa säädettyjen kieltojen on kuitenkin mahdotonta katsoa koskevan yksinomaan lintujen tahallista vahingoittamista. Unionin tuomioistuin on pikemminkin osoittanut siinä, että voi olla tapauksia, joissa se soveltaa tätä säännöstä myös vahingoittamisiin, joiden mahdollisuuden toimija ainoastaan hyväksyy. Tämä soveltaminen on asianmukaista, kun on kyse harvinaisista tai uhanalaisista lajeista. Tällaisten lajien yhteydessä kielloilla on käytännössä rajallinen ulottuvuus, sillä niitä sovelletaan ainoastaan hyvin harvoin. Samanaikaisesti kielloilla voidaan edistää merkittävästi näiden lajien säilymistä. [45]

53. Asianmukainen, perusoikeuksia kunnioittava tasapaino asianomaisen toiminnan ja direktiivin tavoitteiden välillä on siten sellainen, jossa kyseisiä kieltoja sovelletaan mahdollisen vahingoittamisen hyväksymisen yhteydessä vain siltä osin kuin lintudirektiivin 2 artiklan mukainen tavoite sitä edellyttää. Se, että tämän tulkinnan soveltaminen on monimutkaisempaa, koska se edellyttää lintulajien suojelun tason huomioon ottamista, on näin ollen hyväksyttävä. Joka tapauksessa tällainen tulkinta johtaa samaan lopputulokseen kuin se, että edellä mainitussa

41 Ks. tästä jäljempänä 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

42 Kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi 22.12.2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/2577 (EUVL 2022, L 335, s. 36), sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.2023 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2024/223 (EUVL L, 2024/223), 3 artikla ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (EUVL 2018, L 328, s. 82), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta 18.10.2023 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2023/2413 (EUVL L, 2023/2413), 16 f artikla.

43 Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 87 kohta).

44 Ks. edellä 33 kohta.

45 Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 88 kohta).

Białowieżan metsää koskeneessa tuomiossa kyseisiä kieltoja sovellettiin laajasti, sillä kyseisessä tuomiossa oli kyse hyvin harvinaisista lintulajeista alueella, joka oli osoitettu niiden erityiseksi suojelualueeksi. [46]

54. Tähän tulkintaan ei liity myöskään edellä tarkasteltua arviointiristiriitaa metsästystä koskevien säännösten kanssa. [47] Lintudirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan metsästys on sallittua nimittäin ainoastaan kyseisten lajien kantojen koon, maantieteellisen levinneisyyden ja lisääntymisnopeuden perusteella. Jäsenvaltioiden on lisäksi 7 artiklan 4 kohdan mukaan varmistettava, että metsästys on sopusoinnussa 2 artiklan kanssa. Näin ollen kyse ei ole harvinaisista tai uhanalaisista lajeista, jotka tarvitsevat suojelua tahallisen vahingoittamisen kieltojen laajan tulkinnan avulla.

55. Lintudirektiivin 5 artiklan mukaiset kiellot käsittävät siten vahingoittamisen, jonka toimija hyväksyy toiminnan mahdollisena seurauksena, vain, jos se koskee erityisen harvinaisia tai uhanalaisia lajeja. Siinä tapauksessa kieltojen soveltaminen on nimittäin välttämätöntä kyseisen lintulajin ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen saattamiseksi tälle tasolle lintudirektiivin 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla. [48]

4. Lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan mukainen häirintäkielto

56. Edellä kehitetty tahallisen vahingoittamisen käsitteen tulkinta estäisi ennen kaikkea lintudirektiivin 5 artiklan a ja b alakohdan mukaisten lintujen tahallista tappamista ja pesien ja munien tahallista tuhoamista tai vahingoittamista koskevien kieltojen liian laajan soveltamisen.

57. Lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan mukaisen lintujen tahallisen häirinnän kiellossa vastaava rajoitus sisältyy sen sijaan nimenomaisesti jo sen sanamuotoon. Sen mukaan lintujen tahallinen häirintä erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana on kiellettyä (vain), jos häirintä vaikuttaisi merkittävästi direktiivin tavoitteisiin. Lintujen häirintä on näin ollen kiellettävä vain, jos häirintä vaikuttaisi merkittävästi tavoitteeseen pitää lintulajien kannat tyydyttävällä tasolla tai saattaa ne tälle tasolle ja erityisesti jos häirintä haittaisi harvinaisten lintujen lisääntymistä tai jälkeläisten kasvatusta. [49]

58. Kyseisestä säännöksestä voitaisiin johtaa argumentum e contrario, koska muissa kielloissa ei ole vastaavaa nimenomaista rajoitusta. Unionin tuomioistuin onkin jo torjunut sen, että kaikkia kieltoja, siis myös tahallisen vahingoittamisen kieltoja, sovellettaisiin ainoastaan uhanalaisiin lintulajeihin. [50]

59. Tässä ehdotetulla lintudirektiivin 5 artiklan tulkinnalla ei kuitenkaan ole tarkoitus sulkea tiettyjä lajeja sen soveltamisalan ulkopuolelle tai supistaa kieltojen ulottuvuutta kaikkien lajien osalta. Tavoitellun vahingoittamisen kieltojen on pikemminkin tarkoitus hyödyttää rajoituksetta kaikkia lajeja.

[46] Tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 18 kohta).

[47] Ks. edellä 47 kohta.

[48] Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 90 kohta).

[49] Lähemmin ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699, 96–100 kohta).

[50] Tuomio 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, 36 ja 44 kohta).

60. Tulkintaehdotuksessani palautetaan pikemminkin mieleen lintudirektiivin tavoitteet, joihin häirintäkielto sisältyy. Sillä on tarkoitus välttää näiden tavoitteiden kannalta tarpeeton perusoikeuksien rajoittaminen. Tällaista rajoittamista on pelättävissä, jos kiellot ulotetaan koskemaan täysin rajoituksetta lintujen vahingoittamista, jota ei tavoitella vaan jonka mahdollisuus ainoastaan hyväksytään, vaikka tällainen soveltaminen ei ole välttämätöntä kyseisen lajien suojelun kannalta.

5. Uudempi kehitys

61. Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. esittämisen jälkeen tapahtui kehitystä, joka ei kuitenkaan johda oikeustilan perustavanlaatuiseen uuteen arviointiin.

62. Puolaa vastaan aloitetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä annettu myöhempi tuomio voitaisiin ymmärtää siten, että siinä luontodirektiivin 12 artiklan mukaista tahallisuuden käsitettä sovelletaan lintudirektiivin 5 artiklaan. Unionin tuomioistuin toistaa 12 artiklaan sisältyvän tahallisuuden käsitteen tulkintaa koskevat toteamukset ja katsoo lopuksi, että molempia säännöksiä on rikottu.[51] Tämä toteamus voisi kuitenkin rajoittua myös siihen, että kyseisen menettelyn kohteena ollut, kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvä laajasti muotoiltu poikkeus kielloista, joita molempien säännösten perusteella on säädettävä, riippumatta siitä, täyttyykö tahallisuuden edellytys, merkitsee näiden säännösten rikkomista. Kansallista poikkeusta sovellettiin nimittäin ”hyvien metsänhoitokäytäntöjen vaatimuksia vastaavaan metsänhoitoon”,[52] ja se mahdollisti siten mahdollisesti myös tavoitellun lintujen vahingoittamisen.

63. Merkittävämpää on se, että antaessaan sääntelyä uusiutuvan energian, esimerkiksi tuulivoiman, käyttöä koskevien hankkeiden lupamenettelyjen helpottamiseksi unionin lainsäätäjä vaikuttaa lähtevän luontodirektiivin 12 artiklan ja lintudirektiivin 5 artiklan samansuuntaisuudesta ja siten etenkin tahallisuuden käsitteen soveltamisesta. Olen jo tarkastellut olettamaa, jonka mukaan nämä hankkeet palvelevat kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.[53] Siihen liittyy toinenkin olettama, jonka mukaan tällaiset hankkeet ovat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia luontodirektiivin 16 artiklassa tarkoitetulla tavalla, ja toimenpiteiden, joilla rikotaan lajien suojelua koskevia kieltoja, oikeuttamista helpotetaan myös muilla tavoin. Lisäksi tällaiset hankkeet vapautetaan tietyin edellytyksin lintudirektiivin 5 artiklassa säädetyistä lajien suojelua koskevista vaatimuksista.[54] Direktiivin 2023/2413 johdanto-osan 37 perustelukappaleessa selvennetään viimeksi mainittua säännöstä siten, että uusiutuvan energian tuotantolaitoksista aiheutuvaa lintujen satunnaista tappamista tai häiritsemistä ei olisi pidettävä tahallisena, jos on toteutettu asianmukaisia toimenpiteitä tällaisen tappamisen välttämiseksi ja näitä toimenpiteitä seurataan.

[51] Tuomio 2.3.2023, komissio v. Puola (Metsänhoito ja hyvät metsänhoitokäytännöt) (C-432/21, EU:C:2023:139, 77–79 kohta).

[52] Ks. tuomio 2.3.2023, komissio v. Puola (Metsänhoito ja hyvät metsänhoitokäytännöt) (C-432/21, EU:C:2023:139, 15 kohta), jossa siteerataan Puolan metsälain 14b §:n 3 momenttia.

[53] Ks. edellä 50 kohta.

[54] Edellä alaviitteessä 42 mainitun asetuksen (EU) 2022/2577 6 artikla ja edellä alaviitteessä 42 mainitun direktiivin (EU) 2018/2001, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2023/2413, 15 c artiklan 1 kohta, 15 e artiklan 2 ja 4 kohta sekä 16 a artiklan 5 kohta.

64. Nämä oikeudellisesti erittäin monimutkaiset säännökset eivät kuitenkaan olisi välttämättömiä, jos lintudirektiivin 5 artiklan kiellot käsittäisivät ainoastaan toimet, joilla tavoitellaan lintujen vahingoittamista. Uusiutuvan energian käyttöä koskevat hankkeet saattavat vaarantaa lintuja, mutta niillä ei tavoitella tällaista vaarantamista vaan niissä korkeintaan hyväksytään sen mahdollisuus.

65. Näiden säännösten merkitystä ei kuitenkaan pidä myöskään liioitella. Unionin lainsäätäjä ei ole niissä nimenomaisesti päättänyt, että tahallisuuden käsite täyttyy lintudirektiivin 5 artiklassa jo silloin, jos kielletyn vahingoittamisen mahdollisuus ainoastaan hyväksytään. Uusilla säännöksillä pikemminkin reagoidaan ennen kaikkea *pelkoon* siitä, että lajiensuojelu voisi tahallisuuden käsitteen laajan tulkinnan perusteella haitata kohtuuttomasti uusiutuvan energian käyttöönottoa.

66. Uusilla poikkeuksilla on lisäksi edelleen soveltamisalaa, jos – kuten olen ehdottanut – tahallisuuden laajan käsitteen soveltaminen riippuu lintujen suojelun yhteydessä lajin suojelun tasosta. Ainakin harvinaisten tai uhanalaisten lajien kohdalla kieltoja sovelletaan – jollei uusiutuvaa energiaa koskevista erityissäännöksistä muuta johdu – myös silloin, jos vahingoittamisen mahdollisuus ainoastaan hyväksytään.

67. Ratkaisuehdotukseni Föreningen Skydda Skogen ym. esittämisen jälkeinen kehitys ei siten ole esteenä lintudirektiivin 5 artiklaan sisältyvän tahallisuuden käsitteen tulkinnalle, jonka mukaan vahingoittaminen, jonka mahdollisuuden toimija hyväksyy, on kiellettyä vain, jos se koskee erityisen harvinaisia tai uhanalaisia lintulajeja.

6. Tarvittavien toteamusten tieteellinen perusta

68. Toinen ja kolmas kysymys koskevat muun muassa sitä, miten kunkin toimenpiteen aiheuttama lintujen vaarantuminen on todettava. Tältä osin on tarkoitus selvittää, riittääkö lintudirektiivin 5 artiklan kieltojen soveltamiseen hakkuisiin, jos tieteellisten tietojen ja yksittäisten lintujen tarkkailun perusteella voidaan olettaa, että kyseisessä metsässä pesii esimerkiksi 10 lintuparia hehtaaria kohti, ilman että on aihetta olettaa, että hakattavalla alueella pesii epäsuotuisassa asemassa olevien lintulajien yksilöitä.

69. Tässä ehdotetun lintudirektiivin 5 artiklan tulkinnan ja unionin tuomioistuimelle kyseisistä lintuesiintymistä toimitettujen tietojen perusteella vaikuttaa epätodennäköiseltä, että tämä kysymysten osa on tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.

70. Tästä syystä on ainoastaan täydellisyyden vuoksi huomautettava, että toimivaltaisten viranomaisten on esitettävä siitä päättämiseen, ovatko kiellot esteenä toiminnalle, tarvittavat toteamukset parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella.[55]

71. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että toimivaltaisten viranomaisten on määritettävä näiden tietojen perusteella kyseisen lintulajin ”tyydyttävä taso”,[56] joka on turvattava. Niiden on kuitenkin otettava huomioon myös tieteelliset tutkimukset, joissa on viitteitä siitä, tarvitseeko tietty laji suojelua tiettyjen toimintojen yhteydessä, jos vahingoittamisen mahdollisuus ainoastaan hyväksytään.

[55] Ks. tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 113 kohta); tuomio 17.3.2021, One Voice ja Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, 30 kohta) ja tuomio 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, 65 ja 74 kohta).

[56] Ks. edellä 41 kohta.

72. Koska lintudirektiivin liitteessä I luetellaan 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti lajit, jotka ovat erityisen harvinaisia tai erityisen uhanalaisia, se seikka, että hyväksytty riski koskee tällaista lajia, on viite siitä, että 5 artiklassa säädettyjä kieltoja on sovellettava. Tällainen viite voidaan kuitenkin kumota parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella. Tästä syystä ei pidä heti sulkea pois, että Voore Metsiä koskevan määräyksen yhteydessä mainittu pikkusieppo ei tarvitse ainakaan Virossa erityistä suojelua, kuten Voore Mets istunnossa totesi Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton kriteereihin vedoten, vaikka se mainitaankin liitteessä I.

73. Mainitut selvitysvelvollisuudet kuuluvat jäsenvaltioille. Yksityisten ei sitä vastoin voida edellyttää mukauttavan toimintaansa kattavasti lintujensuojelua koskevaan parhaaseen tieteelliseen tietoon. Ne voivat pikemminkin lähteä siitä, että ne voivat harjoittaa lähtökohtaisesti sallittua toimintaa, mikäli ne noudattavat tältä osin edellytettävää huolellisuutta. Myös yksityisten on kuitenkin noudatettava varoituksia ja ohjeita, joita toimivaltaiset viranomaiset esittävät lintudirektiivin 5 artiklan vastaisten vaarantumisten toteamisen perusteella. [57]

74. Viron toimittamien tietojen mukaan käytössä oleva järjestelmä, jolla hakkuita valvotaan lisääntymisaikana, vaikuttaa olevan tämän lähestymistavan mukainen. Sen jälkeen, kun oli osoittautunut, että lintukannat kyseisessä jäsenvaltiossa olivat pienentyneet erityisesti vanhoissa metsissä, Keskkonnaamet on ensimmäisessä vaiheessa kunkin kannan elinympäristön ja iän perusteella määrittänyt linnuille aiheutuvat riskit ja jakanut kaikki metsäalueet tämän perusteella kolmeen riskiryhmään. Se on julkaissut nämä tiedot internetissä, jotta metsänomistajat voivat ottaa ne huomioon suunnittelussaan. Toisessa vaiheessa Keskkonnaamet tarkastelee hakkuista ilmoittamisen jälkeen tilannetta paikan päällä ja kieltää hakkuutyöt, jos niistä aiheutuu erityistä vaaraa linnuille. Istunnossa Viro esitti, että tämän perusteella vuonna 2023 hakkuut kiellettiin 2 500 tarkastuskäynnin jälkeen 32 tapauksessa.

7. Välipäätelmä

75. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että lintudirektiivin 5 artiklan mukaiset kiellot käsittävät vahingoittamisen, jonka mahdollisuuden toimija hyväksyy, vain, jos se koskee erityisen harvinaisia tai parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella erityisen uhanalaisia lintulajeja. Siinä tapauksessa kieltojen soveltaminen on nimittäin välttämätöntä kyseisen lintulajin kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen saattamiseksi tälle tasolle 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

76. Täydellisyyden vuoksi on todettava lisäksi, että SEUT 193 artiklan ja lintudirektiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tietenkin toteuttaa tiukempia toimenpiteitä lintujen suojelemiseksi. [58]

[57] Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Espanja (Saukko) (C-221/04, EU:C:2005:777, 52 kohta).

[58] Ks. tuomio 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, 49 ja 50 kohta).

B Kysymykset 4 ja 5 – lintudirektiivin 9 artiklan mukaisten poikkeusten oikeuttaminen omaisuudensuojalla

77. Kysymyksillään 4 ja 5 Rigiikohus tiedustelee, mahdollistaako lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelmakohta, luettuna yhdessä 2 artiklan kanssa, poikkeukset 5 artiklassa säädetyistä kielloista pääte- tai harvennushakkuiden osalta, jotta metsäomaisuudelle ei koituisi vakavaa vahinkoa.

78. Nämä kysymykset esitetään ilmeisesti siltä varalta, että pääasiassa suunnitellut hakkuut kuuluvat lintudirektiivin 5 artiklan a alakohdassa säädetyn lintujen tahallista tappamista, 5 artiklan b alakohdassa säädetyn lintujen pesien ja munien tahallista tuhoamista tai vahingoittamista ja 5 artiklan d alakohdassa säädetyn lintujen tahallista häirintää koskevien kieltojen piiriin. Jos unionin tuomioistuin noudattaa tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotettua 5 artiklan tulkintaa, näiden kieltojen soveltaminen vaikuttaa kyseisistä lintulajeista käytettävissä olevien kieltojen perusteella kuitenkin epätodennäköiseltä, joten näihin kysymyksiin ei olisi tarpeen vastata.

79. En sitä vastoin pidä vakuuttavana komission näkemystä, jonka mukaan nämä kysymykset ovat hypoteettisia jo sen vuoksi, että Voore Mets ja Lemeks Põlva eivät ole hakeneet lintudirektiivin 5 artiklassa säädetyistä kielloista poikkeamista. Riippuu nimittäin kansallisesta lainsäädännöstä, oliko tällainen hakemus välttämätön vai oliko viranomaisen tutkittava poikkeamisen mahdollisuutta viran puolesta.

80. On joka tapauksessa hyödyllistä tutkia poikkeuksen sovellettavuutta. Tässä yhteydessä nimittäin osoittautuu, että se on tuskin omiaan estämään tahallisuuden käsitteen laajan tulkinnan kohtuuttomia seurauksia.

81. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että vaikka lintudirektiivin 9 artiklassa sallitaan laaja poikkeaminen yleisestä suojelujärjestelmästä, sillä pyritään siihen, että poikkeusta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin yksittäistapauksiin, joissa erityiset olosuhteet sitä erityisesti vaativat.[59] Se on myös katsonut, että kyseistä säännöstä on poikkeuksena tulkittava suppeasti ja että vaadittujen edellytysten täyttymistä koskevan todistustaakan on oltava päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta.[60]

82. Viron korostamat 9 artiklan 2 kohdan lisävaatimukset korostavat poikkeuksen poikkeuksellista luonnetta. Kyseisen säännöksen mukaan poikkeuksessa on nimittäin mainittava erityisesti lintulajit, joita poikkeus koskee, ja tarkemmin määritetyt olosuhteet, joissa poikkeus on mahdollinen. Poikkeuksessa on lisäksi mainittava suoritettavat tarkastukset ja viranomainen, joka on valtuutettu ilmoittamaan, että vaaditut edellytykset täytetään, ja joka päättää, missä laajuudessa ja kuka saa käyttää mitäkin välineitä, laitteita ja menetelmiä.

83. Jos oletetaan, että tarvittavat lakisääteiset edellytykset hakkuut mahdollistavalle poikkeukselle täyttyvät Virossa, kyseinen jäsenvaltio voi lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan mukaisesti poiketa 5 artiklasta viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole.

[59] Tuomio 8.7.1987, komissio v. Belgia (247/85, EU:C:1987:339, 7 kohta); tuomio 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF ym. (C-118/94, EU:C:1996:86, 21 kohta) ja tuomio 11.11.2010, komissio v. Italia (C-164/09, EU:C:2010:672, 28 kohta).

[60] Tuomio 8.6.2006, WWF Italia ym. (C-60/05, EU:C:2006:378, 34 kohta) ja tuomio 23.4.2020, komissio v. Suomi (Uroshaahkan kevätmetsästys) (C-217/19, EU:C:2020:291, 66 kohta).

84. Metsien suojelu ei koske tässä yhteydessä ainoastaan metsää elinympäristönä ja sen ekologisia toimintoja, vaan se käsittää myös metsän arvon taloudellisena hyödykkeenä. Lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmassa sallitaan nimittäin myös toimenpiteet viljelmien, kotieläinten ja kalavesien suojelemiseksi. Nämä suojellut kohteet eivät ole ensisijaisesti luonteeltaan ekologisia, vaan niille on ominaista niiden taloudellinen käyttö.

85. Kuten Riigikohus perustellusti esittää, metsien suojelun taloudellinen tehtävä käy vieläkin selvemmin ilmi Bernin yleissopimuksesta. Sen 9 artiklan 1 kappaleen toisessa luetelmakohdassa sallitaan poikkeukset kielloista viljelykasveille, karjalle, metsille, kalastukselle, vedelle *ja muunlaiselle omaisuudelle* koituvan vakavan vahingon estämiseksi. Metsien suojelu on Bernin yleissopimuksessa siten ainoastaan yksi esimerkki omaisuuden suojelusta. Omaisuuseränä metsällä on ennen kaikkea taloudellisen hyödykkeen tehtävä.

86. Metsien suojelu elinympäristönä on sitä vastoin ensisijaisesti lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan neljännen luetelmakohdan, jossa sallitaan poikkeukset kasviston ja eläimistön suojelemiseksi, suojelukohde.

87. Lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannella luetelmakohdalla ei kuitenkaan pyritä mahdollistamaan tai edistämään suoraan mainittujen suojelukohteiden, siis myös metsien, taloudellista hyödyntämistä. Sallittuja ovat sen mukaan pikemminkin toimenpiteet vakavan vahingon, jonka on siis oltava tietynlaajuinen, estämiseksi.[61] Lemeks Põlva mainitsee esimerkkinä kaarnakuoriaisten aiheuttamat metsätuhot.

88. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan kyseisten yritysten intressi hakkuiden tekemiseen lisääntymisaikana liittyy sitä vastoin ensisijaisesti siihen, että ne voivat käyttää resurssejaan tehokkaasti myös kyseisenä aikana. Metsän taloudellisen hyödyntämisen tai harvennushakkuiden kaltaisten kiireettömien hoitotoimenpiteiden ajallisen rajoittamisen seurauksia voidaan kuitenkin kyseisen säännöksen suppean tulkinnan perusteella tuskin pitää metsille koituvana vakavana vahinkona.

89. Myös Voore Metsin vaatima 2 403,52 euron vahingonkorvaus on suuruudeltaan varsin maltillinen. Näin ollen tämä intressi on tosin oikeutettu, mutta sille ei voida ilman muuta antaa suurempaa painoarvoa kuin lintujen suojelulle. Jos niin tehtäisiin, lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittujen suojelukohteiden taloudellisen hyödyntämisen lähes jokainen rajoittaminen merkitsisi riittävää vahinkoa, jotta poikkeusta voitaisiin soveltaa. Poikkeuksesta tulisi siten sääntö.

90. Lisäksi on huomattava, että lintudirektiivin 9 artiklan mukainen poikkeus on sallittu vain, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole. Riidanalaiset hakkuut voitaisiin kuitenkin tehdä myös pesimäajan ulkopuolella. Juuri talvella tehtävien hakkuiden pitäisi olla jopa erityisen hyödyllisiä. Baijerin osavaltion (Saksa) metsähallitus mainitsee syinä tähän maaperän suojelun, puun vähäisen vesipitoisuuden, hyönteisten tai sienien aiheuttamien tautien vähäisen riskin ja lehtipuumetsissä työturvallisuuden, koska lehdet eivät estä näkyvyyttä latvaan.[62] Ja jos puunkorjuu järjestetään siten, että talvella puita kaadetaan riittävästi varastoon seuraavan vuoden kysynnän täyttämiseksi, molempien yritysten väitteistä poiketen ei myöskään ole tarpeen tuoda puuta kesällä.

[61] Tuomio 8.7.1987, komissio v. Belgia (247/85, EU:C:1987:339, 56 kohta).

[62] Bayerische Staatsforste, Je kälter und trockener, desto besser, https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html.

91. Poikkeuksen edellytyksiä olisi kuitenkin tulkittava selvästi laajemmin perusoikeuksien loukkauksen välttämiseksi, jos lintudirektiivin 5 artiklan kieltoja sovelletaan myös silloin, kun hyväksytään lajien, jotka eivät tarvitse tätä suojelua, vahingoittamisen mahdollisuus. Oikeutettu intressi näiden lintujen suojeluun mainituilla kielloilla on nimittäin hyvin vähäinen, kun taas pääasian tapaukset osoittavat, että rajoitusten vaikutukset kyseisiin yrityksiin ovat vähintäänkin tuntuvia.

C Kysymykset 6 ja 7 – kieltosääntelyn yhteensopivuus perusoikeuksien kanssa

92. Siinä tapauksessa, että lintudirektiivin 5 artiklassa ei sallita – myöskään 9 artikla huomioon ottaen – pääte- tai harvennushakkuun tekemistä lintujen lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, vaikka hakkuu ei vahingoita mitään epäsuotuisassa asemassa olevia lintulajeja, Riigikohus tiedustelee, onko tällainen järjestelmä perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan mukainen. Näillä perusoikeuksilla suojellaan elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa.

93. Jo kysymysten sanamuodonkaan perusteella niihin ei ole tarpeen vastata, jos unionin tuomioistuin omaksuu tässä ehdottamani tulkinnan lintudirektiivin 5 artiklasta [63] tai muussa tapauksessa ainakin tulkitsee lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmatta luetelmakohtaa laajasti. [64]

94. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, että lintudirektiivin 5 artiklan kieltoja on sovellettava kaikkiin eurooppalaisiin lintulajeihin silloin, kun vahingoittamisen mahdollisuus ainoastaan hyväksytään, ja että samanaikaisesti 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan mukainen poikkeus ei mahdollista hakkuita lintujen lisääntymisaikana, herää tosiasiassa kysymys, ovatko nämä säännökset yhteensopivia mainittujen perusoikeuksien kanssa. Neuvoston ja komission näkemyksestä poiketen se olisi siten merkityksellinen asian ratkaisemisen kannalta.

95. Lintujen lisääntymisaikana tehtäviä hakkuita koskevalla kiellolla rajoitetaan nimittäin elinkeinovapautta ja samalla kyseistä metsää koskevan omistusoikeuden käyttöä. Voore Mets ja Lemeks Põlva väittävät jopa, että ne joutuisivat irtisanomaan tilapäisesti osan työntekijöistään näiden rajoitusten vuoksi.

96. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa sallitaan tosin perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien käyttämisen rajoittaminen, jos tämä rajoittaminen tehdään lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja jos rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Näillä rajoituksilla ei siten saa puuttua mainittuihin oikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin kyseisten perusoikeuksien keskeistä sisältöä. [65]

[63] Ks. edellä 75 kohta.

[64] Ks. edellä 91 kohta.

[65] Tuomio 13.12.1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, 23 kohta); tuomio 14.12.2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 72 kohta) ja tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 70 kohta).

97. Ympäristönsuojelu [66] ja siten myös lintujen suojelu [67] sisältyvät näihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska luonnonvaraiset linnut ovat osa jäsenvaltioiden yhteistä luonnonperintöä. [68]

98. On kuitenkin epäselvää, voisiko lintujen suojelu tosiasiallisesti oikeuttaa mainittujen perusoikeuksien rajoittamisen tulkitsemalla laajasti lintudirektiivin 5 artiklassa säädettyjä kieltoja ja suppeasti sen 9 artiklassa säädettyjä poikkeuksia.

99. Tämä tulkinta olisi tosin omiaan edistämään lintujen suojelua. Ei myöskään ole viitteitä lievemmistä toimenpiteistä, joilla voitaisiin saavuttaa vastaava suojelun taso.

100. Näin saavutettu suojelun taso olisi kuitenkin korkeampi kuin se, johon unionin lainsäätäjä pyrkii lintudirektiivillä. Lintudirektiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimittäin ainoastaan ylläpidettävä lintulajien kannat sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, tai saatettava ne tälle tasolle.

101. Perusoikeuksien rajoittaminen soveltamalla lintudirektiivin 5 artiklassa säädettyjä kieltoja lajeihin, jotka ovat tällä tasolla myös ilman kieltoja, ei siten ole tarpeen. Tätä rajoitusta ei näin ollen voida perustella lintudirektiivin tavoitteella. Sen sijaan se vältettäisiin ehdottamallani perusoikeuksien mukaisella tulkinnalla.

V Ratkaisuehdotus

102. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY 5 artiklan mukaiset kiellot käsittävät vahingoittamisen, jonka mahdollisuuden toimija hyväksyy, vain, jos se koskee erityisen harvinaisia tai parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella erityisen uhanalaisia lintulajeja. Tässä tapauksessa kieltojen soveltaminen on nimittäin tarpeen kyseisen lintulajin kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen saattamiseksi tälle tasolle direktiivin 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

66 Tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 114 kohta); tuomio 13.2.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67, 70 kohta) ja tuomio 27.1.2022, Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, 64 ja 65 kohta).

67 Tuomio 8.9.2022, Ministerstvo životního prostředí (Hyasinttiarat) (C-659/20, EU:C:2022:642, 64 kohta).

68 Lintudirektiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale sekä tuomio 8.7.1987, komissio v. Belgia (247/85, EU:C:1987:339, 9 kohta); tuomio 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF ym. (C-118/94, EU:C:1996:86, 20 kohta); tuomio 8.6.2006, WWF Italia ym. (C-60/05, EU:C:2006:378, 24 kohta) ja tuomio 2.3.2023, komissio v. Puola (Metsänhoito ja hyvät metsänhoitokäytännöt) (C-432/21, EU:C:2023:139, 73 kohta).