



Muistio

EUS / EU-tuomioistuinasioiden yksikkö

16.4.2024

EUT/60/2024

EUT/60/2024-VNK-4

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 17.-19.4.2024

EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN SEUT 267 ARTIKLAN MUKAINEN ASIA C-784/23, Voore Mets

Kirjallisten huomautusten laatiminen – Lintudirektiivi 2009/147/EY – Metsien hakkuu lintujen pesintäaikana – Lintujen tappamisen, pesien tuhoamisen ja häirinnän kiellon tulkinta

Virolainen tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asiassa, joka koskee lintujen pesintäaikana tehtäviä hakkuita. Ennakkoratkaisupyynnö on koskee lintudirektiivin tulkintaa.

Kansallinen tuomioistuin tiedustelelee muun muassa lintudirektiivin mukaisen lintujen tahallisen tappamisen, pesien ja munien tahallisen tuhoamisen ja pesintäaikaisen lintujen tahallisen häirinnän kiellon tulkintaa tilanteessa, jossa on tarkoitus suorittaa metsänhakkuuta lintujen pesintäaikana.

Muistiossa esitetään, että Suomi katsoisi, että metsätalouden harjoittamisessa ja metsänhakkuissa ei ole kyse lintudirektiivissä tarkoitetuista tahallisista lintujen vahingoittamistoimista. Suomi katsoo, että kyseisten säännösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon lintudirektiivissä mainittu tavoite lintulajien kantojen ylläpitämisestä sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset.

Määräaika kirjallisten huomautusten tekemiselle päättyy 24.4.2024.

Asian tausta ja ennakkoratkaisukysymykset

Virolaisessa tuomioistuimessa vireillä olevien pääasioiden valittajat suorittivat keväällä 2021 hakkuutöitä niille myönnettyjen metsänhakkuulupien nojalla. Toisen valittajan tarkoituksena oli suorittaa päätehakkuuta ja toisen osin päätehakkuuta ja osin harvennushakkuuta.

Ympäristöviranomaisen (keskkonnaamet) päätti toukokuussa 2021 antamallaan määräyksellä keskeyttää molempien valittajien hakkuutyöt lintujen lisääntymisen suojelemiseksi. Toisen valittajan hakkuutyöt määrättiin keskeytettäväksi 31.7.2021 saakka ja toisen 15.7.2021 saakka. Viranomaisen katsoi määräyksissään muun ohella, että oli tieteellisesti todistettu, että

jokaisessa metsässä pesii vähintään yksi lintupari hehtaaria kohti, joten on olemassa todellinen vaara siitä, että hakkuun jatkaminen häiritsee lintujen lisääntymistä ja jälkeläisten kasvatusta ja että pesät tuhoutuvat tai vahingoittuvat. Katselmuksissa toisella kiinteistöllä oli havaittu useita eri lintulajien yksilöitä, jotka erittäin todennäköisesti pesivät samalla alueella, ja todennäköisiä pesimispaikkoja. Toista kiinteistöä koskevassa katselmuksessa oli viranomaisen määräyksen mukaan havaittu, että kiinteistöllä pesii varmasti usean eri lintulajin yksilöitä.

Valittajien valituksissa on kyse ympäristöviranomaisen määräysten lainmukaisuudesta ja valittajan oikeudesta korvaukseen hakkuutöiden keskeyttämisestä aiheutuneesta vahingosta.

Kansallinen tuomioistuin katsoo, että pääasioiden ratkaiseminen edellyttää lintudirektiivin 2009/147/EY tulkintaa ja mahdollisesti myös kannanottoa esillä olevan sääntelyn pätevyyteen. Se on esittänyt unionin tuomioistuimelle muun muassa seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

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 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?

Asiassa sovellettava unionin lainsäädäntö

Lintudirektiivi sisältää seuraavat asiassa merkitykselliset säännökset:

2 artikla

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.

5 artiklan a, b ja d alakohta

Jäsenvaltioiden on toteutettava, kuitenkin 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;

[...]

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

9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelmakohta

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

a) [...]

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

Asian merkitys Suomen kannalta

Lintudirektiivin esillä olevat säännökset on täytäntöönpantu Suomessa muilta osin kuin metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettujen lajien osalta luonnonsuojelulain 8 luvussa (Eliölaajien suojelu), joka sisältää sekä lintulajeja että muita eläinlajeja koskevaa sääntelyä. Unionin tuomioistuimen lintudirektiivistä esittämät tulkinnat vaikuttavat myös siihen, miten lintudirektiivin säännökset täytäntöönpanevia luonnonsuojelulain säännöksiä on kansallisesti tulkittava ja sovellettava.

Suomessa metsänhakkuiden rajoittamisesta lintujen pesintäaikana on annettu erilaisia suosituksia ja ohjeistuksia. Myös metsäsertifiointijärjestelmiin sisältyy pesintäaikaisiin hakkuisiin liittyviä rajoitteita. Suomessa hakkuut painottuvat talvikuukausille, mutta niitä on toteutettu vähemmässä määrin myös lintujen pesintäaikaan. Mikäli unionin tuomioistuin tulkitsisi esillä olevia lintudirektiivin säännöksiä hyvin tiukasti, hakkuut talousmetsissä voisivat estyä käytännössä kokonaan lintujen pesintäajaksi eli useiksi kuukausiksi.

Metsätalouden kannalta olisi vahingollista, jos pesintäaikaisia metsänhakkuita olisi rajoitettava merkittävästi nykyisestä. Uudet pesintäaikaiset rajoitukset yhdistettynä nykyisiin luonnonolosuhteista johtuviin hakkuiden rajoituksiin (kelirikko aika keväisin) muodostaisivat yhdessä pitkän, usean kuukauden pituisen ajanjakson, jolloin hakkuiden suorittaminen voisi käytännössä estyä. Tällä olisi merkittävä kielteinen vaikutus puuta käyttävien laitosten raaka-ainesatavuuteen sekä puunkorjuuta harjoittavien yritysten toimintaedellytyksiin (mukaan lukien työllisyysvaikutukset).

Pesintäaikaan suoritetuilla hakkuilla on merkitystä luonnon ja linnuston monimuotoisuuden sekä lajien yksilöiden selviytymisen kannalta.

Osallistumalla ennakkoratkaisuasian käsittelyyn Suomi voisi osaltaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten unionin tulee tulkitsemaan esillä olevia säännöksiä.

Esitys Suomen kannaksi ja kirjallisten huomautusten päälinjoiksi

Suomen kanta

Suomi ottaisi kantaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

Suomi katsoisi, että lintudirektiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdasta tulee tulkita siten, että metsätalouden harjoittamisessa ja metsänhakuissa ei ole kyse kyseisissä säännöksissä tarkoitetuista tahallisista lintujen vahingoittamistoimista. Mainittujen lintudirektiivin 5 artiklan säännösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon lintudirektiivin 2 artiklassa mainittu ta-

voite lintulajien kantojen ylläpitämisestä sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologiaa, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset.

Pääasialliset perustelut

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että lintudirektiivin 5 artiklassa vaaditaan, että jäsenvaltiot hyväksyvät aukottomat ja tehokkaat lainsäädännölliset puitteet panemalla täytäntöön konkreettiset ja erityiset suojelutoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa lintudirektiivissä mainittujen kieltojen tehokas noudattaminen. Unionin tuomioistuin on myös vahvistanut, että lintudirektiivin 5 artiklassa tarkoitettujen kieltojen soveltamista ei ole rajattu lajeihin, jotka on lueteltu lintudirektiivin liitteessä I.

Lintudirektiivin 5 artiklan a, b ja d alakohdassa edellytetään niissä mainittujen lajien vahingoittamisen muotojen kieltämistä silloin kuin toiminta on *tahallista*. Lintudirektiivin 5 artiklassa tarkoitettua tahallisuuden käsitteestä ei ole tähänastisessa oikeuskäytännössä nimenomaisesti lausuttu.

Suomen hallitus huomauttaa, että metsänhakkuiden tarkoituksena ei voida katsoa olevan lintujen tappaminen tai lintujen pesien ja munien tahallinen tuhoaminen tai vahingoittaminen taikka lintujen tahallinen häirintä. Talousmetsät muodostavat aina joillekin luonnossa esiintyville lintulajeille pesintään sopivia, kasvillisuudeltaan ja muilta luonnonolosuhteiltaan vaihtelevia elinympäristöjä. Yksittäisellä metsänhakuulla vaikutetaan aina joidenkin yleisesti alueella esiintyvien luonnonvaraisten lajien yksilöiden lisääntymiseen käyttämien elinympäristöjen tilaan. Käytännössä sitä mahdollisuutta, että hakattavalla alueella voisi pesiä luonnonvaraisia lintuyksilöitä, jonka pesintää hakkuu voisi vähintäänkin häiritä, ei voida useinkaan ennalta poissulkea kohtuullisin toimin. Vahingon aiheuttaminen linnuille, pesille tai munille ei kuitenkaan ole toiminnan pyrkimyksenä.

Suomen hallitus kiinnittää huomiota myös julkisasiamies Kokottin asiassa *Skydda Skogen* esittämiin näkökohtiin lintudirektiivin tulkinnasta. Julkisasiamies on katsonut, että luontodirektiivin kohdalla tahallisuudesta esitettyä tulkintaa ei ole perusteltua täysimääräisesti ulottaa lintudirektiivin tulkintaan.

Kuten julkisasiamies on tuonut esille, luontodirektiivin sääntely poikkeaa olennaisin tavoin lintudirektiivin sääntelystä. Luontodirektiivissä säädetään tiettyjä, pääsääntöisesti hyvin harvinaisia lajeja koskevasta tiukasta suojelujärjestelmästä. Lintudirektiivin 5 artiklassa säädettyjä kieltoja sovelletaan sen sijaan kaikkiin Euroopassa luonnonvaraisina eläviin lintulajeihin. Kieltojen soveltamisalaan kuuluvat siis lähtökohtaisesti myös tavalliset lintulajit, joita esiintyy laajasti. Toisin kuin luontodirektiivin 12 artiklassa, lintudirektiivin 5 artiklassa ei velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön ”tiukkaa suojelujärjestelmää” vaan ”yleinen suojelujärjestelmä”.

Julkisasiamies on niin ikään kiinnittänyt huomiota siihen, että lintudirektiivin 9 artiklassa määritetään 5 artiklasta poikkeamisen tilanteet suppeammin kuin luontodirektiivissä, jonka 16 artiklassa sallitaan nimenomaisesti poikkeaminen 12 artiklasta esimerkiksi omaisuuden suojaamiseksi tai erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn perusteella.

Luontodirektiivi poikkeaa lintudirektiivistä suojelujärjestelmän lisäksi merkittävästi siltä osin, että luontodirektiivissä säädetään eläin- ja kasvikantojen suotuisan suojelun tasosta.

Luontodirektiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen. Suotuisan suojelun tason sisältö on määritelty direktiivissä. Lintudirektiivissä säädetään puolestaan lintukantojen ylläpitämisestä sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, sekä kantojen mukauttamisesta tähän tasoon (2 artikla).

Suomen hallitus katsoo, että edellä esitetyt näkökohdat on perusteltua ottaa esillä olevan asian arvioinnissa huomioon. Hallitus katsoo, että lintudirektiivin 2 artiklan perusteella direktiivin tarkoituksena on ollut säätää järjestelmästä, joka ottaa tasapainoisesti huomioon sekä ekologisesti, tieteellisesti ja sivistykselliset että taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset. Tulkinta, jonka perusteella lintujen pesintäaikaiset hakkuut estyisivät kokonaan, ei sopisi yhteen tämän tavoitteen kanssa. Lintudirektiivin tarkoituksen saavuttaminen puoltaa siten sitä, ettei 5 artiklalle anneta tarpeettoman tiukkaa tulkintaa.

Kaikki edellä mainitut seikat puoltavat sitä, että lintudirektiivin 5 artiklan säännöksiä tulkittaessa metsätalouden harjoittamista ja metsänhakkuita ei tulisi katsoa säännöksessä tarkoitetuksi tahallisiksi lintujen vahingoittamistoimiksi. Lintudirektiivin 5 artiklan kiellon piiriin voisivat kuitenkin kuulua sellaiset harvinaiset tilanteet, joissa hakkuiden yhteydessä täysin tietoisesti ja tarkoituksella tehtäisiin artiklassa tarkoitettuja vahingoittamistoimia esimerkiksi hakkaamalla tiedossa olevat lintujen pesäpuut.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet MMM:n, YM:n ja VNK:n edustajat.

Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaoston kirjallisessa menettelyssä 15.-16.4.2024.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi laatii unionin tuomioistuimelle kirjalliset huomautukset edellä esitettyjä päälinjoja noudattaen.

Lainsäädäntöneuvos

Mervi Pere

Lainsäädäntösihteeri

Liina Hyttinen