

**Asia C-784/23**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

19.12.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Riigikohus (Viro)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

19.12.2023

**Valittajat:**

OÜ Voore Mets

AS Lemeks Põlva

**Vastapuoli:**

Keskkonnaamet

---

**Pääasian kohde**

OÜ Voore Metsin valitus, jossa vaaditaan korvausta vahingosta, joka on aiheutunut hakkuutöiden keskeyttämisestä Keskkonnaametin (ympäristövirasto) antamien määräysten perusteella, ja AS Lemeks Põlvan valitus Keskkonnaametin antamien määräysten lainvastaisuuden toteamiseksi.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

SEUT 267 artiklan kolmanteen kohtaan perustuvassa ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään tulkitsemaan luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY (EUVL 2014, L 20, s. 7) 2 artiklaa, 5 artiklan a, b ja d alakohtaa sekä 9 artiklan 1 kohdan a alakohtaan kolmatta luetelmakohtaa.

## Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Voidaanko luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY 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 tarkoitettulla 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 direktiivin 2009/147 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 tarkoitettu hakata kokonaan (päätehakkuu), pesii hehtaaria kohti noin 10 lintuparia, ilman että varmistutaan siitä, pesiikö hakattavalla alueella epäsuotuisassa asemassa olevia lintulajeja?
- 3) Onko direktiivin 2009/147 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 direktiivin 2009/147 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 säädettyistä kielloista, jotta päätehakkuuta voidaan suorittaa lintujen lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jotta metsäomaisuudelle ei koituisi vakavaa vahinkoa, ovat kyseisen säännöksen mukaisia?
- 5) Voidaanko direktiivin 2009/147 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 säädettyistä kielloista, jotta harvennushakkuuta voidaan suorittaa lintujen lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jotta metsäomaisuudelle ei koituisi vakavaa vahinkoa, ovat kyseisen säännöksen mukaisia?

- 6) Jos direktiivissä 2009/147 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 direktiivissä 2009/147 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?

### **Kansainväliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Bernissä 19.9.1979 allekirjoittamista varten avatun Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (EYVL 1982, L 38, s. 3, suomenk. erityispainos Alue 11, Nide 10, s. 0089) 6 artikla ja 9 artiklan 1 kappale

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2014, L 20, s. 7; jäljempänä myös lintudirektiivi), 2 artikla, 5 artiklan a, b ja d alakohta sekä 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelmakohta

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7, suomenk. erityispainos Alue 15, Nide 11, s. 0114; jäljempänä myös luontodirektiivi), 12 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 ja 17 artikla

### **Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon viitataan**

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

Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Föreningen Skydda Skogen ym. (C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2020:699)

Tuomio 18.5.2006, komissio v. Espanja (C-221/04, EU:C:2006:329)

Tuomio 2.3.2023, komissio v. Puola (Metsänhoito ja hyvät metsänhoitokäytännöt) (C-432/21, EU:C:2023:139)

Tuomio 26.1.2012, komissio v. Puola (C-192/11, ei julkaistu, EU:C:2012:44)

## Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Eläinsuojelulaki (Loomakaitseeadus, jäljempänä LoKS), 7 §:n 1 momentin 3 kohta

Luonnonsuojelulaki (Looduskaitseeadus, jäljempänä LKS), 55 §:n 3 momentin 4 kohta ja 6<sup>1</sup> momentti

Yleinen ympäristölaki (Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, jäljempänä KeÜS), 4 §, 5 § ja 11 §:n 1 momentti

Järjestyslaki (Korrakaitseeadus, jäljempänä KorS), 5 §

## Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ensimmäisessä pääasiassa OÜ Voore Mets (jäljempänä Voore Mets) suoritti omistamansa kiinteistön alueella keväällä 2021 hakkuutöitä rekisteröityjen metsähakkuulupien nojalla.
- 2 Keskkonnaamet keskeytti 17.5.2021 annetulla määräyksellä kyseisen kiinteistön hakkuutyöt 21.5.2021 saakka LoKS:n 7 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella lintujen lisääntymisen suojelemiseksi. Määräyksen mukaan on tieteellisesti todistettu, että jokaisessa metsässä pesii vähintään yksi lintupari hehtaaria kohti, joten on olemassa todellinen vaara siitä, että metsähakkuun jatkaminen häiritsee lintujen lisääntymistä ja jälkeläisten kasvatusta ja että pesät tuhoutuvat tai vahingoittuvat.
- 3 Keskkonnaamet keskeytti 21.5.2021 annetulla määräyksellä kiinteistön hakkuutyöt 31.7.2021 saakka. Keskkonnaamet totesi, että 21.5.2021 tehdyssä katselmuksessa kiinteistön alueella havaittiin lintuja, jotka erittäin todennäköisesti pesivät samalla alueella: sirittäjiä, peukaloisia, mustarastaita, laulurastaita ja peippoja. Lisäksi havaittiin kaksi todennäköistä pesimispaikkaa: vihertikan tekemästä kolosta löytyi pähkinänakkelin pesä, ja punatulkkupari nähtiin pesimispuuhissa. Kyseisen kiinteistön alueella on runsaasti puita, joiden koloissa saattaa pesiä lintuja mutta joita ei havaittu katselmuksessa. Hakkuutyöt keskeytettiin 31.7.2021 saakka myöhäisten pesijöiden suojelun varmistamiseksi.
- 4 Voore Mets nosti Tallinna Halduskohusissa (Tallinnan hallintotuomioistuim, Viro) kanteen, jossa se vaati korvaamaan 2 403,52 euron vahingot, jotka olivat aiheutuneet hakkuutöiden keskeyttämisestä Keskkonnaametin 17.5.2021 ja 21.5.2021 antamien määräysten nojalla. Vahingot olivat syntyneet metsäkoneiden kuljetuskustannuksista ja työnseisauksesta aiheutuneesta tulonmenetyksestä. Tallinna Halduskohus hylkäsi kanteen 18.1.2022 tekemällään ratkaisulla. Se totesi 17.5.2021 annetun määräyksen lainmukaiseksi ja 21.5.2021 annetun määräyksen lainvastaiseksi suhteettomien rajoitusten vuoksi. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että kantajan väitetty tulonmenetykset saattoi aiheutua ainoastaan 17.5.2021 annetusta lainmukaisesta määräyksestä.

- 5 Voore Mets on valituksessaan vaatinut, että Tallinna Halduskohusin ratkaisu kumotaan ja valitus hyväksytään. Tallinna Ringkonnakohus (Tallinnan ylioikeus, Viro) hylkäsi valituksen 11.5.2022 tekemällään ratkaisulla ja pysytti Tallinna Halduskohusin ratkaisun.
- 6 Toisessa pääasiassa AS Lemeks Põlva (jäljempänä Lemeks Põlva) osti erään kiinteistön omistajalta kasvavan metsän hakkuuoikeuden. Keskkonnaamet hyväksyi 4.5.2021 metsähakkuuluvat, joilla sallittiin harvennushakkuu kyseisen kiinteistön palstalla 1 ja päätehakkuu kyseisen kiinteistön palstoilla 2, 4, 5 ja 6.
- 7 Keskkonnaamet keskeytti 21.5.2021 annetulla määräyksellä puiden kaatamisen kyseisessä kiinteistössä lintujen lisääntymisen suojelemiseksi aluksi 26.5.2021 saakka. Määräyksen mukaan jokaisessa metsässä pesii vähintään yksi lintupari hehtaaria kohti. On olemassa todellinen vaara siitä, että hakkuun jatkaminen häiritsee lintujen lisääntymistä ja jälkeläisten kasvatusta ja että pesä tuhoutuu tai vahingoittuu.
- 8 Keskkonnaamet antoi 26.5.2021 määräyksen, jonka mukaan kyseisen kiinteistön alueella ei saa suorittaa hakkuuta ennen 15.7.2021. Määräyksen mukaan kiinteistöllä tehdyssä katselmuksessa havaittiin, että siellä pesii varmasti käpytikkoja ja peippoja, todennäköisesti talitiaisia ja närhiä ja mahdollisesti tiltalteja, sirittäjiä, lehtokerttuja, peukaloisia, rautiaisia ja punarintoja.
- 9 Lemeks Põlva nosti Tartu Halduskohusissa (Tarton hallintotuomioistuim, Viro) kanteen Keskkonnaametin 21.5.2021 ja 26.5.2021 antamien määräysten lainvastaisuuden toteamiseksi. Tartu Halduskohus hyväksyi kanteet osittain 18.5.2022 tekemällään ratkaisulla ja totesi Keskkonnaametin 27.5.2021 antaman määräyksen lainvastaiseksi.
- 10 Keskkonnaamet vaati valituksessaan kumoamaan hallintotuomioistuimen ratkaisun kanteiden hyväksymisen osalta. Lemeks Põlva vaati valituksessaan hallintotuomioistuimen ratkaisun kumoamista kanteiden hylkäämisen osalta. Tartu Ringkonnakohus (Tarton ylioikeus, Viro) hylkäsi 23.3.2023 tekemällään ratkaisulla Lemeks Põlvan valituksen, hyväksyi Keskkonnaametin valituksen ja kumosi hallintotuomioistuimen ratkaisun kanteen hyväksymisen osalta.

### **Pääasian asianosaisten tärkeimmät lausumat**

- 11 Voore Mets vaatii kassaatiovalituksessaan, että Tallinna Ringkonnakohusin ratkaisu kumotaan, että valitus hyväksytään ja että vastapuoli velvoitetaan maksamaan valittajalle 2 403,52 euron suuruinen korvaus tai vaihtoehtoisesti unionin tuomioistuimen määräämä summa.
- 12 Voore Mets väittää, että metsähakkuuluvassa myönnetään oikeus suorittaa hakkuita 12 kuukauden kuluessa, mutta hakkuun keskeyttäminen loukkaa kyseistä oikeutta. Voore Mets suoritti hakkuita tietoisena siitä, että se ei aiheuta kohtuutonta haittaa linnuille. Aikaisemman käytännön nojalla syntyi perusteltu

oletus siitä, että lisääntymisaikana suoritettavia hakkuita ei yhdistetä pesien tahalliseen häirintään tai tuhoamiseen.

- 13 LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentin tarkoituksena ei ole yleinen ja kattava hakkuukielto koko lintujen lisääntymisajaksi. Jotta LoKS:n 7 §:n 1 momentin 3 kohtaa voidaan soveltaa, vaara on todettava ja objektiivisesti todistettava. Vähintään yhden lintuparin esiintyminen metsässä hehtaaria kohti ei muodosta todellista ja välitöntä vaaraa. Suojelun taso on luonto- ja lintudirektiivissä erilainen. Ensimmäisessä suojellaan uhanalaisia luontotyyppisiä ja lajeja ja toisessa kaikkia lintuja. Unionin tuomioistuin ei ole tulkinnut lintudirektiivissä tarkoitettua tahallisuutta.
- 14 Määräys ei ole oikeasuhteinen, koska hakkuu vaikuttaa vain 0,2 prosenttiin pesimispaikoista. Omistajalla on velvollisuus metsittää metsäalue uudelleen viiden vuoden kuluessa. Metsien uudistamisvelvoitteen vuoksi linnuilla on jatkuvasti sopivaa metsää pesimispaikaksi, jos vanhassa pesimäpaikassa on suoritettu edellisenä vuonna hakkuu. Keskkonnaamet ei ole ottanut huomioon taloudellisia ja sosiaalisia näkökohtia (lintudirektiivin 2 artikla).
- 15 Lemeks Põlva vaatii kassaatiovalituksessaan, että Tartu Ringkonnakohusin ratkaisu kumotaan kokonaisuudessaan, että Tartu Halduskohusin ratkaisu kumotaan osittain ja että kanteet hyväksytään kokonaisuudessaan tai että asia palautetaan Tartu Ringkonnakohusin käsiteltäväksi.
- 16 Hakkuukielto yksinomaan sillä perusteella, että lintuja saatetaan häiritä lisääntymisaikana, ei ole oikeasuhteinen eikä perustu myöskään lintudirektiivin tulkintaan. Tavoitteet ja suojelun taso ovat luonto- ja lintudirektiivissä erilaiset. Hakkuu voidaan keskeyttää vasta, kun on havaittu lintujen pesimispaikkoja. Ennen 21.5.2021 annettua määräystä vastapuoli ei ollut havainnut kiinteistön alueella lainkaan lintujen pesimispaikkoja.
- 17 Keskkonnaamet on ryhtynyt soveltamaan lintujen häirinnän ehkäisemistä ankarammin tai yhtä ankarasti kuin suojeluluokkaan I kuuluvien lintulajien kohdalla. Tunnistetut lintulajit eivät ole arkoja eivätkä rauhoitettuja. Mikäli havaitaan varmasti tai todennäköisesti linnunpesä, vastapuoli ei voi asettaa minkäänlaisia rajoituksia. Tieteellisesti ei ole osoitettu, että kevät- ja kesähakkuut olisivat pääasiallinen ja olennainen tekijä, joka aiheuttaa jonkin lintulajin kannan pienenemistä.
- 18 Voore Mets ja Lemeks Põlva vaativat Riigikohusia (ylin tuomioistuin, Viro) jättämään ennakkoratkaisukysymyksen esittämättä unionin tuomioistuimelle. Valittajien mukaan käsiteltävässä asiassa olisi noudatettava julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta Skydda Skogen.

### Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 19 Riigikohusin hallintokollegio katsoo, että käsiteltävien yhdistettyjen asioiden ratkaiseminen edellyttää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä lintudirektiivin tulkittamiseksi ja pätevyyden tarkistamiseksi.
- 20 Metsähakkuulupien 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 suorittaa pääasiassa päätehakkuuta mutta myös harvennushakkuuta yhdellä palstalla. Harvennushakkuuta suoritetaan metsän arvon lisäämiseksi, metsän tiheyden ja koostumuksen sääntelemiseksi ja lähitulevaisuudessa kaadettavien puiden käytön mahdollistamiseksi, ja sen yhteydessä kaadetaan vain osa puista kyseisestä alasta vastaavan ministerin määräyksellä vahvistettavan määrän mukaisesti.
- 21 LoKS:n 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan lainvalvontaviranomaisella on oikeus keskeyttää metsätyöt luonnonvaraisten eläinten lisääntymisajaksi. LoKS:n 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hakkuut voidaan keskeyttää muun muassa LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentin mukaisten kieltojen noudattamisen takaamiseksi, jos on olemassa konkreettinen vaara, että kieltoja rikotaan. LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> 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 lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana. LKS:n 55 §:n 3 momentin 4 kohdassa ja 6<sup>1</sup> momentissa sallitaan suojeluluokan II tai III 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.
- 22 Lintudirektiivin 5 artiklan a, b ja d alakohta on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä muun muassa LoKS:n 7 §:n 1 momentin 3 kohdalla ja LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentilla. Asianosaiset kiistelevät Riigikohusissa erityisesti siitä, millaisista olosuhteista on varmistuttava, jotta pääte- ja harvennushakkuu voidaan sisällyttää LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentissa säädettyjen kieltojen soveltamisalaan ja jotta kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja toimia voidaan pitää tahallisina. Kiistanalaista on myös se, miten pesivät linnut on tunnistettava hakattavassa metsässä, miten linnuille ja niiden pesille ja munille aiheutuva vaara on arvioitava ja missä määrin rajoitukset ovat alueellisesti ja ajallisesti tarpeen kyseisen vaaran välttämiseksi.
- 23 Unionin tuomioistuin on aiemmin selventänyt lintudirektiivin osalta seuraavaa:

- 5 artiklassa säädetty kielto koskevat kaikkia direktiivin alueellisella soveltamisalalla luonnonvaraisina eläviä lintulajeja (Skydda Skogen, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat);
  - perusteet, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivissä säädetystä kielloista, on toistettava riittävän selkeissä ja täsmällisissä kansallisissa säännöksissä (tuomio C-192/11, komissio v. Puola, 56 kohta);
  - jäsenvaltioiden 5 artiklasta tekemien poikkeusten on täytettävä 9 artiklassa säädetty edellytykset, mukaan lukien yleinen edellytys, jonka mukaan muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, ja 9 artiklan a–c alakohdassa oleva luettelo poikkeuksista (C-432/21, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 24 Luontodirektiivin, jonka yhtenä päätavoitteena on uhanalaisten lajien, muun muassa lintujen, ja niiden elinympäristöjen suojelu (johdanto-osan kuudes perustelukappale), osalta unionin tuomioistuin on selventänyt seuraavaa:
- 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa säädettyjä kieltoja voidaan soveltaa metsätaloustoiminnan kaltaiseen toimintaan, jonka tarkoitus on selvästi muu kuin eläinlajien tahallinen pyydystäminen, tappaminen tai häiritseminen taikka tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen;
  - kyseisissä säännöksissä säädetyn suojelujärjestelmän käyttöönotto ei edellytä sitä, että on olemassa vaara siitä, että kyseessä olevan eläinlajin suojelun taso heikkenee tietyn toiminnan johdosta;
  - kyseisissä säännöksissä tarkoitettu toiminta on tahallista, vaikka tekijä olisi vain hyväksynyt säännöksessä mainitut seuraukset (tuomio Skydda Skogen, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat; tuomio C-221/04, komissio v. Espanja, 71 kohta).
- 25 Koska käsiteltävässä asiassa ei ole kysymys luontodirektiivin liitteessä IV luetelluista lajeista, riidan ratkaisussa on otettava huomioon nimenomaan lintudirektiivi. Unionin tuomioistuimen tähän mennessä antamista selvityksistä huolimatta käsiteltävässä asiassa on tullut esiin kysymyksiä, joihin lintudirektiivissä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei anneta selkeää vastausta. Vaikka molempien direktiivien kieltojen sanamuodolla pannaan täytäntöön Bernissä 19.9.1979 allekirjoittamista varten avatun Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen 6 artikla, Riigikohusilla ei ole riittävää varmuutta siitä,
- onko lintudirektiivin 5 artiklassa tarkoitettu tahallisuus määriteltävä samalla tavalla kuin luontodirektiivin 12 artiklassa;
  - että jos lintudirektiivin 5 artiklassa tarkoitettu tahallisuus koskee myös lintujen tappamisen tai häirinnän taikka niiden pesien tai munien tuhoamisen tai vahingoittamisen hyväksymistä, mitkä olosuhteet ovat riittävät, jotta niistä voidaan päätellä, että tällainen toiminta on hyväksytty;



- salliiko lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa oleva ilmaisu ”metsille – – koituvan vakavan vahingon estämiseksi” poikkeamisen 5 artiklassa säädetyistä kielloista metsätaloudelle aiheutuvien vakavien vahinkojen välttämiseksi ja voiko tällaisissa vahingoissa olla kyse metsien hakkaamisesta saatavien tulojen menetyksestä tai liiallisesta vähenemisestä.
- 26 Siihen, että lintudirektiivin 5 ja 9 artikla eivät tarjoa selvyyttä näihin kysymyksiin, viitataan muun muassa julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksessa Skydda Skogen, jota unionin tuomioistuin ei nimenomaisesti vahvistanut mutta jota se ei myöskään hylännyt. Julkisasiamies Kokott huomautti, että lintudirektiivin soveltamisala on laaja, koska sillä suojellaan kaikkia luonnonvaraisia lintuja, muun muassa muita kuin uhanalaisia lintuja. Lintudirektiivin tarkoituksena ei ole taata tiukkaa suojelua, muun muassa jokaisen yksilön suojelua. Lintudirektiivin 2 artiklan mukaan lintulajien kantoja on ylläpidettävä sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon. Poikkeusten edellytysten sanamuoto on lintudirektiivin 9 artiklassa kuitenkin muotoiltu vieläkin suppeammin kuin luontodirektiivin 12 artiklassa. Näistä syistä julkisasiamies Kokott katsoo, että lintudirektiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdassa säädetyjä kieltoja olisi periaatteessa sovellettava vain siltä osin kuin se on tarpeen kyseisten lajien kantojen ylläpitämiseksi saman direktiivin 2 artiklassa määritellyllä tasolla edellyttäen, että toiminnan tarkoituksena ei ole lintujen vahingoittaminen (julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 27 Muut jäsenvaltiot ovat poikenneet metsätaloudessa monin tavoin lintujen vahingoittamista koskevasta kiellosta – Puolan lisäksi (ks. C-432/21) esimerkiksi Saksassa (ks. luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta annetun lain (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) 45 §:n 7 momentti). Unionin tuomioistuin ei ole ottanut kantaa siihen, vahvistaako se komission väitteen, jonka mukaan se, mitä asiassa Skydda Skogen on esitetty tahallisuudesta, koskee lintudirektiivin 5 artiklan b ja d alakohtaa (tuomio C-432/21, 33 kohta).
- 28 Riigikohusin mukaan ei voi olla perusteltua epäilystä siitä, että päätehakkuun suorittaminen 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. Harvennushakkuun osalta linnunpesien tuhoutumisen ja poikasten kuoleman riski on vähäisempi, koska metsästä kaadetaan vain valikoitu osa puita.
- 29 Lintujen vahingoittumista koskevan vaaran arviointi on ennakoitu ratkaisu (vrt. kollegion ratkaisu nro 3-17-1545/81, 26 ja 27 kohta), ja se edellyttää välttämättä

haitallisen seurauksen todennäköisyyden huomioon ottamista. LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momenttiin perustuvien kieltojen täytäntöönpaneminen LoKS:n 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn määräyksen mukaan ei edellytä ehdotonta tai suurta varmuutta. Riittää, että kyseessä on konkreettinen vaara eli tilanne, jossa ilmenneiden olosuhteiden objektiivisen arvioinnin perusteella voidaan pitää riittävän todennäköisenä, että suojeltu oikeudellinen etu vahingoittuu lähitulevaisuudessa (vrt. KeÜS:n 5 §; KorS:n 5 §:n 2 momentti). Vaaran olemassaolon toteamiseksi ei ole tarpeen esittää suoraa näyttöä linnunpesien sijainnista palstalla. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti pesimisestä voidaan tehdä johtopäätöksiä myös epäsuorasti yleisen ornitologisen tietämyksen ja tiedeyhteisössä yleisesti hyväksytyjen menetelmien avulla. Ei ole kohtuutonta olettaa metsätyypin sekä joidenkin yksilöiden tunnistamisen perusteella, että linnut pesivät lisääntymisaikana, vaikka metsänhoitaja ei jossain vaiheessa katselmusta havainnut lintuja.

- 30 Ensimmäisten lyhytaikaisten määräysten (17.5.2021 ja 21.5.2021) perusteluissa Keskkonnaamet väitti tieteellisten tietojen perusteella, että Viron metsissä pesii vähintään yksi lintupari hehtaaria kohti. Pienille, muille kuin harvinaisille linnuille mahdollisesti aiheutuva vahinko on ympäristöriski, jota on vähennettävä toteuttamalla asianmukaisia varotoimenpiteitä (KeÜS:n 4 § ja 11 §:n 1 momentti). Yksi lintupari hehtaaria kohti ei kollegion alustavan arvion mukaan välttämättä ylitä sitä kynnsarvoa, jonka kohdalla metsänhakkaajan on hyväksyttävä lintujen kuolema tai häirintä tai niiden pesien tai munien tuhoutuminen tai vahingoittuminen. Jos tällaisessa metsässä annetaan ennen hakkuuta tai hakkuun aikana tiedoksi, että palstalla on pesäpuu, kyseisellä palstalla ei LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentin mukaan saa suorittaa hakkuuta. Muun metsän hakkaaminen merkitsisi pahimmillaan huomaamatta jääneiden yksittäisten pesien tuhoutumista munineen tai poikasineen. Lintudirektiivin tavoitteena ei ole kaikkien lintujen ja pesien säilyttäminen.
- 31 Keskkonnaamet on väittänyt tuomioistuinmenettelyssä, että lintujen todennäköinen määrä oli kantajien metsäpalstalla metsätyypistä ja metsän iästä johtuen lisääntymisaikana huomattavasti vähimmäismäärää suurempi, noin 8–10 paria hehtaaria kohti eli yhteensä 74–93 paria riidanalaisilla palstoilla. Kyseinen oletama vahvistettiin esimerkiksi sillä, että Voore Metsin hakkuualueella havaittiin 21.5.2021 tehdyn katselmuksen perusteella punatulkun ja pähkinänakkelin todennäköinen pesimispaikka. Yhden punatulkkuparin ja yhden pähkinänakkelin pesän havaitseminen ei tarkoita, että hakkuualueella ei pesi muita lintuja. Siihen viittaa myös lintujen havaitseminen samalla kiinteistöllä, vaikkakin hakkuualueen ulkopuolella. Vastaavasti Lemeks Pölvän metsässä esiintyi varmasti tai todennäköisesti useiden lintulajien pesimispaikkoja.
- 32 Kyseisten lisätietojen ilmetessä lintujen kuolema ja niiden pesien ja munien tuhoutuminen on kollegion alustavan arvion mukaan hyväksytty lisääntymisaikana suoritettavan päätehakkuun vuoksi. Kollegio ei ole samaa mieltä Voore Metsin kannasta, jonka mukaan lintudirektiivin 5 artiklassa säädetty kiellot voidaan panna täytäntöön vain, jos jäsenvaltio on ennalta määritellyt

tydyttävän tason, jolla kyseisiä lajeja on ylläpidettävä lintudirektiivin 2 artiklan valossa. Unionin tuomioistuin on selventänyt (Skydda Skogen, 36 kohta), että lintudirektiivin 5 artiklassa tarkoitettujen kieltojen soveltamista ei ole millään tavoin rajattu lajeihin, jotka on lueteltu kyseisen direktiivin liitteessä I, jotka ovat uhanalaisia jollakin tasolla tai joiden kanta pienenee pitkällä aikavälillä. On kuitenkin syytä epäillä, voidaanko hakkuuta pitää lintudirektiivin 5 artiklassa tarkoitettuna tahallisenä tappamisena, häirintänä, tuhoamisena tai vahingoittamisena, jos ei ole syytä olettaa, että hakkuualueella pesii uhanalaisia lintuja, eikä toiminnan tarkoituksena ole tappaa tai häiritä lintuja taikka tuhota tai vahingoittaa pesiä. Se, että kaikkien lintulajien on kuuluttava suojelujärjestelmän piiriin, ei välttämättä tarkoita, että kaikkia lintuja on suojeltava samalla tavalla. Lintudirektiivin 5 artiklaa olisi tulkittava tarkoituksenmukaisesti eli 2 artiklan valossa. Vain unionin tuomioistuin voi ratkaista kyseisen ongelman sitovalla tavalla. Lintudirektiivin 5 artiklassa tarkoitettu tahallisuuden käsite on itsenäinen. Sen sisältö ei riipu kansallisesta lainsäädännöstä.

- 33 Jos riidanalaiset hakkuut on katsottava lintujen tahalliseksi tappamiseksi, häirinnäksi tai vahingoittamiseksi taikka niiden pesien tai munien vahingoittamiseksi tai tuhoamiseksi, käsiteltävässä asiassa on tarpeen selvittää, sallitaanko lintudirektiivin 9 artiklassa poikkeus 5 artiklan a, b ja d alakohdassa säädetyistä kielloista. Kollegion arvion mukaan on olemassa pakottavia syitä katsoa, että käsiteltävässä asiassa on mahdollista poiketa 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla mainituista kielloista metsätaloudelle aiheutuvien vakavien vahinkojen välttämiseksi ja että tällaisissa vahingoissa voi periaatteessa olla kyse myös metsän hakkaamisesta saatavan tulon menetyksestä.
- 34 Jos metsää ei voitaisi lisääntymisaikana voimassa olevien hakkuukieltojen vuoksi hakata pitkään aikaan lainkaan tai taloudellisesti kannattavalla tavalla puuraaka-aineen hankintaa varten, siitä voisi aiheutua metsätalousresursseille vakavia vahinkoja. Valittajat ovat esittäneet määräysten lainvastaisuuden tueksi lähinnä, että niille saattaisi aiheutua tällaista vahinkoa, jos metsää ei useana peräkkäisenä vuonna voitaisi hakata yrityksen kannalta tarpeellisenä ajankohtana. Tällaisena mahdollisena vahinkona olisi tarkasteltava ennen kaikkea hakattavaksi sopivan metsän arvoa ja sen myynnistä saatavien tulojen menetystä, mukaan lukien sijoitusten tuoton menetys, sekä harvennushakkuusta syntyvää taloudellista lisäarvoa. Vaikka valittajat eivät käsiteltävässä asiassa vaadi metsän arvon korvaamista (Voore Mets vaatii ainoastaan korvausta tilapäisestä työnseisauksesta aiheutuneesta vahingosta), tällaisen vahingon mahdollisuus ei ole käsiteltävässä asiassa epäasianmukainen, koska se kuvaa valittajien omaisuudensuojaa koskevaan perusoikeuteen ja elinkeinovapauteen puuttumisen vakavuutta ja sillä voidaan lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan tulkinnan mukaan perustella poikkeus ja viime kädessä osoittaa, että vastapuolen määräykset ovat lainvastaisia.
- 35 On oletettava, että lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelma kohta koskee myös metsiä taloudellisena resurssina ja niiden käyttämättä

jättämisestä aiheutuvia vahinkoja. Kyseinen säännös perustuu Bernin yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen toiseen luetelmakohtaan, jonka mukaan jokainen sopimuspuoli voi poiketa lajien vahingoittamista koskevasta kiellosta muun muassa metsille ja muunlaiselle omaisuudelle koituvan vakavan vahingon estämiseksi (englanniksi ”forests – – and other forms of property”; saksaksi ”Wäldern – – und anderem Eigentum”; ranskaksi ”aux forêts – – et aux autres formes de propriété”). Tämä viittaa pikemminkin siihen, että direktiivissä on lähtökohtaisesti tarkoitettu poikkeuksen tekemisen perusteena myös metsäomaisuuden vahingoittamista. Kyseinen lähestymistapa olisi myös direktiivin 2 artiklassa mainitun kilpailevien etujen tasapainottamispyrkimyksen mukainen. Lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan neljännessä luetelmakohdassa säädetään mahdollisuudesta poiketa luonnonarvoiksi katsotun kasviston ja eläimistön suojelusta.

- 36 Edellä esitetyn valossa lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella metsänhoitajan ennakoimien vahinkojen, joilla voitaisiin perustella poikkeus, olisi oltava sitä vakavampia, mitä uhanalaisemmista lintulajeista on kyse, mitä todennäköisemmin niille aiheutuu seurauksia ja mitä vakavampia kyseiset seuraukset ovat. Lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan poikkeuksen edellytyksenä on, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole. Tyydyttävä ratkaisu ei voi olla yksinomaan teoreettinen. Kun otetaan huomioon lintudirektiivin 2 artiklassa tarkoitettut taloudelliset vaatimukset, voidaan olettaa, että vaihtoehdoisen ratkaisun on oltava myös taloudellisesti tyydyttävä. Metsänomistajan on siedettävä metsäomaisuuden vahingoittamista, jos hakkuu on kiellettävä uhanalaisen lintulajin suojelemiseksi tai jos hakkuu muuten vaarantaisi direktiivin tavoitteet. Jos hakkuu ei kuitenkaan vaaranna direktiivin tavoitteita, poikkeus olisi pikemminkin sallittava, jos vaihtoehdot eivät mahdollista taloudellisesti kannattavaa hakkuuta.
- 37 Toisaalta valittajat eivät ole esittäneet yhdistetyissä asioissa kovinkaan vakuuttavia perusteluja vaihtoehtojen puuttumisesta. Voore Mets ei väitä, että riidanalaisilla palstoilla ei ole teknisesti mahdollista hakata metsää lintujen lisääntymisaikana ulkopuolella, vaan se väittää haluavansa pikemmin suorittaa hakkuun lisääntymisaikana optimoidakseen tuotantovälineidensä ja työvoimansa käytön. Voore Mets on selventänyt, että konsernissa, johon yritys kuuluu, vain 10–15 prosenttia vuotuisista hakkuista suoritetaan keväällä. Koska kummassakaan yhdistetyistä asioista ei toisaalta ole ilmennyt todennäköistä vaaraa epäsuotuisassa asemassa oleville lintulajeille tai lintukantojen määritetyille tyydyttävälle tasolle palstoilla, ei voida katsoa, että tällaisilla näkökannoilla ei selvästikään voida perustella poikkeusta.
- 38 Ilman unionin tuomioistuimen kantaa lintudirektiivin tulkintaa koskeviin periaatteellisiin kysymyksiin collegio ei pidä mahdollisena arvioida konkreettisia tilanteita, muun muassa siitä näkökulmasta, ovatko Halduskohus ja Ringkonnakohus selvittäneet riittävästi asioiden olosuhteita, mukaan lukien valittajille mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa, jos ne hakkaavat metsää riidanalaisien kiinteistöjen alueella vaihtoehtoisena ratkaisuna muuhun aikaan.

- 39 Valittajat katsovat lähinnä, että jos hakkuu ei vaarana lintukantojen ylläpitämistä tyydyttävällä tasolla, edellä kuvatun poikkeamismahdollisuuden puuttuminen ei välttämättä ole oikeasuhteinen sen direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi, jossa unionin lainsäätaja on itse pitänyt tärkeänä myös taloudellisten vaatimusten huomioon ottamista (2 artikla). Poikkeamismahdollisuuden puuttuminen tai liian tiukat poikkeamisedot olisivat myös kollegion arvion mukaan suhteettomuutensa vuoksi ristiriidassa perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa määrätyn elinkeinovapauden ja omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden kanssa. Tämän vuoksi Riigikohus katsoo, että on myös tarpeen pyytää ennakkoratkaisua lintudirektiivin yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa ja sen pätevydestä siltä osin kuin se on esteenä poikkeukselle, jolla pyritään välttämään metsän hakkaamatta jättämisestä aiheutuvat vahingot, jos vastaukset edellisiin kysymyksiin osoittavat, että tällainen rajoitus on olemassa.
- 40 On katsottava, että LKS:n 55:n 3 momentin 4 kohdassa ja 6<sup>1</sup> momentissa tai muussa Viron lainsäädännössä ei säädetä kovinkaan täsmällisesti edellytyksistä, joiden nojalla voidaan poiketa LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentista ja siinä osaksi kansallista lainsäädäntöä saatetuista lintudirektiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdasta, jotta voidaan estää metsille aiheutuvat vakavat vahingot, mukaan lukien metsän hakkaamisesta saatavan tulon menetys (vrt. asia C-432/21, tuomion 73 kohta). Tällaisen sääntelyn puuttumisesta huolimatta Riigikohusilla on kuitenkin tarve selvittää direktiivin tulkintaa ja täysimääräistä pätevyyttä. Jos ennakkoratkaisusta ilmenee, että jäsenvaltioille on annettu riittävä harkintavalta tehdä metsänhoitoa koskevia poikkeuksia, tarkempia poikkeuksia koskevan sääntelyn laiminlyönti voisi olla perustuslain vastaista tai estää määräyksen antamisen käsiteltävässä asiassa ja sitä vastaavissa tilanteissa.
- 41 Kollegio on Tallinna Halduskohusin ja Ringkonnakohusin sekä Tartu Halduskohusin ja Ringkonnakohusin kanssa samaa mieltä siitä, että voimassa oleva metsähakkuulupa tai sen lisäedellytysten puuttuminen ei estä määräyksen antamista LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentin mukaisten kieltojen täytäntöönpanemiseksi. Hakkuulupa ei anna varauksetonta oikeutta hakata metsää. LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momenttia on noudatettava myös metsähakkuuluvan voimassaoloaikana. Väite, jonka mukaan säännöksessä asetetaan metsänhoitajalle velvollisuus tehdä ornitologisia selvityksiä, on virheellinen. Metsänhoitajan on vältettävä lintujen vahingoittamista siinä määrin kuin se on kohtuudella ennakoitavissa. Vaikka Keskkonnaamet olisikin virheellisesti jättänyt sisällyttämättä hakkuulupaan LKS:n 55 §:n 6<sup>1</sup> momentin noudattamisen varmistamiseksi tarvittavan lisäedellytyksen (ks. tältä osin kollegion ratkaisu nro 3-21-979/44, s. 26), tämä ei vapauta metsänhoitajaa lakisääteisten vaatimusten noudattamisesta.
- 42 Muuttamalla hallinnollista käytäntöään Keskkonnaamet ei ole loukannut valittajien luottamuksensuojaa. Hallinnollisella käytännöllä, erityisesti jos sen lainvastaisuus osoitetaan jälkikäteen, ei voida vahvistaa rajattomasti suojattavaa luottamusta siihen, että samanlainen hallinnollinen käytäntö jatkuu tulevaisuudessa. Kyseisessä tapauksessa Keskkonnaametin käytännön muutosta ei voida pitää mielivaltaisena. Se perustui pääasiallisesti unionin tuomioistuimen

tuomioon Skydda Skogen. Ennakkoratkaisumenettelyn jälkeen on mahdollista selvittää, ulottuuko mainitussa tuomiossa esitetty oikeuskäytäntö myös lintudirektiiviin ja oliko käytännön muuttaminen viime kädessä unionin oikeuden perusteella välttämätöntä.

TYÖASIAKIRJA