

**Asia C-131/24**

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

**Jättämispäivä:**

16.2.2024

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Bundesverwaltungsgericht (Itävalta)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

15.2.2024

**Valittajat:**

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt  
und Soziales

Bürgerinitiative ”Nein zur Spange Wörth”

A.H. e.a.

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für  
regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

**Vastapuolena oleva viranomainen:**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung  
Landesstraßenplanung – ST3

**Pääasian kohde**

Direktiivin 2009/147/EY 5 artiklan tulkinta – Sellaisten toimenpiteiden  
tehokkuus, joiden tarkoituksena on estää ajoissa tiettyjen metsälintulajien  
tahallinen häirintä tienrakennushankkeen yhteydessä

## **Ennakkoratkaisupyyntö kohde ja oikeusperusta**

SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö

### **Ennakkoratkaisukysymykset**

1. Onko direktiivin 2009/147/EY (lintudirektiivi) 5 artiklaa tulkittava siten, että kyseisen artiklan d alakohtaan sisältyvä tahallisen häirinnän tunnusmerkistö ei täyty, jos tiettyjen lajien yksittäisille yksilöille voi aiheutua häiriötä mutta jos vaikutukset direktiivin 2 artiklassa määritettyihin tavoitteisiin estetään toimenpiteillä, jotka toteutetaan oikea-aikaisesti, asianmukaisessa muodossa ja tehokkaasti?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: onko toimenpiteiden tehokkuuteen liittyvien tieteellisten epäilyjen oltava poissuljettuja siinä mielessä, että tähän riittää tuomioistuimen käyttämän asiantuntijan hyvin perusteltu asiantuntija-arvio, vai onko käytettävissä oltava objektiivista tieteellistä aineistoa näitä toimenpiteitä koskevista hyvistä käytännön kokemuksista?

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

Direktiivin 2009/147/EY 2 ja 5 artikla

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Vuonna 2000 annetun Ala-Itävallan osavaltion luonnonsuojelulain (Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000) 18 §

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Ala-Itävallan osavaltio, jota edusti Amt der Niederösterreichischen Landesregierungin alainen osasto, haki 23.12.2014 päivätyllä kirjeellä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000) 5 §:n mukaista lupaa tienrakennushankkeelle ”Landesstraße L 5181, Spange Wörth”.
- 2 Ympäristövaikutusten arvioinnin jälkeen vastapuolena oleva viranomainen antoi 12.11.2019 päivätyyn päätöksen, jolla myönnettiin lupa hankkeen aloittamiseen ja toteuttamiseen (jäljempänä riidanalainen päätös).
- 3 Tästä päätöksestä tehtiin määräajassa valituksia, joissa tuotiin esille erityisesti direktiiveissä 2009/147/EY ja 92/43/ETY säädettyyn lajien suojeluun liittyviä kysymyksiä. Tästä syystä asiaa käsittelevän tuomioistuimen on muun muassa tutkittava, onko näissä valituksissa väitettyjä hankkeen haitallisia vaikutuksia

lintuihin tosiasiallisesti odotettavissa ja miten ne vaikuttavat siihen, voidaanko hankkeelle myöntää lupa.

- 4 Maassa pesivien kiurun, peltopyyn ja viiriäisen mahdollisia pesimäalueita sijaitsee hankkeen maankäytön ja siitä aiheutuvan melun vaikutusalueella. Melun odotetaan vaikuttavan myös laajalti levinneisiin metsälintuihin. Tämä koskee 35:tä lajia, joihin kuuluvat muun muassa mustarastas, käki ja tammitikka.
- 5 Tuomioistuimen käyttämän luonnonsuojeluasiantuntijan lausunnon mukaan kyseisten lintulajien osalta hankkeen rakentamisen tietyille kuukausille rajaamisen ja hankkeen vaikutusalueen ulkopuolella olevilla alueilla toteutettavien elinympäristöjä parantavien toimien odotetaan olevan tehokkaita; nämä toimenpiteet voidaan myös muotoilla velvoitteiksi.
- 6 Menettelyssä riidanalaista on erityisesti niiden toimenpiteiden tehokkuus, joita hankkeen toteuttaja on ehdottanut tammitikan ja muiden metsälintulajien hyväksi, jotka koskevat metsänparannusta ja vanhojen puiden suojelua vähintään 300 metrin etäisyydellä rakennettavasta tiestä ja joiden käsittämä kokonaispinta-ala on 6,6 hehtaaria.
- 7 Molempien menettelyssä käytettyjen asiantuntijoiden lausuntojen mukaan näiden ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamisesta ei aiheudu kyseisille lajeille häiriötä, joka voisi vaikuttaa merkittävästi lintudirektiivin tavoitteisiin. Niiden mukaan toimenpiteillä ei kuitenkaan ole mahdollista vähentää metsässä, jota hanke konkreettisesti koskee, eläville yksittäisille yksilöille aiheutuvaa häiriötä, mutta ehdotetuilla toimenpiteillä turvataan maassa pesivien lintujen elinympäristö ja edellytykset niiden esiintymiselle.
- 8 Valittajat kiistävät tämän tuomioistuimen käyttämien asiantuntijoiden näkemyksen.
- 9 Ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa pidettiin tämän riita-asian suullisen käsittelyn yhteydessä useita istuntoja.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat**

Hankkeen toteuttajan väitteet:

- 10 Hankkeen toteuttamiseen ei käytetä suoraan tammitikan pesimäalueita, eikä elinympäristöjä siten menetetä. Suunnitellun tielinjauksen ja pesimäalueiden läheisyyden vuoksi on lähdeittävä siitä, että tammitikan pääasialliselle elinympäristölle aiheutuu tilapäisiä haittavaikutuksia metsäalueilla, joiden soveltuvuus elinympäristöksi heikkenee.
- 11 Suunnitellulla vanhojen puiden säilyttämisellä on välittömiä vaikutuksia: kyseisiä puita ei voida enää kaataa. Nämä vanhat puut jäävät siten käyttöön sekä nykyisinä ja mahdollisina lisääntymispaikkoina että ravinnon etsimispaikkoina, ja

tammitikka voi käyttää niitä pysyvästi. Näin turvataan pitkällä aikavälillä sen lisääntymispaikat ja ravinnonsaanti. Vanhojen puiden kaatamatta jättäminen (johon yhdistyy usein tilapäisiä keinotekoisia pesimäpaikkoja) edistää erityisesti elin- ja pesimäpaikkojen lyhytaikaista tarjoamista. Tämä toimenpide on lyhyellä aikavälillä tehokas ja soveltuu siten ekologista toimivuutta (continued ecological functionality) koskevaksi toimenpiteeksi vain, jos metsää tai yksittäisiä puita voidaan seuraavien 3–5 vuoden aikana tosin käyttää niiden kehitysasteen perusteella metsätaloudellisesti mutta tämä jää tekemättä ekologisen toiminnallisuuden jatkuvuutta koskevan toimenpiteen seurauksena. Vanhan puuston kaataminen on lähtökohtaisesti mahdollista toimenpiteen käsittämällä alueilla, koska metsien hakkuukierto (80–120 vuotta) on päättynyt.

- 12 Tammitikka voi hakata koloja vanhoihin puihin, ennen kaikkea kuolleeseen puuainekseen ja kuolleisiin oksiin. Toimenpiteiden toteuttamispaikalle (riittävä etäisyys mahdollisiin häiriön ja vaaran lähteisiin, toimenpiteiden sijainti olemassa olevien tammitikan pesimäalueiden ympäristössä, toimenpiteiden sijainti metsissä, jotka soveltuvat tällä hetkellä erittäin hyvin tammitikan elinympäristöksi, vanhojen puiden laadulle ja määrälle asetetut vaatimukset) ja niiden ajalliselle vaikutukselle asetetut vaatimukset täyttyvät. Tarvittavat rakenteet ovat käytettävissä lyhyellä aikavälillä. Metsäalueita on riittävästi, ja yhteys lajien nykyiseen esiintyvyyteen on olemassa. Kokonaisuutena ottaen hankkeella parannetaan asianomaisten alueiden soveltuvuutta elinympäristöksi siihen tilaan verrattuna, jossa ne olisivat ilman hanketta.

Valittajien väitteet:

- 13 Valittajat kiistävät toimenpiteen kohteena olevien alueiden luontotyyppin laadun sekä siellä olevien vanhojen puiden lukumäärän että tarvittavan kuolleen puuaineksen määrän osalta. Ne kuitenkin kiistävät ensisijaisesti sen, että vanhojen puiden kaatamatta jättämistä ja kuolleen puuaineksen turvaamista koskevalla toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia. Valittajat vetoavat tieteelliseen kirjallisuuteen ja väittävät, että toimenpiteillä voi olla vaikutuksia aikaisintaan keskipitkällä aikavälillä eli 5–10 vuoden kuluessa ja siten vasta kauan tien käyttöönoton jälkeen.
- 14 Tuomioistuimen viimeksi käyttämä asiantuntija katsoo, että sillä edellytyksellä, että toimenpiteissä noudatetaan tiettyjä parametrejä, ne ovat erittäin tehokkaita häiriöiden estämisessä. Hän tukeutuu tässä yhteydessä lähinnä omaan kokemukseensa ja saksalaisten viranomaisten ohjeisiin, joissa otetaan hänen mukaansa huomioon valittajien esille tuoma tieteellinen kirjallisuus. Valittajat väittävät tästä, että näissä tiehankkeista vastaavien viranomaisten toimeksiannosta laadituissa ohjeissa on kyse pelkistä asiantuntijalausunnoista, ja esittävät puolestaan muita asiantuntijalausuntoja tai tulkintoja niistä.
- 15 Asiaa käsittelevän tuomioistuimen tiedustellessa asiaa kyseinen asiantuntija korosti, ettei mikään tue sitä, etteivät toimenpiteet soveltuisi tammitikalle, ja ettei tammitikan lajin ekologiasta ilmene mitään viitteitä, joiden perusteella

toimenpiteiden vaikutusta voitaisiin pitää epätodennäköisenä. Tästä syystä näiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei ole riittävästi perusteltua epäilystä. Asiantuntijan mukaan vielä ei kuitenkaan ole käytössä kattavaa ja asiantuntemukseen perustuvaa seuranta, jolla paitsi hälvennettäisiin kaikki epäilyt myös voitaisiin osoittaa toimenpiteiden tehokkuus. Asiaa käsittelevän tuomioistuimen kysymykseen, onko olemassa yhtään luotettavasti dokumentoitua tapausta, jossa suunnitellut toimenpiteet olisivat estäneet hankkeesta tammitikalle aiheutuvan häiriön, asiantuntija vastasi, että perusteellisesta selvityksestä ja myös kollegoiden kanssa vaihtamistaan kokemuksista huolimatta hän ei löytänyt mitään tällaista yksiselitteistä tutkimusta.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys:

- 16 Aiempaan oikeuskäytäntöön viitaten unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 92/43/ETY (luontotyyppidirektiivi) mukaisesta alueiden suojelusta 12.4.2018 antamassaan tuomiossa *People Over Wind* ym. (C-323/17, EU:C:2018:244), että kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että määritettäessä sitä, onko myöhemmin tarpeen tehdä asianmukainen arviointi suunnitelman tai hankkeen vaikutuksista asianomaiseen alueeseen, selvitysvaiheessa ei ole asianmukaista ottaa huomioon toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään kyseisen suunnitelman tai hankkeen haitalliset vaikutukset asianomaiseen alueeseen tai vähentämään niitä.
- 17 17.4.2018 antamassaan tuomiossa *komissio v. Puola* (C-441/17, EU:C:2018:255, 262 ja 263 kohta) unionin tuomioistuin totesi lintudirektiivin 5 artiklassa säädettyjen kieltojen tarkastelun yhteydessä, että suojeluvollisuudet ovat olemassa jo ennen kuin lintukannan pienentyminen on todettu tai ennen kuin suojellun lintulajin häviämiskaava konkretisoituu ja että nämä päätelmät, jotka koskevat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädettyä lintujen yleistä suojelujärjestelmää, pätevät sitäkin paremmalla syyllä lintudirektiivin 5 artiklan b ja d alakohdassa säädetyn erityisen suojelun puitteissa.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan ei ole viitteitä siitä, että unionin tuomioistuimen toteamuksia, jotka koskevat haittoja ehkäisevien ja lieventävien toimenpiteiden huomioon ottamiselle asetettua kieltoa, voitaisiin soveltaa lajien suojelun alalla. Nämä säännökset eroavat nimittäin toisistaan ratkaisevasti sikäli, että alueiden suojelun alalla (luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toinen virke) luvan myöntämisestä hankkeelle tai suunnitelmalle edeltää ympäristövaikutusten arviointi tai alustava arviointi (tällaisen ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuudesta) (luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke). Vastaavaa alustavaa arviointia ei kuitenkaan ole käytössä lajien suojelun alalla.
- 19 Jos unionin tuomioistuimen mukaan tähän arviointivaiheeseen on sisällyttävä täysimääräinen tarkastelu – jossa otetaan siten huomioon toimenpiteet haittojen

ehkäisemiseksi ja lieventämiseksi –, ei ole mitään syytä katsoa, että lajien suojelun alalla tällaisia toimenpiteitä haittojen ehkäisemiseksi ja lieventämiseksi ei voida ottaa huomioon arviointivaiheessa (nimittäin sen arvioimisessa, täyttyykö kiellon tunnusmerkistö).

- 20 Euroopan komissio ehdottaa Ohjeasiakirjassa luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta (C[2021] 7301 final, 2-67–2-73 kohta), että toimenpiteet, jotka turvaavat alueen ekologisen toimivuuden (ns. CEF-toimenpiteet), täyttävät luontotyyppidirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimukset. Tällä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään minimoimaan tai jopa poistamaan suojeltujen lajien lisääntymis- tai levähdyspaikoille ihmisen toiminnasta aiheutuvat kielteiset vaikutukset. Ekologisen toimivuuden turvaavat toimet voivat olla vaihtoehto silloin, kun toiminnalla on mahdollisia vaikutuksia vain tiettyihin lisääntymis- tai levähdyspaikan alueisiin. Jos lisääntymis- tai levähdyspaikka pysyy ekologisen toimivuuden turvaavien toimien seurauksena vähintään samankokoisena ja säilyttää asianomaisen lajin kannalta samat ominaisuudet, alueen toimivuus, laatu tai koskemattomuus eivät heikkene.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytävällä tuomioistuimella ei ole mitään syytä olla ulottamatta tätä periaatetta koskemaan myös lintudirektiivin 5 artiklan d alakohtaan sisältyvää kieltoa. Tätä tukee myös kyseisen säännöksen sanamuoto, jonka mukaan kiellettyä on ainoastaan häirintä, joka vaikuttaisi merkittävästi kyseisen direktiivin tavoitteisiin. Muu häirintä ei voi edellyttää lintudirektiivin 9 artiklan mukaisen poikkeuksen hyväksymistä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys:

- 22 Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaisen suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisen yhteydessä unionin tuomioistuin käyttää arviointiperustetta, jonka mukaan kaikenlaisen perustellun tieteellisen epäilyn on oltava poissuljettua tai tästä ei saa olla olemassa mitään tieteelliseltä kannalta perusteltua epäilyä. Oikeuskäytännön mukaan tässä arvioinnissa ei saa olla aukkoja ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, jotka ovat omiaan hälventämään kaikenlaisen perustellun tieteellisen epäilyn suunniteltujen töiden vaikutuksista asianomaiseen alueeseen (tuomio 15.6.2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21, EU:C:2023:477, 38 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 23 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei ole löytänyt oikeuskäytäntöä siitä, miten ekologisen toimivuuden säilyttämiseksi toteutettavat haittoja vähentävät ja lieventävät toimenpiteet olisi luokiteltava lajien suojelun yhteydessä.
- 24 Edellä mainitussa komission ohjeasiakirjassa todetaan, että tällaisiin toimenpiteisiin liittyvä ekologisen toimivuuden ylläpitäminen tai parantaminen kyseisten lajien osalta olisi tietysti ”osoitettava selvästi”. Tällaisia toimenpiteitä voidaan käyttää vain, jos käytössä on muodolliset menettelyt sisältävä lupa- tai

suunnittelujärjestelmä ja jos toimivaltaiset viranomaiset voivat arvioida, ovatko toimenpiteet, jotka on toteutettu alueen toimivuuden säilyttämiseksi lisääntymis- tai levähdyspaikkana, riittäviä. Toimenpiteet ovat luontotyyppidirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisia, jos voidaan

suurella varmuudella todeta, että ne ovat riittäviä heikentymisen tai hävittämisen estämiseksi ja että ne voidaan ottaa käyttöön ajoissa ja sellaisessa muodossa, että heikentyminen ja hävittäminen voidaan estää.

- 25 Tämän komission ohjeasiakirjassaan esittämän ehdotuksen sanamuoto mahdollistaisi sen, että vastaavien toimenpiteiden tehokkuutta arvioidaan viranomaisten tai tuomioistuinten käyttämien asiantuntijoiden arvioiden perusteella.
- 26 Jos kuitenkin käytetään unionin tuomioistuimen luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia haittojen vähentämistä ja lieventämistä koskevia toimenpiteitä varten kehittämää arviointiperustetta (ks. tuomio 15.6.2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21, EU:C:2023:477, 38 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), kuva tilanteesta muuttuu.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan ei ensinnäkään ole mitään syytä olla soveltamatta tätä unionin tuomioistuimen vahvistamaa vaatimusta myös ekologisen toimivuuden turvaaviin toimenpiteisiin lajien suojelun yhteydessä. Sekä alueiden että lajien suojelusta säädetään samoissa direktiiveissä, ja molemmissa tapauksissa on kyse mahdollisista, tiukasti tulkittavista poikkeuksista ankarassa suojelujärjestelmässä.
- 28 Unionin tuomioistuimen tämän vaatimuksen osalta käyttämät muotoilut viittaavat siihen, että pelkät asiantuntija-arvot eivät riitä kiellon välttämiseen. Niiden lisäksi vaikuttaa pikemminkin välttämättömältä, että toimenpiteen käytännössä soveltamisen myönteiset vaikutukset on dokumentoitu tieteellisesti niin kattavasti, ettei niiden tehokkuudesta voi olla mitään perusteltua epäilyä. Tässä mielessä arviointiperuste ”ei ole olemassa mitään perusteltua tieteellistä epäilyä” muistuttaa esimerkiksi teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 3 artiklan 10 alakohdassa ”parhaalle käytettävissä olevalle tekniikalle” asetettuja vaatimuksia, joiden mukaan tämän tekniikan on oltava ”käytettävissä”, toisin sanoen sen tehokkuus on testattava ja osoitettava, mikä turvataan kyseisen direktiivin 13 artiklan mukaisella menettelyllä, jossa tehdään BAT-päätelmät.
- 29 Nyt tarkasteltavassa tapauksessa tämä kuitenkin tarkoittaisi sitä, ettei tammitikan osalta ehdotettuja toimenpiteitä voida pitää ekologisen toimivuuden turvaavana toimenpiteenä, koska niiden tehokkuudesta ei ole olemassa tieteellistä dokumentaatiota.