

Pesimärauha – lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän  
toimeenpano ja metsätaloustoiminta Suomessa

Anniina Kaikkonen  
Helsingin yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Maisterintutkielma  
Ympäristöoikeus  
Ohjaaja: Kai Kokko

## **TIIVISTELMÄ**

**Tiedekunta:** Oikeustieteellinen tiedekunta

**Koulutusohjelma:** Oikeustieteen maisteri

**Opintosuunta:** Ympäristöoikeus

**Tekijä:** Anniina Kaikkonen

**Työn nimi:** Pesimärauha – lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän toimeenpano ja metsätaloustoiminta Suomessa

**Työn laji:** Maisterintutkielma

**Kuukausi ja vuosi:** Huhtikuu 2022

**Sivumäärä:** 83

**Avainsanat:** ympäristöoikeus, lintudirektiivi, luonnonsuojelulaki, metsätalous, yleinen suojelujärjestelmä, lintujen suojelusäännökset, EU-oikeuden toimeenpano

**Ohjaaja tai ohjaajat:** Kai Kokko

**Säilytyspaikka:** Helsingin yliopiston kirjasto

### **Tiivistelmä:**

Tässä tutkielmassa tutkitaan lainopin keinoin lintudirektiivin yleistä suojelujärjestelmää ja siitä poikkeamista koskevien lintudirektiivin artikloiden 5 ja 9 kansallista toimeenpanoa Suomessa. Kansallisen toimeenpanon tehokkuutta analysoidaan esittämällä kysymys siitä, suojellaanko Suomessa rauhoitettuja lintuja lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteen mukaisesti metsätaloustoiminnan aiheuttamalta häiriöltä erityisesti lintujen ollessa haavoittuvaisia lisääntymisaikana. Tutkielmassa tuotetaan käytännöllisen lainopin keinoin tulkintasuositus lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden kansallista toimeenpanoa koskevista luonnonsuojelulain säännöksistä.

Tutkielmassa havaittiin, etteivät lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden toimeenpanemiseksi säädetyt luonnonsuojelulain säännökset takaa yleisen suojelujärjestelmän tehokasta toimeenpanoa metsätalouden toimialalla. Tämä johtuu ensisijaisesti näistä säännöksistä tehdyistä tulkinnoista, mutta myös puutteista lainvalmistelussa. Toimeenpanon puutteellisuuteen vaikuttavat keskeisesti etenkin seuraavat tekijät. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkiellot soveltuvat myös toimintaan, jolla ei tavoitella häirintää, ja tällaista toimintaa on esimerkiksi metsätaloustoiminta. Suomessa metsätaloustoiminnan ei kuitenkaan tulkita aiheuttavan lintudirektiivin 5 artiklassa tai sen toimeenpanemiseksi säädetyssä luonnonsuojelulain 39.1 §:ssä kiellettyä tahallista häirintää, sillä toiminnan tarkoituksena ei ole häirinnän aiheuttaminen. Lisäksi lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkielloista tulee Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan voida poiketa vain lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden mukaisesti. Luonnonsuojelulain 48.1 §:ään säädetty metsätalouden yleispoikkeamislupa sekä luonnonsuojelulain 48.3 §:stä vallitseva tulkinta mahdollistavat kuitenkin häirintäkielloista poikkeamisen metsätaloustoiminnan harjoittamiseksi ilman lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden soveltamista.

Lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden puutteellisen toimeenpanon korjaamiseksi tutkielmassa korostetaan etenkin EU-oikeuden tulkintavaikutuksen merkitystä lainsoveltamistilanteissa. Luonnonsuojelulain säännöksiä tulisi tulkita mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden mukaisesti, jotta lintudirektiivin tarkoituksen vastaisilta seuraamuksilta voidaan välttyä. Lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden sääntelytavoitteet tulee voida kansallisesti toimeenpanna tehokkaasti ja sitovasti. Tutkielman tulkintasuositus ja sille esitettävät toteuttamiskeinot pyrkivät lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän tehokkaaseen vaikutukseen ja rauhoitettujen lintulajien suojelun toteutumiseen EU-oikeuden mukaisesti myös metsätalouden toimialalla tapahtuvassa toiminnassa.

## SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet .....	i
1 Johdanto.....	1
1.1 Johdatus aiheeseen .....	1
1.2 Keskustelua aiheesta eduskunnassa .....	4
1.3 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset .....	8
1.4 Tutkielman rakenne ja käytetyt menetit .....	11
1.5 Luonnonsuojeludirektiiveistä.....	13
1.5.1 Lintu- ja luontodirektiivit .....	13
1.5.2 Lintu- ja luontodirektiivien tulkintakeinoista.....	16
2 Lintudirektiivin 5 artikla.....	17
2.1 Lintudirektiivin yleinen suojelujärjestelmä .....	17
2.2 Tahallisuusedellytyksen tulkinta.....	18
2.3 Merkittävyysedellytyksen tulkinta.....	22
2.4 Yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoite .....	27
2.5 Lintudirektiivin 5 artiklan kansallinen toimeenpano Suomessa .....	29
2.5.1 Yleinen suojelujärjestelmä luonnonsuojelulaissa.....	29
2.5.2 Kansallisen toimeenpanon arvioiminen .....	34
2.5.3 Lintudirektiivin 5 artiklan kansallinen toimeenpano Ruotsissa .....	35
2.5.4 Luonnonsuojelulain uudistushankkeen yleistä suojelujärjestelmää koskevat ehdotukset.....	37
3 Lintudirektiivin 9 artikla.....	38
3.1 Perusteet yleisestä suojelujärjestelmästä poikkeamiselle .....	38
3.2 Poikkeamislupajärjestelmän sääntelytavoite .....	38
3.3 Lintudirektiivin 9 artiklan kansallinen toimeenpano Suomessa .....	39
3.3.1 Luonnonsuojelulain poikkeamislupajärjestelmä .....	39
3.3.2 LSL 48 §:n 3 momentin tulkintaongelma .....	43
3.3.3 Kansallisen toimeenpanon arvioiminen .....	50
3.3.4 Luonnonsuojelulain uudistushankkeen poikkeamislupajärjestelmää koskevat ehdotukset.....	51
4 Metsätalouden käytännöt Suomessa .....	53
4.1 Metsätalouden oikeudellinen sääntely .....	53
4.2 Soft law -normien merkitys lintudirektiivin toimeenpanossa.....	57
4.3 Metsäalan vapaaehtoiset käytännöt ja rauhoitettujen lintujen suojelu.....	58

4.3.1 Kesähakkuutyöryhmän muistio.....	58
4.3.2 Metsäalan soft law -normit.....	60
5 Lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden kansallisen toimeenpanon puutteellisuus .....	67
5.1 Johtopäätökset.....	67
5.2 Kysymys lintudirektiivin artikloiden välittömästä vaikutuksesta.....	70
5.2.1 Välittömän vaikutuksen edellytykset .....	70
5.2.2 Voidaanko lintudirektiivin 5 ja 9 artikloita soveltaa suoraan?.....	74
6 Tulkintasuositus ja sen toteuttamistavat .....	78
7 Lopuksi .....	83

## **Lähteet**

### **VIRALLISLÄHTEET**

#### Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin Perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/c 202/01).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (lintudirektiivi).

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (luontodirektiivi).

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (2007/c 306/01).

#### Kotimainen lainsäädäntö

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta 24.6.2004/553.

Luonnonsuojeluasetus 14.2.1997/160.

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Metsäkeskuslaki 6.5.2011/418.

Metsälaki 12.12.1996/1093.

Metsästyslaki 28.6.1993/615.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Vanha luonnonsuojelulaki 71/1923.

Vesilaki 27.5.2011/587.

#### Ulkomainen lainsäädäntö

Artskyddsförordning 2007:845 (Ruotsi).

Looduskaitseadus RT I 2004, 38, 258 (Viro).

Metsaseadus RT I 2006, 30, 232 (Viro).

#### Muu virallisaineisto

Betänkande av artskyddsutredningen SOU 2021:51 (Ruotsi).

Eduskunnan kirjallinen kysymys 718/2001 vp.

Eduskunnan kirjallinen kysymys 1305/2010 vp.

Eduskunnan kirjallinen kysymys 592/2018 vp.

Eduskunnan kirjallinen kysymys 163/2021 vp.

Esko, Hyvärinen – Juslén, Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija: Suomen lajien uhanalaisuus, Punainen kirja. Ympäristöministeriö 2019.

Euroopan komissio: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, Final version, February 2007

Euroopan komissio: Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta, Bryssel 12.10.2021 C (2021) 7301 final. (Euroopan komissio 2021)

Euroopan komission kirje SG 2000 D/105521, 28.7.2000.

Euroopan komission kirje SG 2001 D/290132, 24.7.2001.

HE 79/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 218/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsälain muuttamisesta.

HE 44/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 75/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta.

Helsingin kaupungin rakennusvalvonta: Puiden kaataminen tonteilta. Helsingin rakennusvalvonnan ohje, marraskuu 2015.

Julkisasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotus 29. päivänä tammikuuta 2004 (1), asia C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Julkisasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotus 10. päivänä syyskuuta 2020 (1), yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, Föreningen Skydda Skogen ym. v. Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Julkisasiamies L. A. Geelhoedin ratkaisuehdotus 9. päivänä syyskuuta 2004 (1), asia C-79/03, Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta.

Karmenu Vellan vastaus kirjalliseen kysymykseen 2.8.2018, E-003262/2018 (ASW).

Kaukonen, Maarit – Eskola, Timo – Herukka, Ilkka – Karppinen, Hanna – Karvonen, Lauri – Korhonen, Ilkka – Kuokkanen, Panu – Ervola, Asta (toim.): Ympäristöopas. Metsätalous Oy, Metsähallitus 2018.

Kesähakkuutyöryhmä: muistio MMM 2000:8. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja, 31.3.2000.

Luonnonsuojelulakityöryhmän mietintö, Ehdotus uudeksi luonnonsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi lakimuutoksiksi, Ympäristöministeriö 3/1994.

Länsineva, Pekka: Selvitys ympäristöministeriölle, Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset, 2012.

Maa- ja metsätalousministeriö: Kansallinen metsäohjelma 2010. MMM:n julkaisuja 2/1999.

Maa- ja metsätalousministeriö: Kansallinen metsästrategia 2025. Maa- ja metsätalousministeriö 6/2015.

Metsäkeskus: Ohje metsänkäyttöilmoituksen tarkistamiseen, 31.5.2021.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/1996 vp.

Pirkanmaan ELY-keskus: Suosituksia lintujen pesimärauhan turvaamiseksi, 3/2014.

Sirpa Pietikäisen kirjallinen kysymys komissiolle 15.6.2018, E-003262–18.

Tapio: Metsänhoidon suositukset. Tapion julkaisuja 31.5.2019.

Vastaus eduskunnan kirjalliseen kysymykseen 718/2001 vp.

Vastaus eduskunnan kirjalliseen kysymykseen 1305/2010 vp.

Vastaus eduskunnan kirjalliseen kysymykseen 592/2018 vp.

Vastaus eduskunnan kirjalliseen kysymykseen 163/2021 vp.

Ympäristöministeriö: Luonnos LSL:n hallituksen esityksestä 25.11.2021.

## **KIRJALLISUUS**

Alanen, Jouni – Marttinen, Kari: Lintu- ja luontodirektiivien välitön vaikutus ja suomalainen oikeuskäytäntö. Ympäristöjuridiikka 2–3/1997, s. 43–83.

Alanen, Jouni – Marttinen, Kari: Vielä lintu- ja luontodirektiivien välittömästä vaikutuksesta, eli onko ruoho vihreämpää englanniksi kirjoitetussa tekstissä? Ympäristöjuridiikka 2/1998, s. 42–46.

Beunen, Raoul – Van der Knaap, Wim – Biesbroek, Robbert: Implementation and Integration of EU Environmental Directives. Experiences from the Netherlands. Environmental Policy and Governance, vol. 19 (1) 2009, s. 57-69.

Burrows, Noreen – Greaves, Rosa: The Advocate General and EC law. Journal of Law and Society Vol. 35, No. 4 2008, s. 583-589.

Börzel, Tanja A.: Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union. Journal of European Public Policy vol. 7 2000, s. 141–162.



- Darpö, Jan: Soppa eller soppar i skogen? Om EU-rätten och artskyddet i skogen. *Europarättslig tidskrift* 2021, s. 472–496.
- Downess, Anthony – Hilson, Chris: Making Sense of Rights: Community Rights in E.C. Law. *European Law Review* (vol. 24) 1999, s. 121–138.
- Hedemann-Robinson, Martin: Enforcement of European Union environmental law, Legal issues and challenges, Routledge-Cavendish 2007.
- Jans, Jan: European Environmental Law. Second revised edition. Europa Law Publishing. Groningen 2000.
- Jans, Jan – Vedder, Hans: European Environmental Law: After Lisbon. Europa Law Publishing. Groningen 2012.
- Jantunen, Jorma – Leskinen, Paula – Liukko, Ulla-Maija – Raunio, Anne – Turunen, Topi: Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020.
- Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita, Helsinki 2001.
- Kangasmaa, Sinikka: Hallintopakkoasian käsittelyn ja relaatioiden peruskysymyksiä. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2019, s. 30–51.
- Kirton, John J. – Trebilcock, Michael J.: Introduction: Hard Choices and Soft Law in Sustainable Global Governance. Teoksessa Kirton, John J. – Trebilcock, Michael J (toim.): *Hard Choices, Soft Law. Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*. Ashgate 2004
- Kokko, Kai: Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. *Lakimies* 3/2011, s. 475–503.
- Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita 2017.
- Kuusiniemi, Kari: EY-ympäristöoikeuden soveltamisesta hallintotuomioistuimissa. *Ympäristöjuridiikka* 1/1999, s. 8–30.
- Kuusiniemi, Kari: Natura 2000 -verkoston oikeusvaikutukset. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2000, s. 10–50.
- Kiviniemi, Matti: *Metsäoikeus*, Metsäkustannus Oy 2015.
- Krämer, Ludwig: The Implementation of Community Environmental Directives Within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine. *Journal of environmental law* 1991 Vol.3 (1), s. 39–56.
- Lehtinen, Lasse Juhani: *Metsälainsäädäntö ja ympäristönsuojelu*. Yliopistopaino Helsinki 1998.

- Lehtiniemi, Teemu – Toivanen, Tero – Södersved, Jan (toim.): Linnuston tila Suomessa, Birdlife Suomi 2021.
- Metsäteho: Kesähakkuiden vähentämisen merkitys teollisuuden raaka-ainehuollolle, Metsätehon raportti 92, 29.5.2000.
- Metsäteho: Metsienkäsittely ja linnusto. Helsinki 2002.
- Määttä, Kalle: Metsälaki pähkinänkuoressa. Edilex-sarja 2021/21.
- Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII:2005, s. 337–460.
- Määttä, Tapio: Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämisessä. Teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo (toim.): Puhuri käy, Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Edita 2009.
- Määttä, Tapio: Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomariniideologiassa. Edilex 2012.
- Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2016.
- Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053.
- Määttä, Tapio – Tolvanen, Matti – Kolehmainen, Antti – Kosonen, Jonna – Väättänen, Ulla – Keinänen, Anssi: Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden laitos, Joensuu 2018.
- Nordberg, Lauri: Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivien eräiden säännösten välittömästä oikeusvaikutuksesta. Ympäristöjuridiikka 1/1997, s. 12–17.
- Nyssens, Harold – Lackhoff, Klaus: Direct effect of directives in triangular situations. European law review Vol.23 (5) 1998, s. 397–413.
- Ojanen, Tuomas: EY:n oikeuden horisontaalinen välitön oikeusvaikutus. Lakimies 6–7/1999, s. 1070–1079.
- Oksanen, Vesa: Uudistushakkuiden linnustovaikutukset, Aalto-yliopiston opinnäyte 1999. Tutkielmasta on saatavilla tiivistelmä: [<https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/87465>].
- Pappila, Minna: Metsäsertifiointi – itsesääntelyä vai markkinointia? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008. Edilex 2009.

- Pappila, Minna: Metsien käytön paradigmat ja legitimizeetti. Ympäristöpolitiikka ja -oikeus IV 2010, s. 7–98
- Pappila, Minna: Summer loggings and bird protection: On regulation and derogations. Review of European, comparative & international environmental law, 2019–07, Vol.28 (2), s. 210–216.
- Pölönen, Ismo: Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen YVA-linjaukset direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä. Oikeus 1/2006, s. 35–53.
- Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 280. Jyväskylä 2007.
- Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020.
- Reunanen, Pasi: Liito-orava lainsäädännössä – Ekologis-juridinen näkökulma lajisuojeluun. Ympäristöjuridiikka 1/2006, s. 34–63.
- Senden, Linda: Soft Law in European Community Law. Hart Publishing 2004.
- Similä, Jukka: Luonnonsuojelulaki. Kauppakaari, Helsinki 1997.
- Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hilden, Mikael – Anttila, Susanna: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi: Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen Ympäristö 27/2010.
- Suvantola, Leila: Päänvaivaa lajisuojelussa. Ympäristöjuridiikka 1/2001, s. 35–50.
- Suvantola, Leila: Lupa tappaa. Defensor Legis N:o 4/2003, s. 668–696.
- Suvantola, Leila: Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista, Oikeustiede – Jurisprudencia XXXVII. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2004, s 97–173.
- Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole: Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Edita 2006.
- Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Edita 2011.
- Sobotta, Christoph: The Impact of Species Protection on Land Use Planning via the Environmental Assessment: Towards a More Proactive Approach? Routledge 2014.
- Tolvanen, Jukka Pekka: Maankäytön luonnonsuojellinen sääntely. Jyväskylä 1998.
- Virkkala, Raimo – Lehikoinen, Aleks – Rajasärkkä, Ari: Can protected areas buffer short-term population changes of resident bird species in a period of intensified forest harvesting? Biological Conservation vol. 244 4/2020.

Vuorinen, Katariina: Sääntelyn purkamisen vaikutus liito-oravan suojelukäytäntöihin – Voivatko hakkuiden toteuttajat hallita lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajaamisen ekologis-juridisia haasteita? Ympäristöjuridiikka 2–3/2017, s. 73–107.

Wils, Wouter: The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive. *Journal of environmental law* 1994 Vol.6 (2), s. 219–242. (Wils 1994)

Wils, Wouter: La protection des habitats naturels en droit Communautaire. *Cahiers de Droit Européen* 1994 n:o. 3–4, s. 398–430. (Wils 1994a)

## ELEKTRONISET LÄHTEET

Estonian Chancellor of Justice: Application of the Nature Conservation Act, Us 6/07/2019 no 7-4/190856/1902927. [<https://www.eestimetsaabiks.ee/wp-content/uploads/2019/07/Estonian-Chancellor-of-Justice-on-nesting-peace-and-logging.pdf>] (haettu 22.3.2022)

Euroopan komissio: Report from the Commission 2019 - EU 28 countries factsheet. [[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-commission-2019-eu-28-countries-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-commission-2019-eu-28-countries-factsheet_en.pdf)] (haettu 12.3.2022)

Euroopan komissio: EU biodiversity strategy for 2030: bringing nature back into our lives. Ympäristöasioiden pääosasto 2021. [<https://data.europa.eu/doi/10.2779/048>] (haettu 12.3.2022) (Euroopan komissio 2021a)

Frilander, Jenni: Tutkimus: Metsien linnut vähenivät, kun hakkuut lisääntyivät, Yle 21.4.2020. [<https://yle.fi/uutiset/3-11314846>] (haettu 12.3.2022)

Hohteri, Henrik: Metsäyhtiöt: Lintujen huomioimisesta voidaan sopia jo puukaupan yhteydessä – "Metsänomistaja on se joka päättää", *Maaseuduntulevaisuus* 15.06.2018. [<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/artikkeli-1.255835>] (haettu 3.3.2022)

Kari, Emma: Kesähakkuut vaarantavat lintujen pesinnän, *Vihreät* 21.5.2020. [<https://www.vihreat.fi/ajankohtaista/kesahakkuut-vaarantavat-lintujen-pesinnan/>] (haettu 4.1.2022)

Luonnonvarakeskus: Metsänomistus. [<https://www.luke.fi/tietoa-luonnonvaroista/metsa/metsanomistus/>.] (haettu 4.1.2022)

Luonnonvarakeskus: Tilastotietokanta. [<https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/>] (haettu 10.3.2022)

Luontoliitto: Älä kaada pesämetsää, 8.5.2008. [<http://www.luontoliitto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/ala-kaada-pesa-metsa-a-175>] (haettu 4.1.2022)

Metsonpolku: METSO-oppaat. [<https://www.metsonpolku.fi/fi-FI/Aineistot/Oppaat>] (haettu 13.3.2022)

- Metsä Forest: Metsä Group lisää sulan maan hakkuita.  
[<https://www.metsaforest.com/fi/Vinkit-ja-faktat/Pages/Miljoonan-motin-haaste.aspx>]  
(haettu 3.3.2022, kirjoitusta ei päivätty)
- Metsä Forest: Metsänomistajan monimuotoisuusteot.  
[<https://www.metsaforest.com/fi/Metsanhoito/monimuotoisuus/Pages/default.aspx>]  
(haettu 13.3.2022, kirjoitusta ei päivätty)
- Metsä Forest: Metsätöissä otetaan linnut huomioon.  
[<https://www.metsaforest.com/fi/Vinkit-ja-faktat/Pages/Metsatoissa-otetaan-linnut-huomioon.aspx>] (haettu 13.3.2022, kirjoitusta ei päivätty)
- Metsäteho: Metsänkäsittely ja linnusto -opas, 25.6.2020.  
[<https://puuhuolto.fi/metsankasittely-ja-linnusto/>] (haettu 14.3.2022)
- Pape-Mustonen, Terhi – Latokartano, Maria: Birdlife Suomen asiantuntijan mukaan kesähakkuissa tuhoutuu vuositasolla kymmeniä tuhansia pesintöjä – Aarre: Näin huomioit linnut metsänhoidossa, Maaseuduntulevaisuus 18.4.2020.  
[<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/artikkeli-1.1067565>] (haettu 20.1.2022)
- PEFC-metsäsertifiointin standardityöryhmä: Tarkistettavana olevien PEFC-kriteerien ensimmäisen luonnosversion kommentit, 24.6.2020. [<https://pefc.fi/wp-content/uploads/2016/06/PEFC-FI-Ensimm%C3%A4isen-kommenttikierroksen-satoa-20200625.pdf>] (haettu 4.1.2022)
- PEFC Suomi – Suomen Metsäsertifiointi ry: Metsien kestävän hoidon ja käytön vaatimukset, PEFC FI 1002:2022. [[https://pefc.fi/wp-content/uploads/2022/02/PEFC-FI-1002\\_2022-SUO-20220216.pdf](https://pefc.fi/wp-content/uploads/2022/02/PEFC-FI-1002_2022-SUO-20220216.pdf)] (haettu 9.3.2022)
- Pickstone, Simon: EU court sticks to strict interpretation of Birds Directive in Swedish logging case, ENDS Europe 8.3.2021.  
[<https://www.endseurope.com/article/1709395/eu-court-sticks-strict-interpretation-birds-directive-swedish-logging-case>] (haettu 4.1.2022)
- Pietikäinen, Sirpa: Suomi rikkoo EU-oikeutta lintujen suojelussa, 11.11.2018.  
[<https://puheenvuoro.uusisuomi.fi/sirpapietikainen/264013-suomi-rikkoo-eu-oikeutta-lintujen-suojelussa/>] (haettu 6.1.2022)
- Skydda Skogen Remissvar M2021/01219, 25.10.2021.  
[<https://www.regeringen.se/4ab27b/contentassets/8e9ede25862c4f85a458ddcd3b90c136/skydda-skogen.pdf>] (haettu 2.3.2022)
- Suomen lajitietokeskus: lajihaku. [<https://laji.fi/taxon/list?onlyFinnish=true>] (haettu 10.3.2022)
- Suomen FSC-yhdistys: Suomen FSC-standardi, Suomalainen hyvän metsänhoidon standardi, 12.5.2011. [<https://fi.fsc.org/sites/default/files/2021-04/Suomen%20FSC%20standardi%2012%2005%202011.pdf>] (haettu 2.3.2022)
- Suomen luonnonsuojeluliitto: EU:n tuomioistuin: kesähakkuita tulee rajoittaa eläinten pesintöjen turvaamiseksi, 5.3.2021. [<https://www.sll.fi/2021/03/05/eun-tuomioistuin-kesahakkuita-tulee-rajoittaa-elainten-pesintojen-turvaamiseksi/>] (haettu 4.1.2022)

- Suomen Luonto: PEFC-sertifikaatti ei metsäluontoa auta, 23.8.2020. [<https://suomenluonto.fi/pefc-sertifikaatti-ei-metsaluontoa-auta/>] (haettu 20.1.2022)
- Suomen ympäristökeskus: Suomen lajisto jatkaa uhanalaistumista, 2019. [<https://www.syke.fi/download/noname/%7B5465631D-03FD-4276-BDEE-83DFA19BEE73%7D/144496>] (haettu 4.1.2022)
- Suopanki, Kaisu: Top-5 syyt, jotka uhkaavat luonnon monimuotoisuutta – ja miten niiltä vältytään, Yle 13.03.2019. [<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2019/03/13/top-5-syyt-jotka-uhkaavat-luonnon-monimuotoisuutta-ja-miten-niilta-valtytaan>] (haettu 12.3.2022)
- Tanskanen, Jari: Metsäyhtiöt innostuivat kesähakkuista - "Kaikki kalusto on käytössä", Yle 21.7.2015. [<https://yle.fi/uutiset/3-8171391>] (haettu 3.3.2022)
- UPM Metsä: Uusi ohje turvaa sääksen elinympäristöjä metsänhoidossa, 18.12.2017. [<https://www.upmmetsa.fi/tietoa-ja-tapahtumia/uutiset/2017/saaksen-pesinta-alue-ohje/>]
- Veistola, Tapani: Kesähakkuut eivät olekaan laillisia, IlkkaPohjalainen 2.7.2019. [<https://ilkkapohjalainen.fi/mielipide/yleisolta/lukijoilta-kesahakkuut-eivat-olekaan-laillisia-1.3010261>]. (haettu 5.1.2022)
- Ylen ympäristötietopalvelu: Kesähakkuista tappioita metsänomistajille, Yle 16.10.2001. [<https://yle.fi/uutiset/3-5113680>] (haettu 4.1.2022)
- Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu: Euroopan unionin luonnon tila arvioitu – vain joka neljännen lajin tilanne suotuisa, 5.11.2020. [[https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan\\_unionin\\_luonnon\\_tila\\_arvioitu\\_\\_\(59091\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_unionin_luonnon_tila_arvioitu__(59091))] (haettu 22.3.2022)

## **OIKEUSKÄYTÄNTÖ**

### Euroopan unionin tuomioistuimien

- C-28–30/62, Da Costa en Schaake, Jacob Meijer ja Hoechst-Holland v. Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:6.
- C-6/64, Flaminio Costa v. E.N.E.L, EU:C:1964:66.
- C-41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, EU:C:1974:133.
- C-51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, EU:C:1977:12.
- C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, EU:C:1978:49.
- C-283/81, Sri CILFIT v. Ministero della sanità ja Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità, EU:C:1982:335.
- C-14/83, Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153.
- C-152/84, M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, EU:C:1986:84.

C-222/84, Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, EU:C:1986:206.

C-236/85, komissio v. Alankomaat, EU:C:1987:436.

C- 262/85, komissio v. Italia, EU:C:1987:340.

C-252/85, komissio v. Ranska, EU:C:1988:202.

C-412/85, komissio v. Saksa, EU:C:1987:370.

C-247/85, komissio v. Belgia, EU:C:1987:339.

C-339/87, komissio v. Alankomaat, EU:C:1990:119.

C-103/88, Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano, EU:C:1989:256.

C-131/88, komissio v. Saksa, EU:C:1991:87.

C-57/89, komissio v. Saksa, EU:C:1991:89.

C-80/89, Erwin Behn Verpackungsbedarf GmbH v. Hauptzollamt Itzehoe, EU:C:1990:269.

C-106/89, Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA, EU:C:1990:395.

C-89/90, A. Verholen and others v. Sociale Verzekeringsbank Amsterdam, EU:C:1991:314.

C-355/90, komissio v. Espanja, EU:C:1993:331.

C-236/92, Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava and others v. Regione Lombardia and others, EU:C:1994:60.

C-431/92, komissio v. Saksa, EU:C:1995:260.

C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages ym. v. Préfet de Maine-et-Loire ja Préfet de Loire-Atlantique, EU:C:1994:10.

C-312/93, Peterbroeck, Van Campenhout ja Cie SCS v. Belgia, ECLI:EU:C:1995:437.

C- 118/94, WWF Italia v. Regione Veneto, EU:C:1996:86.

C-129/94, Audiencia Provincial de Sevilla v. Ruiz Bernáldez, EU:C:1996:143.

C-149/94, Didier Vergy, EU:C:1996:37.

C-44/95, Regina v. Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds, EU:C:1996:297.

C-72/95, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV ym. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, EU:C:1996:404

C-10/96, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL ja Société d'études ornithologiques AVES ASBL v. Vallonian hallintoalue, EU:C:1996:504.

C-207/96, komissio v. Italia, EU:C:1997:583.

C 10/96, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ja Société d'études ornithologiques AVES v. Vallonian hallintoalue, EU:C:1996:504.

C-83/97, komissio v. Saksa, EU:C:1997:606.

C-131/97, Annalisa Carbonari ja muut v. Università degli studi di Bologna, Ministero della Sanità, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica ja Ministero del Tesoro, EU:C:1999:98.

C-435/97, World Wildlife Fund (WWF) ym. v. Autonome Provinz Bozen ym., EU:C:1999:418.

C-424/99, komissio v. Itävalta, EU:C:2001:642.

C-240/00, komissio v. Suomi, EU:C:2003:126.

C-453/00, Kühne & Heitz v. Productschap voor Pluimvee en Eieren, EU:C:2004:17.

C-75/01, komissio v. Luxemburg, EU:C:2003:95.

C-194/01, komissio v. Itävalta, EU:C:2004:248.

C-397/01 – C-403/01, Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller ja Matthias Döbele v. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, EU:C:2004:584.

C-415/01, komissio v. Belgia, EU:C:2003:118.

C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogel v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, EU:C:2004:482.

C-201/02, The Queen, on the application of Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, EU:C:2004:12.

C-79/03, komissio v. Espanja, EU:C:2004:782.

C-344/03, komissio v. Suomi, EU:C:2005:770.

C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, EU:C:2005:626.

C-212/04, Konstantinos Adeneler ym. v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG), EU:C:2006:443.

C-221/04, komissio v. Espanja, EU:C:2006:329.

C-507/04, komissio v. Itävalta, EU:C:2007:427.

C-508/04, komissio v. Itävalta, EU:C:2007:274.

C-418/04, komissio v. Irlanti, EU:C:2007:780.

C-168/05, Elisa María Mostaza Claro v. Centro Móvil Milenium SL, ECLI:EU:C:2006:675.

C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG., EU:C:2010:21.

C-297/08, komissio v. Italia, EU:C:2010:115.



C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg, EU:C:2011:289.

C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK vastaan Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, EU:C:2011:125.

C-404/09, komissio v. Espanja, EU:C:2011:768.

C-282/10, Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique ja Préfet de la région Centre, EU:C:2012:33.

C-142/12, Hristomir Marinov v. Direktor na Direktsia "Obzhalvane i upravlenie na izpalnenieto" – grad Varna pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite, EU:C:2013:292.

C-441/17, komissio v. Puola, EU:C:2018:255. (Białowieżan metsä)

C-573/17, Openbaar Ministerie v. Daniel Adam Popławski, EU:C:2018:957.

C-678/18, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, EU:C:2019:998.

C-477/19, IE v. Magistrat der Stadt Wien, EU:C:2020:517. (Eurooppalainen hamsteri)

C-473/19 ja C-474/19, Föreningen Skydda Skogen ja Naturskyddsföreningen i Härryda ja Göteborgs Ornitologiska Förening v. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, EU:C:2021:166. (Skydda Skogen)

#### Eurooppalaiset tuomioistuimet

Conseil d'Etat (Ranska), asia 41.971, tuomio 7.12.1984.

Rechtspraak Raad van State (Alankomaat), asia A-1.0511, tuomio 6.3.1986.

#### Kotimaiset tuomioistuimet

KHO 1.12.2000 t. 3161

KHO 2003:38.

KHO 2003:98

KHO 13.2.2006 T. 255

KHO 2008:66

KHO 2012:89

KHO 2013:135

KHO 2014:13

KHO 2014:44

KHO 2015:104

KHO 2015:124

KHO 2015:3

KHO 1197/2018

KHO 2021:67

KHO 2021:68

KHO 2022:37

# 1 Johdanto

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Tässä tutkielmassa syvennytään lintudirektiivin yleistä suojelujärjestelmää ja siitä poikkeamista koskevien lintudirektiivin artikloiden 5 ja 9 kansalliseen toimeenpanoon Suomessa.<sup>1</sup> Lintudirektiivin kansallisen toimeenpanon tehokkuutta analysoidaan esittämällä kysymys siitä, suojellaanko Suomessa rauhoitettuja lintuja lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteen mukaisesti metsätaloustoiminnan aiheuttamalta häiriöltä erityisesti niiden ollessa haavoittuvia lisääntymisaikana. Tutkielmalle alkukipinän antoi Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) 4.3.2021 ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-473/19 ja C-474/19 (*Skydda skogen*).<sup>2</sup> Kyseessä on ensimmäinen EUT:n ennakkoratkaisu eräiden lintu- ja luontodirektiivien<sup>3</sup> käsitteiden tulkinnasta liittyen lintujen suojelusäännöksiin ja metsätaloustoimintaan alueella, joka ei ole erityisen aluesuojelun piirissä.<sup>4</sup>

Tutkielman kannalta relevantteihin ennakkoratkaisukysymyksiin saadut vastaukset voidaan tiivistää seuraavasti: lintudirektiivin yleistä suojelujärjestelmää koskevan 5 artiklan a-d alakohtien häirintäkiellot soveltuvat kaikkiin unionin alueella luonnonvaraisena eläviin lintulajeihin<sup>5</sup> ja näitä häirintäkielloja tulee soveltaa myös sellaiseen toimintaan, jonka suoranaishana tarkoituksena ei ole lintulajien häirintä antamatta merkitystä sille, vaikuttaako toiminta näiden lintulajien suojelutasoon.<sup>6</sup> EUT:n mukaan lintudirektiivin häirintäkiellot soveltuvat näin ollen myös metsätaloustoimintaan.<sup>7</sup> Ennakkoratkaisukysymykset asiassa esitti maa- ja ympäristötuomioistuin Vänersborgin käräjäoikeudessa. EUT totesi tiettyjen Ruotsin kansallisten käytäntöjen olevan lintu- ja luontodirektiivien kanssa ristiriidassa ja

---

<sup>1</sup> Tässä tutkielmassa toimeenpanolla tarkoitetaan Euroopan unionin (EU) oikeuden saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä sen tapauskohtaista soveltamista viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Ks. tästä toimeenpanon määritelmästä Määttä 2009, s. 129.

<sup>2</sup> Tätä nimitystä tapauksesta on käytetty ainakin ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Ks. Darpö 2021.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (lintudirektiivi) ja neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (luontodirektiivi).

<sup>4</sup> Aiemmin tuomioistuin on ottanut kantaa metsähakkuisiin Natura 2000 -alueella. Ks. asia C-441/17 (Białowieżan metsä).

<sup>5</sup> Tarkoittaen myös niitä lintulajeja, jotka eivät ole uhanalaisia tai joiden kanta ei ole pienemässä pitkällä aikavälillä. Ks. yhdistetyt asiat 473/19 ja C-474/19, kohta 45.

<sup>6</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 51–53, 57 ja 66.

<sup>7</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 53.

ennakkoratkaisu onkin johtanut lajisuojelua koskevan lainsäädännön ja käytäntöjen muutostarpeen selvittämiseen Ruotsissa.<sup>8</sup>

Suomessa lintudirektiivin toimeenpanosta on esitetty eriäviä kantoja niin viranomaisten ja tuomioistuinten kuin alan toimijoiden keskuudessa.<sup>9</sup> Oikeustilaa hallitsee kuitenkin tulkinta, jonka mukaan metsätaloustoiminta on lintudirektiivin 5 artiklan ja sen toimeenpanemiseksi säädetyn luonnonsuojelulain (LSL) 39.1 §:n soveltamisalan ulkopuolella.<sup>10</sup> Yleisen suojelujärjestelmän tehokkaan toimeenpanon metsätaloudessa estää kaksinkertainen mekanismi: yhtäältä metsätaloustoiminnan ei tulkita aiheuttavan lintudirektiivin 5 artiklassa tai LSL 39.1 §:ssä kiellettyä tahallista häirintää ja toisaalta LSL 48.1 §:ssä on säädetty metsätaloutta koskevasta yleispoikkeamisesta LSL 39 §:n suojelusäännöksistä. LSL 39 §:n soveltumista metsätalouteen on viranomaistasolla tutkittu viimeksi vuonna 2000 maa- ja metsätalousministeriön alaisen työryhmän muistiossa. Muistion mukaan LSL 39 §:n häirintäkiellot eivät koske metsätaloustoimintaa, jonka ei muistiossa tulkittu aiheuttavan pykälän mukaista tahallista häirintää.<sup>11</sup> Muistion johtopäätökset vaikuttavat yhä lintudirektiivin ja sen toimeenpanemiseksi säädettyjen luonnonsuojelulain säännösten kansalliseen soveltamiseen Suomessa.

*Skydda skogen* -tapauksen ratkaisu on looginen jatkumo EUT:n lintu- ja luontodirektiivejä koskevalle ratkaisukäytännölle, jossa tuomioistuin on historiallisesti korostanut jäsenvaltioiden tiukkaa velvoitetta toteuttaa direktiivien sääntelytavoitteet tehokkaasti ja suojeluintresseistä tinkimättä.<sup>12</sup> Tuomioistuin on todennut lintudirektiivin tehokkaan vaikutuksen jäsenvaltioissa olevan erityisen tärkeää, sillä direktiivillä suojataan koko Euroopan yhteistä luonnonperintöä lintujen liikkua vapaasti eri jäsenvaltioiden alueella.<sup>13</sup> Eläinlajien ja erityisesti lintulajien suojelulla on näin ollen rajat ylittävä elementti, joka kasvattaa tarvetta niitä koskevan sääntelyn toimeenpanon tehokkuudelle jokaisessa

---

<sup>8</sup> Ks. Ruotsin ympäristöministeriön selvitys M 2020:03 ja komitean raportti SOU 2021:51. Selvityksen tarkoituksena oli varmistaa lajisuojelun tehokkuus ja EU-oikeuden mukaisuus sekä selvittää mahdollisuuksia metsänomistajille suojelusäännöksistä johtuvista metsänkäytön rajoituksista maksettaviin korvauksiin. Ks. SOU 2021:51 osa 1, s. 45.

<sup>9</sup> Lintudirektiivin kotimaista tulkintaa tutkitaan tarkemmin kappaleissa 2.3, 2.5 ja 2.6.

<sup>10</sup> Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096.

<sup>11</sup> MMM 2000:8, s. 24.

<sup>12</sup> Ks. Jans – Vedder 2012, s. 141–142. Ks. myös asiat C-252/85 ja C-262/85 lintudirektiivin toimeenpanosta ja asia C-6/04 luontodirektiivin toimeenpanosta. Ks. myös yleisesti EUT:n tiukasta ratkaisukäytännöstä ympäristödirektiivien toimeenpanon puutteellisuutta koskevissa asioissa C-194/01 ja C-297/08.

<sup>13</sup> Ks. asia C-339/87, kohdat 26 ja 28. Tästä syystä ei myöskään ole riittävää, että jäsenvaltio toimeenpanelee lintudirektiivin suojelusäännökset vain omalla alueellaan esiintyvien lintujen suojelemiseksi. Lintudirektiivin sääntelytavoite koskee kaikkia EU:n jäsenvaltioiden alueella luonnonvaraisina eläviä lintuja. Ks. asia C-247/85 ja asia C-149/94.

jäsenvaltiossa. EUT:n *Skydda skogen* -tapauksessa tekemä tulkintakannanotto, joka täsmentää eräiden lintudirektiivin käsitteiden tulkintaa, aiheuttaa kuitenkin haasteita jäsenvaltioille, joissa lintudirektiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä vuosikymmeniä sitten ja sen kansallinen soveltaminen sekä sitä koskevat käytännöt ovat vakiintuneet niin viranomaisissa kuin alan toimijoiden keskuudessa. Vakiintuneiden käytäntöjen muuttamiseen ei ole välttämättä tahtotilaa ja vaikka monet lintulajit kärsivätkin erityisesti lisääntymisaikana tapahtuvasta metsätaloustoiminnasta, ovat ympärivuotiset hakkuut nykyään suosiossa metsäalan toimijoiden keskuudessa.<sup>14</sup> Vielä vuonna 1999 julkaistussa kansallisessa metsäohjelmassa todettiin, että kesähakkuuta tulisi lintujen pesimärauhan takia taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa välttää.<sup>15</sup> Nykyisessä metsästrategiassa ei ole asiasta enää mainintaa.<sup>16</sup>

Uusi tulkintakannanotto on nostanut lintudirektiivin toimeenpanon jälleen esille. Ratkaisu ei ole jyrkkä muutos EUT:n aiemmasta ratkaisukäytännöstä, mutta se täsmentää lintudirektiivissä kielletyn häirinnän tahallisuusedellytystä ja nimenomaisesti linjaa häirintäkieltojen voivan soveltua myös metsätaloustoimintaan. Jo päältäpäin katsottuna tämä vaikuttaisi osoittavan Suomessa lintudirektiivin 5 artiklan soveltamisalasta omaksutun tulkinnan virheellisyyden ja artiklaa koskevan kansallisen toimeenpanon puutteellisuuden. *Skydda skogen* -tapauksessa annetun ratkaisun valossa kotimaista lainsäädäntöä ja sen soveltamista sekä metsäalan ja ympäristöviranomaisten käytäntöjä tuleekin nyt tutkia, jotta voidaan täsmällisemmin todeta vastaavatko ne lintudirektiivin sääntelytavoitetta.<sup>17</sup> Mikäli nykyiset käytännöt eivät vastaa Euroopan unionin (EU) oikeuden Suomelle asettamaa jäsenvelvoitetta, tulee arvioida minkälaisia kansallisia toimenpiteitä tästä tulisi seurata. Aihe on näin ollen hyvin ajankohtainen, mikä tuo tutkimukseen myös omat haasteensa. *Skydda skogen* -tapausta koskevaa oikeuskirjallisuutta ei ole kotimaisesti vielä julkaistu, tosin korkein hallinto-oikeus (KHO) on käyttänyt tapausta oikeuslähteenä viimeaikaisessa

---

<sup>14</sup> Ks. KKV 163/2021 vp ja KKV 592/2018 vp. Ks. myös Hohteri, Maaseuduntulevaisuus 15.06.2018, Metsä Forest: Metsä Group lisää sulan maan hakkuuta, ja Tanskanen, Yle 21.7.2015.

<sup>15</sup> Kansallinen metsäohjelma 2010, s. 20.

<sup>16</sup> Ks. Kansallinen metsästrategia 2025.

<sup>17</sup> Tämän tutkielman puiteissa voidaan tutkia sääntelyä ja käytäntöjä verrattain lyhyesti, sekä tehdä niistä suppeita johtopäätöksiä. Ruotsissa toteutetun ministeriötason selvityksen kaltaiselle raportille olisi myös suomalaisen oikeustilan selventämiseksi tarvetta. Suotavaa olisi myös, että selvityksen toteuttaisi lintudirektiivin toimeenpanosta vastaava ympäristöministeriö aiemmin asiaa kesähakkuumuistiossaan selvittäneen ja eduskunnan asiaa koskeviin kirjallisiin kysymyksiin vastanneen maa- ja metsätalousministeriön sijasta, sillä asiassa on kysymys luonnon monimuotoisuuden suojelemisesta.

ratkaisussaan.<sup>18</sup> Kotimaisessa oikeustilassa voidaankin katsoa nyt vallitsevan osittaista epäselvyyttä lintujen suojelusäännösten vaikutuksesta tietyillä toimialoilla harjoitettavaan toimintaan.

Kotimaisten käytäntöjen mahdollinen muutostarve herättää luonnonsuojeluoikeudellisten kysymysten lisäksi tarpeen pohtia asiaa perusoikeuksien kannalta. Voidaanko kansallisia käytäntöjä muuttaa EU-oikeuden edellyttämään suuntaan rajoittamatta esimerkiksi metsänomistajien metsänkäyttöoikeutta tavalla, joka tunkeutuu omistusoikeuden ydinalueelle?<sup>19</sup> Suomalaisesta metsäalasta yksityisomistuksessa on n. 60 %, <sup>20</sup> jolloin metsäalan käytäntöjen muutoksilla voi olla huomattava vaikutus yksityisihmisten oikeuteen hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla.<sup>21</sup> Metsänkäytön rajoitusten hyväksyttävyyttä nykyisessä metsälaissa<sup>22</sup> pohtinut perustuslakivaliokunta totesi aikanaan nykyisten rajoitusten taustalla olevien kansantaloudellisten ja luonnonarvojen säilyttämistä koskevien intressien täyttävän perusoikeusrajoitukselle asetettavan hyväksyttävän perusteen vaatimuksen.<sup>23</sup> Omaisuudensuojan rajoittaminen suojeluintressien takaamiseksi voisikin tarvittaessa olla toteutettavissa, mutta uusien omaisuudenrajoitusten asettaminen tai nykyisten rajoitusten muuttaminen edellyttäisi joka tapauksessa uutta perusoikeusarviota, jossa metsänkäytön rajoitusten laatu ja ankaruus suhteutetaan rajoitusten taustalla olevien suojeluintressien painavuuteen.<sup>24</sup>

## 1.2 Keskustelua aiheesta eduskunnassa

Lintujen, kuten muidenkin eliölajien voidaan katsoa olevan haavoittumaisimmillaan niiden luontaisena lisääntymisaikana kevät- ja kesäkaudella. Tämä tekijä on otettu huomioon sekä lintu- että luontodirektiivien säännöksissä, joissa on erityisesti säädetty tiukasta suojelusta

---

<sup>18</sup> Ks. KHO 2022:37, tapauksessa oli kyse LSL 39 §:n häirintäkieltojen soveltamisesta häirintää tavoittelemattomaan vesitalousluvan mukaiseen rakennustoimintaan.

<sup>19</sup> Ruotsissa ratkaisua onkin kritisoitu siitä, ettei se tarjoa selkeitä ohjeita lintudirektiivin sääntelytavoitteen toteuttamiseksi EU-oikeuden mukaisesti, ks. Darpö 2021, s. 7–8.

<sup>20</sup> Luonnonvarakeskus, Metsänomistus: [<https://www.luke.fi/tietoa-luonnonvaroista/metsa/metsanomistus/>] (haettu 11.2.2022)

<sup>21</sup> Julkisten subjektien omaisuudensuojaa taasen ei suojata yksityishenkilöihin vertautuvalla tavalla, saman on todettu pätevän pörssiyhtiöihin tai varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin. Ks. Länsineva 2012, s. 13.

<sup>22</sup> Metsälaki 12.12.1996/1093.

<sup>23</sup> Ks. PeVL 22/1996, s. 2. Ks. myös KHO 2008:66 metsänkäytön rajoitusten hyväksyttävyydestä.

<sup>24</sup> Ks. aiheesta Pekka Länsinevan nykyisen ympäristönsuojelulain perusoikeuskysymyksistä ympäristöministeriölle laatima selvitys Länsineva 2012, s. 13.

lisääntymis- ja levähdyspaikoilla sekä lisääntymisaikaan.<sup>25</sup> Lintujen lisääntymisaika alkaa pääasiassa huhtikuussa ja loppuu heinäkuussa. Huhti-heinäkuuhun ajoittuvista kesähakkuista ja niiden vaikutuksista metsän eliölajistoon ja terveyteen on keskusteltu julkisuudessa ja hallinnossa lintudirektiivin kansalliseen lainsäädäntöön saattamisen jälkeen ja asiasta on esitetty eduskunnassa yhteensä neljä kirjallista kysymystä.<sup>26</sup>

Vuonna 2001 hallitukselle esitetyssä eduskunnan kirjallisessa kysymyksessä tiedusteltiin toimenpiteitä kesähakkuiden linnustolle ja puille aiheuttamien haittojen minimoimiseksi. Kysymyksessä nostettiin esiin kesähakkuutyöryhmän muistiossa esitetty arvio siitä, että vuosittain kesähakkuissa tuhoutui tuohon aikaan 36 000 lintujen pesintää.<sup>27</sup> Vastauksessaan maa- ja metsätalousministeriö vetosi etenkin kesähakkuutyöryhmän muistioon, jonka mukaan kesähakkuiden määrän vähentämiseksi ei ole taloudellisesti kohtuullisia keinoja. Ministeriön mukaan linnustolle aiheutuvia haittoja voitiin tuolloin riittävästi välttää voimassa olleen lainsäädännön ja soft law -normien keinoin.<sup>28</sup>

Toinen kirjallinen kysymys asiasta esitettiin vuonna 2010. Maa- ja metsätalousministeriön vastauksessa viitattiin edelleen kesähakkuutyöryhmän suosituksiin. Vastauksessa myös todettiin kesähakkuiden suhteellisen osuuden arvioitavan pysyvän ennallaan, vaikka kotimaisen ainespuun vuosittaisten hakkuumäärien ennustettiin nousevan kansallisen metsäohjelma 2015:n mukaan 53 miljoonasta kuutiometrillä 65–70 miljoonaan kuutiometriin. Tästä arviosta poiketen kesähakkuiden kokonaismäärä on sittemmin noussut suhteessa muina vuodenaikoina suoritettaviin hakkuisiin.<sup>29</sup> Soft law -normeista vastauksessa vedottiin Tapion metsänhoitosuosituksen riittävyden lisäksi tuolloin uuden metsien

---

<sup>25</sup> Vaikka luontodirektiivin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirintäkiellolla onkin tarkoituksellisesti tavoiteltu tiukempaa suojelutasoa verrattuna lintudirektiivin lisääntymisaikaa koskeviin häirintäkieltoihin jättämällä tahallisuusedellytys pois luontodirektiivin 12 artiklan d alakohdasta, on myös lintujen lisääntymisajan todettu edellyttävän erityistä suojelua lintujen ollessa silloin haavoittuvaisimmillaan. Ks. luontodirektiivin 12 artiklan d alakohdan tulkinnasta asia C-98/03, kohta 55. Ks. lintudirektiivin lisääntymisajan erityisestä suojelusta asia C-344/03, kohdat 33–39, ja asia C-507/04, kohdat 192–195.

<sup>26</sup> Ks. keskustelua aiheesta Suomen luonnonsuojeluliitto 5.3.2021, Kari, Vihreät.fi 21.5.2020, Tanskanen, Yle 21.7.2015, Luontoliitto 8.5.2008, ja Ylen ympäristötietopalvelu 16.10.2001.

<sup>27</sup> Ks. MMM 2000:8, s. 10. Kyseinen arvio koski vain uudistushakkuista aiheutuvia tuhoja, jolloin muista metsänkäsittelytoimista aiheutuvaa häiriötä ei otettu arvioissa huomioon. Teollisuuspuun hakkuumäärät pesimäkuukausina ovat sittemmin kasvaneet ja lainsäädännön sekä metsäalan käytäntöjen toimivuuden arvioimiseksi olisi tarve uudelle tutkimukselle asiasta. Erityisen paljon hakkuumäärät ovat kasvaneet kesä-heinäkuussa. Vuonna 1999 kesäkuussa hakattiin koko maassa teollisuuspuuta 2 656 000 kuutiometriä kun vuonna 2021 kesäkuussa hakattiin 4 482 000 kuutiometriä. Ks. teollisuuspuun hakkuumääristä Luonnonvarakeskuksen tilastotietokanta. Saatavilla: [<https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/>].

<sup>28</sup> Ks. KK 718/2001 vp ja KKV 718/2001 vp.

<sup>29</sup> LUKE:n tilastotietokannassa julkisesti saatavilla olevat tilastot teollisuuspuun kuukausittaisista kokonaishakkuumääristä osoittavat, että huhti-heinäkuussa suoritettavien hakkuiden suhteellinen määrä on noussut aikavälillä 2011–2021. Ks. Luonnonvarakeskuksen tilastotietokanta. Saatavilla: [<https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/>].

monimuotoisuuden toimintaohjelman (METSO) mukaisten suojelualueiden vapaaehtoiseen perustamiseen lintujen pesinnän turvaamiseksi. Ministeriön mukaan metsäpoliittisilla toimilla pyrittiin epäsuorasti vähentämään hakkuiden vaikutusta lintujen pesintään ja sääntelyn tai siitä tehtyjen tulkintojen muuttaminen nähtiin siten tarpeettomana.<sup>30</sup>

Vuoden 2018 kirjallisessa kysymyksessä vedottiin suoraan lintudirektiivin säännöksiin sekä siihen, että Euroopan komissio oli todennut pesimäaikaisten hakkuiden voivan olla direktiivin 5 artiklan d alakohdan vastaisia riippuen niiden intensiteetistä, laajuudesta ja paikallisista olosuhteista.<sup>31</sup> Komission mukaan hakkuiden kategorinen poissulkeminen lintudirektiivin suojelusäännösten soveltamisalasta on näin ollen kiellettyä. Maa- ja metsätalousministeriö pitäytyi vastauksessaan kuitenkin kannassa, jonka mukaan soft law -normien ja luonnonsuojelualueita sekä linnuston erityissuojelualueita koskevien laintasoisten rajoitteiden ja velvoitteiden vaatimukset metsätoimijoille ovat riittäviä lintudirektiivin sääntelytavoitteen toteutumiseksi.<sup>32</sup> Näiden sääntelykeinojen mukaan toteutettavat pesimäaikaiset metsänhakuut eivät ministeriön mukaan vaikuttaneet merkittävästi lintudirektiivin tavoitteisiin ja olleet näin ollen direktiivin 5 artiklan d alakohdan vastaisia.<sup>33</sup>

Vuonna 2021 *Skydda skogen* -tapauksen jälkimainingeissa hallitukselta tiedusteltiin jälleen minkälaisiin toimenpiteisiin se ryhtyisi lintujen suojelusäännösten muuttamiseksi EU-oikeuden mukaisiksi.<sup>34</sup> Kysymyksessä ehdotettiin metsätaloustoiminnan ajallista rajoittamista lintujen tärkeimpään pesimäaikaan huhti-heinäkuussa. Kysymykseen vastasi perinteisesti maa- ja metsätalousministeriö.<sup>35</sup> Vastauksen mukaan sekä

---

<sup>30</sup> Ks. KK 1305/2010 vp ja KKV 1305/2010 vp.

<sup>31</sup> Ks. KK 592/2018 vp ja KKV 592/2018 vp. Ks. myös Sirpa Pietikäisen kirjallinen kysymys komissiolle 2018 ja Karmenu Vellan komission puolesta antama vastaus 2018. Lintujen pesimäajalla ja lisääntymisajalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa samaa pääasiassa huhti-heinäkuussa sijaitsevaa ajanjaksoa.

<sup>32</sup> Soft law -normeista tuotiin esiin Tapion metsänhoitosuositukset, PEFC- ja FSC-metsäsertifiointi, Metsienkäsitely ja linnusto -opas, sekä METSO-yhteistoimintaverkoston metsäpetolintuhanke.

<sup>33</sup> Lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan mukaan lintujen tahallinen häirintä on kiellettyä erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jos häirintä vaikuttaisi merkittävästi direktiivin tavoitteisiin. Tämän takia ministeriö on arvioinut häirinnän merkittävyyden alittavan artiklassa tarkoitetun rajan. Huomionarvoista kuitenkin on, että direktiivin 5 artiklan b alakohdassa kielletään lintujen pesien ja munien tahallinen tuhoaminen ja vahingoittaminen antamatta mitään vaikutusta toiminnan merkittävyydelle. Kielto soveltuukin lintujen pesiin yksilötasolla katsomatta toiminnan merkittävyyteen ja tulisi myös ottaa huomioon metsänhakkuiden lainmukaisuutta arvioitaessa.

<sup>34</sup> Ks. KK 163/2021 vp ja KKV 163/2021 vp.

<sup>35</sup> Maa- ja metsätalousministeriön vastaaminen näihin eduskunnan esittämiin kysymyksiin, jotka koskevat ympäristöministeriön toimialaan kuuluvien lintu- ja luontodirektiivien toimeenpanoa, kertoo asian monitahoisuudesta. Ympäristödirektiiveille ominaisen tapaan näiden direktiivien toimeenpanolla on puhtaasti luonnonsuojeluoikeudellisten vaikutusten lisäksi vahvoja liityntöjä elinkeinovapauden ja omistusoikeuden toteutumiseen maa- ja metsätalousministeriön toimialalla.



ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvien luonto- ja lintudirektiivien toimeenpano että suomalainen metsälainsäädäntö eroavat ratkaisevasti ruotsalaisesta mallista, jota *Skydda skogen* -tulkintakannanotto koski. Näin ollen ennakkoratkaisu ei ministeriön mukaan koske suomalaisia käytäntöjä. Lisäksi vastauksessa toistetaan Suomessa omaksuttu kanta, jonka mukaan metsätaloustoiminta ei ole lintudirektiivissä tarkoitettua tahallista häirintää.

Ministeriön vastauksista huolimatta on selvää, ettei metsähakkuiden poissulkemiselle lintudirektiivin häirintäkieltojen soveltamisalasta ole EU-oikeudellisia perusteita. Sekä komission kannanoton että EUT:n *Skydda skogen* -tulkintakannanoton mukaan lintudirektiivin häirintäkiellot voivat soveltua myös metsätaloustoimintaan.<sup>36</sup> Suomen ja Ruotsin kansallisten käytäntöjen eroavaisuuksilla ei myöskään ole merkitystä EUT:n tulkintakannanoton sitovuuden kannalta, sillä EUT:n tulkintakannanotot ovat sitovia kaikille EU-oikeutta soveltaville tuomioistuimille ja viranomaisille.<sup>37</sup>

Suomen jäsenvelvoitteena on varmistaa lintudirektiivin sääntelytavoitteen toteutuminen direktiivin tehokkaalla toimeenpanolla. Tähän kuuluu velvollisuus soveltaa kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin.<sup>38</sup> Kansallisilla viranomaisilla on todettu olevan puutteellisen toimeenpanon tilanteissa velvoite ryhtyä jopa viran puolesta kaikkiin mahdollisiin toimiin direktiivien tehokkaan vaikutuksen saavuttamiseksi.<sup>39</sup> Myös yksityisillä on oikeus EU-oikeudesta johtuvien oikeuksiensa tehokkaaseen toteutumiseen kansallisissa viranomaisissa.<sup>40</sup> Direktiivin sääntelytavoitteen toteuttaminen metsäpoliittisten tai muiden oikeudellisesti sitomattomien toimien avulla ei ole EU-oikeuden mukaan hyväksyttävää, vaan tällaiset toimet saavat korkeintaan täydentää muodollista oikeussuojaa.<sup>41</sup> Metsätaloustoiminnan kategorisen suojelusäännösten soveltamisalasta

---

<sup>36</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 53 ja Karmenu Vellan komission puolesta antama vastaus vuonna 2018.

<sup>37</sup> Raitio 2020, s. 73. Ks. myös C.28–30/62, C-283/81 ja C-453/00, kohta 28.

<sup>38</sup> Ks. tulkintavaikutusdoktriinista C-106/89, kohdat 8–9, ja C-14/83, kohta 26. Ks. myös Lissabonin sopimuksen artikla 3 a kohta 3 lause 2.

<sup>39</sup> Ks. Maunu 2008, s. 617, ja Pölönen 2006, s. 47.

<sup>40</sup> Ks. asia C-222/84, kohta 18, ja asia C-424/99, kohta 45. Tällaisiksi oikeuksiksi on tietyissä tapauksissa tulkittu myös ympäristödirektiivien sääntelytavoitteista johdettavissa oleva oikeus tietynlaiseen elinympäristöön. Tällaisen oikeuden voidaan katsoa kytkeytyvän perustuslain 20.2 §:n ympäristöperusoikeuteen. Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttäisi tällöin, että yksityisellä on oikeus luottaa ympäristödirektiivien antamaan elinympäristöään koskevaan ehdottamaan ja täsmälliseen suojaan sekä tarvittaessa vedota sen puolesta tuomioistuimessa. Ks. Kokko 2011, s. 487, ja Kokko 2017, s. 424.

<sup>41</sup> Euroopan komissio 2021, s. 19–20. Ks. myös Jans – Vedder 2012, s. 147–151. Ks. myös direktiivien sitovasta toimeenpanosta asia C-83/97, kohta 9, sekä asia C-415/01, kohta 2, jonka mukaan direktiivin

poissulkemisen sijasta suojelusäännösten ja metsätalouden välistä suhdetta tuleekin nyt tutkia tarkemmin.

### 1.3 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset

Tämän tutkielman ensisijaisena tarkoituksena on lainopin keinoin tutkia voimassa olevaa oikeutta ja täsmentää lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän jäsenvaltioille asettamaa sääntelytavoitetta. Yleistä suojelujärjestelmää koskevat lintudirektiivin artikkelit asettavat Suomelle EU:n jäsenvaltiona tietynlaisen sääntelytavoitteen ja tutkimuksessa analysoidaan ensisijaisesti mitä tämä sääntelytavoite sisältää sekä ovatko kansalliset käytäntömme metsätaloustoiminnan ja rauhoitettujen lintujen suojelusäännösten osalta tämän tavoitteen mukaisia. Tätä tarkastelua varten tutkitaan niitä säännöksiä, joilla Suomi on saattanut lintudirektiiviin yleistä suojelujärjestelmää ja siitä poikkeamista koskevat 5 ja 9 artikkelit osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä näiden säännösten tulkintaa ja soveltamista kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Tutkielman lopuksi esitetään näitä toimeenpanosäännöksiä koskeva tulkintasuositus.

Lintudirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivi koskee kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella, johon perustamissopimusta sovelletaan. Tutkielman aihe rajataan siten, että tarkastelu koskee lintudirektiivin 1 artiklan mukaisia lintuja ja niiden lisääntymispaikkoja, pois lukien kuitenkin ne lisääntymispaikat, jotka sijaitsevat luonnonsuojelulain (LSL) 3 luvun mukaisilla luonnonsuojelualueilla tai lintudirektiivin 4 artiklan taikka luontodirektiivin 3 artiklan mukaisesti erityisesti suojelluilla Natura 2000 -alueilla. Nämä lintujen tärkeät elinympäristöt ovat erityisen suojelun kohteena, eikä niitä lähtökohtaisesti häiritä tai tuhota metsätaloustoiminnan yhteydessä.<sup>42</sup> Tarkastelun kohdentaminen näiden alueiden ulkopuolelle on perusteltua myös siksi, että jäsenvaltioilla on lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan velvoite pyrkiä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen myös tällaisten suojelualueiden ulkopuolella.

---

säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy.

<sup>42</sup> LSL 13 §:n rauhoitussäännökset koskevat valtion omistamia kansallispuistoja ja luonnonpuistoja, sekä muita luonnonsuojelualueita tietyin LSL 17 a §:stä johtuvien poikkeuksin. Yksityiselle alueelle perustetulla muulla luonnonsuojelualueilla voidaan yhä LSL 24 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti sallia metsätaloustoimia, kuten metsänhakkuita, jotka voivat häiritä myös lintujen pesintää. Tältä osin tässä tutkielmassa tehtävä tulkintasuositus yleisen suojelujärjestelmän toimeenpanosta soveltuu myös yksityisillä luonnonsuojelualueilla tapahtuvaan metsätaloustoimintaan.

Lisäksi tarkemman tarkastelun ulkopuolelle rajataan lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ja liitteen I lintulajit, joiden suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittävien esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty LSL 47.5 §:ssä, sekä lintulajit, joiden esiintymispaikat on LSL 47.2 §:n mukaisesti määrätty erityisesti suojeltaviksi. Lintudirektiivi ei edellytä jäsenvaltioita säätämään sen 4 artiklan 2 kohdassa tai liitteessä I tarkoitettaville lintulajeille erityistä yksilötason suojelua niille osoitettujen erityisten suojelualueiden ulkopuolella. Lintudirektiivin säännösten mukaan näitä lintuja koskevatkin samat yleisen suojelujärjestelmän häirintäkiellot kuin muita rauhoitettuja lintuja. Suomessa on kuitenkin säädetty näiden lintulajien suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittäviä esiintymispaikkoja koskevasta erityisestä heikentämis- tai häiritsemiskiellosta. Osan näistä esiintymispaikoista voidaan olettaa sijaitsevan myös erityisten suojelualueiden ulkopuolella. LSL 47.5 § takaa näin ollen lintudirektiivin sääntelytavoitetta tiukemman suojelutason näille lajeille. Lisäksi joitain lintulajeja suojellaan Suomessa erikseen LSL 47.2 §:n mukaisesti, jolloin näiden lintujen säilymiselle tärkeitä elinympäristöjä ei saa heikentää tai tuhota edes tahattomasti.<sup>43</sup> Myös tämä sääntely takaa näille lajeille lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitetta tiukemman suojelutason.

Tutkielman tarkoituksena ei täten ole tutkia, toteutuuko lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoite erityisen suojelun kohteena olevien lintulajien elinympäristöissä tai lisääntymispaikoilla taikka luonnonsuojelualueilla tai Natura 2000 -alueilla, sillä yleinen suojelujärjestelmä ei ole näiden lajien tai näillä alueilla elävien lajien ensisijainen tai ainoa suojelukeino. Tutkielmassa tutkitaan lintudirektiivin sääntelytavoitetta niiden Suomessa luonnonvaraisena elävien rauhoitettujen lintujen osalta, jotka eivät nauti erityistä suojelua tai pesi erityisesti suojelluilla alueilla, ja jotka voivat elinympäristössään tulla metsätaloustoiminnan häiritsemiksi. Selkokielisemmin voidaan todeta tutkielman olevan kiinnostunut täysin tavanomaisten, myös uhanalaisuusluokituksestaan elinvoimaisten metsälintujen suojelusäännösten toteutumisesta talousmetsissä. Tämän rajauksen sisällä tutkitaan erityisesti lintudirektiivin 5 artiklan yleisen suojelujärjestelmän luontivelvoitteen sekä 9 artiklan poikkeamisjärjestelmän sääntelytavoitteita. Erityistä huomiota annetaan 5 artiklan b ja d alakohtien sisältämien pesimärauhan häirintäkieltojen

---

<sup>43</sup> Kielto on verrattavissa luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaiseen kieltoon. Eroavaisuutena kuitenkin on, että LSL 47.2 §:n mukaan elinympäristön tulee olla lajin säilymiselle tärkeä kiellon soveltumiseksi.

toimeenpanolle. Tutkielmassa nousee myös esiin metsätaloustoiminnan ympärivuotisesti lintulajeille aiheuttama häiriö, mutta merkittävimmän haitan lintujen suojelutasolle voidaan arvioida aiheutuvan niiden ollessa haavoittuvaisimpia pesimäaikaan. Tästä syystä tutkielmassa korostetaan pesimäaikaisen häirinnän merkitystä lintudirektiivin 5 artiklan sääntelytavoitteen tehokkaalle toteutumiselle.

Tutkimuksen kannalta tarkastelun kohdistuminen metsätaloustoimintaan on mielekästä, sillä kyseisellä toiminnalla on valtakunnallinen vaikutus lintujen elinolosuhteisiin. Metsätaloustoiminta aiheuttaa kiistattomasti häiriötä linnuille etenkin niiden pesimäaikana, jolloin tällaisen toiminnan voidaan katsoa olevan lähtökohtaisesti ristiriidassa lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän häirintäkieltojen sekä luonnon monimuotoisuuden edistämisen kanssa. Ympäristöoikeudelle on kuitenkin ominaista tasapainottelu eriävien intressien välillä ja myös kansantaloudellisesti tärkeän metsätaloustoiminnan sekä luonnon monimuotoisuuden kannalta olennaisten lintudirektiivin suojelusäännösten kesken tulee vallita jonkinlainen kompromissi. Tutkielmassa pyritään analysoimaan minkälainen kompromissi näiden intressien välillä tällä hetkellä vallitsee Suomessa ja onko tilanne hyväksyttävä lintudirektiivin sääntelytavoitteen kannalta.

Syvemmän tarkastelun ulkopuolelle pyritään rajaamaan erityisen suojelun kohteena olevien lintulajien suojelusäännökset, jotta tulkintasuositus kohdistuisi juuri rauhoitettuja lintuja koskevien lintudirektiivin säännösten toimeenpanoon. Tiukemman suojelutason voisi jyrkemmän sananmuotonsa puolesta, esimerkiksi tahallisuusedellytyksen puuttuessa, ajatella jättävän vähemmän tulkinnanvaraisuutta lainsoveltamistilanteisiin, jolloin myös tutkimukselle aiheesta olisi vähemmän tarvetta. Tiukempi suojelutaso kuitenkin rajoittaa myös ihmisen toimintaa jyrkemmin. Toisin kuin rauhoitettujen lajien suojelusta, erityisesti suojeltujen lajien suojelusta poikkeaminen vaatii lähtökohtaisesti aina erillisen poikkeamisluvan.<sup>44</sup> Erilaisten intressitahojen konfliktit poikkeuslupia haettaessa ovatkin johtaneet siihen, että erityisesti suojeltujen lajien sääntelystä on saatavilla rauhoitettuja lajeja runsaammin oikeuskäytäntöä sekä -kirjallisuutta.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) voi myöntää erityisesti suojeltujen lajien suojelusta poikkeusluvan LSL 48.2 §:n mukaisesti ja luontodirektiivin lajisuojelusta 49.3 §:n mukaisesti.

<sup>45</sup> Ks. esimerkiksi liito-oravan suojelusta Reunanen 2006, Vuorinen 2017, KHO 2003:98 ja KHO 2021:67, tai lahokaviosammalen suojelusta KHO 2021:68.

Erityisen suojelun kohteena oleminen kertoo lajin uhanalaisuudesta ja ilmeisestä häviämisuudesta, mutta myös siitä, että se on toistaiseksi vähemmistössä.<sup>46</sup> Yhteiskunnallisen tiedon tarpeen voidaankin katsoa kohdistuvan siihen, miten suurinta osaa linnustosta, eli niitä lajeja, jotka eivät vielä ole erityisen suojelun kohteena, säädellään niiden pesiessä ja ollessa haavoittuvaisia. Suomen maapinta-alasta on metsätalousmaata 86 %<sup>47</sup> ja noin kolmannes Suomen lintulajeista, eli 80 lajia pesii metsissä. Reilu neljännes näistä metsälintulajeista on punaisella uhanlaisten lajien listalla, mutta niistäkään kaikki eivät nauti erityistä suojelua.<sup>48</sup> Metsätalouk käytännöt heikentävät tutkitusti metsälintulajien elinvoimaisuutta valtakunnallisesti, mutta etenkin Etelä-Suomessa.<sup>49</sup> Erityistä suojelua nauttimattomien ja talousmetsissä pesivien lintulajien suojelutason ylläpitäminen ja parantaminen on sekä varovaisuusperiaatteen mukaista että ratkaisevaa luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle pitkällä aikavälillä.<sup>50</sup> Varovaisuusperiaatteen kuten muidenkin ympäristöoikeudellisten periaatteiden tulee läpäisyperiaatteen mukaisesti näkyä kaikessa unionin oikeuden käytössä, myös kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten soveltaessa EU-oikeutta.<sup>51</sup> Suomessa vuoden 1996 luonnonsuojelulakia valmistellut työryhmä nostikin esiin läpäisyperiaatteen tärkeyden luonnon monimuotoisuudelle erityisesti maa- ja metsätaloudessa.<sup>52</sup> Työryhmän mukaan luonnon suojeleminen myös suojelualueiden ulkopuolella on tärkeää.<sup>53</sup>

#### 1.4 Tutkielman rakenne ja käytetyt metodit

Tutkielmassa analysoidaan ensin lainopin keinoin voimassa olevaa oikeutta etenemällä EU-oikeudesta sen kansalliseen toimeenpanoon Suomessa. Rauhoitettujen lintujen suojelun

---

<sup>46</sup> Ks. luonnonsuojeluasetuksen liite 4, jonka mukaan LSL 47.2 §:n erityisen suojelun kohteena on tällä hetkellä 12 lintulajia. Säännöllisesti Suomessa tavattavia lintudirektiivin liitteen I lajeja on 64, joista 27 lajia esiintyy ensisijaisesti metsissä. Ks. Suomen lajitietokeskus, lajihaku. Saatavilla: [<https://laji.fi/taxon/list?onlyFinnish=true>].

<sup>47</sup> Hyvärinen – Juslén – Kemppainen – Uddström – Liukko 2019, s. 41.

<sup>48</sup> Lehtiniemi – Toivanen – Södersved 2021, s. 18. Myös yleisesti EU:n alueella esiintyvistä 463 lintulajista vain noin puolella (47 %) on suotuisa suojelutaso ja 39 prosentin tilanne on heikko tai huono. Ks. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu 5.11.2020. Saatavilla: [[https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan\\_unionin\\_luonnon\\_tila\\_arvioitu\\_\(59091\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_unionin_luonnon_tila_arvioitu_(59091))].

<sup>49</sup> Ks. tutkimus Virkkala – Lehikoinen – Rajasärkkä 2020. Ks. myös Frilander, Yle 21.4.2020. Saatavilla: [<https://yle.fi/uutiset/3-11314846>]. Ks. myös Suopanki, Yle 13.03.2019. Saatavilla: [<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2019/03/13/top-5-syyt-jotka-uhkaavat-luonnon-monimuotoisuutta-ja-miten-niilta-valtytaan>].

<sup>50</sup> Ks. varovaisuusperiaatteesta EU:n ympäristöpolitiikassa sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 191 artikla 2 kohta.

<sup>51</sup> SEUT 11 artikla.

<sup>52</sup> Ympäristöministeriö 1994, s. 24.

<sup>53</sup> Myös lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenvaltiot estämään elinympäristöjen pilaantumista ja huonontumista suojelualueiden ulkopuolella.

kannalta lintudirektiivin 5 ja 9 artikat muodostavat tutkittavan sääntelykehikon ytimen. EU-oikeuden ensisijaisuusperiaate edellyttää kaikelta kansalliselta oikeudelta EU-oikeuden mukaisuutta, minkä lisäksi kaikkea kansallista oikeutta tulee tulkita mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden kanssa yhtenevällä tavalla. Nämä EU-oikeuden ominaispiirteet asettavat EU-oikeuden lainopillisen tutkimuksen keskiöön.<sup>54</sup> Voimassa olevan oikeuden analysoinnin jälkeen esitetään johtopäätökset lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden kansallisen toimeenpanon puutteellisuudesta sekä käsitellään lyhyesti voivatko lintudirektiivin 5 ja 9 artikat saada suoria oikeusvaikutuksia suomalaisissa viranomaisissa ja onko tällainen vaikutuskeino tarpeellinen näiden artikloiden tehokkaalle toteutumiselle tilanteessa, jossa artikloiden kansallinen toimeenpano on puutteellinen. Tutkielman lopussa annetaan tulkintasuositus, joka koskee lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden kansalliseksi toimeenpanemiseksi säädettyjen säännösten tulkintaa sekä pohditaan lyhyesti keinoja tulkintasuosituksen toteuttamiseksi.

Tutkielmassa pyritään täten ensisijaisesti vastaamaan tutkimuskysymykseen: minkälaisen sääntelytavoitteen lintudirektiivin 5 ja 9 artikat asettavat jäsenvaltioille ja toteutuuko tämä sääntelytavoite suomalaisissa metsäalan käytännöissä etenkin rauhoitettujen lintulajien lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana? Suojellaanko siis rauhoitettuja lintuja niiden pesimäaikana lintudirektiivin edellyttämällä tavalla metsätaloustoiminnan aiheuttamalta häiriöltä? Tutkielman kysymyksenasettelusta johtuen tutkielman keskiöön nouseekin lintudirektiivin kansallinen toimeenpano siitä näkökulmasta, onko Suomi laiminlyönyt lintudirektiivin sääntelytavoitteen mukaisen jäsenvelvoitteensa.

Tutkimuskysymystä lähestytään lainopillisin keinoin. Tutkimusote on käytännöllinen, vaikkakin tutkimusaihe olisi mahdollistanut myös teoreettiselle lainopille ominaisen yleisten oikeustieteen oppien käsittelyn. Laajempia tutkielman kannalta relevantteja oikeudellisia ilmiöitä ovat esimerkiksi suojeluintressien vahvistuminen, ympäristödirektiivien toimeenpanon ongelmat sekä erinäiset perusoikeusnäkökulmat. Tutkielman tarkoituksena ei kuitenkaan ole kartoittaa näitä ilmiöitä perusteellisesti, vaan kytkeä ne tarvittaessa osaksi oikeuslähteistöä, jonka avulla voidaan muodostaa hyvin käytännönläheinen tulkintasuositus rajatusta oikeudellisesta ongelmasta.<sup>55</sup> Tässä tutkielmassa esitetyn tulkintasuosituksen tarkoituksena on olla hyödyksi käytännön

---

<sup>54</sup> Ks. ensisijaisuusperiaatteesta asia C-6–64. Ks. EU-oikeuden tulkintavaikutuksesta C-555/07, kohta 48 ja C-282/10, kohta 24. Myös kotimaisessa kirjallisuudessa on todettu direktiivien vaikuttavan tulkintavaikutuksen kautta kansallisen normiston tulkintaan. Ks. Kuusiniemi 1999, s. 10.

<sup>55</sup> Ks. teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista Määttä 2016, s. 148–151.

lainsoveltamistilanteessa. Tutkielman metsäalan soft law -normeja sekä tulkintasuositusta koskevissa osioissa tuodaan esiin myös sääntelyteoreettista analyysia arvioimalla soft law -normien tehokkuutta sekä ehdottamalla eräitä sääntely- ja ohjauskeinoja tutkielmassa muodostetun tulkintasuosituksen toteuttamiseksi. Näitä aiheita sivutaan verrattain lyhyesti, jolloin tutkielmaa ei voida luonnehtia sääntelyteoreettiseksi.<sup>56</sup>

Tutkielmassa otetaan lisäksi huomioon empiiristä aineistoa käytännöllisen tulkintasuosituksen antamiseksi.<sup>57</sup> Empiria sitoo tutkielman tosimaailman mitattaviin ilmiöihin ja mahdollistaa realististen tulkintasuositusten antamisen etenkin ympäristöoikeuden alalla. Tutkielman EU-oikeudellisen painotuksen johdosta myös oikeusvertailua hyödynnetään metodina. Yleisen suojelujärjestelmän tulkintaa koskevassa kappaleessa vertaillaan lintudirektiivin 5 artiklan toimeenpanoa Suomen ja Ruotsin välillä. Oikeusvertailu ruotsalaisten suojelusäännösten kanssa on perusteltua EUT:n *Skydda skogen*-tapauksessa antaman tulkintakannanoton analysoimiseksi suomalaisen oikeustilan kannalta. Vertailun avulla pyritään toteamaan millä tavoin Suomen ja Ruotsin lintudirektiivin 5 artiklan toimeenpanemiseksi säätämät säännökset vastaavat sisällöllisesti toisiaan.

## 1.5 Luonnonsuojeludirektiiveistä

### 1.5.1 Lintu- ja luontodirektiivit

Johdannon lopuksi taustoitetaan vielä lyhyesti EU:n luonnonsuojeludirektiivien tarkoitusta ja tulkintakeinoja, mitkä vaikuttavat myöhemmin lintudirektiivin sääntelytavoitteista tehtävään analyysiin. Euroopan unionin ympäristöoikeuden ytimessä ovat kaksi luonnonsuojelullista direktiiviä: direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, ja direktiivi luonnonvaraisten lintujen suojelusta. Jo vuonna 1979 säädetty lintudirektiivi on EU:n vanhin luonnonsuojeludirektiivi.<sup>58</sup> Näiden direktiivien säännökset muodostavat erityisten suojelualueiden Natura 2000 -verkoston ja asettavat jäsenvaltioille sitovia velvoitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

---

<sup>56</sup> Ks. sääntelyteoreettisesta tutkimuksesta Määttä 2016, s. 161–169.

<sup>57</sup> Esimerkiksi hakuumääriä tarkastellaan Luonnonvarakeskuksen tilastotietokannasta. Saatavilla: [<https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/>]. Lajitietoa saadaan Suomen lajien uhanalaisuudesta kertovasta Punaisesta kirjasta, ks. Ympäristöministeriö 2019.

<sup>58</sup> Direktiivi on sittemmin kodifioitu vuonna 2009, vaikkakin direktiivin sisältö on muuttunut vähäisesti verrattuna alkuperäiseen direktiiviin.

Luontodirektiivin 2 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa. Luontodirektiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä tulee kuitenkin myös ottaa huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Lintudirektiivin 1 ja 2 artikloiden mukaan direktiivin tavoitteena on kaikkien jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvilla alueilla olevien luonnonvaraisten lintulajien suojeleminen, hoitaminen ja sääntely sekä näiden lajien kantojen ylläpitäminen sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset. Molempien direktiivien tavoitesäännökset koskevat näin ollen luonnon monimuotoisuuden suojaamista antaen kuitenkin merkitystä myös muille yleisen edun mukaisille intresseille. EUT:n mukaan EU-oikeuden tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi säännöksen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on.<sup>59</sup> Näin ollen lintudirektiivin tulkinnassa lintudirektiivin tavoitesäännöksille voidaan antaa oikeudellista painoarvoa.

Vaikka luonnonsuojeludirektiivit sisältävät hyvin samansisältöisiä säännöksiä ja tavoitteita, on direktiivien yleistavoitteiden välillä myös selkeä ero. Luontodirektiivi pyrkii muodostamaan erityisen suojelujärjestelmän erikseen määritellyille uhanalaisille lajeille.<sup>60</sup> Näin ollen osa sen säännöksistä sisältää tiukempia rajoituksia sääntelyn kohteena olevien lajien erityisen suojelutarpeen johdosta. Lintudirektiivillä pyritään muodostamaan sekä yleisiä että erityisiä suojelukeinoja sekä erityistä suojelua tarvitseville että muutoin rauhoitetuille lintulajeille. Luontodirektiivi soveltuu vain tiettyihin erityistä suojelua vaativiin lajeihin, mutta lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvat sen 1 artiklan mukaan kaikki jäsenvaltioiden alueella luonnonvaraisena esiintyvät linnut mukaan lukien ne linnut, joiden elinympäristöjä ei suojella lintudirektiivin 4 artiklan mukaisin erityisin keinoin.<sup>61</sup>

Komissio on katsonut, että luontodirektiivin alaiset lajit tarvitsevat tiukempaa suojelua, täten tahallisuuden edellytys on jätetty pois niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirintäkiellosta. Tällöin myös piittaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta johtuva lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirintä on kiellettyä.<sup>62</sup> Luontodirektiivin tulkintaohjeen mukaan tahallisuusedellytys on jätetty pois, jotta lisääntymis- ja levähdyspaikoille voidaan

---

<sup>59</sup> Ks. asia C-678/18 kohta 31, ja asia C-441/17 kohta 252.

<sup>60</sup> Ks. luontodirektiivin johdanto-osio.

<sup>61</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 45.

<sup>62</sup> Euroopan komissio 2007, s. 40. Ks. myös HE 79/1996 vp, s. 41, koskien artiklan kansallista toimeenpanoa.



taata mahdollisimman tiukka suojelutaso tilanteessa, jossa lajit ovat erityisen haavoittuvaisia. Tämä edellyttää jäsenvaltioilta myös tietynlaisia ennaltaehkäiseviä toimia ja alueiden tehokasta seuranta. Jäsenvaltioiden tulisi siis aktiivisesti pyrkiä ehkäisemään häirintätilanteita niiden tahallisuudesta tai tahattomuudesta huolimatta.<sup>63</sup> Lintudirektiivin vastaavaan lisääntymisaikaiseen häirintäkieltoon on taasen säädetty häirinnän tahallisuusedellytys.

Tahallisuusedellytystä on oikeuskäytännössä tulkittu laajentavasti, jolloin myös teot, joilla ei suoranaisesti tavoitella häirintää, mutta joiden tekijä on hyväksynyt teon mahdollisen häiritsevän vaikutuksen, voidaan katsoa tahallisiksi.<sup>64</sup> Tällöin ero tahallisuuden edellyttämällä ja sen poisjättämisen välillä on käytännössä menettänyt tarkoitustaan lainsoveltamistilanteissa. Tahallisuusedellytyksen poisjättäminen tarkoittaa kuitenkin sitä, että luontodirektiivin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirintäkielto soveltuu myös sellaisiin tekoihin, joiden tekijä ei ajattelemattomuutensa johdosta välttämättä ole ollut tietoinen edes tekonsa mahdollisesta häiritsevästä vaikutuksesta. Toisin sanoen kielto koskee kaikkea ihmisen toiminnasta aiheutuvaa häirintää.<sup>65</sup> Tällöin luontodirektiivin soveltamisalaan kuuluvien lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen voidaan yhä katsoa olevan tiukemman suojelun piirissä.

Tahallisuusedellytys asettaa lintudirektiivin liitteessä I tarkoitettujen erityisen suojelun tarpeessa olevien linnut luontodirektiivissä erityisesti suojeltuja eläinlajeja heikompaan suojeluasemaan. Lintudirektiiviin liitteessä I tarkoitettujen erityisen suojelun tarpeessa olevien lintujen elinympäristöjä tulee suojata lintudirektiivin 4 artiklan mukaisten erikseen osoitettujen suojelualueiden avulla, mutta näiden suojelualueiden ulkopuolella lintudirektiivin liitteen I lintuja suojataan samojen lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkieltojen avulla, kuin muitakin rauhoitettuja lintulajeja. Tämä tarkoittaa, että myös näiden erityistä suojelua tarvitsevien lintujen lisääntymisaikaista häirintäkieltoa koskee häirinnän tahallisuusedellytys. Lintudirektiivi ei siis edellytä jäsenvaltioilta sen liitteessä I

---

<sup>63</sup> Euroopan komissio 2007, s. 40.

<sup>64</sup> Euroopan komissio 2007, s. 37. Ks. myös asia C-221/04, kohta 70, asia C-477/19 (Eurooppalainen hamsteri), kohta 27, ja yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 51.

<sup>65</sup> Euroopan komissio 2007, s. 40.

tarkoittamien erityistä suojelua tarvitsevien lintujen tiukempaa lajisuojelua verrattuna muihin rauhoitettuihin lintuihin.<sup>66</sup>

### 1.5.2 Lintu- ja luontodirektiivien tulkintakeinoista

EU:n luonnonsuojeludirektiivejä yhdistää luonnon monimuotoisuuden suojaamisen tarkoitus, joka pohjustaa mahdollisten analogisten tulkintojen tekoa. Vakiintuneen käytännön mukaan lintu- ja luontodirektiivien tiettyjä säännöksiä voidaan tulkita yhtenevien oikeuslähteiden avulla.<sup>67</sup> Näitä analogisia tulkintoja on tehty etenkin luontodirektiivin 12 ja 16 artikloiden sekä lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden välillä. Nämä artikkelit koskevat direktiiveillä suojeltavien lajien häirintäkieltoja ja suojelusta poikkeamisen perusteita. Lintudirektiivin 5 artiklan sääntelytavoitteen analysoinnissa merkitystä on etenkin luonnonsuojeludirektiivien häirintäkieltoja koskevien artikloiden sisällöllisellä vastaavuudella. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan alakohdat a-c vastaavat lähes sananmukaisesti lintudirektiivin 5 artiklan 1 kohdan alakohtia a-d.<sup>68</sup> Näitä alakohtia tulkitaankin tässä tutkielmassa analogisesti toisiinsa nähden, jolloin luontodirektiivin 12 artiklan a-c häirintäkieltojen käsitteistä tehtyjä tulkintoja käytetään hyväksi lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien sääntelytavoitteen täsmentämisessä. Tällaisia oikeuslähteitä ovat muun muassa EUT:n ratkaisut ja komission luontodirektiivistä laatimat tulkintaohjeet.<sup>69</sup> Myös kansallisissa tuomioistuimissa lintudirektiivin käsitteiden tulkinta-apuna on soveltuvilta osin käytetty luontodirektiivistä tehtyjä tulkintoja.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Erityistä suojelua tarvitsevat lintulajit voidaan kuitenkin Suomessa saattaa luontodirektiivin 12 artiklan d alakohdan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirintäkieltoa vastaavan suojelun piiriin määräämällä ne LSL 47.1 §:n mukaisesti erityisesti suojeltaviksi, jolloin niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen tuhoaminen tai häiritseminen on (ilman tahallisuusedellytystä) kiellettyä LSL 47.2 §:n mukaan. LSL 47.2 §:n mukaista erityistä suojelua nauttii Suomessa tällä hetkellä 12 lintulajia. Ks. luonnonsuojeluasetus liite 4.

<sup>67</sup> Euroopan komissio 2007, s. 7. Ks. myös asia C-6/04, jossa tuomioistuin käytti lintudirektiivistä annettua oikeuskäytäntöä luontodirektiivin käsitteiden tulkinnassa, sekä KHO 2015:124, jossa tuomioistuin tulkitsi lintudirektiivin toimeenpanemiseksi säädettyjä säännöksiä luontodirektiivin tulkintaohjeen avulla.

<sup>68</sup> Julkisasiamies Kokott on todennut luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohdista tehdyn tulkintakannanoton koskevan myös lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien tulkintaa. Ks. Kokott 2021, kohta 57.

<sup>69</sup> Euroopan komissio 2007 ja Euroopan komissio 2021. Päivitetty ohjeasiakirja korvaa aiemman, vuonna 2007 julkaistun ohjeen. Sillä uusi ohjeistus on julkaistu vasta tämän tutkielman viimeistelyvaiheessa ja näiden kahden ohjeistuksen sisällöt eivät ole ristiriidassa toisiinsa nähden, viitataan tässä tutkielmassa myös vuoden 2007 ohjeistukseen.

<sup>70</sup> Ks. KHO 2015:124 ja KHO 2022:37. Myös esimerkiksi Saksassa kansalliset tuomioistuimet ovat käyttäneet EUT:n ratkaisuja luontodirektiivin käsitteiden tulkinnasta apuna lintudirektiivin soveltamisessa. Ks. Sobotta 2014, s. 147, 149.

## 2 Lintudirektiivin 5 artikla

### 2.1 Lintudirektiivin yleinen suojelujärjestelmä

Lintudirektiivin tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen luonnonvaraisten lintulajien suojelun kautta.<sup>71</sup> Tämän tavoitteen saavuttamiseksi lintudirektiivin 5 artikla velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet EU:n alueella luonnonvaraisena esiintyvien lintulajien yleisen suojelujärjestelmän luomiseksi.<sup>72</sup> EUT:n oikeuskäytännössä on vahvistettu lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkieltojen todella koskevan kaikkia jäsenvaltioiden alueilla luonnonvaraisina eläviä lintulajeja niiden suojelutasoon katsomatta:

*Lintudirektiivin 5 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä säädetyt kiellot koskevat ainoastaan lajeja, jotka on lueteltu kyseisen direktiivin liitteessä I, jotka ovat uhanalaisia jollakin tasolla tai joiden kanta pienenee pitkällä aikavälillä.<sup>73</sup>*

Yleinen suojelujärjestelmä (*general system of protection*) pyrkii rajoittamaan muun muassa rauhoitettujen lajien pyytämistä, häiritsemistä ja kaupankäyntiä. Luonnonvaraisten lintulajien tahallinen tappaminen tai pyydystäminen onkin 5 artiklan a alakohdan mukaan kiellettyä. Yleisen suojelujärjestelmän erityisesti pesimärauhaa koskevat häirintäkiellot ilmenevät 5 artiklan b ja d alakohdista, joissa kielletään luonnonvaraisten lintulajien:

*b) pesien ja munien tahallinen tuhoaminen tai vahingoittaminen ja pesien siirtäminen;*

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

Tämän lisäksi 5 artiklan c alakohdassa kielletään 1 artiklan mukaisten lintulajien munien ottaminen luonnosta ja munien hallussa pitäminen tyhjinäkin. Tämä häirintäkielto ei kuitenkaan ole siinä mielessä relevantti metsätaloustoiminnan kannalta, että sen tarkempi analysoiminen olisi tarkoituksenmukaista tässä tutkielmassa.<sup>74</sup> Vaikka häirintä on kiellettyä

---

<sup>71</sup> Lintudirektiivi johdanto-osa (3).

<sup>72</sup> Direktiivin 4 artikla velvoittaa jäsenvaltioita perustamaan erityisiä suojelualueita direktiivin liitteessä I listattujen lintulajien suojelemiseksi, nämä alueet on kuitenkin tässä tutkielmassa rajattu tarkemman tarkastelun ulkopuolelle.

<sup>73</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 45.

<sup>74</sup> Vaikka metsätaloustoiminta häiritsee lintujen pesintää muilla tavoin, munien ottamista tai hallussapitoa tuskin tapahtuu metsätaloustoiminnan yhteydessä. Ks. alakohdan soveltamisesta lintujen luonnosta ottamista harrastustarkoitukseen koskeva asia C-10/96.

erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, on oikeuskäytännössä todettu häirintäkiellon soveltuvan ilman ajallisia rajoituksia, sillä monet linnut käyttävät samoja pesiä vuodesta toiseen.<sup>75</sup> Itse häirinnän luonteesta on todettu EUT:n oikeuskäytännössä, että häirinnällä tarkoitetaan suoran fyysisen vahingon aiheuttamisen lisäksi myös melun ja tärinän lintulajeille aiheuttamaa häiriötä.<sup>76</sup>

## 2.2 Tahallisuusedellytyksen tulkinta

Yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteen täsmentämiseksi erityistä tarkastelua edellyttää häirintäkieltojen tahallisuusedellytys. Tahallisuusedellytys on säädetty myös luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohtien häirintäkieltoihin. Luontodirektiivin tulkintaohjeessa on lausuttu tahallisuusedellytyksen tulkinnasta näin:

*The term “deliberate” has to be interpreted as going beyond “direct intention”. A person who is reasonably expected to know that his action will most likely lead to an offence against a species, but intends the offence or, if not, at least accepts the results of his action, commits an offence.<sup>77</sup>*

Tahallisuudella ei täten tarkoiteta suoraa tarkoitusta häiritä tai tappaa. Riittävää teon tahallisuuden kannalta on se, että tekijä on tietoinen tekonsa varsin todennäköisestä (*most likely*) seuraamuksesta ja hyväksyy sen.<sup>78</sup>

Myös EUT:n ratkaisukäytännön mukaan luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohtien häirintäkieltojen vastainen teko katsotaan tahalliseksi, mikäli tekijä on vähintään hyväksynyt direktiivin tarkoituksen vastaisen seuraamuksen mahdollisuuden.<sup>79</sup> Analogisesti tulkiten myös lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkiellot koskevat täten toimintaa, jonka tarkoituksena ei suoranaisesti ole häirintä, jos toimintaan ryhdyttäessä häirintä on hyväksytty toiminnan varsin todennäköisenä seuraamuksena.<sup>80</sup> Tämä tulkinta ilmenee myös EUT:n ratkaisusta *Skydda skogen* -tapauksessa, jonka taustoja voidaan nyt esitellä hieman tarkemmin:

---

<sup>75</sup> Ks. asia C-252/85, kohta 9. Ks. myös KHO 2022:37.

<sup>76</sup> Ks. asia C-404/09, kohta 145. Ks. myös KHO 2015:124 ja 2015:3, joissa tuomioistuin katsoi melun voivan aiheuttaa suuren petolinnun pesälle LSL 39.1 §:n 3 kohdassa kiellettyä häiriötä.

<sup>77</sup> Euroopan komissio 2007, s. 37.

<sup>78</sup> Ks. myös Pappila 2019, s. 215.

<sup>79</sup> Ks. asia C-221/04, kohta 70. Ks. myös asia C-477/19 (Eurooppalainen hamsteri), kohta 27.

<sup>80</sup> Ks. kotimaiset tapaukset KHO 2015:124 ja KHO 2022:37, joissa LSL 39 §:n tahallisuusedellytyksen tulkinnassa käytettiin oikeuslähteenä luontodirektiivin tahallisuusedellytyksestä EU-oikeudessa vakiintuneita tulkintoja. Ks. myös Jans – Vedder 2012, s. 510.

*Tapauksen taustalla oli Ruotsin metsähallitukselle esitetty hakkuuilmoitus koskien päätehakkuuta Härrydan kunnassa. Ruotsin metsähallitus määräsi hakkuissa noudatettavan erityisiä varotoimenpiteitä, sillä hakkuut kohdistuivat alueelle, jossa sijaitsi Ruotsin lainsäädännössä sekä rauhoitettuja että erityisesti suojeltuja eliölajeja, mukaan lukien useita lintulajeja. Alueelle suunnitellut metsätyöt johtaisivat suojeltujen lajien yksilöiden häiriintymiseen tai tappamiseen. Maa- ja ympäristötuomioistuimen mukaan suunniteltu hakkuu ei rikkonut luonnonsuojelusäännöksiä, eikä näin ollen edellyttänyt poikkeuslupaa siinä tapauksessa, että toiminta toteutettaisiin metsähallituksen määräämien varotoimenpiteiden mukaisesti. Paikalliset ympäristönsuojelujärjestöt valittivat asiasta maa- ja ympäristötuomioistuimeen sillä perusteella, että lääninhallitus kieltäytyi kuitenkin valvomasta metsähallituksen määräämien varotoimenpiteiden toteutumista päätehakkuun aikana.*

Kansallinen tuomioistuin tiedusteli EUT:lta soveltuvatko luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohdat toimintaan, jonka tarkoitus on selvästi muu kuin eläinlajien tappaminen tai häiritseminen. Lisäksi kansallinen tuomioistuin pyysi EUT:n kantaa siihen, vaikuttaako eläinlajien suojelutaso kieltojen soveltumiseen toimintaan, jonka tarkoitus on muu kuin häirintä tai tappaminen. Perusteluissaan tuomioistuin totesi seuraavaa:

*Jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, mikäli se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia konkreettisia toimenpiteitä sen välttämiseksi, että eläinlajeja häiritään tahallisesti lisääntymisaikana. Häirinnän tahallisuusedellytys täyttyy, jos voidaan osoittaa, että tekijä on tavoitellut suojellun eläinlajin yksilön pyydystämistä tai tappamista tai ainakin hyväksynyt tällaisen pyydystämisen tai tappamisen mahdollisuuden. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa säädettyjä kieltoja voidaan täten soveltaa metsätaloustoiminnan tai maankäytön kaltaiseen toimintaan, jonka tarkoitus on selvästi muu kuin eläinlajien tahallinen pyydystäminen, tappaminen tai häiritseminen taikka tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen.<sup>81</sup>*

EUT täten vahvisti, että luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohtien häirintäkieltoja voidaan soveltaa myös toimintaan, jolla ei tavoitella häirintää, jos toimintaan ryhdyttäessä on kuitenkin hyväksytty häirinnän mahdollisuus. Tällaista toimintaa on tuomioistuimen mukaan esimerkiksi metsätaloustoiminta. Lisäksi luontodirektiivin 12 artiklan häirintäkieltojen soveltaminen ei edellytä, että on olemassa vaara siitä, että kyseessä olevan eläinlajin suojelutaso heikkenee häirintää aiheuttavan toiminnan johdosta. Soveltamista ei

---

<sup>81</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 51–53 ja 57. Ks. tähän tulkintaan liittyen myös KHO 2015:124.

myöskään estä se, että laji on jo saavuttanut suotuisan suojelutason.<sup>82</sup> Nämä tulkinnat koskevat analogisesti myös lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkieltojen soveltamista, jolloin lintudirektiivin häirintäkieltojen soveltamisalaan kuuluu myös toiminta, jolla ei tavoitella häirintää.<sup>83</sup>

Tuomioistuin on tosin tulkinnut tahallisuusedellytystä laajentavasti jo aiemmassa lintudirektiivin häirintäkieltojen soveltumista koskevassa tapauksessa. *Bialowiezan metsä* -tapauksen ratkaisussa vuonna 2018 oli kyse metsänhakkuusta, jonka tuomioistuin katsoi täyttävän tahallisen häirinnän edellytykset.<sup>84</sup> Tapauksessa oli kuitenkin kyse erityisesti suojelluista lintulajeista alueella, joka oli osoitettu niiden erityiseksi suojelualueeksi lintudirektiivin 4 artiklan mukaisesti. Tahallisuusedellytyksestä tehtyjen laajentavien tulkintojen soveltaminen myös kaikkiin lintudirektiivin 4 artiklan mukaisten erityisten suojelualueiden ulkopuolella esiintyviin luonnonvaraisiin lintulajeihin on näin ollen uusi tulkintakannanotto. EUT:n *Skydda skogen* -tulkintakannanotto korostaakin myös erityisten suojelualueiden ulkopuolella pesivien lintulajien suojeluintressejä. Tapauksessa ratkaisuehdotuksen antaneen julkisasiamies *Kokottin* mukaan tuomioistuimen tulkinta kuitenkin uhkaa suhteellisuusperiaatteen toteutumista painottamalla suojeluintressejä liiaksi muiden intressien vahingoksi.<sup>85</sup>

*Kokottin* mukaan lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän häirintäkieltojen soveltaminen luontodirektiivin tiukan suojelujärjestelmän häirintäkieltojen kanssa yhtenevällä tavalla ”rajoittaisi ihmisen toimintaa todella merkittävästi”.<sup>86</sup> Perusteluissaan *Kokott* totesi, että luontodirektiivin tarkoituksena on tiettyjen uhanalaisten lajien erityisen suojelujärjestelmän luominen. Lintudirektiivin yleinen suojelujärjestelmä taasen kohdistuu kaikkiin unionin alueella luonnonvaraisina eläviin lintuihin. *Kokottin* mukaan näiden kahden järjestelmän ei ole tarkoitus tuottaa samaa suojelutasoa. Täten julkisasiamiehen mukaan luontodirektiivin tahallisuusedellytyksestä tehtyjen tulkintojen soveltaminen kaikkiin jäsenvaltioiden alueella luonnonvaraisena esiintyviin lintuihin johtaisi jäsenvaltioiden kannalta kohtuuttomiin tuloksiin.<sup>87</sup> *Kokott* ehdottikin, että luontodirektiivin mukaista laajennettua

---

<sup>82</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 61 ja 66. Luontodirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa todetaan direktiivin tavoitteena olevan muun muassa eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen. Myös lintudirektiivin 2 ja 3 artikloissa säädetään lintukantojen ja niiden elinympäristöjen ylläpitämisestä.

<sup>83</sup> Ks. analogisesta tulkinnasta myös *Kokott* 2021, kohta 57.

<sup>84</sup> Ks. asia C-441/17.

<sup>85</sup> *Kokott* 2020, kohdat 79–87.

<sup>86</sup> *Kokott* 2020, kohta 39.

<sup>87</sup> *Kokott* 2020, kohdat 39 ja 86–87.

tahallisuusedellytyksen tulkintaa tulisi soveltaa lintuihin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä lintukantojen ylläpitämiseksi lintudirektiivin 2 artiklassa määrätyllä tasolla.<sup>88</sup> Näin ollen *Kokottin* tulkinnan mukaan lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkieltojen ei tulisi soveltua toimintaan, jonka tarkoituksena ei ole häirintä, kuten metsätalouteen, mikäli toiminta ei uhkaa lintudirektiivin 2 artiklassa mainittua suojelutasoa. Ratkaisussaan EUT ei kuitenkaan yhtynyt julkisasiamiehen kantaan, vaan päätyi soveltamaan jo aiemmassa luontodirektiivin käsitteitä sekä erityisiä suojelualueita koskevassa oikeuskäytännössään vakiintunutta tahallisuusedellytyksen tulkintaa kaikkiin lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän soveltamisalaan kuuluviin lintuihin.<sup>89</sup>

*Skydda skogen* -tapauksen erikoisuutena voidaankin nostaa esiin tuomioistuimen ratkaisun eroavaisuus julkisasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotuksesta. Riippumattomana asiantuntijana julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksella on tulkinnallinen merkitys tuomioistuimelle, vaikka ehdotus ei olekaan sitova.<sup>90</sup> Tuomioistuin kuitenkin päätyy harvoin ratkaisuun, joka selvästi eroaa julkisasiamiehen ehdotuksesta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu näin tapahtuvan erityisesti kun julkisasiamiehen kontribuutio on ollut pieni ja tuomioistuin päätyy kehittämään EU-oikeutta teleologisen tulkinnan avulla nojaamatta juurikaan olemassa oleviin auktoriteetteihin.<sup>91</sup> Tuomioistuimen ratkaisu *Skydda skogen* -tapauksessa perustuu kuitenkin vankasti olemassa olevaan oikeuskäytäntöön ja tulkintoihin. Myös *Kokottin* ratkaisuehdotus perustuu pitkälti samoihin oikeuslähteisiin ja on varsin kattava. Tuomioistuin ja *Kokott* ovat kuitenkin päätyneet eriävään tulkintaan näistä oikeuslähteistä erityisesti lintujen suojelun osalta. Tulkinnan erot kiteytyvät eriävien intressien painotukseen. *Skydda skogen* -tapaus ilmentääkin laajempaa ympäristöoikeudellisen intressipunninnan problematiikkaa. Tässä tapauksessa EUT ratkaisi asian painottamalla suojeluintressejä metsätaloudellisten intressien ja muiden unionin perustamissopimuksissa määriteltyjen taloudellisten ja sivistyksellisten intressien asemesta tavalla, jonka *Kokott* tulkitsi kohtuuttomaksi.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Artiklan mukaan 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.

<sup>89</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 53.

<sup>90</sup> Raitio 2020, s. 120.

<sup>91</sup> Burrows – Greaves 2008, kappale Conclusions: Does the Advocate General assist the Court?

<sup>92</sup> *Kokott* 2020, kohta 39.

Lintudirektiivin 5 artiklan tahallisuusedellytyksen tulee julkisasiamiehen vastustuksesta huolimatta *Skydda skogen* -tapauksessa annetun ratkaisun myötä tulkita täyttyvän myös sellaisen toiminnan osalta, jonka tarkoituksena ei ole häirintä ja joka ei sijoitu erityisesti suojellulle alueelle. Tällaista toimintaa on esimerkiksi suojelualueiden ulkopuolella tapahtuva metsätaloustoiminta. Lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien tahallisuusedellytyksen tulkinta on näin ollen täsmennetty. Artiklan 5 alakohdan d soveltamisalaa täsmentäessä tulee tahallisuuden lisäksi analysoida vielä häirinnän merkittävyyttä. Alakohdan mukaan kiellettyä on lintujen tahallinen häirintä niiden lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jos häirintä vaikuttaisi merkittävästi direktiivin tavoitteisiin. Vaikka alakohdan mukaista merkittävyyshedellytystä ei ole säädetty osaksi LSL 39.1 §:n vastaavaa lisääntymisajan häirintäkieltoa, voi käsitteen täsmentäminen silti olla tarpeellista, jotta kansallista oikeutta voidaan varmasti tulkita EU-oikeuden mukaisesti.<sup>93</sup> Häirinnän merkittävyyshedellytyksestä ei ole toistaiseksi lausuttu EUT:n oikeuskäytännössä ja viittaukset siihen oikeuskirjallisuudessa ovat myös vähäisiä. Merkittävien vaikutusten edellytystä analysoidessa seuraavassa kappaleessa käytetäänkin keinona myös analogista tulkintaa, mutta näin saatuihin tuloksiin suhtaudutaan varovaisesti *contra legem* -tulkintojen välttämiseksi.

### 2.3 Merkittävyyshedellytyksen tulkinta

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa *Pappila* on ehdottanut kesähakkuita käsittelevässä artikkelissaan, että pesimäaikaisen metsätaloustoiminnan aiheuttamaa häiriötä lintujen pesinnälle tulisi arvioida yksittäisten häiriöiden sijasta yhtenä suurena häiriönä, joka aiheutuu vuosittain. *Pappilan* mukaan tällaisen häiriön voitaisiin katsoa vaikuttavan lintudirektiivin tavoitteiden toteutumiseen merkittävästi.<sup>94</sup> Tällainen lähestymistapa häirinnän merkittävyyden arviointiin voisi olla perusteltu, sillä yksittäisten häiriöiden merkittävyyttä on hankalaa arvioida.<sup>95</sup> Tehtyjen hakkuuilmoitusten avulla voidaan kuitenkin seurata aiheutuvien häiriöiden vuosittaista lukumäärää ja tätä kautta arvioida niiden kokonaisvaltaista vaikutusta lintujen pesinnälle.

---

<sup>93</sup> Ks. KKV 592/2018 vp, jossa maa- ja metsätalousministeri toteaa, etteivät Suomessa lintujen pesimäaikana toteutettavat hakkuut vaikuta merkittävästi lintudirektiivin tavoitteisiin. Vaikka kriteeri ei ilmenekään LSL 39.1 §:n tekstissä, on sitä täten käytetty LSL 39.1 §:n häirintäkieltojen soveltamisalan tulkinnassa kansallisesti.

<sup>94</sup> Pappila 2019, s. 215.

<sup>95</sup> Tuhoutuneita pesiä on arvioutu olevan vuositasona kymmeniä tuhansia. Ks. Pape-Mustonen – Latokartano, Maaseuduntulevaisuus 18.4.2020.



*Kuusiniemi* on arvioinut merkittävyyden käsitettä semanttisesti ja todennut sen asettuvan asteikolla huomattavan ja vähäisen välille.<sup>96</sup> Näin ajatellen vaikutukset, joita ei voida luonnehtia vähäisiksi, ovat siis merkittäviä. Merkittävyyttä on myös käsitelty EUT:n toimesta luontodirektiivin kontekstissa. Natura 2000 -alueelle sijoittuvan maankäytön yhteydessä tuomioistuimien arvioi aluetta heikentävän toiminnan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista todennäköistä merkittävyyttä:

*Kun suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen, voi vaarantaa alueen suojelutavoitteet, sitä on pidettävä sellaisena, että se voi vaikuttaa merkittävästi alueeseen. Kyseinen riski on arvioitava erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.*<sup>97</sup>

EUT:n perusteluista nähdään, että suojelutavoitteiden vaarantuminen voi aiheuttaa alueelle merkittäviä vaikutuksia. Lisäksi jo epäily merkittävien haitallisten vaikutusten syntymisestä voi olla riittävä täyttämään todennäköisyysedellytyksen, korostaen varovaisuusperiaatteen merkitystä. *Suvantola* on tulkinnut tapauksen tarkoittavan, että vaikutusten arviointiin ei ole tarvetta ainoastaan silloin, kun ei ole mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä.<sup>98</sup> Eräissä toisessa luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtien tulkintaa koskevassa asiassa tuomioistuimien totesi lisäksi:

*Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan vaatimus suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisesta arvioinnista edellyttää sitä, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Kun otetaan erityisesti huomioon ennalta varautumisen periaate, tällainen vaara on olemassa, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen.*<sup>99</sup>

Näitä ratkaisuja ei voida käyttää suorana oikeuslähteenä lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan tulkinnassa, mutta ratkaisujen kautta voidaan tuoda esiin varovaisuusperiaatteen sekä tieteellisesti tuotetun tiedon merkitys EUT:n luonnonsuojelua koskevassa ratkaisukäytännössä ja vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Kuusiniemi 2000, s. 19.

<sup>97</sup> Ks. asia C-127/02 kohta 49.

<sup>98</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 321–322.

<sup>99</sup> Ks. asia C-418/04 kohta 226.

<sup>100</sup> Tällainen ratkaisukäytäntö implikoi tarvetta myös metsätaloustoimintaan kohdistuvista tieteelliseen tietoon perustuvista ympäristöviranomaisen valvonta- ja seurantatoimista.

*Suvantola* katsoo varovaisuusperiaatteen soveltamisen lain tulkinnassa ”vähentävän lain säännösten ja sen yleistavoitteen välistä ristiriitaa”.<sup>101</sup> Lain säännösten epäselvyyden aiheuttamassa tilanteessa tulisi siis aina nojata lain tavoitesäännösten osoittamaan suuntaan. Lintudirektiivin tapauksessa tämä tarkoittaa luonnon monimuotoisuuden suojaamista. Epävarmuudessa onkin *Suvantolan* mukaan erehdyttävä aina luonnon hyväksi.<sup>102</sup> Myös *Määttä* on kirjoittanut tavoitesäännösten vaikutuksesta laintulkintaan. *Määtän* mukaan tavoitesäännökset ovat ”ensisijaisia lähteitä lain tavoitteen ja tarkoituksen täsmentämisessä ja sääntelyn systematiikan hahmottamisessa”.<sup>103</sup> EU-tasolla taasen vakiintuneen EUT:n oikeuskäytännön mukaan oikeuden säännöksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on.<sup>104</sup> Edellä esitetyn perusteella voidaan hahmottaa, että jos objektiivisten seikkojen perusteella toiminnan vaikutukset eivät ole vähäisiä, voidaan ne varovaisuusperiaatteen mukaisesti arvioida merkittäviksi, jotta direktiivin tavoitesäännösten vastaisilta seuraamuksilta varmasti vältytään. Lisäksi suojelutavoitteiden vaarantuminen voi itsessään tarkoittaa merkittävien vaikutusten syntymistä.

Julkisasiamies *Kokott* totesi *Skydda skogen* -tapauksessa lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan mukaisen merkittävän vaikutuksen olevan käsillä ainakin silloin, kun häiritseminen vahingoittaa harvinaisten lintujen lisääntymistä tai niiden jälkeläisten kasvatusta välittömästi.<sup>105</sup> Tämä kanta perustuu *Bialowiezan metsä* -tapauksen ratkaisuun, jossa uhanalaisten lintulajien elintärkeän elinympäristön hävittäminen metsätaloustoiminnan takia katsottiin lintudirektiivissä kielletyksi tahalliseksi häirinnäksi.<sup>106</sup> *Skydda skogen* -tapauksessa EUT ei kuitenkaan tehnyt eroa erityistä suojelua tarvitsevien ja muutoin lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien lintulajien välillä arvioidessaan häirintäkieltojen soveltumista.<sup>107</sup> Tästä voidaan päätellä, että vaikka merkittävyysedellytyksen arvioinnissa tulee ottaa huomioon tapauskohtaisia tekijöitä, ei edellytyksen täytyminen välttämättä edellytä lajien uhanalaisuutta. Tällöin merkittävyysedellytys voisi mahdollisesti täytyä myös silloin, kun häiritseminen

---

<sup>101</sup> Suvantola 2006, s. 21.

<sup>102</sup> Suvantola 2006, s. 49.

<sup>103</sup> Määttä 2012, s. 220.

<sup>104</sup> Ks. asia C-678/18 kohta 31, ja asia C-441/17, kohta 252.

<sup>105</sup> Kokott 2020, kohta 98.

<sup>106</sup> Ks. asia C-441/17, kohta 268.

<sup>107</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 43–45.

vahingoittaa muiden kuin erityistä suojelua tarvitsevien lintujen lisääntymistä tai jälkeläisten kasvatusta välittömästi.

Komissio on todennut luontodirektiivin 12 artiklan 4 kohtaa koskevassa tulkintaohjeessaan merkittävydestä seuraavasti:

*Vaikutuksen merkittävyyttä on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon lajin elinkaari, kielteisen vaikutuksen laajuus ja kesto sekä kyseisten lajien suojelun taso ja kehityssuuntaukset ... Jos saatavilla ei ole tietoja suojelun tasosta ja/tai tahattoman pyydystyksen ja tappamisen todellisesta tasosta, on sovellettava ennalta varautumisen periaatetta.<sup>108</sup>*

Luontodirektiivin 12 artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenvaltiota estämään tahattoman pyydystämisen tai tappamisen merkittäviä kielteisiä vaikutuksia artiklan mukaisille lajeille. Artiklaa koskevasta tulkintaohjeesta voidaan tehdä varovainen analoginen päätelmä siitä, minkälaisia tekijöitä voidaan mahdollisesti ottaa huomioon lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan häirinnän merkittävyysedellytystä arvioitaessa. Arvioinnissa painoarvon antaminen toiminnan kohteena olevan eliölajin paikallisen kannan tapauskohtaisille tekijöille ja varovaisuusperiaatteelle erityisesti, mikäli riittävää tietoa alueen lajistosta tai toiminnasta aiheutuvasta häiriöstä ei ole saatavilla, vaikuttaa myös yleisesti lintudirektiivin tavoitteen mukaiselta lähestymistavalta.

Merkittävyyden käsitettä tulee 5 artiklan d alakohdan sananmuodon mukaisesti analysoida etenkin suhteessa lintudirektiivin tavoitesäännöksiin.<sup>109</sup> Lintudirektiivin yleistavoitteena on luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen lintulajeja suojelemalla. Direktiivissä on erityisiä säännöksiä näiden lintulajien suojaamiseksi niiden lisääntymisaikana ja lisääntymispaikoilla. Erityinen suojelu on tarpeen lintulajien ollessa haavoittumaisimmillaan. Myös luontodirektiivin kontekstissa eliölajien on todettu olevan erityisen haavoittuvaisia lisääntymisaikana ja lisääntymis- ja levähdyspaikkoja käyttäessään.<sup>110</sup> Molempien luonnonsuojeludirektiivien luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen tavoitteen voidaan katsoa edellyttävän eliölajien erityisen tiukkaa suojelemista niiden lisääntymisaikana sekä lisääntymispaikoilla. Lisääntymisajan erityisen suojan tarve ilmenee myös lintudirektiivin 7 artiklaa koskevasta EUT:n oikeuskäytännöstä, jonka

---

<sup>108</sup> Euroopan komissio 2021, s. 45. Ks. lisäksi lintu- ja luontodirektiivien tulkintakeinoista tämän tutkielman kappale 1.5.2.

<sup>109</sup> Ks. tulkintavaikutusdoktriinista asia C-106/89, kohdat 8–9, ja asia C-14/83, kohta 26. Ks. myös Lissabonin sopimuksen artikla 3 a kohta 3 lause 2.

<sup>110</sup> Euroopan komissio 2007, s. 37–38. Ks. myös asia C-75/01, kohdat 53–54.

mukaan lintujen lisääntymisaikana niiden suojelujärjestelmän on oltava täydellinen. EUT:n mukaan lisääntymisaikana kaikki toimenpiteet voivat vaikuttaa lintujen lisääntymiseen, vaikka ne koskisivat vain osaa niiden kannasta. Näin ollen lajien metsästyksen tulee niiden lisääntymisaikana olla kiellettyä.<sup>111</sup> Tämä tukee käsitystä siitä, että lintudirektiivin tarkoituksena on lintujen suojeleminen erityisesti niiden ollessa haavoittuvaisia lisääntymisaikana. Häirinnän merkittävyyttä arvioitaessa on näin ollen annettava erityistä painoarvoa lintulajien lisääntymisaikana tapahtuvalle toiminnalle.

Komissio on lausunut myös suoraan metsähakkuiden aiheuttamista merkittävistä vaikutuksista lintujen suojelun kontekstissa.<sup>112</sup> Komission mukaan metsähakkuista aiheutuvat häiriöt eivät välttämättä aina ole merkittäviä siten, että ne vaikuttaisivat lintudirektiivin tavoitteiden toteutumiseen. Tämä kuitenkin riippuu hakkuiden intensiteetistä, laajuudesta ja paikallisista olosuhteista. Häiriön merkittävyyttä arvioitaessa tulee näin ollen ottaa huomioon tapauskohtaisia tekijöitä. Komission mukaan yleinen tulkinta, jonka mukaan talousmetsien hakkuut lintujen pesimäaikana eivät ole lintudirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tahallista häirintää, eikä niiden merkittävyyttä tulisi tämän takia joutua arvioimaan, ei ole direktiivin mukainen.<sup>113</sup> Tällainen tulkinta on kuitenkin omaksuttu Suomessa.<sup>114</sup>

Vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa tulisi näin ollen ottaa huomioon direktiivin tavoitesäännökset ja epäselvissä tilanteissa antaa painoarvoa varovaisuusperiaatteelle, jotta direktiivin tarkoituksen vastaisilta seuraamuksilta varmasti vältytään. Lintulajien kantojen heikentäminen niiden lisääntymisaikana voidaan katsoa direktiivin sääntelytavoitteen vastaiseksi toiminnaksi, jolloin häiritsevän toiminnan merkittävyyden voidaan katsoa korostuvan lintujen lisääntymisaikana. Lintulajien suojelutavoitteiden suoranainen vaarantuminen voi itsessään jo tarkoittaa, että toiminta vaikuttaa merkittävästi direktiivin

---

<sup>111</sup> Ks. asia C-507/04, kohdat 192–195. Ks. myös asia C-344/03, kohdat 33–39. Ratkaisussaan EUT totesi, että Suomi toimi lintudirektiivin 9 artiklan vastaisesti salliessaan muun muassa haahkan ja telkän kevätmetsästyksen. EUT:n mukaan kevätmetsästyksessä sijoittuu kauteen, jonka erityisen suojelun toteuttamiseen direktiivissä pyritään.

<sup>112</sup> Sirpa Pietikäisen esittämässä kirjallisessa kysymyksessä (2018) tiedusteltiin lintudirektiivin velvoitteiden noudattamisesta talousmetsien hakkuissa lintujen pesintäaikana. Kysymyksessä pyydettiin komission kantaa Suomessa kesähakkuutyöryhmän muistion johdosta omaksutun tulkinnan EU-oikeuden mukaisuudesta.

<sup>113</sup> Karmenu Vellan komission puolesta antama vastaus 2018.

<sup>114</sup> Ks. MMM 2000:8, ja Pappila 2019, s. 214–215, ja KKV 592/2018 vp, jossa maa- ja metsätalousministeri toteaa, etteivät Suomessa lintujen pesimäaikana toteutettavat hakkuut vaikuta merkittävästi lintudirektiivin tavoitteisiin.

tavoitteisiin. Merkittävyyttä voitaisiin kesähakkuiden osalta mahdollisesti arvioida pesintäjaksan ajalta yhtenä suurena häiriönä.

Hakkuiden merkittävyyden arvioinnissa tulisi joka tapauksessa komission mukaan ottaa huomioon niiden intensiteetti, laajuus ja paikalliset olosuhteet, sekä toiminnan vaikutus alueen paikalliseen lajistoon. Välittömästi pesintää taikka jälkeläisten kasvatusta häiritsevän toiminnan on todettu voivan täyttää merkittävyyden edellytyksen ainakin uhanalaisten lintujen kohdalla, mutta tämän tulkinnan voidaan *Skydda skogen* -tulkintakannanoton valossa katsoa mahdollisesti koskevan myös muita yleisen suojelujärjestelmän alaisia lintulajeja. Vaikka tarkoista arviointikriteereistä ei edellä esitetyn perusteella voidakaan tehdä varmoja johtopäätöksiä, edellyttää merkittävyysedellytyksen soveltaminen joka tapauksessa tapauskohtaista tieteelliseen tietoon perustuvaa arviota. Metsätaloustoiminta voi näin ollen vaikuttaa lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan tarkoittamalla tavalla merkittävästi direktiivin tavoitteisiin, eikä tällaista toimintaa tulisi kategorisesti sulkea pois alakohdan soveltamisalasta.

Edellä esitetystä seuraa, että häirinnän merkittävyyden arvioiminen ja tätä kautta lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan sääntelytavoitteen toteutuminen edellyttää uudenlaisia valvonta- ja seurantatoimia jäsenvaltioiden ympäristöviranomaisilta. Näin osoittavat myös EUT:n perustelut *Skydda skogen* -tapauksessa:

*Luontodirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi on nimittäin tärkeää, että toimivaltaiset viranomaiset kykenevät ennakoimaan sellaisen toiminnan, joka saattaa olla haitallista kyseisellä direktiivillä suojelluille lajeille, eikä tässä yhteydessä merkitystä ole sillä, onko kyseessä olevan toiminnan tarkoitus näiden lajien tappaminen tai häiritseminen.<sup>115</sup>*

#### 2.4 Yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoite

Sillä EUT:n luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohdista tekemät tulkinnat koskevat myös lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien soveltamista voidaan tuomioistuimen katsoa peräänkuuluttavan täten sitovan sääntelyn lisäksi sääntelyn tehokasta valvontaa myös näiden lintudirektiivin suojelusäännösten toimeenpanossa. Tuomioistuin asettaa *Skydda skogen* -tapauksen ratkaisussa velvollisuuden kansallisille viranomaisille varmistaa direktiivin tavoitteiden toteutuminen tehokkailla seuranta- ja valvontatoimilla.<sup>116</sup> Kansallisten

<sup>115</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 76.

<sup>116</sup> Ks. myös Darpö 2021, s. 6. Ks. lintu- ja luontodirektiivien yhtenevästä tulkinnasta Euroopan komissio 2007, s. 7, ja Pappila 2019, s. 213.

viranomaisten tulee myös kyetä toteuttamaan direktiivin mukaiset konkreettiset ja erityiset suojelutoimet ennaltaehkäisevän lähestymistavan kautta.<sup>117</sup> Tämä edellyttää viranomaisilta häirintää aiheuttavan toiminnan vaikutusten ja merkittävyyden selvittämistä, jotta suojelutasolle haitallisilta vaikutuksilta voitaisiin välttyä.

Sillä häirintää tavoittelemattoman toiminnan sulkeminen häirintäkieltojen soveltamisalan ulkopuolelle ei ole lintudirektiivin tarkoituksen mukaista, kansallisten viranomaisten tulee kyetä arvioimaan lintudirektiivin kieltojen soveltumista myös tällaiseen toimintaan. Varovaisuusperiaatteen mukainen ennaltaehkäisevä lähestymistapa edellyttää, että kansallisilla viranomaisilla on tietoa suunnitellun toiminnan alueella sijaitsevista lajeista ja niiden elinympäristöistä, jotta direktiivin häirintäkieltoja sekä poikkeuslupamenettelyä voidaan soveltaa oikein.<sup>118</sup> Tämä on myös tarpeellista, jotta voidaan tarvittaessa arvioida tapauskohtaisesti 5 artiklan d alakohdan merkittävyysedellytyksen täyttymistä. Viranomaisten on myös kyettävä valvomaan toteutetaanko suunniteltu toiminta sellaisen ennaltaehkäisevän ja kestävänsä metsänhoitokäytännön kautta, joka on yhteensopiva direktiivin suojeluvaatimusten kanssa.<sup>119</sup>

Tiivistelmänä *Skydda skogen* -tapauksen tulkintakannanotosta voidaan todeta, että lintudirektiivin yleistä suojelujärjestelmää koskevan sääntelytavoitteen täysimääräinen toteutuminen edellyttää uudenlaista toimintaa viranomaistasolla. Suojelun tulee kohdistua lintulajeihin yksilötasolla,<sup>120</sup> eikä lajien suojelutasolla ole näin ollen häirintäkieltojen soveltumiseen vaikutusta, jolloin viranomaisella on vastuu selvittää alueella sijaitsevat lintulajit sekä soveltaa poikkeamislupasääntelyä tarvittaessa.<sup>121</sup> Jäsenvaltiot eivät myöskään voi olla soveltamatta suojelusäännöksiä esimerkiksi metsätaloustoiminnan kaltaiseen toimintaan, jonka tarkoituksena ei ole häirintä.<sup>122</sup> Metsätaloustoimien tulee perustua ennaltaehkäisevään lähestymistapaan, jossa otetaan huomioon alueella sijaitsevien lajien suojelutarpeet, ja toimet on suunniteltava ja suoritettava siten, ettei luontodirektiivin 12 artiklan a–c alakohdista tai lintudirektiivin 5 artiklan a–d alakohdista johtuvia kieltoja rikota,

---

<sup>117</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 33 ja 76.

<sup>118</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 67.

<sup>119</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 70.

<sup>120</sup> Myös Kokottin mukaan kieltojen on luonteensa puolesta koskettava jokaista yksilöä, koska kielloissa ei säädetä raja-arvoista. Ks. Kokott 2020, kohta 70.

<sup>121</sup> Ks. myös Pickstone 2021.

<sup>122</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 53 ja 78.

ottaen kuitenkin samalla huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset, alueelliset ja paikalliset vaatimukset.<sup>123</sup>

EUT:n ennakkoratkaisu velvoittaa lähtökohtaisesti vain niitä osapuolia, joille se on osoitettu. Oikeuskirjallisuudessa sekä unionin oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että ratkaisun sisältämä tulkintakannanotto on sitova oikeusohje kaikille EU-oikeutta soveltaville tuomioistuimille ja viranomaisille.<sup>124</sup> Suomessakin kansallisten viranomaisten tulee näin ollen voida soveltaa lintudirektiivin häirintäkieltoja *Skydda skogen* -tulkintakannanoton mukaisesti. Tämä koskee tuomioistuinten lisäksi myös muita EU-oikeutta soveltavia viranomaisia.<sup>125</sup>

## 2.5 Lintudirektiivin 5 artiklan kansallinen toimeenpano Suomessa

### 2.5.1 Yleinen suojelujärjestelmä luonnonsuojelulaisissa

Seuraavaksi syvennyttään tarkemmin Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ja analysoidaan lintudirektiivin 5 artiklan toimeenpanoa tarkemmin. Yleinen suojelujärjestelmä on Suomessa säädetty osaksi luonnonsuojelulakia. Luonnonsuojelulaki sisältää lintu- ja luontodirektiivien kansallisen toimeenpanon edellyttämät säännökset muiden kuin riistaeläinten osalta.<sup>126</sup> Näihin säännöksiin ei ole tehty merkittäviä muutoksia luonnonsuojelulain säätämisen jälkeen.<sup>127</sup> Säännökset löytyvät luonnonsuojelulain eliölajien suojelua koskevasta 6. luvusta. LSL 37.1 §:n mukaan eliölajien suojelua koskevat säännökset soveltuvat kaikkiin Suomessa esiintyviin eläin- tai kasvilajeihin lukuun ottamatta niitä lajeja, joihin sovelletaan metsästyslakia. Hallituksen esityksessä todetaan, että maamme läpi muuttavat lajit, kuten useat muuttolinnut, ovat Suomessa luonnonvaraisina esiintyviä lajeja.<sup>128</sup> LSL 38.1 §:n mukaan kaikki yllä mainitut eläinlajit

---

<sup>123</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 77. Harmillista on, ettei EUT selventänyt ratkaisussaan miten nämä muut vaatimukset ja intressit sovitetaan tuomioistuimen edellyttämään ennaltaehkäisevään toimintatapaan metsätaloudessa. Suojeluintressien ja muiden intressien välinen punninta viranomaistasolla nojaa näin ollen yhä epäselviin perusteisiin.

<sup>124</sup> Raitio 2020, s. 73. Ks. myös asiat C.28–30/62, C-283/81, ja asia C-453/00, kohta 28.

<sup>125</sup> Ks. hallintoviranomaisten itsenäisestä velvollisuudesta ottaa EU-oikeus huomioon lainsoveltamistilanteessa asia C-103/88, kohdat 28–33.

<sup>126</sup> Riistaeläimistä säädetään erikseen metsästyslaissa 28.6.1993/615. Luonnonsuojelulakia tarkentavaa sääntelyä on lisäksi annettu luonnonsuojeluasetuksessa 14.2.1997/160.

<sup>127</sup> Lailla luonnonsuojelulain muuttamisesta 24.6.2004/553 muutettiin tosin luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momenttia, josta poistettiin maininta ”selvästi luonnossa havaittavat” liittyen suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin. Pykälä koskee luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuja lajeja. Huom. lisäksi käynnissä on tällä hetkellä luonnonsuojelulain uudistushanke, jonka vaikutuksia suojelusäännöksiin tarkastellaan myöhemmin.

<sup>128</sup> HE 79/1996 vp, s.38.

ovat rauhoitettuja. LSL 39.1 §:n mukaan kiellettyä on rauhoitettuihin eliölajeihin kuuluvien yksilöiden:

*1) tahallinen tappaminen tai pyydystäminen; 2) pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen; ja 3) tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla.*

LSL 39 §:n perusteluissa todetaan pykälän vastaavan luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a-c alakohtia.<sup>129</sup> Pykälän esitöissä ei mainita lintudirektiivin toimeenpanosta, mutta pykälällä on käytännössä toimeenpantu lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien vastaavat kiellot.<sup>130</sup> Myös nykyisen luonnonsuojelulain uudistamista koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu LSL 39 §:ää sisällöltään vastaavan uuden rauhoitettujen eläinten häirintäkieltoja koskevan 73 §:n toimeenpanevan luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohdat ja lintudirektiivin 5 artiklan. Ehdotetun pykälän perusteluissa todetaan, että sen tulkinnassa tulee ottaa huomioon molempien direktiivien tulkintaa koskeva oikeuskäytäntö ja tulkintaohjeet.<sup>131</sup> Analysoitaessa LSL 39 §:n normisisältöä, voidaan näin ollen sekä lintu- että luontodirektiivin soveltuvista häirintäkielloista tehdyt tulkinnat ottaa huomioon.

LSL 39.2 §:ssä on myös säädetty erityisesti rauhoitettavaksi kaikki merkityt pesäpuut ja sellaisen suurten petolintujen pesäpuut, jotka ovat säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävillä. Luonnonsuojeluasetuksen<sup>132</sup> 19 §:n mukaan suuria petolintuja ovat kotka, merikotka, kiljukotka, pikkukiljukotka ja sääksi.<sup>133</sup> Lisäksi perusteluissa todetaan rauhoituksen tarkoittavan pykälän kontekstissa sitä, ettei pesäpuuta saisi kaataa taikka muuten vahingoittaa.<sup>134</sup> Erikseen merkityt pesäpuut sekä havaittavissa olevat erityisesti suojeltujen petolintujen pesät ovatkin näin ollen tiukemman suojelun piirissä kuin sellaiset pesät, joiden havaitseminen on työläämpää niiden koon tai sijainnin johdosta. Tähän liittyen tuodaan esiin komission Suomelle antamat huomautukset luontodirektiivin

---

<sup>129</sup> HE 79/1996 vp, s. 38.

<sup>130</sup> Ks. myös KHO 2015:124, jossa tuomioistuimen mukaan lintudirektiivin 5 artiklan 1 kohdan alakohta d ja luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohta on molemmat pantu täytäntöön luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohdalla ja niitä voidaan näin ollen tulkita yhtenevien ohjeiden avulla.

<sup>131</sup> Ympäristöministeriö 2021, s. 177.

<sup>132</sup> Luonnonsuojeluasetus 14.2.1997/160.

<sup>133</sup> Nämä ovat lintudirektiivin liitteessä I erityisesti suojeltuja lajeja.

<sup>134</sup> HE 79/1996 vp, s. 39.



toimeenpanosta.<sup>135</sup> LSL 49.1 §:ää muutettiin komission antamien huomautusten takia siten, että ”luonnossa selvästi havaittavat” kriteeri poistettiin suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirintä- ja heikentämiskiellon yhteydestä.<sup>136</sup> Komission mukaan mainittu kriteeri rajoittaa oleellisesti luontodirektiivin 12 artiklan d alakohdan kieltoa. Tämän valossa huomataan, että ”luonnossa selvästi havaittavat” kriteeri on yhä käytössä rauhoitettujen lintujen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen, eli pesäpuiden suojelun yhteydessä, vaikka tämän voidaan yhtäläisesti katsoa rajoittavan lintudirektiivin 5 artiklan b-d alakohtien toteutumista.

Analogia ei ole täydellinen, sillä luontodirektiivin 12 artiklan d alakohdan ja näin ollen LSL 49.1 §:n on tahallisuusedellytyksen puuttumisen johdosta tarkoitus tuottaa tiukempi suojelutaso, kuin LSL 39 §:n. Näin ollen ”selvästi havaittavat” kriteeri on voinut olla erityisen suojelun piirissä olevien eläinten häirintäkiellon toteutumisen kannalta luontodirektiivin vastainen, mutta ei välttämättä rauhoitettujen lintujen häirintäkieltojen osalta aiheuta samanlaista ristiriitaa lintudirektiivin sääntelytavoitteen kanssa. Lisäksi pesäpuiden suojelua koskevalla erillisellä LSL 39.2 §:n säännöksellä on ehkä haluttu korostaa pesäpuiden tarvitsemaa suojelua, mutta ei rajata hankalammin havaittavia pesäpuita suojelun ulkopuolelle, sillä LSL 39.1 §:n häirintäkiellot koskevat silti niitäkin käyttäviä lintulajeja. Joka tapauksessa lintudirektiivissä ei ole säädetty kriteeriä häirintäkiellon soveltumisesta vain ”luonnossa selvästi havaittaviin” pesäpuihin, jolloin tällaisen kriteerin ottaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä voi olla EU-oikeuden kanssa ristiriidassa.<sup>137</sup> Käytännössä merkitsemättömien pesäpuiden suojelu kuitenkin jäänee metsäalan toimijoiden vapaaehtoisten käytäntöjen varaan.

LSL 39 §:n tahallisuusedellytystä on tulkittu kansallisissa tuomioistuimissa EU-oikeuden mukaisesti.<sup>138</sup> Edellytyksestä tehdyt tulkinnat on kuitenkin metsätalouden sijasta tehty turvetuotantoa ja rakennustoimintaa koskevissa tapauksissa. Tapauksessa KHO 2022:37 tuomioistuin pysytti ELY-keskuksen asettaman kiellon jatkaa harmaahaikaran ja merimetson pesiä vahingoittavia ja hävittäviä sekä näitä lintuja häiritseviä rakennustöitä. Tuomioistuimen mukaan toimintaa oli pidettävä LSL 39.1 §:n häirintäkieltojen mukaisena

---

<sup>135</sup> Komission kirje 2000 ja komission kirje 2001.

<sup>136</sup> Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta 24.6.2004/553.

<sup>137</sup> Ks. myös asia C-75/01. EUT:n mukaan jäsenvaltioiden on taattava direktiivin täydellinen soveltaminen muuttamatta sen ehtoja ja lisäämättä lisäedellytyksiä tai poikkeuksia, joista ei säädetä direktiivissä.

<sup>138</sup> KHO on tapauksissa käyttänyt oikeuslähteinä EUT:n oikeuskäytäntöä sekä komission luontodirektiivin tulkinnasta antamaa ohjetta.

tahallisuutta häiritsemisenä, vaikka toiminnan varsinaisena tavoiteltuna tuloksena ei ollut lintujen pesinnän häiritseminen.

Vastaavasti aiemmassa tapauksessa KHO 2015:124 turvetuotannon suuren petolinnun pesinnälle aiheuttaman häirinnän kiellettävyys ei tuomioistuimen mukaan edellyttänyt sitä, että toiminnan varsinaisen tavoiteltu tulos olisi häirintä. Häirinnän mahdollisuus toiminnan johdosta oli riittävää LSL 39.2 §:n häirintäkiellon soveltamiseksi tapaukseen. Tapauksessa annetun eriävän mielipiteen mukaan kuitenkin:

*Luonnollinen yleiskielen mukainen tulkinta ilmaisulle tahallinen häiritseminen edellyttää, että kysymyksessä on tarkoituksellinen häiriön aiheuttaminen. Siihen ei voida lukea elinkeino- tai muun toiminnan sivuvaikutuksena syntyviä häiriöitä, joita ei tavoitella. Tälle tulkinnalle on saatavissa analogiaan perustuvaa tukea luonnonsuojelulain 48 §:n 1 momentista, jonka mukaan se, mitä 39 §:ssä säädetään, ei estä alueen käyttämistä maa- tai metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Luonnonsuojelulain esitöistä ei ole löydettävissä perusteita tulkita säännöstä edellä todetusta poikkeavasti.*

Eriävä mielipide osoittaa hyvin lajisuojeluun kohdistuvan kansallisen tulkintaongelman, jossa ei oteta huomioon EU-oikeuden tulkintavaikutusta tai ensisijaisuutta. EU-oikeus velvoittaa kuitenkin jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia unionin perustamissopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.<sup>139</sup> Tähän veloitteeseen kuuluu direktiivien sääntelytavoitteen saattaminen osaksi kansallista oikeutta ja kansallisen oikeuden tulkitseminen mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin.<sup>140</sup> LSL 39 §:ää tulisi näin ollen kansallisesti tulkita EUT:n lintu- ja luontodirektiivien tahallisuutta edellyttäviä häirintäkieltoja koskevan ratkaisukäytännön osoittamalla tavalla pykälän yleiskielisen tulkinnan sijasta.

Sillä tahallisuusedellytyksen tulkintaa ei ole metsätalouden osalta täsmennetty kansallisissa tuomioistuimissa, tulkitaan metsätaloustoiminnan yleisesti olevan LSL 39 §:n soveltamisalan ulkopuolella, koska toiminnalla ei tavoitella häirintää.<sup>141</sup> Jos EU-oikeus jätetään hetkeksi oikeuslähteenä huomioimatta, voidaan analogiaa tahallisuusedellytyksen

<sup>139</sup> Lissabonin sopimus artikla 3 a kohta 3 lause 2.

<sup>140</sup> Ks. tulkintavaikutusdoktriinista asia C-106/89, kohdat 8–9, ja asia C-14/83, kohta 26.

<sup>141</sup> Ks. MMM 2000:8, s. 24, KKV 718/2001 vp, KKV 1305/2010 vp, KKV 592/2018 vp, ja KKV 163/2021 vp. Ks. myös kotimaisesta oikeuskirjallisuudesta Pappila 2019, s. 214–215.

tulkinnalle hakea kansallisesta normistosta esimerkiksi rikoslaista, jonka 3:6 §:n mukaan tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, jos hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen taikka pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä.<sup>142</sup> Tahallisuuteen on perinteisesti rikosoikeuden yhteydessä katsottu kuuluvan kaksi elementtiä, tiedollinen ja tahdollinen, joiden tulee molempien täyttyä, jotta teon voidaan katsoa olevan tahallinen. Syyllistykseen rikosoikeudellisesti relevanttiin tahalliseen tekoon, tulee tekijän siis tiedostaa tekonsa ja myös tietyssä määrin tahtoa sitä. Tahallisuuden tahdollista osatekijää arvioidaan seuraamuksen todennäköisyyden kautta. Mikäli todennäköisyys rikolliseen seuraamukseen on ollut erittäin matala, ei tekoa yleensä katsota tahalliseksi.<sup>143</sup> Kuitenkin mikäli seuraamus on ollut edes varsin todennäköinen, voidaan tekijän katsoa tahtoneen sen tapahtua.

Rikosoikeudellinen analogia ei ole tässä tapauksessa perusteeton, sillä eliölajien suojeluksi annettujen säännösten rikkominen on säädetty Suomessa sakon uhalla rangaistavaksi.<sup>144</sup> Jos tätä rikosoikeudellista tahallisuuden määritelmää sovellettaisiin metsätaloustoimintaan, onko pesinnän häiriintyminen metsätaloustoiminnan varsin todennäköisenä seuraamus, kun keskimääräisellä metsähehtaarilla arvioidaan huhti-heinäkuussa esiintyvän noin 1–4 pesivää lintuparia.<sup>145</sup> Suojelusäännösten toteutumista tarkastellaan LSL 39.1 §:n mukaisesti yksilötasolla.<sup>146</sup> Näin ollen yhdenkin pesän tuhoutuminen taikka yksilön tappaminen olisi riittävää täyttämään kielletyn toiminnan tunnusmerkistön. Lintujen lisääntymisaikaan sijoittuvan metsätaloustoiminnan varsin todennäköinen seuraamus onkin riippuen toiminta-alueen laajuudesta vähintään yhden, mutta todennäköisesti useamman pesän tai yksilön tuhoutuminen taikka pesinnän häiriintyminen muutoin.<sup>147</sup> Näin voitaneen arvioida, vaikka joitain yksittäisiä rauhoitettujen lintujen pesäpuita, LSL 47.1 §:n tai LSL 47.5 §:n erityisesti

---

<sup>142</sup> Vrt. edellä esiin tuotuun komission tulkintaohjeen ja EUT:n Skydda skogen -tapauksessa antaman ratkaisun tulkintaan lintu- ja luontodirektiivien tahallisuuden käsitteestä, joissa tahallisuus edellyttää häirinnän mahdollisuuden hyväksymistä. Ks. myös Euroopan komissio 2007, s. 37, ja yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 53.

<sup>143</sup> HE 44/2002 vp, s. 72.

<sup>144</sup> LSL 58.2 § kohta 1, ja rikoslain 48:5 § ja 48:5a §.

<sup>145</sup> Metsäteho 2002, s. 5.

<sup>146</sup> Myös lintudirektiivin 5 artiklan 1 kohdan a-d alakohtien kieltoja sovelletaan lajin yksilötasolla. Ks. Kokott 2021, kohta 70.

<sup>147</sup> Ks. myös Maaseuduntulevaisuus 18.4.2020. Saatavilla: [\[https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/artikkeli-1.1067565\]](https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/artikkeli-1.1067565). Ks. aiheesta myös asia C-441/17, kohta 240.

suojeltujen lajien pesiä taikka suurten petolintujen pesiä suojeltaisiinkin erikseen, sillä suurin osa metsän lintulajeista ei ole tällaisen erityisen suojelun kohteena.<sup>148</sup>

Vaikka tahallisuusedellytyksen tulkitseminen tällaisen analogian kautta ei ole lainsoveltamistilanteessa tarpeellista tai edes hyväksyttävää ottaen huomioon EU-oikeuden aseman oikeuslähdehierarkiassa, pyritään analogialla tässä osoittamaan, ettei ole täysin kansallisessakaan normikontekstissa oikeudellisesti perusteltua rajata metsätaloustoimintaa LSL 39 §:n soveltamisalan ulkopuolelle siitä syystä, ettei sen tarkoituksena ole häirinnän aiheuttaminen, kun toiminnan todennäköisenä seuraamuksena on häirintä.<sup>149</sup>

### 2.5.2 Kansallisen toimeenpanon arvioiminen

Lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohdat on Suomessa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä LSL 39.1 §:n kautta. LSL 39.1 §:n häirintäkiellot vastaavat sisällöllisesti hyvin pitkälti lintudirektiivin häirintäkieltoja, eivätkä sananmuotonsa johdosta aiheuta ristiriitaa direktiivin säännösten kanssa.<sup>150</sup> LSL 39.1 §:n tahallisuusedellytyksestä metsätaloustoiminnassa vakiintunut tulkinta on kuitenkin yleisen suojelujärjestelmän tehokkaan toimeenpanon esteenä siten, kun metsätaloustoiminnan ei tulkita voivan aiheuttaa pykälässä kiellettyä häirintää. EUT:n mukaan lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien häirintäkiellot soveltuvat myös toimintaan, jonka suoranaisten tarkoitus ei ole lintulajien häirintä.<sup>151</sup> Lisäksi komissio on erikseen todennut 5 artiklan d alakohdan häirintäkiellon voivan soveltua metsätaloustoimintaan, jolloin merkittävyusedellytyksen täyttymistä tulisi voida arvioida tapauskohtaisesti ja EU-oikeudessa ilmenneisiin arviointikriteereihin

---

<sup>148</sup> Suuriksi petolinnuiksi on luonnonsuojeluasetuksen 19 §:ssä säädetty 5 lintulajia. LSL 47.1 §:n erityisen suojelun kohteena on 2 metsälintulajia. LSL 47.5 §:n erityisesti suojeltuja metsälintulajeja taasen on yhteensä 29, osa näistä on suojeltu myös edellä mainituissa kategorioissa. Ks. Suomen lajitietokeskus: lajihaku. Saatavilla: [<https://laji.fi/taxon/list?onlyFinnish=true>]. Noin 80 lintulajia pesii ensisijaisesti metsäympäristöissä. Ks. Lehtiniemi – Toivanen – Södersved 2021, s. 18.

<sup>149</sup> Häirintäkieltojen tahallisuusedellytyksen tulkitseminen tahallisuuden yleiskielisessä merkityksessä ei myöskään ole oikeudellisesti perusteltua.

<sup>150</sup> LSL 39.1 §:n 3 alakohta, jossa kielletään rauhoitettujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häirintä, eroaa lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdan sananmuodosta siinä, ettei kiellon soveltuminen ole riippuvainen siitä, vaikuttaako toiminta merkittävästi lintudirektiivin tavoitteisiin. On epäselvää voisiko häirinnän merkittävyyden arviointi direktiivin tavoitteen kannalta tulla ajankohtaiseksi LSL 39 §:n kansallisessa soveltamisessa esimerkiksi EU-oikeuden tulkintavaikutuksen kautta. Voidaan ehkä ajatella, että LSL 39.1 §:n 3 alakohdan häirintäkiellon tulee soveltua vähintäänkin kaikissa niissä tapauksissa, joissa häirintä voi vaikuttaa merkittävästi lintudirektiivin tavoitteiden toteutumiseen.

<sup>151</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 53 ja 78.

perustuen.<sup>152</sup> Merkittävyyshedellytyksen täyttymistä ei kuitenkaan tällä hetkellä arvioida metsätaloustoiminnan yhteydessä tapauskohtaisesti.<sup>153</sup>

Vaikka LSL 39.1 §:n häirintäkieltojen on KHO:n ratkaisukäytännössä tulkittu soveltuvan myös toimintaan, jonka tarkoituksena ei ole häirintä, ei tätä tulkintaa ole toistaiseksi tehty metsätaloustoiminnan kohdalla.<sup>154</sup> Yleinen suojelujärjestelmä toteutuu näin ollen tällä hetkellä tehokkaammin muiden maankäyttömuotojen, kuten turveteollisuuden ja rakennustoiminnan yhteydessä. Metsätaloustoiminnan osalta lintudirektiivin 5 artiklan toimeenpano on kuitenkin tehoton, sillä artiklan toimeenpanemiseksi säädettyjä LSL 39.1 §:n häirintäkieltoja ei Suomessa sovelleta metsätaloustoimintaan direktiivin tarkoittamalla tavalla.

### 2.5.3 Lintudirektiivin 5 artiklan kansallinen toimeenpano Ruotsissa

*Skydda skogen* -tapauksessa EUT antoi häirintäkieltoja koskevan tulkintakannanottonsa luontodirektiivin häirintäkielloista, sillä lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohdat on Ruotsissa toimeenpantu samoin säännöksin kuin luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohdat. Tapauksessa kansallinen tuomioistuin totesi tämän tarkoittavan, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien häirintäkiellot soveltuvat Ruotsissa lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluviin lintulajeihin. Vaikka EUT vastasi häirintäkieltojen soveltumista koskevaan ennakkoratkaisukysymykseen luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a-c alakohtien kautta, koskee tulkinta analogisesti myös lintudirektiivin 5 artiklan 1 kohdan a-d alakohtien häirintäkieltojen soveltamista.<sup>155</sup>

Ruotsissa lintu- ja luontodirektiivien suojelusäännöksistä on säädetty lajien suojelusta annetun asetuksen (2007:845) 4.1 §:ssä:

*Luonnonvaraisten lintujen ja sellaisten luonnonvaraisten eläinlajien osalta, jotka on merkitty tämän asetuksen liitteessä I merkillä 'N' tai 'n', on kiellettyä: 1. eläinten tahallinen pyydystäminen tai tappaminen; 2. eläinten tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-,*

---

<sup>152</sup> Karmenu Vellan komission puolesta antama vastaus 2018. Ks myös edellä tässä tutkielmassa käsitellyt tulkinnat merkittävyyshedellytyksen arvioinnista.

<sup>153</sup> Ks. KKV 592/2018 vp, jossa maa- ja metsätalousministeri arvioi yleisesti, ettei metsätaloustoiminta vaikuta Suomessa merkittävästi lintudirektiivin tavoitteisiin.

<sup>154</sup> Ks. tahallisuusedellytyksen tulkinnasta turveteollisuudessa ja rakennustoiminnassa KHO 2022:37 ja KHO 2015:124. Ks. tahallisuusedellytyksen tulkinnasta metsätaloudessa MMM 2000:8, s. 24, KKV 718/2001 vp, KKV 592/2018 vp, KKV 1305/2010 vp, KKV 163/2021 vp, ja Pappila 2019, s. 214–215.

<sup>155</sup> Myös Kokott totesi ratkaisuehdotuksessaan EUT:n vastauksen kyseiseen ennakkoratkaisukysymykseen koskevan yhtäläisesti lintudirektiivin 5 artiklan a–d alakohtien käsitteitä. Ks. Kokott 2021, kohta 57.

*talvehtimis- ja muuttoaikana; 3. eläinten munien tahallinen hävittäminen tai kerääminen luonnossa tai luonnosta ja; 4. eläinten lisääntymis- tai levähdyspaikkojen vahingoittaminen tai hävittäminen.*

Säännöksestä huomataan, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohta on toimeenpantu saman pykälän 4 kohdalla ja se koskee yhtäläisesti lintuja kuin muitakin lajeja. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohta on Suomessa puolestaan toimeenpantu LSL 49.1 §:ään omana säännöksenään. Tällöin pykälän soveltamisalaan Suomessa kuuluvat vain luontodirektiivin liitteessä IV a tarkoitetut eläinlajit. Ruotsissa lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien lintujen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua koskee kuitenkin sama sääntely kuin luontodirektiivin liitteen IV a lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja.<sup>156</sup> Tämä tarkoittaa tahallisuusedellytyksen puuttumista lintujen pesien häirintäkiellosta, jolloin kaikki ihmisen toiminnasta johtuva lintujen pesinnän häirintä on Ruotsissa kiellettyä.<sup>157</sup> Ruotsi edellyttääkin siten kansallisessa lainsäädännössään lintudirektiivin suojelusäännöksiä tiukempia suojelutoimia lintulajien kohdalla.<sup>158</sup> Luontodirektiivin 12 artiklan d alakohdan osalta kansalliset käytännöt ovat täten Suomessa ja Ruotsissa erilaisia, eikä kyseisestä alakohdasta *Skydda skogen* -tapauksessa annettu EUT:n tulkintakannanotto vaikuta Suomessa LSL 39.1 §:n soveltamisalaan kuuluvien lintulajien suojeluun.<sup>159</sup> Alakohdasta annetulla tulkintakannanotolla voi sen sijaan olla vaikutusta LSL 49.1 §:n tulkintaan.

Jos verrataan lajien suojelusta annetun asetuksen 4.1 §:ää LSL 39.1 §:ään, huomataan, että pykälien alakohdat 1.–3. ovat lähes sanasta sanaan yhteneväiset. Näillä alakohdilla on toimeenpantu yhtäältä luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohdat ja lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohdat. Näin ollen lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien osalta lintudirektiivi on toimeenpantu Suomessa ja Ruotsissa yhteneväisin säännöksin, jolloin ei ole ongelmaa katsoa näistä lintudirektiivin 5 artiklan alakohdista annetun EUT:n

---

<sup>156</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 46.

<sup>157</sup> Suomessa tahallisuusedellytyksen puuttumisen on tulkittu tarkoittavan, että myös ajattelemattomuudesta ja piittaamattomuudesta johtuva häirintä on kiellettyä, ks. HE 79/1996 vp, s. 41.

<sup>158</sup> Jäsenvaltiot voivat lintudirektiivin artiklan 14 mukaan toteuttaa tiukempia suojelutoimenpiteitä kuin mitä direktiivissä säädetään.

<sup>159</sup> Tapauksen neljäs ennakkoratkaisukysymys, johon EUT vastasi: Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohta on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan siinä tapauksessa, että kyseessä olevan lajin elinympäristön jatkuva ekologinen toiminnallisuus yksittäisellä alueella varotoimenpiteistä huolimatta menetetään suoraan tai välillisesti kyseisestä toiminnasta erikseen tai kumulatiivisesti muiden toimien kanssa aiheutuvalla vahingoittamisella, hävittämisellä tai heikentämisellä, kyseisessä säännöksessä säädettyä kieltoa sovelletaan vasta, jos kyseessä olevan lajin suojelun taso on vaarassa heikentyä.

tulkintakannanoton koskevan suoraan myös LSL 39.1 §:n soveltamista Suomessa. Näiden Suomessa ja Ruotsissa lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien toimeenpanemiseksi säädettyjen pykälien sisältö ei ole sinänsä ristiriidassa lintudirektiivin 5 artiklan kanssa. Pykälät vastaavat muodoltaan lintudirektiivin sääntelytavoitetta. Esteen yleisen suojelujärjestelmän tehokkaalle toimeenpanolle muodostaakin näiden pykälien soveltaminen niiden sisällön sijasta.<sup>160</sup>

#### 2.5.4 Luonnonsuojelulain uudistushankkeen yleistä suojelujärjestelmää koskevat ehdotukset

Tämän tutkielman kirjoittamishetkellä käynnissä oleva luonnonsuojelulain uudistushanke tuo vähäisiä muutoksia myös lintujen häirintäkieltoja koskeviin pykäliin. Lakiluonnoksesta ilmenee, että ehdotetun lain 73.1 §:n sisältö vastaa nykyisiä LSL 39.1 §:n häirintäkieltoja. Häirintäkieltojen sisältöön ei täten olla tekemässä muutoksia. Ehdotetun 73 §:n 3 momentissa todetaan, että pykälässä tarkoitettu pesien vahingoittaminen on kiellettyä pesintäkauden ulkopuolella vain silloin, kun kyse on eläimen itse tekemästä pesästä, jota se käyttää toistuvasti. Tämä ei vastaa EUT:n lintudirektiivin 5 artiklan b ja c alakohdista antamaa tulkintakannanottoa, jonka mukaan häirintäkieltojen tulee soveltua lintujen pesiin ympärivuotisesti ilman mitään ajallisia rajoituksia.<sup>161</sup> Kriteereistä ”itse tekemä” ja ”käytössä toistuvasti” tehtävät tulkinnat voivat vaarantaa lintujen pesien ympärivuotisen suojelun toteutumisen.<sup>162</sup> Ehdotetussa lakiluonnoksessa suurten petolintujen pesäpuiden suojaamisesta säädettäisiin lisäksi omassa pykälässään, mikä lienee lakiteknisesti tarkoituksenmukaisempi ratkaisu.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Skydda skogen -tapauksessa valittajana toiminut luonnonsuojelujärjestö kuvaili Ruotsin ympäristöministeriön suojelusäännösten arviointia koskevaa raporttia (SOU 2021:51) varten antamassaan lausunnossa, että ruotsalaisen lajisuojelun ongelma ei ole lainsäädännön tekstissä, vaan sääntelyn puutteellisessa ja virheellisessä soveltamisessa. Ks. Skydda skogen Remissvar M2021/01219, s. 1.

<sup>161</sup> Ks. asia C-252/85, kohta 9. Ratkaisussaan EUT toteaa, että pesien keskeyttämätön suojelu on tärkeää, sillä monet lajit käyttävät pesiä vuodesta toiseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vain ne pesät, joita käytetään vuosittain, nauttisivat keskeyttämätöntä suojelua, vaan ympärivuotisen suojelun tulisi kohdistua kaikkiin pesiin. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan lisäksi, ettei ympärivuotinen suojelu koskisi linnunpönttöihin rakennettuja pesiä. Ks. Ympäristöministeriö 2021, s. 178. Tällaisen rajoituksen säätämiseksi ei löydy perusteita EU-oikeudesta.

<sup>162</sup> Ks. myös asia C- 75/01. EUT:n mukaan jäsenvaltioiden on taattava direktiivin täydellinen soveltaminen muuttamatta sen ehtoja ja lisäämättä lisäedellytyksiä tai poikkeuksia, joista ei säädetä direktiivissä.

<sup>163</sup> Pykälän mukaan suuria petolintuja ovat sääski, merikotka, maakotka, kiljukotka ja pikkukiljukotka, lajit ovat samat kuin nykyisen luonnonsuojeluasetuksen 19 §:ssä mainitut petolinnut. Nämä kaikki ovat lintudirektiivin liitteen I erityisesti suojeltuja lajeja, joiden tärkeitä elinympäristöjä suojellaan nykyisellään LSL 47.5 §:n mukaan. Ehdotetun lain 78.3 § vastaisi lakiluonnoksen mukaan nykyistä LSL 47.5 §:ää, jolloin näihin lajeihin kohdistuisi myös tulevaisuudessa samantasoinen suojelu.

### 3 Lintudirektiivin 9 artikla

#### 3.1 Perusteet yleisestä suojelujärjestelmästä poikkeamiselle

Ympäristölainsäädännöllä pyritään toteuttamaan suojeluintressejä, mutta tietyissä tilanteissa lainsäätäjällä on katsottu tarpeelliseksi mahdollistaa myös suojelusäännöksistä poikkeamisen eriävien intressien hyväksi. Lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan:

*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 elämistön 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.*

Lintudirektiivin poikkeamissääntely asettaa näin ollen jäsenvaltioille kaksiosaisen testin ennen poikkeuksen myöntämistä: 1) poikkeamiselle ei saa olla muita vaihtoehtoja, 2) yhden tai useamman 9 artiklan 1 kohdan a-c alakohdan edellytyksen tulee täytyä. Lintudirektiivin poikkeamisperusteet ovat verrattain tiukemmat, kuin luontodirektiivin 16 artiklan perusteet, vaikka ne eivät kielläkään suotuisan suojelutason vaarantamista. Luontodirektiivin poikkeamisperusteet vastaavat muilta osin pitkälti lintudirektiivin perusteita, mutta sallivat poikkeamisen myös 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.

#### 3.2 Poikkeamislupajärjestelmän sääntelytavoite

EUT:n oikeuskäytännön mukaan lintudirektiivin poikkeamisperusteita on tulkittava ja sovellettava suppeasti, jottei vaaranneta direktiivin yleistä tavoitetta ja keskeisiä säännöksiä<sup>164</sup> Tuomioistuin on lisäksi todennut, että direktiivin poikkeuslupasääntelyn huolellinen kansallinen toimeenpano on erityisen tärkeää, sillä kyseessä on ala, jossa jäsenvaltioiden tehtävänä on alueellaan hoitaa unionin yhteistä perintöä.<sup>165</sup> EUT on tulkinnut lintudirektiivin poikkeamisperusteita siten, etteivät ne salli häirintäkielloista poikkeamista kansallisen perinnön taikka historiallisten tai kulttuurillisten syiden takia.<sup>166</sup> Myöskään

<sup>164</sup> Ks. asiat C- 262/85, C- 118/94 ja C- 10/96.

<sup>165</sup> Ks. asia C- 118/94, kohta 20.

<sup>166</sup> Ks. asia C-507/04, kohta 339, ja asia C- 236/85, kohdat 20–23.



lintudirektiivin 2 artiklassa mainitut ekologiset, tieteelliset, sivistykselliset, taloudelliset tai virkistykselliset vaatimukset, jotka lintukantojen ylläpidossa tulee ottaa huomioon, eivät EUT:n mukaan ole itsessään perusteita poiketa direktiivin suojelusäännöksistä.<sup>167</sup>

EUT suhtautuu tiukasti myös vaihtoehdottomusedellytyksen tulkintaan. Vaihtoehtoista ratkaisua ei voida katsoa epätydyttäväksi ”tiukasti juurtuneeseen perinteeseen” tai ”historialliseen perinteeseen tai kulttuuriperinteeseen” johtuvista syistä.<sup>168</sup> Komission mukaan tämä tarkoittaa, että tyydyttävä vaihtoehto voi myös aiheuttaa haittaa tai pakottaa poikkeuksen hakijoita muuttamaan käytöstään.<sup>169</sup> Tuomioistuimien on myös suoraan todennut, ettei lintudirektiivin 9 artiklan mukaisia poikkeuksia voida myöntää maa-, metsä-, tai kalataloudellisista syistä.<sup>170</sup> Poikkeukset ovat kuitenkin sallittuja viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi. Vähäisten vahinkojen uhka on silti hyväksyttävä osana direktiivin toimeenpanoa, eikä sen välttämiseksi voida myöntää poikkeuksia.<sup>171</sup> Näin ollen lintudirektiivin 9 artikla edellyttää jäsenvaltioilta varsin tiukan poikkeamislupajärjestelmän toimeenpanoa.

### 3.3 Lintudirektiivin 9 artiklan kansallinen toimeenpano Suomessa

#### 3.3.1 Luonnonsuojelulain poikkeamislupajärjestelmä

Poikkeamislupajärjestelmä on EU-oikeuden mukaan tärkeä osa lintudirektiivin yleistä suojelujärjestelmää, ja poikkeuksia suojelusäännöksistä tulisi voida myöntää vain direktiiveissä säädettyjen edellytysten täytyessä.<sup>172</sup> Suomessa on kuitenkin säädetty metsätaloutta koskevasta yleispoikkeamisesta LSL 48.1 §:ssä, jonka kautta lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden soveltaminen voidaan rauhoitettujen lintujen osalta kiertää:

*Mitä 39 §:ssä ja 42 §:n 2 säädetään, ei estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä*

<sup>167</sup> Ks. asia C-247/85, kohta 4. Ks. myös asia C-435/92 ja asia C-44/95.

<sup>168</sup> Ks. asia C-79/03, kohta 27. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan luonnonsuojelun luonteen mukaista on se, että tiettyjen henkilöryhmien voidaan edellyttää muuttavan käytöstään yleisen edun vuoksi. Ks. Geelhoed 2004, kohta 36.

<sup>169</sup> Euroopan komissio 2021, s. 68.

<sup>170</sup> Ks. asia C-412/85, kohdat 8 ja 19.

<sup>171</sup> Ks. asia C-236/85, kohta 8, ja asia C-247/85, kohta 56.

<sup>172</sup> Ks. edellä mainitut tulkintakannanotot poikkeamisjärjestelmän soveltamisesta. Poikkeusten myöntäminen vain direktiivissä säädettyjen edellytysten täytyessä ilmenee suoraan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan ja lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan sananmuodosta.

*vahingoittamasta tai häiritsemästä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia.*<sup>173</sup>

Säännöksellä siis annetaan yleinen poikkeamislupa rauhoitettujen lajien häirintäkielloista edellyttäen, että vahingoittamista ja häiritsemistä pyritään välttämään niissä tapauksissa, kun siitä ei aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia.

Yleispoikkeamisen sallittavuus vaikuttaisi pykälän tekstisisällön perusteella riippuvan toimijan taloudellisista edellytyksistä. Lisäkustannusten merkittävyys lienee tapauskohtaisesti määriteltävissä riippuen toimijasta. Epäselväksi jää, riittääkö toimijan oma selvitys kustannusten merkittävyydestä täyttämään poikkeamiselle asetetun edellytyksen ja millä keinoilla edellytyksen täyttymistä valvotaan. Merkittävän lisäkustannuksen määritelmästä ei vielä pian uuden luonnonsuojelulain voimaan tulon jälkeen ollut varmuutta,<sup>174</sup> eikä muuta sitä kommentoivaa oikeuskirjallisuutta löytynyt tämän tutkielman puitteissa. Edellytys häirinnän välttämistä vähäisiä lisäkustannuksia aiheuttavassa tilanteessa ei ole täysin yksiselitteinen, jolloin sen normisisällön löytämiseksi voisi mahdollisesti käyttää apuna myös muita kuin kielellisiä menetelmiä. Kaiken laintulkinnan lähtökohtana on kuitenkin sananmukainen tulkinta ja momentin sisältämää normia tulee pyrkiä ensisijaisesti täsmentämään sen sananmuotoisella tulkinnalla.<sup>175</sup>

Sillä häirintää on säännöksen mukaan vältettävä, mikäli se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia, on toimija siis velvoitettu ryhtymään sellaisiin toimiin häirinnän välttämiseksi, joiden kustannukset eivät ole merkittäviä. Näin tarkasteltuna säännös ei annakaan toimijalle niin yleisluontoista poikkeamislupaa kuin voisi kuvitella. Poikkeaminen on itse asiassa sallittua vain niissä tilanteissa, joissa kustannukset muutoin kasvaisivat merkittäviksi. Myös *Suvantolan* mukaan, mikäli toiminnan toteuttamiseksi on olemassa vain vähäisiä lisäkustannuksia aiheuttava vaihtoehto, ei yleispoikkeamista tulisi sallia ollenkaan. Sen sijasta toiminta tulisi toteuttaa tällä vaihtoehtoisella häirintää välttäväällä tavalla tai sitä varten tulisi hakea erillinen poikkeamislupa.<sup>176</sup> *Suvantola* toteaa lisäksi metsänhakkuiden

---

<sup>173</sup> Säännös on ollut voimassa lähes saman sisältöisenä vanhan luonnonsuojelulain 71/1923 säätämisestä asti, jolloin se löytyi 14 §:stä: ”Rauhoittaminen, josta 1 ja 3 momentissa puhutaan, älköön estäkö maan käyttämistä viljelys- ja rakentamistarkoituksiin.” Pykälään kuitenkin lisättiin maininta metsätaloudesta vasta nykyisen luonnonsuojelulain säätämisen myötä. Uuden luonnonsuojelulain esitöissä ei kommentoitu tätä lisäystä. On kuitenkin mahdollista, että jo vanhan luonnonsuojelulain 14 §:n mukaista yleispoikkeusta sovellettiin metsätaloustoimintaan.

<sup>174</sup> Pappila 1998, s. 177.

<sup>175</sup> Määttä – Tolvanen – Kolehmainen – Kosonen – Väättänen – Keinänen 2018, s. 11.

<sup>176</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 288. Esimerkkinä vähäisiä lisäkustannuksia aiheuttavasta vaihtoehdosta yleispoikkeamiselle Suvantola mainitsee metsänhakkuiden suorittamisen lintujen pesimäajan ulkopuolella.

suorittamisen pesimääjan ulkopuolella olevan pääsääntöisesti mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia.<sup>177</sup> Näin ollen pesimäaikaisille metsähakkuille tulisi *Suvantolan* mukaan aina hakea erillinen poikkeuslupa.

Myös *Similä* on tulkinnut momenttia siten, että yleispoikkeamista edellyttävä toiminta tulisi aina suorittaa tavalla, joka aiheuttaa mahdollisimman vähän häiriötä, jos toiminnan suorittamiseen on useita vaihtoehtoja.<sup>178</sup> Vaikka tämän yleispoikkeamiselle asetetun edellytyksen tulisi näin ollen teoriassa rajoittaa pykälän soveltamistilanteita, ei edellytyksen toteutumista käytännössä valvota viranomaistasolla. Lisäksi LSL 48.3 §:n erikoisuutena voidaan nostaa esiin, että pykälän soveltamisalaa mahdollisesti rajoittavasta ehdosta huolimatta pykälä sallii verrattain laaja-alaisen poikkeamisen ilman erillisen lupamenettelyn läpikäymistä.

LSL 48.1 §:n yleinen poikkeamisperuste ei sisällä viittausta LSL 47 §:ään, jolloin yleinen poikkeamisperuste ei koske erityisesti suojeltuja lajeja tai niiden elinympäristöjä. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi LSL 47.5 §:ssä suojeltujen lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ja liitteen I erityisen suojelun tarpeessa olevien lajien suojelusta poikkeamiseen tulee aina hakea erillistä poikkeamislupaa LSL 48.2 §:n mukaisesti. LSL 48.2 §:n mukaan ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen rauhoitussäännöksistä sillä ehdolla, että lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Pykälän esitöiden mukaan poikkeuksen myöntämisperuste on kirjoitettu tarkoituksella väljäksi.<sup>179</sup> Tällöin jopa erityistä suojelua nauttivien lintulajien suojelusta poikkeaminen on lainsäätäjän toimesta haluttu mahdollistaa suhteellisen väljin ehdoin.<sup>180</sup> Erona erityistä suojelua nauttimattomiin lajeihin on kuitenkin erillisen poikkeuslupamenettelyn edellytys.

Edellä mainittujen poikkeamissäännösten lisäksi Suomessa on säädetty erillinen direktiivilajeja koskeva poikkeamissäännös LSL 49.3 §:

---

<sup>177</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 288. Ks. myös Suvantola 2003, s. 677. Suvantola ei kuitenkaan perustele käsitystään siitä, ettei hakkuiden suorittaminen pesimääjan ulkopuolella aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia.

<sup>178</sup> Similä 1997, s. 160–161. Ks. myös Suvantola – Similä 2011, s. 288.

<sup>179</sup> HE 79/1996 vp, s. 40.

<sup>180</sup> Suvantolan mukaan suotuisan suojelutason vaatimuksen tulisi kuitenkin rajata LSL 46 §:n uhanalaiset lajit LSL 48.2 §:n soveltamisalan ulkopuolelle, sillä näiden lajien suojelutason voidaan kategorisesti katsoa olevan epäsuotuisa jo lähtökohtaisesti, ks. Suvantola 2001, s. 41. Pykälän soveltuessa myös erityisesti suojeltujen lajien suojelusta poikkeamiseen, sallii nykyinen oikeustila mitä ilmeisimmin myös näiden epäsuotuisan suojelutason lajien suojelusta poikkeamisen. Lakiin on tästä syystä ehdotettu lisättäväksi näiden erityisesti suojeltujen lajien suojelusta poikkeamiselle vaihtoehdottomuusedellytys, ks. Similä – Raunio – Hilden – Anttila 2010, s. 61. Vaihtoehdottomuusedellytystä näiden lajien suojelusta poikkeamiselle ei ole ehdotettu tämänhetkisessä uuden luonnonsuojelulain lakiehdotuksessa.

*Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa 1 momentin kiellosta sekä 2 momentissa tarkoitettujen eläin- ja kasvilajien osalta 39 §:n, 42 §:n 2 momentin sekä 47 §:n 2 ja 5 momentin kielloista luontodirektiivin artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla. Vastaavasti lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettujen lintujen osalta voidaan myöntää poikkeus sanotun direktiivin artiklassa 9 mainituilla perusteilla.*

Pykälän perusteluiden mukaan sen 3 momenttiin on otettu viittaus sekä luontodirektiivin 16 artiklaan että lintudirektiivin 9 artiklaan, sillä luontodirektiivi ja lintudirektiivi edellyttävät, että niiden määräämästä suojelusta poiketaan vain direktiivien asettamilla edellytyksillä.<sup>181</sup> Pykälän sananmuodosta ja lainsäätäjän perusteluista voisi päätellä, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut sallia lintudirektiivin 1 artiklan mukaisten lintulajien suojelusta poikkeaminen vain lintudirektiivin 9 artiklan mukaisesti. Vaikka luonnonvaraisten lintujen häirintäkielloista poikkeaminen vain lintudirektiivin 9 artiklan kautta on näin ollen säädetty osaksi kansallista oikeutta, tapahtuu metsätalouden linnuille aiheuttama häirintä LSL 48.1 §:n kautta ilman lintudirektiivin 9 artiklan mukaisten poikkeamisperusteiden soveltamista. LSL 48.1 §:n yleispoikkeaminen on tässä tapauksessa eräänlainen valuvika lintudirektiivin poikkeuslupajärjestelmän toimeenpanossa ja sen soveltaminen luonnonvaraisiin lintuihin onkin selvästi lintudirektiivin 9 artiklan vastaista. Myös EUT on ratkaisukäytännössään korostanut lintudirektiivin mukaisen poikkeamislupajärjestelmän oikeaoppisen soveltamisen tärkeyttä, jotta lintulajeja voidaan suojella aukottomasti ja tehokkaasti.<sup>182</sup>

Lintulajien suojelusta poikkeaminen ei LSL 49.3 §:n mukaan edellytä niiden suotuisan suojelutason ylläpitämistä, sillä lintudirektiivissä ei ole tällaista vaatimusta. Tämä asettaa lintulajit Suomen kansallisen luonnonsuojelulainsäädännön kannalta perusteettomasti eriarvoiseen asemaan kaikkien muiden eliölajien kanssa, joiden suojelusta poikkeaminen on riippuvaista suotuisan suojelutason säilymisestä. *Similä* on todennet tämän olevan LSL 5 §:n yleistavoitteen vastaista.<sup>183</sup> *Kallio* on esittänyt, että LSL 48 §:n säännöksiä voitaisiin soveltaa myös lintuihin niissä tapauksissa, kuin ne tarjoavat tiukemman suojelutason kuin 49 §:n säännökset.<sup>184</sup> Tämä voisi olla perusteltua siltä kannalta, ettei lintudirektiivi edellytä täysharmonisaatiota, vaan jäsenvaltiot saavat antaa myös direktiivin säännöksiä tiukempaa sääntelyä.<sup>185</sup> Luonnonsuojelulain uudistushanketta varten toteutetussa selvityksessä on

---

<sup>181</sup> HE 79/1996 vp, s. 41.

<sup>182</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 58. Ks. myös asia C-507/04, kohdat 103 ja 339.

<sup>183</sup> Suvantola – *Similä* 2011, s. 295.

<sup>184</sup> *Kallio* 2001, s. 172.

<sup>185</sup> Lintudirektiivin artikla 14.

todettu, että lintujen rauhoitussäännöksistä poikkeamisen perusteisiin tulisi sisältyä vaatimus suotuisan suojelutason säilyttämisestä.<sup>186</sup> Lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteet ovat kuitenkin muilta osin tiukempia kuin LSL 48.2 §:n, joka toisaalta edellyttää vain suotuisan suojelutason säilymistä, mutta ei aseta poikkeamiselle muita edellytyksiä kuten kansanterveyden edistämistä taikka vaihtoehdottomusedellytystä.

### 3.3.2 LSL 48 §:n 3 momentin tulkintaongelma

LSL 48 § on aiheuttanut paljon keskustelua pykälän voimaan tulon jälkeen. *Suvantola* kirjoitti vuonna 2001 luonnonsuojelulain lajirauhoitussäännösten olevan ongelmattomia, mutta hankaluuksien alkavan, kun niistä poiketaan.<sup>187</sup> Myöhemmin *Suvantola* on todennut LSL 48.1 §:n poikkeamissäännöksen olevan niin epäselvä, että sen soveltamisesta yksittäistapauksessa tulisi aina varmistua ympäristöviranomaiselta.<sup>188</sup> Nykyisessä oikeustilassa metsätaloustoimintaa kuitenkin suoritetaan tämän yleispoikkeuksen turvin myös lintujen lisääntymisaikana ilman, että poikkeamissääntelyn soveltumista harkitaan tapauskohtaisesti. Lähtökohtana Suomen kansallisille käytännöille metsätaloudessa on, ettei metsätaloustoiminta tarvitse poikkeamislupaa rauhoitettujen lintulajien suojelusäännöksistä, sillä suojelusäännökset eivät koske toimintaa, jonka tarkoituksena ei ole häirintä.<sup>189</sup> Tätä tulkintaa katsotaan vahvistavan ennestään LSL 48.1 §:n mahdollistama yleispoikkeaminen. Tällaiseen tulkintaan perustuvat kansalliset käytännöt ovat kuitenkin edellä tässä tutkielmassa esitellyllä tavalla EU-oikeuden kanssa ristiriidassa. Myös KHO on todennut tämän tulkinnan olevan luonnonsuojelulain vastainen, tosin toistaiseksi vain rakennustoiminnan osalta.<sup>190</sup>

LSL 48.1 §:n sisältö on sinänsä sananmuotonsa puolesta selkeä salliessaan metsätaloustoiminnalle luvan poiketa LSL 39 §:stä, vaikkakin on epäselvää miten edellytys häirinnän välttämisestä vähemmän kuin merkittäviä lisäkustannuksia aiheuttavissa tapauksissa toteutuu käytännössä. Oikeustilassa vallitsee kuitenkin saman pykälän

---

<sup>186</sup> Jantunen – Leskinen – Liukko – Raunio – Turunen 2020, s. 95. Uuden luonnonsuojelulain lakiluonnoksessa näin onkin tehty luonnoksen 85 §:ssä, johon on lintulajienkin osalta ehdotettu poikkeamisen edellytykseksi suotuisan suojelutason säilyminen. Ehdotetun pykälän tekstiin on lisäksi sisällytetty lintudirektiivin 9 artiklan sisältö nykyisen viittaussäännöksen sijasta. Lakiluonnoksessa mahdollistetaan tästä huolimatta nykyisen kaltainen yleispoikkeaminen metsätaloustoiminnalle.

<sup>187</sup> *Suvantola* 2001, s. 41.

<sup>188</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 288. Ks. myös *Suvantola* 2001, s. 42–43 ja 45–46, sekä *Suvantola* 2003, s. 577.

<sup>189</sup> Ks. MMM 2000:8, s. 24, KKV 718/2001 vp, KKV 592/2018 vp, KKV 1305/2010 vp, KKV 163/2021 vp ja Pappila 2019, s. 214–215.

<sup>190</sup> Ks. EU-oikeudesta yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 51–53, ja Karmenu Vellan komission puolesta antama vastaus 2018. Ks. KHO 2022:37, jossa tuomioistuimien tulkitsi LSL 39.1 §:n lintujen häirintäkieltojen soveltuvan myös rakennustoimintaan, jonka tarkoituksena ei ole häirintä.

kolmannesta momentista johtuva tulkintaongelma. LSL 48.3 §:n mukaan se mitä pykälässä säädetään, ei koske LSL 49 §:ssä tarkoitettuja eläin- ja kasvilajeja. Sananmuotonsa mukaan LSL 48.1 §:n ei täten tulisi mahdollistaa poikkeamista luonnonvaraisten lintujen rauhoitussäännöksistä, sillä LSL 49 §:ssä säädetään lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvista lintulajeista. Lainsäätäjän tarkoitus on jäänyt tämän momentin osalta epäselväksi ja momentin tulkinnasta onkin esitetty useita kannanottoja.<sup>191</sup>

Tulkintaongelman ytimessä on siis se, mitä poikkeamissäännöksiä sovelletaan mihinkin lajeihin. LSL 48.3 §:n sananmuodosta voitaisiin tehdä päätelmä, etteivät pykälän mukaiset poikkeamissäännöt koske mitään EU:n luonnonsuojeludirektiivien lajeja. *Similän* asiassa vuonna 1997 esittämä näkemys pohjautuu hallituksen esityksessä LSL 49 §:stä lausuttuun, jonka mukaan poikkeuksia lintu- ja luontodirektiivien edellyttämästä lajirauhoituksesta voidaan myöntää vain direktiivien artiklojen perusteella. LSL 48 §:llä myönnetään kuitenkin poikkeuksia myös suojelusta, jota lintu- ja luontodirektiivit eivät edellytä, kuten pesäpuiden rauhoitus ja lajien esiintymispaikkojen suojelu. Tällöin *Similän* mukaan direktiivien edellyttämän suojelun kohdalla direktiivilajien suojelusta poikkeamiseen sovellettaisiin 49 §:ää, mutta 48.1 § soveltuisi myös direktiivilajien osalta pesäpuiden ja esiintymispaikkojen suojelusta poikkeamiseen.<sup>192</sup> LSL 37 §:n esiintymispaikoilla on kuitenkin mitä ilmeisimmin tarkoitettu lainvalmistelussa samaa kuin luontodirektiivin lisääntymis- ja levähdyspaikoilla,<sup>193</sup> jolloin *Similän* teoria koskisi täten vain pesäpuiden suojelua.

*Suvantola* kuvaili *Similän* näkemystä vuonna 2001 sanoin *contra legem*. *Suvantolan* mukaan hallituksen esityksestä ei voida vetää niin pitkälle meneviä johtopäätöksiä pykälän tulkinnasta. *Suvantolan* mukaan pykälän soveltamisalan rajoittaminen on virheellisen lainsäätämisen tulos, jonka johdosta pykälää tulisi kuitenkin tulkita siten, ettei sen mukainen yleispoikkeaminen koske mitään direktiivilajeja. Näin ollen esimerkiksi metsätaloutta ei olisi mahdollista harjoittaa pesimäaikana lainkaan ilman erillisesti myönnettävää poikkeuslupaa.<sup>194</sup> *Suvantola* on toistanut tämän kannan myös myöhemmin todeten yksiselitteisesti, ettei LSL 48.1 §:n yleispoikkeus koske mitään lintulajeja.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Yhtäältä luonnonsuojelulain esitöissä on todettu lintudirektiivin 1 artiklassa tarkoitettujen lintujen suojelusäännöksistä poikkeamisen voivan tapahtua vain lintudirektiivin 9 artiklan mukaisesti, mutta toisaalta laissa on sallittu yleispoikkeaminen LSL 39 §:n soveltamisalaan kuuluvien rauhoitettujen lintujen suojelusäännöksistä. Luonnonsuojelulaissa vaikuttaisi näin ollen olevan sisäänrakennettu ristiriita.

<sup>192</sup> *Similä* 1997, s. 163.

<sup>193</sup> Tolvanen 1998, s. 200.

<sup>194</sup> *Suvantola* 2001, s. 42–43.

<sup>195</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 288.

*Pappila* on ottanut kantaa lajisuojelun poikkeamissäännöksiin vuonna 2019. *Pappilan* mukaan lintulajien suojelusäännöksistä poikkeamisen tulisi tapahtua lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden mukaan LSL 48.1 §:n yleispoikkeamisen sijasta.<sup>196</sup> *Pappila* toteaa lisäksi, etteivät Suomessa lintujen pesimäaikaan toteutettavat metsätaloustoimet täyttäisi lintudirektiivin poikkeamisperusteita, mikäli niitä alettaisiin soveltamaan metsätalouteen.<sup>197</sup> *Pappilan* kanta on perusteltu, sillä lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteet ovat tarkoitettu tyhjentäviksi, eivätkä ne EUT:n oikeuskäytännön mukaan mahdollista poikkeamista metsätaloudellisista taikka muista liiketoiminnallisista syistä.<sup>198</sup>

Pykälän ongelmallisuuteen metsätalouden kannalta on otettu kantaa myös metsäoikeuden puolella. *Kiviniemi* kuvailee 48.3 §:ää epäonnistuneeksi, sillä sen sananmukainen tulkinta aiheuttaisi vaikeuksia metsätaloudelle lintujen pesimäaikaan. *Kiviniemi* toteaa, kuten *Similäkin*, että säädöksen todellinen tarkoitus selviää 49 §:n perusteluista. *Kiviniemen* mukaan lainsäätäjän tarkoituksena on ollut poistaa kaksinkertainen poikkeussäätely muiden kuin direktiivilajien kohdalla, mutta ei rajata direktiivilajeja yleispoikkeamisen ulkopuolelle.<sup>199</sup>

Myös kansallisessa oikeuskäytännössä on esiintynyt erilaisia tulkintoja LSL 39 §:n suojelusäännöksistä poikkeamisesta. Ratkaisussa KHO 2015:3 tuomioistuin arvioi poikkeamista LSL 39.2 §:n mukaisen suuren petolinnun pesäpuun suojelemisesta LSL 48.1 §:n kautta. Tapauksessa oli kyse turvetuotannosta ja tuomioistuin päätyi toteamaan, ettei turvetuotanto ole 48 §:n mukaista maa- ja metsätaloudellista taikka rakennustoimintaa. Ratkaisu vastaa *Similän* tulkintaa, jonka mukaan 48.1 §:ää voidaan soveltaa direktiivilajien kohdalla pesäpuiden suojelua koskevissa tilanteissa. *Pappila* on kuitenkin todennut tapauksessa tuomioistuimen soveltaneen LSL 48.1 §:ää virheellisesti LSL 49.3 §:n sijasta.<sup>200</sup> Huomionarvoista KHO:n ratkaisussa on myös, että tuomioistuin olisi perusteluidensa

---

<sup>196</sup> Ks. myös Suvantola 2003, s. 677 ja 678.

<sup>197</sup> *Pappila* 2019, s. 214. Luonnonsuojelualan asiantuntijoiden keskuudessa on esitetty vastaavia kantoja pykälän tulkinnasta ja sen vaikutuksista metsätaloustoiminnan rajoittamiseen pesärauhan takaamiseksi. Ks. Veistola, IlkkaPohjalainen 2.7.2019.

<sup>198</sup> Ks. asia C- 508/04, jossa EUT totesi, ettei metsätalouteen liittyvä liiketoiminta ole luontodirektiivin 16 artiklan mukainen poikkeamisperuste. Ks. myös asia C-412/85, kohdat 8 ja 19, joiden mukaan metsätalous ei ole lintudirektiivin 9 artiklan mukainen poikkeamisperuste.

<sup>199</sup> *Kiviniemi* 2015, s. 225.

<sup>200</sup> *Pappila* 2019, s. 213.

mukaisesti todennäköisesti sallinut häirinnän, mikäli kyse olisi ollut LSL 48.1 §:n mukaisesta maa- ja metsäteollisesta taikka rakennustoiminnasta.<sup>201</sup>

KHO on myös ratkaissut tapauksia, joissa se on soveltanut LSL 49.3 §:ää LSL 48.1 §:n sijasta. Tapauksessa KHO 2015:124 oli vastaavasti kyse turvetuotannosta ja pesäpuun suojelusta. Tapauksessa tuomioistuin totesi, että mahdollinen maakotkan suojelua koskeva poikkeuslupa LSL 39.2 §:n kielloista tulisi myöntää LSL 49.3 §:n nojalla, eli vain lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden täytyessä. Tapauksessa huomionarvoista on myös ELY-keskuksen antama lausunto pykälän tulkinnasta:

*Luonnonsuojelulain 48 §:n 3 momentin mukaan kyseistä pykälää ei sovelleta luonnonsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettuihin eläinlajeihin. Näitä ovat lintudirektiivin 1 artiklassa tarkoitettut linnut direktiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdasta johtuvien poikkeuksien, eli kaikki luonnonsuojelulain mukaan rauhoitetut linnut. Mahdollinen maakotkaa koskeva poikkeuslupa luonnonsuojelulain 39 §:n kielloista myönnettäisiin luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin nojalla.*

ELY-keskus täten puoltaa *Pappilan* esittämää LSL 48.3 §:n sananmukaista tulkintaa. Myös KHO:n 19.3.2018 antamassa ratkaisussa 1197/2018 oli kyse turvetuotannosta ja suuren petolinnun pesästä. Tuomioistuin päätyi soveltamaan LSL 49.3 §:n kautta lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteita ja totesi, ettei yksityisen elinkeinon harjoittaminen ole lintudirektiivin 9 artiklassa tarkoitettu poikkeamisen syy.

Toistaiseksi KHO ei ole ratkaissut tapauksia, joissa olisi ollut kyse rauhoitettujen lajien suojelusäännöksistä ja LSL 48.1 §:n soveltamisalaan kuuluvasta metsätaloustoiminnasta. Tällaisia tapauksia ei tämän tutkielman puitteissa ole löytynyt myöskään alemmista oikeusasteista. Tämä johtunee metsänkäytön ilmoituksenvaraisuudesta, jolloin kolmansien osapuolien muutoksenhakekeinojen puuttuminen estää asioiden etenemisen tuomioistuimeen.<sup>202</sup> Edellä käsitellyt turvetuotantoa koskevat KHO:n tapaukset ilmentävät tuomioistuimen ratkaisulinjaa sellaisen toiminnan osalta, jonka tarkoituksena ei ole häirintä. Näissä tapauksissa KHO tulkitsi toiminnan voivan aiheuttaa LSL 39.1 §:n mukaista häirintää, jolloin voidaan kuvitella, että vastaavassa metsätaloustoimintaa koskevassa

---

<sup>201</sup> ”Teollisessa mittakaavassa harjoitettu turvetuotanto ei myöskään ole luonnonsuojelulain 48 §:n 1 momentin poikkeussäännöksessä tarkoitettua alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan, joka olisi sallittua 39 §:n estämättä.”

<sup>202</sup> Myöskään LSL 48.1 §:n soveltamisalaan kuuluvan maatalouden ja suojelusäännösten suhdetta koskevia tapauksia ei ole. Maa- ja metsätalous ovat ns. meneillään olevaa toimintaa, joka ei edellytä erillistä lupamenettelyä. Ks. kuitenkin KHO 2003:38, jossa metsänomistajan naapurit olivat voineet valittaa metsänkäyttöilmoituksen mukaisesta metsänhakkuusta LSL 57.2 §:n mukaisina haittaa kärsivinä henkilöinä.



tapauksessa KHO tekisi samanlaisen tulkinnan häirinnän tahallisuudesta ja häirintäkieltojen soveltumisesta. Suoranaista tahallista häirintää, eli toimintaa, jonka tarkoituksena on häirintä, on sen sijaan käsitelty tapauksissa KHO 2014:44 ja KHO 2015:104, joissa oli kummassakin kyse lintujen tahallisesta ampumisesta niiden viljelmille ja kalastukselle aiheuttaman haitan vähentämiseksi.<sup>203</sup>

Myös Rauman satamaa koskevassa tapauksessa KHO 2022:37 oli kyse toiminnasta, jonka tarkoituksena ei ole häirintä. Ratkaisussaan KHO päätyi niin ikään soveltamaan lintulajien suojelusta poikkeamiseen LSL 49.3 §:ää LSL 48.1 §:n sijasta, vaikka tässä tapauksessa olikin kyse LSL 48.1 §:n soveltamisalaan kuuluvasta rakennustoiminnasta:

*ELY-keskus oli kieltänyt Rauman kaupunkia ja Rauma Satama Oy:tä jatkamasta LSL 39 §:ssä kiellettyjä harmaahaikaran ja merimetson pesiä vahingoittavia ja hävittäviä sekä edellä mainittuja lintuja häiritseviä pengertien rakentamistöitä sekä vesialueen ruoppaamista. ELY-keskuksen mukaan LSL 39 §:n rauhoitussäännöksistä voidaan näiden lintulajien osalta myöntää poikkeus vain luonnonsuojelulain 49.3 §:n mukaisesti lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla edellytyksillä, eikä sataman laajennushanke siihen liittyvine taloudellisine intresseineen täyttänyt mitään lintudirektiivin poikkeamisperusteista. Näin ollen hankkeelle ei voitu myöntää luonnonsuojelulain 49.3 §:n mukaista poikkeuslupaa ja pengertien rakentamista ja vesialueen ruoppaamista koskevat työt tuli keskeyttää.*

Hallinto-oikeus oli ratkaisussaan pysyttänyt ELY-keskuksen valituksenalaisena olleen päätöksen ja myös KHO yhtyi hallinto-oikeuden päätökseen perusteluineen, joiden mukaan kyseessä oli LSL 39 §:ssä kielletty tahallinen häirintä, josta voidaan lintujen osalta poiketa vain lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden täytyessä. Tämä ratkaisu vahvistaa käsitystä siitä, että mikäli KHO:n ratkaistavaksi koskaan tulisi tapaus, jossa olisi kyse lintulajien häirintäkieltojen soveltumisesta metsätaloustoimintaan, tuomioistuim katsoisi LSL 39.1 §:n häirintäkieltojen soveltuvan myös metsätaloustoimintaan ja toteaisi poikkeamisen voivan tapahtua yleispoikkeamispykälän sijasta vain LSL 49.3 §:n kautta. Tällainen ratkaisu olisi myös EU-oikeuden mukainen.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Molemmissa tapauksissa tuomioistuim katsoi, etteivät lintudirektiivin 9 artiklan edellytykset täytyneet. Merimetsojen osalta vahinkojen vakavuudesta ei ollut riittävää selvitystä. Valkoposkikihanhien tapauksessa ei esitetty riittävää selvitystä siitä, ettei valkoposkikihanhien viljelmille aiheuttamien vahinkojen estämiseksi olisi muuta tyydyttävää ratkaisua kuin hanhien ampuminen. Lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteita on täten tulkittu myös kansallisesti tiukasti.

<sup>204</sup> Ks. myös yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 53, ja asia C-412/85, kohdat 8 ja 19.

Kielellisesti tulkittuna LSL 48.3 §:n sisältö on ilmeisen yksiselitteinen ja myös KHO on ratkaisuisaan KHO 2015:124 ja KHO 2022:37 pitäytynyt pykälän sananmukaisessa tulkinnassa. Vaikka sananmuotonsa perusteella monitulkintaisen ympäristösääntelyn tulkinnan tukena voi olla perusteltua käyttää muita tulkinta- ja argumentaatio-oppeja,<sup>205</sup> on kielellinen tulkinta laintulkinnan lähtökohta. Sananmuoto linjaa selkeästi LSL 49 §:ssä mainitut eliölajit, kuten kaikki lintulajit LSL 48.1 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Nykyiset metsätaloukset käytännöt perustuvat tästä huolimatta yhtäläisesti 48.1 §:n yleispoikkeamiseen sekä tulkintaan, jonka mukaan metsätalous ei aiheuta LSL 39 §:ssä kiellettyä tahallista häirintää.<sup>206</sup> Tämä päällekkäinen tulkinta varmistaa, ettei metsätaloutta harjoittavilla toimijoilla katsota olevan sitovaa velvoitetta toimia LSL 39 §:n suojelusäännösten mukaisesti.<sup>207</sup>

Tämä tulkinta ei kuitenkaan vastaa LSL 48.3 §:n sananmuotoa, jolloin oikeustilaa ovat momentin osalta mitä ilmeisimmin muovanneet muut tulkintakeinot kuin kielellinen tulkinta. On mahdollista, että säännökselle on annettu systeemisen tulkinnan kautta merkitys osana laajemmin tarkasteltavaa suojelusäännösten ja muiden esimerkiksi omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevien säännösten muodostamaa järjestelmää. *Kokon* mukaan säännöksen systeeminen tulkinta voidaan muodostaa arvoista ja tavoitteista oikeusjärjestelmän ylätasolta, kuten perustuslaista.<sup>208</sup> LSL 39 §:n häirintäkieltojen on mahdollisesti siis katsottu aiheuttavan kohtuuttomia seuraamuksia muiden tärkeiden oikeudellisten intressien kannalta ja tämä tulkinta on vaikuttanut metsäalalla vakiintuneisiin käytäntöihin.

LSL 48.3 §:n kohdalla huonolaatuinen lainvalmistelutyö on joka tapauksessa johtanut epäselvään lopputulokseen ja mahdollisiin *contra legem* -tulkintoihin ainakin metsäalan toimijoiden keskuudessa.<sup>209</sup> Vastaavissa kehnon lainvalmistelun tilanteissa, joissa tuomioistuin on tulkinnut säännöstä sen sananmuodosta poikkeavasti, on tukeuduttu

---

<sup>205</sup> Ks. Määttä – Soininen 2016, s. 1036.

<sup>206</sup> Kesähakkuutyöryhmän muistiossa on todettu, ettei metsäteollinen toiminta ole lintudirektiivissä tarkoitettua tahallista häirintää, eivätkä luonnonsuojelulain suojelusäännösten kiellot täten sovellu siihen. Ks. MMM 2000:8, s. 24. Saman kannan antoi myös maa- ja metsätalousministeri vastauksessaan eduskunnan kirjalliseen kysymykseen. Ks. KKV 163/2021 vp.

<sup>207</sup> Vapaaehtoisia toimia lintujen häirinnän välttämiseksi käsitellään tämän tutkielman myöhemmässä kappaleessa.

<sup>208</sup> Kokko 2017, s. 432–433.

<sup>209</sup> Tuomioistuimet ja ELY-keskus ovat sen sijaan tulkinneet useassa tapauksessa LSL 48.3 §:n rajaavan kaikki luonnonvaraiset linnut LSL 48.1 §:n yleispoikkeamisen ulkopuolelle, ks. KHO 2022:37 ja KHO 2015:124. Vrt. kuitenkin ratkaisuun tapauksessa KHO 2015:3, jossa tuomioistuin olisi ilmeisesti sallinut yleispoikkeamisen lintujen häirintäkiellosta, mikäli kyseessä olisi ollut turvetuotannon sijasta esimerkiksi metsätaloustoiminta.

vahvasti lainsäätäjän tahtotilan toteamiseen esitöiden ja muun lainvalmisteluaineiston kautta.<sup>210</sup> Tässä tapauksessa sääntely perustuu EU-oikeuteen, jolloin lainsäätäjän tahtotilaa tavoiteltaessa tulee etenkin ottaa huomioon unionin lainsäätäjän tarkoitus. Tämä vahvistaa EU-oikeuden tulkintavaikutuksen merkitystä kansallisten suojelusäännösten soveltamisessa. Viranomaisten tulisi kyetä toimeenpanemaan lintudirektiivin säännöksiä mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden mukaisesti.<sup>211</sup> Myös yksityisillä on oikeus EU-oikeudesta johtuvien oikeuksiensa tehokkaaseen toteutumiseen kansallisissa tuomioistuimissa.<sup>212</sup> Vaikuttaa kuitenkin siltä, että rauhoitettujen lintujen suojelusäännösten EU-oikeudellinen ydin ei ole Suomessa aina saanut lainvalmistelussa tai lainsoveltamistilanteissa sitä painoarvoa mikä sille kuului.

*Skydda skogen* -tapaus korostaa poikkeuslupamenettelyn merkitystä lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän tehokkaalle toteutumiselle. Kun häirintää tavoittelematon toiminta ei ole häirintäkieltojen soveltamisalan ulkopuolella, tarkoittaa tämä lähtökohtaisesti sitä, että kansallisten viranomaisten tulee voida soveltaa lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteita tarvittaessa myös toimintaan, jonka ensisijainen tarkoitus ei ole häirintä. Lisäksi tuomioistuin korostaa tapauksessa, ettei poikkeamislupajärjestelmää tule voida kiertää arvioimalla suojelutasoa häirintäkieltojen soveltamisen yhteydessä, vaan suojelutasolle tulee antaa merkitystä vasta poikkeamisluvan myöntämisen edellytyksiä harkitessa.<sup>213</sup> Tämä herättää kysymyksen poikkeamislupajärjestelmän toimivuudesta käytännössä, sillä nykyinen metsätaloustoiminta voisi tuskin toimia yksittäisten poikkeuslupapäätösten varassa.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> Määttä 2012, s. 212.

<sup>211</sup> Ks. EU-oikeuden tulkintavaikutuksesta asiat C-14/83, C-131/97, C-212/04 ja C-240/09.

<sup>212</sup> Ks. asia C-222/84, kohta 18, ja asia C-424/99, kohta 45.

<sup>213</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 58.

<sup>214</sup> Vertailukohteena voidaan kuitenkin tuoda esiin Viron luonnonsuojelulaki, joka ei sisällä LSL 48.1 §:n kaltaista yleispoikkeamista sallivaa pykälää, vaan poikkeuksia suojelusäännöksistä voidaan lain mukaan myöntää vain lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden mukaisesti taikka jos lintuyksilö aiheuttaa suoraa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle, eikä poikkeamiselle ole muuta tyydyttävää vaihtoehtoa. Ks. looduskaitseeadus (RT I 2004, 38, 258) 55.6.1 §. Viron oikeuskanslerin mukaan sääntelyä tulee tulkita niin, että Viron kansallisilla viranomaisilla on metsänkäyttöilmoitusjärjestelmän avulla velvollisuus taata suojelusäännösten toteutuminen myös muiden, kuin erityisesti suojeltujen lajien kohdalla. Oikeuskanslerin mukaan kansallisilla viranomaisilla tulee olla tieteelliseen tietoon perustuva käsitys kullakin alueella pesivistä lintulajeista ja metsätaloustoimien vaikutuksista näiden lintujen pesintään, eivätkä ympäristöviranomaiset voi metsänkäyttöilmoituksia arvioidessaan olla ottamatta huomioon lintulajien suojelua ja jättää vastuuta säännösten noudattamisesta yksityisille metsäalan toimijoille. Ks. Estonian Chancellor of Justice 2019. Saatavilla: [<https://www.eestimetsaabiks.ee/wp-content/uploads/2019/07/Estonian-Chancellor-of-Justice-on-nesting-peace-and-logging.pdf>].

Samana on pohdittu Ruotsissa, jonka kansallisia käytäntöjä ratkaisu koski. *Darpö* on tulkinnut ratkaisun edellyttävän kansallisilta viranomaisilta konkreettisia ja erityisiä suojelutoimenpiteitä lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkieltojen toteuttamiseksi, mutta ei kuitenkaan poikkeamislupasääntelyn soveltamista jokaisessa yksittäisessä tilanteessa. *Darpö* myös kritisoi ratkaisua siitä, ettei tuomioistuin selvennä mitä näiden konkreettisten ja erityisten suojelutoimenpiteiden tulee olla. *Darpön* mukaan ratkaisu kuitenkin edellyttää uudenlaista viranomaisten päätöksenteon oikeudellista valvontaa.<sup>215</sup>

### 3.3.3 Kansallisen toimeenpanon arvioiminen

Lintudirektiivin 9 artikla on Suomessa pyritty toimeenpanemaan LSL 49.3 §:n viittaussäännöksenä.<sup>216</sup> EUT on todennut yleisesti direktiivien toimeenpanosta:

*Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei välttämättä edellytä sitä, että sen säännökset olisi samanmuotoisina ja sanasta sanaan toistettava nimenomaisella erityisellä säädöksellä, vaan yleinen oikeustila saattaa direktiivin sisällön huomioon ottaen olla riittävä, jos se takaa sen, että direktiivi on kokonaisuudessaan riittävän selkeästi ja täsmällisesti täytäntöönpantu.*<sup>217</sup>

Edellisessä kappaleessa esitetystä ilmenee kuitenkin, ettei direktiivin poikkeamisperusteita ole toimeenpantu riittävän selkeästi tai täsmällisesti, sillä LSL 48.3 §:n ja 49.3 §:n välistä tulkintaongelmaa ei ole ratkaistu ja oikeustila LSL 39.1 §:n rauhoitettujen lintujen suojelusäännöksistä poikkeamisen kannalta on epäselvä. Lintudirektiivin 9 artiklan toimeenpano viittaussäännöksen kautta onkin ollut ongelmallinen ratkaisu luonnonsuojelulain säädösvalmistelussa.

EUT on todennut, että lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteet, joiden tulee täytyä häirintäkielloista poikettaessa, olisi toistettava konkreettisissa kansallisissa säännöksissä.<sup>218</sup> Tuomioistuin on todennut tämän olevan erityisen tärkeää ottaen huomioon lintudirektiivin tarkoitus unionin yhteisen luonnonperinnön suojelemiseksi. Myös kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei poikkeamista lintudirektiivin suojelusäännöksistä tule sallia muutoin kuin 9 artiklan ehtojen täytyessä.<sup>219</sup> Lintudirektiivin 9 artiklan voidaan

---

<sup>215</sup> *Darpö* 2021, s. 7–8.

<sup>216</sup> Lintudirektiivin 9 artikla on tosin säädetty sellaisenaan osaksi metsästyslain 41 b §:ää. Metsästyslain pykälä koskee poikkeuslupan edellytyksiä riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pyydystämiseksi, mutta ei sovellu häirintäkielloista poikkeamiseen muista syistä.

<sup>217</sup> Ks. asia C-131/88, kohta 6.

<sup>218</sup> Ks. asia C-339/87, kohta 26 ja 28.

<sup>219</sup> *Wils* 1994, s. 239. Kirjoittaja Wouter Wils toimi EY:n tuomioistuimen esittelijänä.

siis katsoa olevan puutteellisesti toimeenpantu Suomessa, minkä lisäksi LSL 48.1 §:n yleispoikkeaminen toimii eräänlaisena valuvikana rauhoitettujen lintujen tehokkaalle suojelulle ja lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteen toteutumiseksi. Suomella on kuitenkin sitova jäsenvelvoite toimeenpanna lintudirektiivi EU-oikeuden mukaisesti. Poikkeamissäännösten puutteellinen toimeenpano tulisi pyrkiä korjaamaan säätämällä lintudirektiivin 9 artiklan teksti suoraan osaksi luonnonsuojelulakia ja rajaamalla lintudirektiivin 1 artiklan mukaiset lintulajit selkeästi ja täsmällisesti LSL 48.1 §:n yleispoikkeamisen ulkopuolelle.

### 3.3.4 Luonnonsuojelulain uudistushankkeen poikkeamislupajärjestelmää koskevat ehdotukset

Edellä esitetty koskee tämän tutkielman kirjoittamishetkenä voimassa olevaa oikeutta, mutta luonnonsuojelulain uudistushanke tulee näillä näkymin muuttamaan myös luonnonsuojelulain poikkeamislupajärjestelmää. Nykyistä yleispoikkeamista ja sen rajoituksia koskevan LSL 48 §:n momentit 1 ja 3 löytyisivät lakiluonnoksen mukaan samansisältöisenä uuden luonnonsuojelulain 84 §:stä.<sup>220</sup> Lintulajien rauhoitussäännöksistä voisi näin ollen lakiluonnoksen mukaan yhä poiketa maa- ja metsätaloudellisista syistä.<sup>221</sup> Ehdotetun lain yleispoikkeaminen ei lakiluonnoksen 84.2 §:n mukaan koskisi sen 78 §:n mukaisia lajeja. Euroopan unionin tärkeänä pitämiä eliölajeja koskeva 78 § muistuttaa nykyistä LSL 49 §:ää, mutta sen soveltamisalassa on lintulajien kannalta yksi merkittävä muutos. Siinä missä nykyisessä 49 §:ssä mainitaan lintudirektiivin 1 artiklan lintulajit, uudessa pykälässä mainitaan vain lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ja liitteen I lajit.

Uusi säännös täten ratkaisee yleispoikkeamista koskevan tulkintaongelman säätämällä vain erityistä suojelua tarvitsevat lintulajit yleispoikkeamisen ulkopuolelle.<sup>222</sup> Tämä on ongelmallista ottaen huomioon edellä käsitelty EU-oikeuden vaatimukset, joiden mukaan kaikkien lintudirektiivin 1 artiklan soveltamisalaan kuuluvien lintulajien suojelusta tulisi

---

<sup>220</sup> Pykälän 1 momentti: ”Mitä 73 §:ssä ja 75 §:ssä säädetään, ei estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia.” Pykälän 3 momentti: ”Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske 78 §:ssä tarkoitettuja Euroopan unionin tärkeinä pitämiä eliölajeja.”

<sup>221</sup> Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tarkoituksena ei olisi estää jokapäiväistä, tavanomaiseksi katsottavaa toimintaa (s. 187).

<sup>222</sup> Erikoista on, että hallituksen esityksen luonnoksen mukaan yleispoikkeaminen ”ei koskisi lintulajeja”. Kuitenkin 78 §:n soveltamisalasta huomataan, että pykälä koskee vain lintudirektiivin mukaan erityistä suojelua tarvitsevia lintulajeja. Yleispoikkeaminen ei täten suinkaan olisi kiellettyä kaikkien EU:n alueella luonnonvaraisina elävien lintulajien kohdalla, vaan ainoastaan lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ja liitteen I lajien suojelusta ei voisi poiketa 84.1 §:n mukaisesti. Ks. Ympäristöministeriö 2021, s. 187.

voida poiketa vain lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden täyttyessä. Ehdotettu pykälä ei myöskään parantaisi lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ja liitteen I lajien suojelutasoa Suomessa, sillä näiden lajien suojelutasolle tärkeitä elinympäristöjä suojellaan nykyään vastaavalla tavalla LSL 47.5 §:ssä, johon LSL 48.1 §:n yleispoikkeaminen ei sovellu.

Uudessa poikkeamisjärjestelmässä vahvistettaisiin kuitenkin osittain lintulajien suojelutasoa ja otettaisiin tietyt EU-oikeuden vaatimukset nykyistä paremmin huomioon. Lakiluonnoksen 85 §:n mukainen poikkeaminen eliölajien suojelusäännöksistä edellyttäisi, ettei poikkeaminen haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai sen saavuttamista. Ehdotettu pykälä koskisi rauhoitettujen lintulajien suojelusäännöksistä poikkeamista muissa kuin yleispoikkeamisen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa. Näin ollen, mikäli lakiehdotus hyväksytään nykyisessä muodossaan, rauhoitettujen lintulajien suojelusta poikkeaminen muista kuin yleispoikkeamisen soveltamisalaan kuuluvista syistä edellyttäisi jatkossa lajien suojelutasoon liittyvää harkintaa, joka tukisi lintulajien suojelutason ylläpitämistä.

Lisäksi tärkeä EU-oikeuden mukainen muutos lakiin olisi lakiluonnoksen 85 §:ään säädettävät lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteet. Lintudirektiivin 9 artiklan sisällön konkreettinen saattaminen osaksi ehdotetun luonnonsuojelulain tekstiä voisi mahdollistaa lintudirektiivin poikkeamisjärjestelmän tehokkaamman toimeenpanon. Valitettavasti lakiluonnoksen 84 §:n yleispoikkeaminen rauhoitettujen lintujen suojelusäännöksistä muodostaa jälleen uuden valuvian yleisen suojelujärjestelmän EU-oikeuden mukaiselle toteutumiselle. Muutoksena nykyiseen luonnonsuojelulakiin on, että tällä kertaa valuvian soveltamisala tuskin aiheuttaa tulkintaongelmaa ainakaan rauhoitettujen lintulajien osalta.

## 4 Metsätalouden käytännöt Suomessa

### 4.1 Metsätalouden oikeudellinen sääntely

Ennen kuin voidaan tehdä johtopäätöksiä lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden kansallisen toimeenpanon onnistumisesta, tarkastellaan vielä metsäoikeutta ja metsätaloutta maankäyttökeinona. Metsänkäyttöä metsätalousmaaksi luettavilla alueilla säädellään metsälaisissa. Tästä siis poissuljetaan luonnonsuojelulain mukaiset suojelualueet, kuten Natura 2000 -verkostoon kuuluvat alueet.<sup>223</sup> Metsälain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Myös metsien biologinen monimuotoisuus tulisi säilyttää niistä saatavan hyvän tuoton ohella.

Metsälakia uudistettiin vuonna 2014, jolloin uudistuksen tarkoituksena oli teollisuuden toimintaedellytysten edistäminen, maanomistajan omaisuuden suojan parantaminen, metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja metsälain valvonnan tehostaminen.<sup>224</sup> Suurin osa Suomen metsäalasta on yksityisomistuksessa ja metsälaki soveltuukin sekä valtion taikka muiden julkisyhteisöjen omistamiin metsiin että yksityisomisteisiin metsiin.<sup>225</sup> Metsälaisissa velvoitetaan noudattamaan tiettyjä luonnonsuojelulain pykälää kaikessa metsänkäytössä, tähän kuuluvat esimerkiksi LSL 39 §:n suojelusäännökset. Säännöksen oikeudellisia vaikutuksia kuitenkin rajoittaa LSL 48.1 §:n mukainen yleispoikkeaminen, jonka perusteella metsätaloustoimintaa tulkitaan voitavan suorittaa LSL 39 §:n suojelusäännöksistä huolimatta.<sup>226</sup>

Metsänkäyttö ei ole luvanvaraista toimintaa. Metsienkäyttöä valvotaan ensisijaisesti metsänkäyttöilmoitusten avulla.<sup>227</sup> Ilmoitus ei nimensä mukaisesti ole ennakkolupa, vaan hakkuu saadaan aloittaa 10 päivän kuluttua ilmoituksen antamisesta ilman erillistä hallintopäätöstä.<sup>228</sup> Ilmoitukset tehdään Metsäkeskukselle, joka tarkistaa kohdistuuko hakkuu metsälain 10 §:n mukaiselle erityisen tärkeälle elinympäristölle tai muulle huomioitavalle kohteelle, kuten liito-oravan reviirille, uhanalaisen lajin esiintymäpaikalle

---

<sup>223</sup> Ks. metsälaki 2 §.

<sup>224</sup> HE 75/2013 vp, s. 1.

<sup>225</sup> Luonnonvarakeskus, Metsänomistus. Saatavilla: [\[https://www.luke.fi/tietoa-luonnonvaroista/metsa/metsanomistus/\]](https://www.luke.fi/tietoa-luonnonvaroista/metsa/metsanomistus/).

<sup>226</sup> Ks. kuitenkin KHO 2022:37, jossa tuomioistuimien tulkitseminen, ettei LSL 48.1 §:n soveltamisalaan kuuluvaa rakennustoimintaa voida harjoittaa LSL 39 §:ssä rauhoitettujen lintujen häirintäkieltojen vastaisesti ilman LSL 49.3 §:n mukaista poikkeamislupaa.

<sup>227</sup> Valvonta on tarpeellista yleisen edun vuoksi. Ks. HE 218/1998, s. 2. Maisemaa muuttava metsänkäyttötoimenpide voi kuitenkin edellyttää lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 128 §:n mukaista maisemalupaa.

<sup>228</sup> Ks. tarkemmin metsänkäyttöilmoituksesta Määttä 2021, s. 39–46, ja Kiviniemi 2015, s. 376–381.

tai Natura 2000- verkoston alueelle.<sup>229</sup> Metsäkeskus ottaa näin ollen metsänkäytön valvonnassa huomioon aluesuojelun ja erityisesti suojellut lajit, mutta ei rauhoitettuja lajeja tai niiden elinympäristöjä. Huomatessaan hakkuun johtavan mahdollisiin lainvastaisiin seuraamuksiin, on Metsäkeskuksella metsälain 15 §:n mukaan velvollisuus neuvotella maanomistajan taikka tähän verrattavan tahon kanssa lainvastaisen toiminnan välttämiseksi. Jos neuvottelua ei muusta kuin Metsäkeskuksesta riippuvasta syystä saada aikaan, voi Metsäkeskus määrätä ilmoitusta koskevan alueen käsittelykieltoon.

Metsänkäyttö perustuu täten suoraan metsälain sääntelyyn, eikä edellytä erillistä hallintopäätöstä. Metsäkeskuksella on vähintään 10 päivää aikaa tarkistaa, sijoittuuko hakkuualueelle mitään erityisiä luonnonarvoja, joiden suojaaminen olisi yleisen edun mukaista, mutta tämän jälkeen metsänomistaja on vapaa suorittamaan suunnittelemansa hakkuun. Metsän käsittelykielto sen sijaan on hallintopäätös, josta metsänomistaja voi valittaa hallinto-oikeuteen.<sup>230</sup> Metsälaki ei kuitenkaan mahdollista kolmansien osapuolien vaikuttamista metsänkäyttöön.<sup>231</sup> Esimerkiksi ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelujärjestöt eivät voi ennakoivasti valittaa metsänkäyttöilmoituksen mukaisesta toiminnasta.<sup>232</sup> Jälkikäteisesti suojelusäännöksiä rikkovasta toiminnasta voivat myös tietyt kolmannet osapuolet saattaa vireille pakkokeinoasian, jolloin ELY-keskus voi pysäyttää toiminnan LSL 57.1 §:n mukaisesti.<sup>233</sup> Kotimaiset tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole toistaiseksi ratkaisseet yhtään metsätaloustoimintaa ja rauhoitettujen lintujen suojelusäännöksiä koskevaa tapausta.

Selvää on, että ilmoituksenvaraisuus erottaa metsätaloustoiminnan muusta maankäytöstä. Luonnonsuojelullisesta näkökulmasta ilmoituksenvaraisuuden mahdollistaa LSL 48.1 §:n mukainen yleispoikkeaminen rauhoitettujen eläinten suojelusäännöksistä, jolloin LSL 39

---

<sup>229</sup> Metsäkeskus 2021, s. 2.

<sup>230</sup> Ks. metsälain 16 § ja 23 §. Ks. myös KHO 2008:66.

<sup>231</sup> Huom. vaikka metsälain ei ole säädetty kolmansien osapuolien oikeuksista, hakattavan metsän naapuri on joissain tapauksissa nähty LSL 57.2 §:n mukaisena haittaa kärsivänä henkilönä, jolla on oikeus saattaa LSL 57.1 §:ssä tarkoitettu toiminnan kieltämistä koskeva asia vireille ympäristökeskuksessa luonnon tuhoutumisen tai luonnonarvojen heikentämisen estämisen tarkoituksessa, ks. KHO 1.12.2000 t. 3161. Lisäksi valtion omistamien metsien käytössä noudatetaan metsähallituksen käytäntöjen mukaista ns. osallistavaa suunnittelua, joka mahdollistaa erilaisten sidosryhmien vaikuttamisen metsien käyttöön ainakin teoriassa. Alueellisia metsäsuunnitelmia laadittaessa järjestettävät kuulemiset taas ovat ainoa tapa osallistua yksityismetsien käyttöön, mutta niiden todellisen vaikutuksen metsienkäyttöön on todettu olevan hyvin pieni. Ks. Pappila 2010, s. 63.

<sup>232</sup> Vrt. maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n tai ympäristönsuojelulain 191 §:n valitusoikeuksiin.

<sup>233</sup> Mikäli EU-oikeuden mukainen tulkinta LSL 39.1 §:n häirintäkieltojen soveltumisesta metsätalouteen vakiintuu myös Suomessa, voisi tästä teoriassa seurata, että esimerkiksi rauhoitettujen lintujen pesintää häiritsevä metsätaloustoiminta tulisi LSL 57.1 §:n pakkokeinojen soveltamisalaan. Ks. KHO 2022:37 pakkokeinojen käytöstä rauhoitettujen lintujen pesintää häiritsevän rakennustoiminnan pysäyttämiseksi.



§:n suojelusäännösten valvomiseksi metsätaloudessa ei tarvita erillistä hallintomenettelyä.<sup>234</sup> Ilmoitusjärjestelmä on tasapainoilua yleisen edun ja toisaalta elinkeinovapauden ja omistusoikeuden välimaastossa. Myös *Pappila* on todennut maa- ja metsäteollisuutta koskevan erilaiset ympäristösäännökset kuin muita teollisuudenaloja, kuten energiateollisuutta.<sup>235</sup> Jo LSL 48.1 §:n soveltamisala rajaa tietyt maankäyttökeinot yleispoikkeamisen ulkopuolelle, mutta muiden maankäyttökeinojen, jotka eivät nekään tavoittele häirintää, tulkitaan voivan aiheuttaa LSL 39 §:n mukaista tahallista häirintää, toisin kuin metsätalouden.<sup>236</sup> Huomionarvoista on lisäksi, ettei ympäristövaikutusten arviointia koskevaa lakia (YVA-laki) ole sovellettu metsätaloustoimintaan edes laajoja hakkuita koskevissa tapauksissa, joilla sinänsä voi olla hyvin merkittäviä vaikutuksia ympäristöön.<sup>237</sup>

Verrattuna esimerkiksi suureen energiahankkeeseen, jonka edistäminen vaatii erilaisia ympäristöllisiä lupia sekä erillistä ympäristövaikutusten arviointia, metsätaloustoiminnassa korostuu metsänomistajan oikeus käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla suhteessa mahdollisiin yleisen edun mukaisiin intresseihin, joita lupamenettelyillä ja YVA-lailla valvotaan. Voidaankin katsoa, että metsätalouden erityisasema johtuu metsänomistuksen perusoikeuksiin juurtuvasta oikeusasemasta. Omistusoikeuteen liittyy kiinteästi omistajan rajaton käyttövapaus omaisuuteensa. Erillisestä oikeudesta metsänhakkuuseen ei ole säädetty, jolloin metsänomistajan oikeus käyttää metsäänsä ei ole riippuvainen minkään lain säännöksistä, vaan juontuu suoraan omistajan perustuslailla<sup>238</sup> turvatusta omistusoikeudesta.<sup>239</sup> Oikeus käyttää metsää ei kuitenkaan ole täysin rajoittamaton, sillä metsälaissa on säädelty hakkuiden toteuttamistapoja ja pyritty suojelemaan tiettyjä luonnonsuojelullisesti arvokkaita alueita.<sup>240</sup> Metsänkäyttöoikeus on tästä huolimatta lähes rajoittamaton mitä tulee rauhoitettujen lintujen häirintään ja tämän voidaan katsoa olevan ristiriidassa lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteen kanssa.

---

<sup>234</sup> LSL 48.1 § velvoittaa kuitenkin välttämään vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Tätä edellytystä yleispoikkeamiselle ei kuitenkaan valvota viranomaistasolla, vaan sen toteutuminen riippune metsäalan toimijoiden omista käytännöistä.

<sup>235</sup> Pappila 2019, s. 215.

<sup>236</sup> Ks. KHO 2022:37 rakennustoiminnan aiheuttamasta häirinnästä ja KHO 2015:124 turvetuotannon aiheuttamasta häirinnästä.

<sup>237</sup> Pappila 2010, s. 63. Ks. myös Pölonen 2007, s. 238.

<sup>238</sup> Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

<sup>239</sup> Ks. Lehtinen 1998, s. 81. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

<sup>240</sup> Ks. PeVL 22/1996, s. 2. Perustuslakivaliokunnan mukaan metsälakiin säädettyjen metsän käyttörajoitusten taustalla ovat kansantaloudelliset ja luonnonarvojen säilyttämistä koskevat intressit täyttävät perusoikeusrajoitukselle asetettavan hyväksyttävän perusteen vaatimuksen.

Vaikka rauhoitettujen lintujen suojeluun metsätaloudessa ei nykyisellään Suomessa kohdistu viranomaisvalvontaa, on kansallisilla viranomaisilla EU-oikeuden mukaan velvollisuus varmistaa lintudirektiivin tavoitteiden toteutuminen myös metsätaloustoiminnassa käyttämällä tehokkaita seuranta- ja valvontatoimia sekä toteuttamalla direktiivin mukaiset konkreettiset ja erityiset suojelutoimet ennaltaehkäisevän lähestymistavan avulla.<sup>241</sup> Varovaisuusperiaatteen mukainen ennaltaehkäisevä lähestymistapa edellyttää, että kansallisilla viranomaisilla on tieto suunnitellun metsätaloustoiminnan alueella sijaitsevista yleisen suojelujärjestelmän soveltamisalaan kuuluvista lintulajeista, jotta direktiivin häirintäkieltoja sekä poikkeuslupamenettelyä voidaan soveltaa oikein.<sup>242</sup> Viranomaisten tulisi Suomessakin pystyä valvomaan toteutuuko suunniteltu metsätaloustoiminta sellaisen ennaltaehkäisevän ja kestävän metsänhoitokäytännön kautta, joka on yhteensopiva direktiivin suojeluvaatimusten kanssa.<sup>243</sup>

Lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän häirintäkieltoja ei nykyisissä kansallisissa käytännöissä sovelleta metsätaloustoimintaan, sillä direktiivin toimeenpanemiseksi säädettyä kansallista oikeutta tulkitaan tahallisuusedellytyksen kannalta virheellisesti. Tämän lisäksi LSL 48.1 §:n yleispoikkeaminen aiheuttaa valuvian, joka osaltaan poistaa viranomaiselta velvollisuuden valvoa rauhoitettujen lintujen suojelusäännösten toteutumista metsätaloudessa. Viranomaisen ei myöskään valvo sitä, toteutuuko yleispoikkeaminen LSL 48.1 §:n ehtojen mukaisesti. Pykälän mukaisesti LSL 39 §:n häirintäkielloista poikkeava toimija on nimittäin velvoitettu ryhtymään kaikkiin sellaisiin toimiin häirinnan välttämiseksi, joiden kustannukset eivät ole merkittäviä.<sup>244</sup>

Nykyisellään Metsäkeskuksen valvonta kohdistuu erityisen suojelun kohteena oleviin elinympäristöihin ja lajeihin, eikä sillä ole toiminta-alueen rauhoitetuista lintulajeista sellaista tietoa, jota haitallisten vaikutusten ennaltaehkäiseminen edellyttäisi. Tämä estää yleisen suojelujärjestelmän tehokkaan vaikutuksen kansallisissa viranomaisissa. Sitovalla sääntelyllä ei täten olla saavutettu yleisen suojelujärjestelmän tehokasta toimeenpanoa. Yleisen suojelujärjestelmän toimeenpanon analysoimiseksi voidaan kuitenkin luonnonsuojelulain ja metsälain sitovan sääntelyn lisäksi tutkia metsäalan soft law -normeja.

---

<sup>241</sup> Ks. Darpö 2021, s. 6. Ks. kansallisten viranomaisten velvollisuudesta valvoa metsätaloustoimintaa yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 33, 70, ja 76–78.

<sup>242</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 67.

<sup>243</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 70.

<sup>244</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 288. Ks. myös Suvantola 2003, s. 677.

Laintasoisen sitovan sääntelyn päälle rakentuu metsäalalla laaja soft law- normisto, joka käytännössä vaikuttaa vahvasti metsätaloustoimintoihin ja tätä kautta yleisen suojelujärjestelmän toteutumiseen.<sup>245</sup>

#### 4.2 Soft law -normien merkitys lintudirektiivin toimeenpanossa

Vakiintuneen käytännön mukaan direktiivin sisältämä sääntelytavoite tulee jäsenvaltiossa saattaa osaksi kansallista oikeutta sitovilla säännöksillä.<sup>246</sup> Toisin sanoen direktiivi tulee lähtökohtaisesti saattaa osaksi kansallista oikeutta oikeushierarkkisesti saman tasoilla säännöksillä, kuin ne säännökset, joita direktiivin johdosta tulee muuttaa.<sup>247</sup> Suomessa lajisuojelua ja siitä poikkeamista koskevat säännökset sijaitsevat luonnonsuojelulaissa ja metsästyslaissa. Suomalaisen oikeusjärjestyksen mukaan lintudirektiivin täytäntöönpano edellyttää siten lähtökohtaisesti laintasoista sääntelyä ja lintudirektiivi onkin saatettu osaksi kansallista oikeutta osana näitä säädöksiä. Toimeenpano on kuitenkin puutteellinen, sillä se ei edellä tässä tutkielmassa käsitellyistä syistä takaa yleisen suojelujärjestelmän tehokasta toimeenpanoa. Sitovan sääntelyn tehostumuksesta johtuen kansallisten metsäalan käytäntöjen muotoutumiseen ovat rauhoitettujen lintulajien suojelun osalta vaikuttaneet laajasti erilaiset soft law -normit.

Vaikka direktiivien sääntelytavoite tulee lähtökohtaisesti saattaa osaksi kansallista oikeutta laintasoisella sääntelyllä, on komissio todennut myös soft law -normeilla voivan olla merkitystä tehokkaan toimeenpanon kannalta. Näin on komission mukaan etenkin meneillään olevan toiminnan, kuten maa- ja metsätaloustoiminnan kannalta, johon ei liity erillistä lupamenettelyä. Komission mukaan jäsenvaltioissa on kehitetty erilaisia lähestymistapoja, joilla pyritään löytämään suojeluvaatimusten kanssa yhdenmukaisia, kestäviä metsänhoitokäytäntöjä, kuten yksityiskohtainen metsäsuunnittelu, metsänhoitosuunnitelmien ennakkohyväksyntä tai viranomaisten yleiset toimintaohjeet.<sup>248</sup> Tällaiset vapaaehtoiset tai muutoin sitovia oikeusvaikutuksia sisältämättömät toimenpiteet eivät kuitenkaan saa korvata suojelusäännösten täytäntöönpanon tuomaa muodollista oikeussuojaa, vaan ne voivat lähinnä täydentää sitä.<sup>249</sup> Häirintäkieltojen noudattamisesta tai

---

<sup>245</sup> Tässä tutkielmassa käytetään soft law -normeista määritelmää: “rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects.” Ks. tästä määritelmästä Määttä 2005, s. 343. Ks. myös Senden 2004, s. 111–117.

<sup>246</sup> Ks. Raitio 2020, s. 81–82, ja asia C-339/87, kohta 22.

<sup>247</sup> Ks. asia C-207/96, kohta 26

<sup>248</sup> Euroopan komissio 2021, s. 20.

<sup>249</sup> Euroopan komissio 2021, s. 19.

niiden tehokkaasta toimeenpanosta ei myöskään voida poiketa sillä perusteella, että kieltojen noudattaminen pakottaa muuttamaan maatalous-, metsätalous- tai kalanviljelytoimintaa.<sup>250</sup>

Komissio on todennut metsätalouden erityispiirteiden, eli pitkien tuotantosykylien ja näin ollen pitkän aikavälin suunnittelun tarpeen, lisäävän lajien suojeluun liittyviä erityisiä haasteita metsissä. Komission mukaan ristiriidat häirintäkieltojen kanssa voitaisiin välttää sulkemalla pois haitalliset metsätalousoikeudet lajien lisääntymiskausina.<sup>251</sup> Pois sulkemisen voidaan tässä tapauksessa tulkita tarkoittavan tiettyjen haitallisten metsätalousoikeuksien kieltämistä lintujen pesimäaikana. Sillä metsätaloustoiminta ei ole jäsenvaltioissa lähtökohtaisesti luvanvaraista, ei direktiivin sääntelytavoite komission mukaan välttämättä edellytä jäsenvaltioilta uusia metsätaloutta koskevia oikeudellisia rakenteita tai hyväksymismenettelyjä.<sup>252</sup> Komissio ehdottaakin olemassa olevan sääntelyn tai soft law -normien mukauttamista direktiivin edellyttämällä tavalla.<sup>253</sup> Tässä yhteydessä komissio kuitenkin painottaa jäsenvaltioiden velvollisuutta tehokkaaseen lajisuojeluun metsätalouden erityishaasteista huolimatta.<sup>254</sup> Pelkät soft law -normit eivät olekaan riittäviä direktiivin toimeenpanemiseksi myöskään siitä syystä, että niillä ei ole rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia.<sup>255</sup> Soft law -normit voivat näin ollen osaltaan täydentää direktiivin muodollista toimeenpanoa, mutta niidenkin tehokkuuden on todettu edellyttävän viranomaisilta kattavia seuranta- ja valvontatoimia.<sup>256</sup>

#### 4.3 Metsäalan vapaaehtoiset käytännöt ja rauhoitettujen lintujen suojelu

##### 4.3.1 Kesähakkuutyöryhmän muistio

Lähtökohtana rauhoitettujen lintujen huomioon ottamiselle metsätalousoikeuksissa on maa- ja metsätalousministeriön nimittämän kesähakkuutyöryhmän muistio.<sup>257</sup> Työryhmä perustettiin selvittämään kevät- ja kesäaikaisten talousmetsien hakkuiden vaikutusta metsäluonnolle ja metsän terveydelle sekä kesähakkuiden merkitystä metsäteollisuuden raaka-ainehuollon, työllisyyden ja muiden taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen kannalta.

---

<sup>250</sup> Euroopan komissio 2021, s. 55. Ks. myös asia C- 46/11.

<sup>251</sup> Euroopan komissio 2021, s. 20.

<sup>252</sup> Euroopan komissio 2021, s. 19. Täysin uusien rakenteiden edellyttäminen olisi mahdollisesti komission näkemyksen mukaan suhteellisuusperiaatteen vastaista.

<sup>253</sup> Komission lausumasta päätellen voisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaista asettaa ajallinen rajoitus haitallisille metsätalousoikeuksille lintujen pesimäaikaan ottamalla tästä säännös voimassa olevaan sääntelyyn.

<sup>254</sup> Euroopan komissio 2007, s. 30–31.

<sup>255</sup> Ks. Darpö 2021, s. 12.

<sup>256</sup> Ks. Pappila 2019, s. 213.

<sup>257</sup> MMM 2000:8.

Työryhmän suositusten jälkeen lintujen suojelusäännösten soveltumisesta metsätalouteen ei ole annettu uusia merkittäviä viranomaisohjeistuksia.

Työryhmän mukaan metsätaloustoiminta on lähtökohtaisesti lintujen pesintää häiritsevää. Muistion mukaan pesimäaikaisissa hakkuissa, maanmuokkauksessa ja muissa metsänhoitotoissa lintujen pesintä häiriintyy.<sup>258</sup> Muistiossa viitataan tutkimukseen, jonka mukaan vuosina 1988–1997 touko-heinäkuussa suoritetuissa uudistushakkuissa tuhoutui noin 36 000 pesää vuosittain.<sup>259</sup> Huomionarvoista on, että tutkimus koski vain uudistushakkuita ja työryhmämuistiossa todetaankin hakkuiden todennäköisesti aiheuttavan enemmän häiriöitä, mikäli kaikki metsätaloustoiminta otettaisiin arvioissa huomioon.

Tutkimukseen viitataan muistiossa lisäksi toteamalla, ettei uudistushakkuista aiheutuneilla pesätuhoilla ole merkittävää vaikutusta runsaslukuisten metsälintujen kantoihin. Sen sijaan harvinaisille ja vähälukuisille lintulajeille vähäisetkin pesätuhot voisivat olla merkittäviä.<sup>260</sup> Työryhmä päätyi tämän pohjalta suosittelemaan, että lintujen yleisimpänä pesimäaikana touko-kesäkuussa hakkuita tulisi välttää lehdoissa, lehtipuuvaltaisilla lehtomaisilla ja lehtipuuvaltaisilla tuoreilla kankailla, rehevissä korvissa sekä rehevissä rantametsissä. Lisäksi suurten petolintujen pesien läheisyydessä ei saisi työskennellä huhti-kesäkuussa. Muistion mukaan lehti- ja sekametsien uudistushakkuiden vähentäminen pesimäaikana pienentäisi uudistushakkuissa tuhoutuvien pesien määrää tehokkaimmin pinta-alayksikköä kohden.<sup>261</sup>

Työryhmä päätyi suositusten antamiseen, sillä LSL 39 §:n ei tulkittu asettavan metsätaloustoiminnalle sinänsä lakiin perustuvia rajoitteita. Muistion mukaan suojelusäännösten tarkoituksena ei ole rajoittaa tahattomasti tapahtuvaa häirintää tai tappamista ja näin ollen LSL 39 §:n häirintäkiellot eivät koske metsätaloustoimintaa. Tahattomaksi häirinnäksi tulkittiin tässä yhteydessä toiminta, jonka tarkoituksena ei ole häirintä. Muistiossa myös todetaan niiden luonnonsuojelulain säännösten, joilla lintu- ja luontodirektiivit on toimeenpantu, olevan vaikeaselkoisia ja tulkinnanvaraisia. Luonnonsuojelulain ei näillä perusteilla tulkittu rajoittavan talousmetsien kesähakkuita.<sup>262</sup> Muistion mukaan tarvetta lakimuutoksille taikka uusille tulkintaohjeille pesimäaikaisen

---

<sup>258</sup> MMM 2000:8, s. 10.

<sup>259</sup> Ks. Oksanen 1999. Kyseessä on opinnäytetyö, josta on saatavilla tiivistelmä Aalto-yliopiston nettisivuilla: [<https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/87465>]. Muita tutkimuksia pesimäaikaisten hakkuiden pesätuhoista ei tätä tutkielmaa tehdessä löytynyt.

<sup>260</sup> MMM 2000:8, s. 10–11, 28.

<sup>261</sup> MMM 2000:8, s. 10.

<sup>262</sup> MMM 2000:8, s. 24.

häirinnän estämiseksi ei ollut. Tällä tulkinnalla metsätaloustoiminta suljettiin yksioikoisesti lintudirektiivin 5 artiklan häirintäkieltojen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällöin lintudirektiivin syvemmät toimeenpanon ongelmat kuitenkin sivuutettiin.

Työryhmän suosituksilla on yhä osansa nykyisissä metsäalan käytännöissä. Metsäalalla vapaaehtoisesti velvoittavia ja ohjeluontoisia soft law -normeja tuottavat sekä yksityiset tahot että ympäristöviranomaiset ja niiden vaikutus metsätaloustoimintaan on huomattava. Etenkin markkinapohjaiset itsesääntelyjärjestelmät ovat saaneet erityistä jalansijaa sitovan sääntelyn tehottomuuden johdosta.<sup>263</sup> Yleisesti metsäoikeuden alalla vallitseva ristiriita metsätalouden toimintaedellytysten ja luonnonsuojelullisten intressien välillä on osaltaan vaikuttanut sääntelyn vähäisyyteen myös kansainvälisellä tasolla, mikä on johtanut kansainvälisten soft law -normistojen, kuten FSC-metsäsertifiointijärjestelmän syntymiseen.<sup>264</sup> Lintudirektiivin puutteellinen toimeenpano jättää normatiivisen aukon, joka on antanut metsätaloustoimijoille tilaisuuden määrittää pitkälti omat käytäntönsä rauhoitettujen lintulajien suojelun osalta. Vaikka yleispoikkeaminen ei koskekaan arvokkaita elinympäristöjä<sup>265</sup> taikka LSL 47 §:n erityisesti suojeltujen lajeja, on rauhoitettujen lintujen suojelu talousmetsissä suositusten ja vapaaehtoisuuden varassa.

#### 4.3.2 Metsäalan soft law -normit

Noin 90 % suomalaisesta talousmetsästä kuuluu teollisuus- ja metsänomistajajärjestöaloitteiseen PEFC-sertifiointijärjestelmään.<sup>266</sup> PEFC-standardi toteaa tavoitteekseen kestävän kehityksen tukemisen metsäteollisuudessa ja standardi asettaa järjestelmään liittyneille toimijoille metsänhoidollisia kriteereitä. PEFC-metsänhoitostandardien on todettu hieman ylittävän lainsäädännön edellyttämän tason tietyillä osa-alueilla, mutta osittain myös toistavan Suomessa voimassa olevan lainsäädännön sisältöä.<sup>267</sup> Tarkoituksestaan huolimatta PEFC-metsänhoitostandardeilla ei ole ollut vaikutusta metsälajien ja -luontotyyppien jatkuvalle uhanalaistumiselle Suomessa

---

<sup>263</sup> Ks. Pappila 2009, s. 208.

<sup>264</sup> Kirton – Trebilcock 2004, s. 4.

<sup>265</sup> LSL 29 §, metsälaki 10 §, vesilaki (27.5.2011/587) 2:11 §.

<sup>266</sup> Sertifiointijärjestelmän standardi on uusittu vuonna 2021. Kaakkois-Suomen ELY-keskus kommentoi vuonna 2021 uudistettua standardia toteamalla, ettei uudistettukaan standardi tarjoa kuluttajalle vakuutusta siitä, että metsää on hoidettu paremmin kuin mitä laki vaatii. Myös Turun yliopisto kommentoi uudistusta peräänkuuluttamalla määräyksiä lintujen pesimäaikaisten kesähakkuiden kohdistamisesta karuimmille alueille. Ks. PEFC-metsäsertifioinnin standardityöryhmä 24.6.2020, s. 6. Saatavilla: [<https://pefc.fi/wp-content/uploads/2016/06/PEFC-FI-Ensimm%C3%A4isen-kommenttikerroksen-satoa-20200625.pdf>]

<sup>267</sup> Pappila 2009, s. 251.

viime vuosina.<sup>268</sup> Standardin mukaiset metsänhoitokäytännöt ovatkin riittämättömiä tukemaan luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Tehokkuuden kannalta puutteellisiksi on myös koettu standardin valvontajärjestelmä ja niiden rikkomisesta seuraavat sanktiot, jotka eivät takaa järjestelmän tehokkuutta.<sup>269</sup> Näihin ei kuitenkaan ole tämän tutkielman kannalta tarvetta paneutua pidemmin, sillä PEFC-metsäsertifioinnin kriteereihin ei sisälly sellaisia metsänhoitotoimenpiteitä koskevia ohjeistuksia, jotka kieltäisivät rauhoitettujen lintujen häirinnän tai edellyttäisivät häirinnän välttämistä.<sup>270</sup> Standardi ei siis edellytä laintasoista sääntelyä tiukempaa suojelutasoa rauhoitetuille lintulajeille tai edes toista laintasoista sääntelyä ohjausmielessä.<sup>271</sup> Tämä on linnuston kannalta harmillista, sillä järjestelmä kattaa mittavan osan suomalaisista metsistä ja tavoittaa suurimman osan metsänomistajista sekä muista metsäalan toimijoista. Järjestelmän suosio liittyy kuitenkin osittain juuri sen metsänomistajien ja metsäalan toimijoiden kannalta myötämieliseen sääntelytasoon.

Suomessa on käytössä myös kansalaisjärjestöaloitteinen FSC-metsäsertifiointijärjestelmä, joka kattaa noin 10 % suomalaisesta metsäalasta. FSC-metsänhoitostandardit velvoittavat metsänomistajia pidättäytymään hakkuista lintujen pesimäaikana eräillä linnustollisesti arvokkailla kohteilla. Näitä ovat maa- ja merikotkan sekä kalasääsken pesimäpuut, metson soidinpaikat, sekä tärkeät lintukosteikot. Hakkuista tulisi myös yleisesti välttää lintujen pesimäaikana lehtipuuvaltaisissa rehevissä metsissä, petolintujen pesäpuiden lähiympäristössä ja vesistöjen suojavyöhykkeillä.<sup>272</sup> Nämä kriteerit asettavat osittain sekä kansallista että EU-lainsäädäntöä tiukemman standardin toimijoille ainakin siltä osin kuin ne suoranaisesti kieltävät hakkuiden suorittamisen pesimäaikaan.

Pesimäaikainen hakkuukiello koskee lintudirektiivin liitteessä I mainittujen maakotkan, merikotkan, kalasääsken ja metson lisääntymispaikkoja. Näiden lintujen säilymiselle

---

<sup>268</sup> Suomen lajien uhanalaistuminen on jatkunut viime vuosina. Ks. Hyvärinen – Juslén – Kemppainen – Uddström – Liukko 2019. Ks. myös Suomen ympäristökeskus 2019. Saatavilla: [<https://www.syke.fi/download/noname/%7B5465631D-03FD-4276-BDEE-83DFA19BEE73%7D/144496>]

<sup>269</sup> Pappila 2009, s. 251.

<sup>270</sup> Huom. standardissa kuitenkin edellytetään, että metsätaloustoimissa jätetään käsittelemättä tiettyjä säästöpuita, kuten suurten petolintujen pesäpuita. Ks. PEFC FI 1002:2022, s. 40. Suuret petolinnut ovat lintudirektiivin liitteen I lajeja, joita koskee muutoinkin LSL 47.5 §:n häirintäkielto, josta ei voida poiketa yleisluotoisesti LSL 48.1 §:ssä säädettyllä tavalla. Standardin mukainen käytäntö ei täten aseta merkittävästi laintasoista sääntelyä tiukempaa suojelutasoa.

<sup>271</sup> Ks. myös aiheesta Suomen Luonto 23.8.2020. Saatavilla: [<https://suomenluonto.fi/pefc-sertifikaatti-ei-metsaluontoa-auta/>].

<sup>272</sup> Suomen FSC-standardi 2011, s. 26. Valmisteilla olevan uuden standardin on todettu tulevan voimaan vuoden 2022 aikana.

tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on myös laintasoisesti kielletty LSL 47.5 §:ssä. FSC-standardin kategorinen pesimäaikainen hakkuukiello saattaa tästä huolimatta asettaa laintasoista sääntelyä hieman tiukemman suojelutason näiden neljän lintulajin lisääntymispaikoille, sillä kiellon soveltaminen ei edellytä arviointia esiintymispaikan tärkeydestä linnun säilymiselle. Lisäksi pesimäaikainen hakkuukiello koskee linnustollisesti tärkeitä kosteikkoalueita. Näiden alueiden voidaan kuitenkin valtaosin arvioida jo valmiiksi kuuluvan Natura 2000 -verkoston erityisiin suojelualueisiin lintudirektiivin 4 artiklan mukaisesti, jolloin pesimäaikaisten metsänhakkuiden ei tulisi lähtökohtaisesti laintasoisen sääntelyn mukaan olla näillä alueilla mahdollista.<sup>273</sup>

FSC-standardin pesimäaikainen hakkuukiello takaa näin ollen neljälle erityisen suojelun kohteena olevalle lintulajille laintasoista sääntelyä hieman tiukemman suojelutason. Hakkuiden välttäminen lintujen pesimäaikana lehtipuuvaltaisissa rehevissä metsissä, petolintujen pesäpuiden lähiympäristössä ja vesistöjen suojavyöhykkeillä on taasen kiellon sijasta suositus, jonka sitovuus standardin sisällä on kyseenalainen. Vaikka FSC-metsänhoitostandardit tuovat metsätalouskäytäntöjä lähemmäksi yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitetta, eivät nämä käytännöt kuitenkaan ole Suomessa yleisiä sertifioitun metsäalan vähäisyyden johdosta. Standardin edellyttämät käytännöt eivät myöskään itsessään ole riittäviä edellä tässä tutkielmassa esiin tuotujen EU-oikeuden yleisen suojelujärjestelmän tehokkuutta koskevien vaatimusten täyttämiseksi, vaikka ne kattaisivatkin suuremman osan suomalaisesta metsästä. FSC-standardin käytännöt sisältävät lisäksi samat kaikkia soft law -normeja koskevat heikkoudet, eli niitä ei valvota tehokkaasti, eikä niiden rikkomisesta aiheudu hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Sertifiointijärjestelmät markkinapohjaisina itsesääntelykeinoina voisivat mahdollisesti olla tehokkaita tapoja pyrkiä tukemaan lintudirektiivin sääntelytavoitteiden toteutumista. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että sertifiointiorganisaatiot säätäisivät lintudirektiivin sääntelytavoitteen mukaisia normeja ja että niiden valvonta- ja sanktiojärjestelmät olisivat tehokkaita. Sertifiointistandardeilla ei tosin ole asemaa oikeuslähteenä lainsoveltamistilanteissa, joten niiden vaikutus oikeustilaan on tältä osin rajoittunut.<sup>274</sup> Sertifiointijärjestelmillä on kuitenkin vankka asema metsäteollisilla markkinoilla koko EU:n alueella, jolloin markkinoille pääseminen on käytännössä riippuvaista sertifikaatin

---

<sup>273</sup> Ks. aiheesta asia C-441/17 (Białowieżan metsä), EUT:n mukaan Natura 2000 -alueilla Puolassa suoritettujen metsänhakkuiden olivat lintu- ja luontodirektiivien vastaisia.

<sup>274</sup> Määttä 2005, s. 376.



saamisesta.<sup>275</sup> Etenkin yleisesti käytössä olevan PEFC-sertifikaatin standardien tiukentamisella voisi olla tehokas vaikutus metsänhoitokäytäntöjen saattamiseksi lähemmäs yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitetta. Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä ole.

Sertifiointijärjestelmien lisäksi metsäalan itsesääntelymateriaalia tuottaa muun muassa Metsäteho Oy, jonka julkaisema Metsänkäsittely ja linnusto -opas sisältää ohjeita luonnonhoidon toimenpiteisiin ja suosituksia metsän käsittelyyn.<sup>276</sup> Oppaassa suositellaan tiettyjen metsätaloustoimien välttämistä lintujen pesimäaikana huhti-heinäkuussa rehevissä lehtipuuvaltaisissa metsissä, korvissa ja rantametsissä sekä tärkeillä lintualueilla ja lintukosteikoiden lähellä.<sup>277</sup> Myös näiden alueiden ulkopuolella suoritettavissa hakkuissa tulisi oppaan mukaan välttää toimimista metson, huuhkajan, varpuspöllön, helmipöllön ja suurten petolintujen pesimäalueiden lähistössä.<sup>278</sup> Tutkimustietoa ei ole saatavilla siitä, kuinka hyvin tällaisia suosituksia kuitenkaan noudatetaan. Näiden ohjeiden lisäksi osalla metsäteollisuusyhtiöistä on omia ohjeistuksiaan lintujen ja niiden pesintöjen huomioon ottamisesta metsätaloustoiminnassa.<sup>279</sup> Ohjeistukset ovat metsänomistajille suunnattua viestintää vapaaehtoisista toimenpiteistä, mutta eivät takaa suojelutoimiin ryhtymistä.

Myös erilaisilla viranomaisohjeistuksilla on vakaa asema osana ympäristöoikeudellista normipohjaa. Ohjeistukset tukevat joustavien säännösten tulkinnassa ja tapauskohtaisessa soveltamisessa. Vaikka nykyisessä oikeustilassa LSL 39 §:n häirintäkieltojen ei tulkita rajoittavan metsätaloustoimintaa rauhoitettujen lintujen pesimäaikana, ovat ympäristöviranomaiset laatineet metsänhakkuita koskevia ohjeita, joissa suositellaan tiettyjä toimenpiteitä lintujen häirinnän välttämiseksi. Verrattuna sertifiointijärjestelmiin, puuttuu

---

<sup>275</sup> Ks. Pappila 2009, s. 242.

<sup>276</sup> Metsätehon uudistettu opas löytyy verkkomateriaalina. Saatavilla: [<https://puuhuolto.fi/metsankasittely-ja-linnusto/>]. Metsäteho tuotti myös kesähakkuutyöryhmän taustalla vuonna 2000 vaikuttaneen raportin ”Kesähakkuiden vähentämisen merkitys teollisuuden raaka-ainehuollolle”. Ks. Metsäteho 2000.

<sup>277</sup> Tärkeät lintualueet ja -kosteikot kuuluvat todennäköisesti Natura 2000 -verkostoon lintudirektiivin 4 artiklan mukaisesti, jolloin niiden luonnonarvoja ei saa LSL 64 a §:n mukaan heikentää. Suositus ei täten edellytä laintasoista sääntelyä tiukempaa suojelua.

<sup>278</sup> Nämä lajit ovat kaikki lintudirektiivin liitteen I lajeja, joita koskee LSL 47.5 §:n suojelutasolle tärkeiden elinympäristöjen heikentämiskielto.

<sup>279</sup> Ks. UPM-Kymmenen ohje metsänhoidosta kalasääsken pesäpuun ympäristössä. Saatavilla: [<https://www.upmmetsa.fi/tietoa-ja-tapahtumia/uutiset/2017/saaksen-pesinta-alue-ohje/>]. Myös Metsä Forest on tiedottanut lintuja koskevien ohjeidensa päivittämisestä. Ohjeistusta ei ole kootusti julkaistu, mutta yhtiön verkkosivuilla viestitään metsänomistajille vapaaehtoisista toimenpiteistä luonnon monimuotoisuuden tukemiseksi. Saatavilla: [<https://www.metsaforest.com/fi/Vinkit-ja-faktat/Pages/Metsatoissa-otetaan-linnu-huomioon.aspx>] ja [<https://www.metsaforest.com/fi/Metsanhoito/monimuotoisuus/Pages/default.aspx>].

viranomaisohjeistusten noudattamatta jättämiseltä kuitenkin sertifiointijärjestelmien vähäisetkin sanktiot ja valvontamekanismit.<sup>280</sup>

Metsähallituksen Metsätalous Oy:n laatimassa ympäristöoppaassa annetaan käytännönohjeita metsäalan toimijoille. Oppaassa tuodaan esiin metsätaloustoiminnan oikeus poiketa yleisluontoisesti LSL 39 §:n rauhoitussäännöksistä, mutta korostetaan suurten petolintujen pesäpuiden havaitsemisen ja metsätaloustoimien riittävän etäälle niistä sijoittamisen tärkeyttä.<sup>281</sup> Muiden rauhoitettujen lintulajien osalta toistetaan kesähakkuutyöryhmän suositus, jonka mukaan lintujen yleisimpänä pesimäaika touko-kesäkuussa hakkuita tulisi välttää erityisesti rehevillä ja lehtipuuvaltaisilla alueilla, rantametsissä ja korvissa.<sup>282</sup> Oppaassa mainittu pesimäkausi on huomattavasti lyhyempi, kuin pesimäkauden todellinen kesto huhtikuusta heinäkuuhun tai joidenkin lajien kohdalla jopa elokuuhun saakka.<sup>283</sup> Oppaassa näin ollen suositellaan lainsäädännön tasoa hieman tiukempia suojelutoimia lintujen kaikista keskeisimpänä lisääntymisaikana, mutta tämä ei aseta sitovia velvoitteita metsäalan toimijoille.

Vuonna 1907 Suomen metsänhoitoyhdistyksenä perustettu nykyinen valtioneuvoston alaisuudessa toimiva julkisoikeudellinen yhdistys Tapio Oy laatii metsäalan toimijoiden keskuudessa laajasti käytössä olevat ”Hyvän metsänhoidon suositukset”. Metsäalan toimijoiden on todettu mieltävän Tapion suositukset lähes lakiin rinnastuvaksi aineistoksi, jolloin niitä noudatettaneen laajasti.<sup>284</sup> Näillä ohjeilla onkin todennäköisesti merkittävä vaikutus metsäalan toimijoiden käytäntöihin. Ohjeissa suositellaan avohakkuiden ja harvennusten välttämistä lintujen tärkeimpään pesimäaikaan touko–kesäkuussa lehtipuuvaltaisilla tuoreilla ja sitä viljavimmilla kankailla sekä korvissa ja rantametsissä.<sup>285</sup> Ohjeissa todetaan myös suoraan, että linnuston kannalta hakkuu on paras toteuttaa

---

<sup>280</sup> Sertifiointijärjestöt valvovat itse standardien noudattamista, sanktiona käytäntöjen laiminlyönnistä voi olla sertifikaatin menetys.

<sup>281</sup> Oppaassa mainitaan petolintuina maa- ja merikotka, kalasääski, kiljukotka ja pikkukiljukotka, kana-, varpus-, muutto- ja tunturihaukka, sekä huuhkaja. Nämä lajit ovat kana- ja varpushaukkaa lukuun ottamatta lintudirektiivin liitteen I lajeja, joita koskee muutoinkin LSL 47.5 §:n häirintäkielto, josta ei voida poiketa yleisluontoisesti LSL 48.1 §:ssä säädettyllä tavalla. Ks. Kaukonen – Eskola – Herukka – Karppinen – Karvonen – Korhonen – Kuokkanen – Ervola 2018, s. 28–31.

<sup>282</sup> Kaukonen – Eskola – Herukka – Karppinen – Karvonen – Korhonen – Kuokkanen – Ervola 2018, s. 24–32.

<sup>283</sup> Ks. Pirkanmaan ELY-keskuksen suositukset lintujen pesimärauhan turvaamiseksi, joissa suositellaan toimenpiteiden välttämistä pääosin huhti-heinäkuussa, joidenkin lajien osalta jopa elokuussa. Ks. Pirkanmaan ELY-keskus, 3/2014. Myös kesähakkuutyöryhmän muistiossa on mainittu pesimäkauden kestävän huhtikuusta jopa elokuuhun saakka. Ks. MMM 2000:8 s. 7.

<sup>284</sup> Määttä 2005, s. 380.

<sup>285</sup> Tapio 2019, s. 122, 142 ja 176.

pesimääjan, eli ohjeiden mukaan touko–kesäkuun, ulkopuolella.<sup>286</sup> Ohjeissa on myös suosituksia metsäkanalintujen elinympäristöjen säilyttämiseksi ja parantamiseksi esimerkiksi säästämällä lehtipuuryhmiä ja jättämällä harventamattomia kohtia kasvatusmetsiin. Tietyillä alueilla puuston poistamisen todetaan kuitenkin olevan perusteltua riekon elinympäristön vahvistamiseksi.<sup>287</sup> Lisäksi maahan pesivien lajien pesien havaitsemiseen kannustetaan, jotta pesät eivät tulisi kaluston ylijäämiksi.<sup>288</sup> Poimintahakkuut taas suositellaan toteutettavan siten, että lintujen pesäpuita, erityisesti järeitä ja haaraisia suurten petolintujen todennäköisiä pesäpuita säilytetään.<sup>289</sup>

Tapion metsänhoidon ohjeet toistavat näin ollen suosituksia, jotka ovat jo kesähakkuutyöryhmän muistiosta tuttuja. Metsähallituksen ympäristöoppaaseen vertautuvalla tavalla Tapion metsänhoidon ohjeissa suositellaan hieman laintasoista sääntelyä tiukempaa suojelua, mutta suositukset eivät yllä lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteen edellyttämälle tasolle. Ohjeiden yksityiskohtaisemmat suojelusuositukset koskevat petolintuja ja metsäkanalintuja, jotka kokonsa puolesta ovat helpommin havaittavissa ja joiden suojelutasolle tärkeitä elinympäristöjä enimmäkseen suojataan jo LSL 47.5 §:ssä.<sup>290</sup>

Näiden kahden kokonaisvaltaisemman viranomaisohjeistuksen lisäksi saatavilla on yksittäisiä lintulajeja koskevia ohjeistuksia. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO on julkaissut toimintaohjeet kuukkelin ja valkoselkätikan elinympäristöjen sekä petolintujen pesäpuiden huomioon ottamisesta metsänkäsittelyssä.<sup>291</sup> Paikallistason ympäristöviranomaisilla voi myös olla omia ohjeistuksiaan tiettyjen lintulajien pesimärauhan suojaamiseksi.<sup>292</sup> Yleisin soft law -normeista ilmenevä pesimääikää koskeva suositus on hakkuiden suuntaaminen lehtipuuvaltaisista metsistä karummille maille. Toteutuessaan tällä suosituksella voi olla lehtipuuvaltaisissa metsissä elävien lintujen pesintää suojaava vaikutus. Tämän ja muiden soft law -normien

---

<sup>286</sup> Tapio 2019, s. 185, 189. Huom. arvioidun pesimääjan kesto on näissäkin ohjeissa huomattavasti lyhyempi kuin pesimääjan todellinen kesto.

<sup>287</sup> Tapio 2019, s. 143, 168–169, 191.

<sup>288</sup> Tapio 2019, s. 127.

<sup>289</sup> Tapio 2019, s. 151.

<sup>290</sup> Suuret petolinnut ja metsäkanalinnut, riekkoa ja kiirunaa lukuun ottamatta, ovat lintudirektiivin liitteen I lajeja, joiden suojelutasolle tärkeitä elinympäristöjä suojataan LSL 47.5 §:ssä.

<sup>291</sup> Oppaita voi tarkastella METSO-ohjelman verkkosivuilta. Saatavilla: [<https://www.metsonpolku.fi/fi-FI/Aineistot/Oppaat>].

<sup>292</sup> Ks. Pirkanmaan ELY-keskus, 2014.

noudattaminen on kuitenkin loppupeleissä metsänomistajien päätettävissä, eikä asiasta ole saatavilla seurantatietoa.<sup>293</sup>

Edellä on pyritty käymään liiallisen selostamisen uhallakin kattavasti läpi sellaiset soft law -normit, jotka voisivat vaikuttaa yleisen suojelujärjestelmän toimeenpanon tehokkuuteen metsäalan vapaaehtoisten käytäntöjen kautta. Rauhoitettujen lintujen suojelu talousmetsissä perustuu vahvasti metsäalan toimijoiden aktiivisuuteen ja valvutuneisuuteen edellä käsitellyistä ohjeistuksista ja suosituksista. Johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todeta, että vaikka näitä soft law -normeja noudatettaisiin laintasoista sääntelyä vastaavalla tavalla, eivät niihin perustuvat vapaaehtoiset käytännöt tarjoaisi rauhoitetuille linnuille lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän edellyttämää suojelutasoa, jossa häirintäkiellot toteutuisivat tehokkaasti ja häirintää ennaltaehkäisevästi kaikkien lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien lintulajien osalta etenkin niiden lisääntymisaikana. Tämän lisäksi viranomaisvalvonnan sekä hallinto- ja rikosoikeudellisten seuraamusten puute heikentävät soft law -normien merkitystä osana lintudirektiivin tehokasta toimeenpanoa.

---

<sup>293</sup> Ks. myös Hohteri, Maaseuduntulevaisuus 15.06.2018.

## 5 Lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden kansallisen toimeenpanon puutteellisuus

### 5.1 Johtopäätökset

Edellä on selvitetty sitä, minkälaisen sääntelytavoitteen lintudirektiivin 5 ja 9 artiklat asettavat jäsenvaltioille ja toteutuuko tämä sääntelytavoite suomalaisissa metsäalan käytännöissä etenkin rauhoitettujen lintulajien lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana. Tärkeimpien johtopäätösten kertaaminen lienee paikallaan. Tämän jälkeen käsitellään keinoja sääntelytavoitteen tehokkaan vaikutuksen toteuttamiseksi erilaisten EU-oikeudellisten vaikutusdoktriinien avulla.

Yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteena on luonnonvaraisten lintulajien suojeleminen häirintäkieltojen avulla etenkin niiden lisääntymisaikana. Häirintäkieltojen kautta tapahtuvan suojelun tulee olla tehokasta ja soveltua myös sellaiseen toimintaan, jonka tarkoitus ei ole häirintä.<sup>294</sup> Suojelun tulee lisäksi kohdistua kaikkiin lintudirektiivin 1 artiklan mukaisiin lintuihin antamatta merkitystä niiden suojelutasolle.<sup>295</sup> Poikkeamislupajärjestelmän sääntelytavoite on suorassa yhteydessä yleisen suojelujärjestelmän tavoitteeseen. Poikkeamislupajärjestelmän tavoitteena on, että yleisen suojelujärjestelmän häirintäkielloista voidaan poiketa ja häirintää aiheuttaa vain silloin, kuin muuta tyydyttävää vaihtoehtoa ei ole ja vähintään yksi lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperuste on tapauksessa läsnä. Perusteita tulee soveltaa suppeasti ja häirinnän aiheuttaminen tulee olla aina viimekätisin tapa harjoittaa toimintaa, kuten metsätaloutta.<sup>296</sup> Yleisen suojelujärjestelmän tehokas vaikutus edellyttää täten myös poikkeamislupajärjestelmän tehokkuutta.

Yleisen suojelujärjestelmän tehokas vaikutus velvoittaa kansallisilta viranomaisilta ennaltaehkäisevään lähestymistapaan perustuvia suojelutoimia, joiden toteutumista tulee voida valvoa.<sup>297</sup> Tämä edellyttää viranomaisilta kykyä olla mahdollisuuksien mukaan selvillä häirintää aiheuttavan toiminnan kohdealueella sijaitsevista lintulajeista sekä toiminnan vaikutuksista näihin lajeihin, jotta direktiivin tarkoituksen vastaisilta vaikutuksilta voitaisiin välttyä.<sup>298</sup> Yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoite edellyttää,

---

<sup>294</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 53.

<sup>295</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 78.

<sup>296</sup> Ks. asiat C- 262/85, C- 118/94 ja C- 10/96. Ks. myös Euroopan komissio 2021, s. 68.

<sup>297</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 33 ja 75–77. Ks. myös Darpö 2021, s. 6.

<sup>298</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 67 ja 76.

että myös metsätaloustoimenpiteet pyritään suorittamaan rikkomatta häirintäkieltoja.<sup>299</sup> Tämä edellyttää tarvittaessa tieteelliseen tietoon pohjautuvaa tapauskohtaista arviointia häirintää aiheuttavan toiminnan vaikutuksista. EUT:n mukaan jäsenvaltio ei ole noudattanut luontodirektiivin 12 artiklan a-c alakohtien mukaisia velvoitteitaan, mikäli se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia konkreettisia toimenpiteitä sen välttämiseksi, että eläinlajeja häiritään tahallisesti lisääntymisaikana.<sup>300</sup> Tämä koskee analogisesti samansisältöisiä lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien velvoitteita.<sup>301</sup> Kansallisten viranomaisten tulee tarvittaessa itsenäisesti ryhtyä kaikkiin mahdollisiin toimiin lintulajien lisääntymisaikaisen häirinnän ennaltaehkäisemiseksi.<sup>302</sup> Kansallista lainsäädäntöä tulisi joka tapauksessa aina tulkita mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden mukaisesti.<sup>303</sup>

Suomessa viranomaiset ovat tulkinneet häirintäkieltojen tahallisuusedellytystä EUT:n ratkaisukäytännön mukaisesti ja soveltaneet LSL 39.1 §:n häirintäkieltoja myös toimintaan, jonka tarkoituksena ei ole häirintä.<sup>304</sup> Tämä tulkinta ei kuitenkaan ole toistaiseksi tullut esiin metsätaloustoiminnan yhteydessä. Sillä tulkintaa ei ole kansallisissa tuomioistuimissa selvennetty, tulkitaan metsätaloustoiminnan olevan yhä LSL 39.1 §:n tahallisuutta edellyttävien häirintäkieltojen soveltamisalan ulkopuolella.<sup>305</sup> Tämä tulkinta jo itsessään estää yleisen suojelujärjestelmän tehokkaan vaikutuksen metsätaloustoiminnassa. Lintudirektiiviin yleisen suojelujärjestelmän tehokkaan vaikutuksen esteenä on lisäksi LSL 48.1 §:n yleispoikkeamisesta aiheutuva lintudirektiivin poikkeamislupajärjestelmän tehottomuus. Vaikka LSL 48.3 §:n sananmuotoisen tulkinnan mukaan lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien lintujen suojelusta ei tulisi voida poiketa yleisluontoisesti ja myös KHO on tulkinnut pykälää näin omassa ratkaisukäytännössään, ei tämäkään tulkinta ole kansallisesti tullut esiin metsätaloustoiminnan yhteydessä. Kansallinen oikeustila on tällä hetkellä epäselvä sen kannalta, missä määrin ja millä keinoin luonnonsuojelulain

---

<sup>299</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 77. EUT:n mukaan kieltoja ei saisi rikkoa, mutta samalla tulee voida ottaa huomioon tapauksessa mahdollisesti ilmenevät taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset, alueelliset ja paikalliset vaatimukset. EUT ei harmillisesti antanut ratkaisussaan työkaluja näiden intressien huomioon ottamiseksi suojelutoimissa.

<sup>300</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 75, ja asia C-221/04, kohta 70.

<sup>301</sup> Ks. lintu- ja luontodirektiivien tulkintakeinoista Euroopan komissio 2007, s. 7, ja Pappila 2019, s. 213, tai tämän tutkielman kappale 1.5.2.

<sup>302</sup> Kansallisilla viranomaisilla on itsenäinen velvoite taata EU-oikeuden toteutuminen tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö voisi johtaa EU-oikeuden vastaisiin seuraamuksiin. Ks. Jans – Vedder 2012, s. 212, ja asia C-103/88.

<sup>303</sup> Ks. tulkintavaikutusta koskevasta oikeuskäytännöstä asiat C-14/83, C-131/97, C-212/04 ja C-240/09. Ks. myös Kokko 2011, s. 490.

<sup>304</sup> Ks. KHO 2022:37 ja KHO 2015:124.

<sup>305</sup> Ks. KKV 163/2021 vp ja Pappila 2019, s. 214–215.

säännösten tulisi rajoittaa metsätaloustoimintaa, vaikka EU-oikeuden vaatimukset ovat selvät ja niitä on myös kansallisissa lainsoveltamistilanteissa noudatettu muiden maankäyttökeinojen yhteydessä.

Suomessa metsätaloustoimintaa valvotaan metsänkayttöilmoitusten kautta. Metsänkayttöilmoituksista säädetään metsälaissa, jonka noudattamista valvoo Metsäkeskus. Metsäkeskuksen valvonnan tarkoituksena on sinänsä ennaltaehkäistä suojelusäännösten rikkomista, mutta valvonta kohdistuu vain erityisen suojelun kohteena oleviin alueisiin ja lajeihin.<sup>306</sup> Häirintää ennaltaehkäisevää lähestymistapaa ei näin ollen sovelleta rauhoitettuihin lintuihin. Viranomaisohjeistuksissa on lisäksi suositeltu etenkin hakkuiden välttämistä touko-kesäkuussa lehtipuuvaltaisilla tuoreilla ja sitä viljavimmilla kankailla sekä korvissa ja rantametsissä, mutta tämän tai muiden viranomaissuositusten toteutumista käytännön metsätaloustoiminnassa ei valvota, eikä niiden noudattamatta jättämisellä ole hallinto- tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Kansalliset viranomaiset eivät näin ollen ole Suomessa ryhtyneet kaikkiin mahdollisiin toimiin lintulajien lisääntymisaikaisen häirinnän ennaltaehkäisemiseksi. Myöskään metsäalan itsesääntelynä omaksumat soft law -normit eivät sisällä yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteeseen yltäviä vapaaehtoisia käytäntöjä. Soft law -normeilla ei joka tapauksessa voitaisi korvata lintudirektiivin sitovan ja tehokkaan toimeenpanon puutteellisuutta.

Lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden toimeenpano on näin ollen tällä hetkellä puutteellinen ja Suomen kansalliset käytännöt ovat EU-oikeuden velvoitteiden kanssa ristiriidassa. LSL 39.1 § täyttää muodollisesti lintudirektiivin 5 artiklan a-d alakohtien sääntelytavoitteen, jolloin artiklan tehottomuuden aiheuttaa pykälän soveltamisalasta kansallisesti tehty supistava tulkinta. Yleispoikkeamista ja direktiivilajien suojelusta poikkeamista koskevien LSL 48.1 ja 49.3 §:ien soveltamisaloista rauhoitettujen lintujen osalta metsätaloustoiminnassa vallitseva epäselvyys aiheuttaa osaltaan lintudirektiivin 9 artiklan toimeenpanon tehottomuuden.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> Ks. Metsäkeskus 2021, s. 2.

<sup>307</sup> LSL 48.1 §:n soveltamisalaan kuuluvan rakennustoiminnan osalta KHO on jo todennut lintulajien suojelusta poikkeamisen voivan tapahtua vain LSL 49.3 §:n mukaisesti. Ks. KHO 2022:37. Vastaavassa metsätaloustoimintaa koskevassa tapauksessa tuomioistuin päätyisi todennäköisesti samanlaiseen tulkintaan.

## 5.2 Kysymys lintudirektiivin artikloiden välittömästä vaikutuksesta

### 5.2.1 Välittömän vaikutuksen edellytykset

Edellä esitetyistä johtopäätöksistä ilmenee, että lintudirektiivin 5 ja 9 artikloiden puutteellinen toimeenpano aiheuttaa lintujen yleisen suojelujärjestelmän tehottomuuden Suomessa. Tämä herättää kysymyksen siitä, mitä kansallisten viranomaisten tulisi nyt tehdä direktiivin sääntelytavoitteen toteuttamiseksi. Puutteellisesti toimeenpannut direktiivin säännökset voisivat esimerkiksi tietyin edellytyksin saada välittömiä oikeusvaikutuksia kansallisissa viranomaisissa, jolloin niitä voitaisiin soveltaa suoraan kansallisen sääntelyn sijasta. Tämän mahdollisuuden arvioimiseksi käsitellään lyhyesti välittömän vaikutuksen ehtoja ja tutkitaan edellytyksiä antaa direktiivin säännöksille mahdollisimman tehokas vaikutus kansallisen sääntelyn pysyessä muuttumattomana. Välitöntä vaikutusta koskevan kysymyksen käsittely on tarpeellista perustellun tulkintasuosituksen antamiseksi ja sen toteuttamistapojen arvioimiseksi, jotta kansallisten viranomaisten käytössä olevat keinot ovat kattavasti selvillä.

Välittömän vaikutuksen doktriinin tarkoituksena on varmistaa EU-oikeuden ensisijaisuus ja direktiivien tehokas vaikutus antamalla kansallisille viranomaisille mahdollisuus puutteellisen toimeenpanon tilanteissa soveltaa EU-oikeutta suoraan.<sup>308</sup> EUT on kuitenkin ratkaisukäytännössään asettanut direktiivien välittömälle vaikutukselle myös rajoituksia etenkin yksityisten tahojen oikeutettujen odotusten suojaamiseksi.<sup>309</sup> Perinteisesti välittömän vaikutuksen tunnusmerkkinä on ollut yksityiselle riittävän täsmällisestä ja ehdottomasta normista syntyvä oikeus, johon yksityinen voi vedota omaksi edukseen vertikaalisessa valtion ja yksityisen välisessä suhteessa silloin, kun säännöksen kansallinen toimeenpano on epäonnistunut.<sup>310</sup> Näiden edellytysten on sittemmin katsottu väljentyneen EUT:n oikeuskäytännössä. Oikeuskirjallisuudessa on todettu välittömän vaikutuksen syntymiselle olevan tätä nykyä olennaista, tarjoaako normi kansalliselle viranomaiselle riittävän ohjenuoran normin soveltamiseen ilman, että viranomainen ylittää

---

<sup>308</sup> Ks. Pölönen 2006, s. 43, ja Maunu 2000, s. 1049. Ks. ensisijaisuusperiaatteesta asia C-106/77, kohdat 21–26, sekä tulkintavaikutuksesta asia C-14/83, kohta 28.

<sup>309</sup> Ks. direktiivien horisontaalisen välittömän vaikutuksen kiellosta Raitio 2020, s. 250–252.

<sup>310</sup> Ks. myös C-573/17, kohta 64, C-152/84, kohta 46, yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01, kohta 103, ja C-152/84, kohta 48. Ks. myös perinteisen välittömän vaikutuksen doktriinista Pölönen 2006, s. 33–35.



toimivaltaansa.<sup>311</sup> Tärkeimpänä edellytyksenä on siis, että säännös sisältää riittävän täsmällisen velvoitteen jäsenvaltioille.<sup>312</sup>

Riittävän täsmällinen ja ehdoton säännös, joka luo velvoitteita jäsenvaltion viranomaisille ja jonka täytäntöönpanoajan kuluessa säännöstä ei joko olla toimeenpantu ollenkaan tai säännös on toimeenpantu puutteellisesti, voi näin ollen saada välittömiä oikeusvaikutuksia, vaikka säännös ei anna yksityiselle aineellisia oikeuksia.<sup>313</sup> Tällaista oikeusvaikutusta on oikeuskirjallisuudessa kutsuttu objektiiviseksi välittömäksi vaikutukseksi.<sup>314</sup> Objektiivisen välittömän vaikutuksen käsitettä on käytetty kuvaamaan etenkin ympäristödirektiivien tiettyjen riittävän täsmällisten ja ehdottomien säännösten saamia oikeusvaikutuksia. Käsite on saanut erityistä merkitystä juuri ympäristödirektiivejä koskevassa EUT:n oikeuskäytännöstä, sillä ympäristödirektiivien säännökset harvoin antavat yksityiselle aineellisia oikeuksia. Mikäli ympäristödirektiivien tietyille säännöksille ei tästä huolimatta voitaisi antaa välitöntä vaikutusta, heikentäisi tämä EUT:n mukaan direktiivien tehokasta vaikutusta (*effect utile*) ja laillisuusvalvontaa jäsenvaltioissa.<sup>315</sup> EUT:n oikeuskäytäntöä voidaan tulkita siten, että yksityisten tulee voida vedota direktiivin riittävän täsmällisiin ja ehdottomiin säännöksiin, vaikka ne eivät annakaan yksityiselle aineellisia oikeuksia.<sup>316</sup>

EUT:n ratkaisukäytännön on myös tulkittu tarkoittavan, ettei yksityisen oikeuksien käsitettä tule tulkita ehdottomasti tai suppeasti.<sup>317</sup> Suoranaisten tai johdettavien oikeuksien lisäksi välittömän vaikutuksen syntymisen kannalta riittävää voi olla esimerkiksi tietynlaisten oikeudellisten intressien tai oikeusaseman läsnäolo tapauksessa.<sup>318</sup> Yksityisellä voi toisin

---

<sup>311</sup> Jans – Vedder 2012, s. 184–185. Ks. myös C-236/92 ja C-115/09.

<sup>312</sup> Ks. Krämer 1991, s. 41–46. Krämerin mukaan säännöksen täsmällisyys edellyttää, että se muodostaa riittävän täsmällisen oikeusaseman (legal position), eli tekee säännöksen ehdot ja seuraamukset (conditions and consequences) tiettäväksi. Ks. myös asia C-41/74, ja asia C-142/12, kohta 37.

<sup>313</sup> Ks. Jans 2000, s. 188–189, ja Nyssens – Lackhoff 1998, s. 398.

<sup>314</sup> Ks. Nyssens – Lackhoff 1998, s. 397–398, Kuusiniemi 1999, s. 17–18, Kokko 2011, s. 487–488 ja Kokko 2017, s. 424. Objektiivista välitöntä vaikutusta on myös kutsuttu direktiivin suoraksi sovellettavuudeksi, sillä suoralla sovellettavuudella ei perinteisesti ole yksilön oikeuksia korostavia piirteitä. Ks. suorasta sovellettavuudesta Raitio 2020, s. 241.

<sup>315</sup> Ks. asia C-72/95, kohta 56, ja asia C-435/97, kohdat 69–71. Näissä YVA-direktiiviä koskevissa ratkaisuisissa ei käsitelty perinteisiä välittömän vaikutuksen edellytyksiä, kuten säännöksen täsmällisyyttä ja ehdottomuutta. Tämän on todettu kuvastavan tuomioistuimen uutta laillisuusvalvontavaikutuksen doktriinia. Ks. Pölönen 2006, s. 46–48. Ks. myös yleisesti direktiivien tehokkaasta vaikutuksesta asia C-51/76, kohdat 22–24.

<sup>316</sup> Ks. Jans – Vedder 2012, s. 187, Suvantola – Similä 2011, s. 42, ja Prechal 2005, s. 240–241. Vrt. Kokott 2004, kohdat 142–144. Ratkaisuehdotuksessaan asiassa C-127/02, julkisasiamies Kokott toteaa yksityiselle tulevien aineellisten oikeuksien olevan ehdoton edellytys direktiivin säännöksen välittömään vaikutukseen vetoamiselle. Samanlaista argumentaatiota välittömän vaikutuksen edellytyksistä on ollut myös kotimaisesti. Ks. Alanen – Marttinen 1997, s. 55, 69, 72 ja 74.

<sup>317</sup> Hedemann-Robinson 2015, s. 282.

<sup>318</sup> Downes – Hilson 1999, s. 138. Ks. myös sivut 133–134, intressit voidaan mieltää tietynlaisiksi ”käytännönläheisiksi oikeuksiksi” (pragmatic rights). Ks. myös Kuusiniemi 1999, s. 11–12. Ks. intressien vaikutuksesta välittömän vaikutuksen syntymiseen asia C-89/90, kohta 23.

sanoen olla ympäristödirektiivin säännöksestä johdettavissa oleva elinympäristöään koskeva intressi, jonka turvaamiseksi yksityisen tulee tarvittaessa voida vedota suoraan säännökseen kansallisessa tuomioistuimessa.<sup>319</sup>

Välittömän vaikutuksen doktriinin väljentyminen herättää luottamuksensuojaan ja lainalaisuuteen liittyviä kysymyksiä, sillä ympäristödirektiivien välitön vaikutus voi tietyissä tapauksissa aiheuttaa epäsuoria oikeusvaikutuksia horisontaalisesti myös kolmansille osapuolille.<sup>320</sup> EUT on kuitenkin oikeuskäytännössään näitä ns. kolmikantasuhteita koskevissa tapauksissa hyväksynyt myös epäsuorat horisontaaliset oikeusvaikutukset direktiivin tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi.<sup>321</sup> Pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin, vaikka ne olisivatkin varmoja, eivät siten EUT:n mukaan ole peruste kieltää yksityistä vetoamista direktiivin säännöksiin jäsenvaltiota vastaan.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty eriäviä kantoja siitä, tarkoittaako edellä kuvattu välittömän vaikutuksen edellytysten väljentyminen muutosta kohti objektiivista välitöntä vaikutusta vai toisenlaisen ns. laillisuusvalvontavaikutuksen syntymistä.<sup>322</sup> Selvää on, että välitöntä vaikutusta koskevalla ratkaisukäytännöllään EUT pyrkii EU-oikeuden tehokkaaseen toteutumiseen.<sup>323</sup> EUT jätti kuitenkin ilmeisen tarkoituksenmukaisesti perinteisen välittömän vaikutuksen edellytykset tutkimatta YVA-direktiivien välitöntä

---

<sup>319</sup> Esimerkiksi Kokon mukaan ympäristödirektiivien jäsenvaltiolle asettama sääntelytavoite kytkeytyy suoraan perustuslain 20.2 §:n ympäristöperusoikeuteen. Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää tällöin, että yksityisellä tulee olla oikeus luottaa ympäristödirektiivien antamaan elinympäristöään koskevaan ehdottamaan ja täsmälliseen suojaan sekä vedota sen puolesta tuomioistuimessa. Ks. Kokko 2011, s. 487, ja Kokko 2017, s. 424. Ks. myös Maunu 2000, s. 1049, jossa kirjoittaja puhuu ”yksityisen oikeuden” suhteuttamisesta yleiseen oikeuteen, kuten ympäristöperusoikeuteen, ympäristödirektiivien välitöntä vaikutusta arvioitaessa. Voidaan siis ajatella, että samalla kun ympäristödirektiivit velvoittavat jäsenvaltiota toteuttamaan ympäristöä koskevan sääntelytavoitteen, ne antavat yksityiselle oikeuden tämän sääntelytavoitteen mukaiseen elinympäristöön ja yksityisen tulee voida vedota tähän oikeuteen tuomioistuimessa, mikäli elinympäristöä koskeva sääntelytavoite ei muutoin kansallisen toimeenpanon puutteellisuuden takia toteudu Ks. aiheesta myös asia C-222/84, kohta 18, ja asia C-424/99, kohta 45, joissa EUT totesi yksityisellä olevan oikeus EU-oikeudesta johtuvien oikeuksiensa tehokkaaseen toteutumiseen kansallisissa tuomioistuimissa.

<sup>320</sup> Ks. ympäristödirektiivien horisontaalisen välittömän vaikutuksen problematiikasta Kokko 2011, s. 495–500, ja Nyssens – Lackhoff 1998, s. 401–408. Ympäristöoikeudessa oikeussuhteet sisältävät usein sekä horisontaalisia että vertikaalisia elementtejä ja niitä luonnehditaan kolmikantasuhteiksi. Ks. Kuusiniemi 1999, s. 20.

<sup>321</sup> Ks. Jans – Vedder 2012, s. 209–211, Kokko 2011, s. 498, Kuusiniemi 1999, s. 19–23, ja Nyssens – Lackhoff 1998, s. 413. Ks. asia C-201/02, kohta 57. Ks. myös asiat C-106/89 ja C-129/94.

<sup>322</sup> Ks. Jans – Vedder 2012, s. 185, ja Prechal 2005, s. 237–241. Kirjoittajien mukaan laillisuusvalvontavaikutusta ei ole tarpeen erottaa välittömän vaikutuksen käsitteestä.

<sup>323</sup> Maunu 2000, s. 1047. Ks. myös Maunu 2008, s. 617.

vaikutusta koskevista ratkaisuista.<sup>324</sup> Tätä ratkaisulinjaa on kuvailtu laillisuusvalvontavaikutukseksi, joka asettaa tietyissä tilanteissa kansallisille viranomaisille velvollisuuden tutkia kansallisten lakien ja hallintopäätösten lainmukaisuus direktiivien kannalta sekä ottaa direktiivin säännökset oman toimivaltansa rajoissa huomioon välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä.<sup>325</sup> Laillisuusvalvonnan kannalta normin täsmällisyydellä ja ehdottomuudella on merkitystä vain sen kannalta, kykeneekö viranomaisiin soveltamaan normia ylittämättä toimivaltaansa. Sillä, onko yksityinen vedonnut EU-oikeuden säännökseen, ei tulisi myöskään olla merkitystä, sillä kansallisen viranomaisen tulee viran puolesta ottaa huomioon niin kansalliseen kuin EU-oikeuteen perustuvat oikeudelliset perusteet.<sup>326</sup>

Siinä missä välitön vaikutus on perinteisesti tasapainotellut EU-oikeuden tehokkaan vaikutuksen ja toisaalta luottamuksensuojan välillä, painottaa laillisuusvalvontavaikutukseksi kuvailtu EUT:n ratkaisulinja tässä suhteessa direktiivien tehokkaan vaikutuksen merkitystä asettamalla kansallisille viranomaisille velvollisuuden tutkia kansallisen lainsäädännön ja hallintopäätösten direktiivin mukaisuus ja antaa tarvittaessa toimivaltansa rajoissa direktiivin säännöksille etusija, vaikka tällä saattaisi olla epäsuoria oikeusvaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin. Sillä EUT pystyy määrittämään, onko direktiivin toimeenpanossa ylitetty direktiivin antama harkintavalta, ei oikeuskirjallisuuden mukaan ole syytä miksi kansallinen tuomioistuin ei voisi tehdä laillisuusvalvonnan kautta samaa.<sup>327</sup> *Maunun* mukaan EUT:n ratkaisukäytännön keskeisin sanoma on, että kansallisen tuomioistuimen on saavutettava direktiivien mukainen lopputulos ja turvattava niiden täysi vaikutus ja tehokkuus millä keinolla hyvänsä.<sup>328</sup>

---

<sup>324</sup> Ks. Downes – Hilson 1999, s. 137. Ks. myös asia C-72/95, kohta 56, asia C-435/97, kohdat 69–71, ja asia C-201/02, kohdat 65–70.

<sup>325</sup> Maunu 2008, s. 609–610, Pölönen 2006, s. 46–48. Ks. myös Kokko 2011, s. 489–490. Ks. myös asia C-72/95, kohta 56. Kansallisen viranomaisen velvollisuuteen soveltaa unionin oikeutta viran puolesta vaikuttavat yleisesti vastaavuusperiaate ja tehokkuusperiaate. Ks. asia C-312/93 ja asia C-168/05. Laillisuusvalvontavaikutuksen on todettu koskevan sekä menettelyllisiä että aineellisoikeudellisia säännöksiä ja velvoittavan kaikkia EU-oikeutta soveltavia viranomaisia. Ks. Suvantola – Similä 2011, s. 41–42, ja Pölönen 2006, s. 45. Ks. aiheesta myös Kokko 2011, s. 485, ja asia C-14/83, kohta 26.

<sup>326</sup> Maunu 2000, s. 1049, ja Pölönen 2006, s. 47.

<sup>327</sup> Jans – Vedder 2012, s. 189. Huom. kirjoittajien mielestä objektiivisen välittömän vaikutuksen ja laillisuusvalvontavaikutuksen välille ei ole tarpeellista tehdä eroa, joten viitatussa kohdassa puhutaan objektiivisestä välittömästä vaikutuksesta.

<sup>328</sup> Maunu 2008, s. 617. Maunu toteaa termin ”täysi vaikutus” kuvaavan direktiivien oikeusvaikutuksia jäsenvaltiossa kokonaisvaltaisemmin kuin välitön vaikutus.

Edelleen, jos puhutaan direkttiivien tehokkaasta vaikutuksesta, tulee huomioon ottaa myös EU-oikeuden tulkintavaikutus.<sup>329</sup> Tulkintavaikutus asettaa kansallisille viranomaisille velvollisuuden viran puolesta tulkita kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle yhdenmukaisesti EU-oikeuden kanssa. Tulkintavaikutukselle tulee antaa merkitystä etenkin silloin, jos direkttiivin toimeenpanevan kansallisen lain säännöksen tulkinta johtaisi muutoin direkttiivin vastaiseen tulokseen.<sup>330</sup> Tulkintavaikutus edellyttää näin ollen laillisuusvalvontavaikutukseen vertautuvalla tavalla kansallisilta viranomaisilta EU-oikeudellisten perusteiden selvittämistä ja huomioon ottamista viran puolesta kansallisessa päätöksenteossa. Tulkintavaikutus ei laillisuusvalvontavaikutuksesta poiketen kuitenkaan voi johtaa kansallisen säännöksen syrjäytymiseen ja EU-oikeuden suoraan soveltamiseen sen sijasta, vaan tulkintavaikutuksen oikeusvaikutus rajautuu lainsoveltajan harkintavallan kaventumiseen EU-oikeuden asettamiin raameihin.<sup>331</sup>

Luottamuksensuojan turvaaminen rajoittaa vaihtelevissa määrin edellä käsiteltyjen vaikutusdoktriinien soveltamista kansallisissa viranomaisissa. Yksityisillä toimijoilla voidaan katsoa olevan tiettyjä oikeutettuja odotuksia kansallisten viranomaisten päätöksentekoa kohtaan, jotka viranomaisten tulee ottaa huomioon myös EU-oikeutta tulkitessa ja soveltaessa, ja näiden oikeutettujen odotusten suojaaminen voi olla tärkeää etenkin edellä mainituissa kolmikantasuhteita koskevissa tilanteissa. Oikeutettujen odotusten suoja ei kuitenkaan ole ehdoton ja esimerkiksi tietyt taloudelliset toimijat eivät voi vedota luottamuksensuojaan väittämällä olevansa tietämättömiä toimintaansa koskevasta EU-oikeudesta, vaikka sitä ei olisi kansallisesti toimeenpantu tai toimeenpano olisi puutteellinen. Lisäksi välittömän vaikutuksen edellytyksistä seuraa, että kolmannelle osapuolelle epäsuorasti tulevat oikeusvaikutukset johtuisivat vain riittävän täsmällisistä ja ehdottomista säännöksistä, joiden sisältö olisi näin ollen todennäköisemmin toimijalla tiedossa.<sup>332</sup>

### 5.2.2 Voidaanko lintudirektiivin 5 ja 9 artikloita soveltaa suoraan?

Kysymys lintudirektiivin artikloiden välittömästä vaikutuksesta kiteytyy näin ollen säännösten riittävään täsmällisyyteen ja ehdottomuuteen, eli siihen, voisiko kansallinen viranomainen soveltaa niitä ylittämättä toimivaltaansa.<sup>333</sup> Artikloiden 5 ja 9 on

---

<sup>329</sup> Ks. tulkintavaikutusta koskevasta oikeuskäytännöstä asiat C-14/83, C-131/97, C-212/04 ja C-240/09.

<sup>330</sup> Kokko 2011, s. 490.

<sup>331</sup> Ojanen 1999, s. 1077.

<sup>332</sup> Nyssens – Lackhoff 1998, s. 409–410. Ks. myös asia C-80/89, kohdat 13–18.

<sup>333</sup> Ks. Jans – Vedder 2012, s. 187, Suvantola – Similä 2011, s. 42, ja Prechal 2005, s. 240–241.

oikeuskirjallisuudessa todettu olevan tässä tarkoituksessa sisältönsä puolesta täsmällisiä ja ehdottomia.<sup>334</sup> Kiellon muotoon säädetyt säännökset lienevätkin yleisesti sisällöltään selkeitä ja ehdottomia, etenkin jos niiden soveltaminen ei juuri jätä viranomaiselle tapauskohtaista harkintavaltaa.<sup>335</sup> Myös 9 artiklan poikkeamisperusteiden osalta voidaan katsoa perusteiden sisältävän täsmällisen oikeusaseman, joka tekee poikkeamisen ehdot ja seuraamukset tiettäviksi.<sup>336</sup> Poikkeamisperusteet eivät häirintäkieltoja vastaavasti salli perusteiden punnitsemista muita intressejä vastaan, jolloin on epätodennäköisempää, että kansallinen viranomainen ylittäisi toimivaltansa niitä soveltaessaan. Muiden jäsenvaltioiden korkeimmissa hallinto-oikeuksissa on ollutkin tapauksia, joissa lintudirektiivin artikloille 5 ja 9 on annettu välitön vaikutus kansallisen lainsäädännön sijasta.<sup>337</sup>

EUT:n välitöntä vaikutusta koskevan ratkaisukäytännön on tulkittu velvoittavan kansallisia viranomaisia ryhtymään viran puolesta kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin direktiivien tehokkaan vaikutuksen toteuttamiseksi, joten myös suomalaisten viranomaisten tulee pyrkiä takaamaan lintudirektiivin 5 ja 9 artikloille tehokas vaikutus kaikin mahdollisin keinoin.<sup>338</sup> Tehokkaaseen vaikutukseen tulee pyrkiä, vaikka tällä olisi epäsuoria horisontaaleja vaikutuksia esimerkiksi metsäalan toimijoille. Tällaisilla toimijoilla ei voida muutenkaan katsoa olevan ehdotonta oikeutta vedota tietämättömyyteen EU-oikeudesta.<sup>339</sup> EU-oikeuden tehokasta vaikutusta ja toisaalta yksityisten luottamuksensuojaa punnitsevassa vaakakupissa

---

<sup>334</sup> Wils, 1994, s. 239. Ks. myös Krämer 1991, s. 45–46. Krämerin mukaan luonnonsuojeludirektiivien häirintäkiellot ovat täsmällistä sääntelyä ja lintujen häirintäkieltojen ehdottomuudesta kertoo muun muassa se, ettei 5 artikla salli intressipunnintaa suojelun ja taloudellisten intressien välillä. Suomessa Wilsin tutkimuksesta on kirjoittanut esimerkiksi Norberg, joka argumentoi tutkimuksen avulla Natura 2000 -alueita koskevien lintu- ja luontodirektiivien artikloiden välittömän vaikutuksen puolesta Suomessa. Ks. Nordberg 1997, s. 16–17. Vrt. Alasen ja Marttisen artikkeliin, jonka mukaan lintu- ja luontodirektiivien säännöksille ei voida antaa välitöntä vaikutusta, sillä ne eivät täytä välittömän vaikutuksen muodollisia tai sisällöllisiä edellytyksiä. Ks. Alanen – Marttinen 1997, s. 55, 69, 72 ja 74. Vrt. Kokko 2017, s. 424, Kokko 2011, s. 488, ja Kuusiniemi 1999, s. 17–18. Ks. myös HE 79/1996 vp, s. 24, jossa todetaan lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtien olevan riittävän täsmällisiä ja ehdottomia ollakseen suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa. Ks. myös Norbegin sekä Alasen ja Marttisen artikkeleiden jälkeen tulleet ratkaisut KHO 14.6.2000 T. 1595 ja KHO 13.2.2006 T. 255, joissa tuomioistuin totesi lintudirektiivin 4 artiklan erityisten suojelualueiden valinta- ja suojelukriteerien olevan riittävän täsmällisiä ja ehdottomia ollakseen välittömästi vaikuttavia.

<sup>335</sup> Artiklan 5 häirintäkiellot eivät jätä viranomaiselle intressipunnintaan liittyvää harkintavaltaa. Viranomaisen harkintavalta häirintäkieltojen soveltamisessa voisi kuitenkin kohdistua tahallisuus- ja merkittävyyshedellytysten tulkintaan. Etenkin tahallisuusedellytyksen tulkinta on EUT:n oikeuskäytännössä vakiintunut, jolloin viranomaisen harkintavalta kapenisi myös tämän edellytyksen osalta. Myös merkittävyyttä arvioitaessa voitaisiin mahdollisesti ottaa huomioon edellä tässäkin tutkielmassa esiin tuotuja EUT:n ja komission tekemiä tulkintoja merkittävyyden käsitteestä ympäristöoikeudellisissa konteksteissa.

<sup>336</sup> Ks. Krämer 1991, s. 41–46.

<sup>337</sup> Conseil d'Etat (Ranska), asia 41.971, tuomio 7.12.1984, ja Rechtspraak Raad van State (Alankomaat), asia A-1.0511, tuomio 6.3.1986.

<sup>338</sup> Ks. Maunu 2008, s. 617, Pölönen 2006, s. 47, ja Maunu 2000, s. 1049. Ks. myös asia C-72/95, kohta 56, ja asia C-435/97, kohdat 69–71. Ks. myös direktiivien tehokkaasta vaikutuksesta C-51/76, kohdat 22–24.

<sup>339</sup> Ks. Jans – Vedder 2012, s. 209–211, ja Kokko 2011, s. 498. Ks. etenkin asia C-201/02, kohta 57. Ks. myös aiheesta asiat C-106/89 ja C-129/94.

painaa esimerkiksi taloudellisen toimijan kokoluokka, jolloin alan suuremmat toimijat eivät yhtä helposti voi vedota tietämättömyyteen toimintaansa koskevasta EU-oikeudesta.<sup>340</sup> Luottamuksensuojaa nauttisi näin ollen epätodennäköisemmin suuri metsäteollisuusyhtiö, kuin metsätaloustoimintaa harjoittava toiminimiyrittäjä. Epäsuotuisten taloudellisten vaikutusten välttäminenkin ei itsessään voi olla esteenä EU-oikeuden tehokkaalle toteutumiselle, sillä taloudellisten toimijoiden tulee yleisesti sietää kaikenlaisesta julkisesta vallankäytöstä ajoittain aiheutuvia epäsuotuisiakin vaikutuksia liiketaloudelle.<sup>341</sup>

Tästä huolimatta vain nimenomaisesti asiaa koskeva EUT:n ennakkoratkaisu voisi antaa täyden varmuuden siihen, voidaanko lintudirektiivin 5 ja 9 artikloille antaa välittömiä oikeusvaikutuksia kansallisissa viranomaisissa.<sup>342</sup> Suoraa johtopäätöstä näiden artikloiden mahdollisesta välittömästä vaikutuksesta ei voida tehdä, vaikka ne vaikuttavatkin täyttävän nykyiset edellytykset riittävästä täsmällisyydestä ja ehdottomuudesta asettamalla jäsenvaltiolle täsmällisen velvoitteen.<sup>343</sup> Suomalaiset viranomaiset voisivat todennäköisesti tarvittaessa soveltaakin artikloita suoraan ylittämättä toimivaltaansa.<sup>344</sup> Ympäristödirektiivien sääntely koskee ihmisten elinympäristön suojaamista, eikä vaikuta EU-ympäristöoikeuden tehokkaan vaikutuksen kannalta perusteettomalta, että tämän suojan puolesta voisivat myös yksityiset vedota tuomioistuimessa, jos kansallinen toimeenpano ei pysty takaamaan direktiivin EU-oikeuden mukaista toteutumista.<sup>345</sup> On kuitenkin kysyttävä edelleen, onko EU-oikeuden suora soveltaminen tarpeellista näiden artikloiden tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi.

Tuomioistuinten ja viranomaisten vähimmäisvelvollisuutena on kuitenkin joka tapauksessa EU-oikeuden tulkintavaikutuksen huomioon ottaminen päätöksenteossaan, jolloin LSL 39, 48 ja 49 §:iä tulisi tulkita mahdollisimman pitkälle lintudirektiivin tarkoituksen mukaisesti.<sup>346</sup> Artikloiden tehokas vaikutus ei välttämättä edellytä järeämpiä

---

<sup>340</sup> Nyssens – Lackhoff 1998, s. 410.

<sup>341</sup> Hedemann-Robinson 2015, s. 303. Ks. myös asia C-201/02, kohta 57.

<sup>342</sup> Ks. Kuusiniemi 1999, s. 18. Ks. myös Alanen – Marttinen 1998, s. 43, jonka mukaan EUT:n oikeuskäytäntö ei tarkoita muutosta perinteisiin välittömän vaikutuksen edellytyksiin, sillä yksikään ratkaisusta ei ole suoranaisesti antanut ympäristödirektiivien artikloille välitöntä vaikutusta.

<sup>343</sup> Siihen tarjoaako säännös riittävän ohjenuoran kansallisille viranomaisille voi vaikuttaa yksityiselle säännöksestä johdettava oikeusasema tai intressi, mutta myös säännöksen sisältämä täsmällinen velvoite jäsenvaltiolle. Ks. aiheesta Jans 2000, s. 188–189, ja Nyssens – Lackhoff 1998, s. 398. Ks. myös yksityiselle tulevien oikeuksien tulkinnasta Hedemann-Robinson 2015, s. 282.

<sup>344</sup> Ks. aiheesta Jans – Vedder 2012, s. 184–185. Ks. myös asiat C-236/92 ja C-115/09.

<sup>345</sup> Ks. aiheesta Kokko 2017, s. 424, ja Kokko 2011, s. 487. Ks. myös Maunu 2000, s. 1049.

<sup>346</sup> Tulkintavaikutus on näkynyt kotimaisessa ympäristöasioita koskevassa oikeuskäytännössä. Ks. KHO 2013:135 allien kevätmetsästyksestä ja KHO 2015:124 petolinnun pesäpuiden suojelemisesta.

vaikutusdoktriineja, joilla kansallisten säännösten sijasta sovellettaisiin suoraan EU-oikeutta. Myös viimeaikainen KHO:n ratkaisukäytäntö osoittaa, että tarvetta artikloiden suoralle soveltamiselle tuomioistuimissa tuskin on. Yleisen suojelujärjestelmän sääntelytavoitteen mukaiseen tulokseen päästiin tapauksessa KHO 2022:37 soveltamalla kansallista sääntelyä tulkintavaikutuksen keinoin EU-oikeuden mukaisesti. Sillä LSL 39 §:llä on sanamuotonsa puolesta toimeenpantu 5 artiklan sisältö, voidaan tämän artiklan tehokkaan vaikutuksen saavuttamiseksi katsoa riittäväksi LSL 39 §:n häirintäkieltojen soveltaminen tulkintavaikutuksen keinoin lintudirektiivin sääntelytavoitteen kanssa yhtenevällä tavalla.<sup>347</sup>

LSL 48.1 §:n yleispoikkeamisen osalta pykälän soveltamista harkitsevan viranomaisen tulisi laillisuusvalvonnan edellyttämällä tavalla todeta onko pykälän soveltaminen tilanteeseen EU-oikeuden mukaista.<sup>348</sup> Lintudirektiivin 1 artiklan soveltamisalaan kuuluvien lintujen osalta näin ei ole, jolloin viranomainen voisi soveltaa lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteita suoraan LSL 48.1 §:n sijasta. Ilmeistä tarvetta kansallisen lainsäädännön sivuuttamiselle ei kuitenkaan ole, sillä viranomainen voi LSL 48.3 §:n kautta soveltaa tilanteeseen LSL 49.3 §:ää, minkä tulisi viittaussäännöksenä taata lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden tehokas vaikutus. Vaikka artikloiden välitön vaikutus saattaa siis olla suomalaisissa viranomaisissa mahdollinen tapa tavoitella artikloiden tehokasta vaikutusta nykyisessä puutteellisen toimeenpanon tilanteessa, ei se välttämättä ole tarpeellinen.

---

Tulkintavaikutusopin avulla vältetään myös epäsuoran horisontaalisen välittömän vaikutuksen ja luottamuksensuojan välinen problematiikka. Ks. Kuusiniemi 1999, s. 23.

<sup>347</sup> Ks. KHO 2022:37, jossa tuomioistuin sovelsi häirintäkieltoja lintudirektiivin mukaisesti rakennustoimintaan, jonka tarkoituksena ei ollut häirinnän aiheuttaminen. KHO:n ratkaisu tapauksessa osoittaa, ettei lintudirektiivin 5 artiklan tehokas vaikutus edellytä artiklan suoraa soveltamista tuomioistuimessa, jos kansallista sääntelyä sovelletaan lintudirektiivin sääntelytavoitteen mukaisesti tulkintavaikutuksen keinoin.

<sup>348</sup> Ks. KHO 2022:37 ja KHO 2015:124, joissa tuomioistuin käsitteli LSL 48.1 §:n soveltamista ja EU-oikeuden kautta.

## 6 Tulkintasuositus ja sen toteuttamistavat

Tässä tutkielmassa esitetyn perusteella päädytään seuraavaan tulkintasuositukseen. LSL 39.1 §:n häirintäkieltojen soveltamisalaa tulee tulkita EUT:n *Skydda skogen* - tulkintakannanoton sekä muun EU-oikeuden tulkintavaikutuksen kautta siten, että häirintäkieltoja voidaan soveltaa myös toimintaan, jonka tarkoituksena ei ole häirintä, ja tällaista toimintaa on metsätaloustoiminta myös muilla kuin erityisen suojelun kohteena olevilla alueilla. Vastaavasti LSL 48.3 §:ää tulisi tulkita EU-oikeuden mukaisesti siten, ettei LSL 48.1 § sovellu LSL 49.3 §:ssä mainittuihin lajeihin, kuten lintudirektiivin 1 artiklan lintulajeihin, ja näiden lintulajien LSL 39.1 §:n häirintäkielloista poikkeamiseen voidaan myöntää poikkeamislupa vain LSL 49.3 §:n kautta lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamisperusteiden täyttyessä. Nämä tulkinnat ovat kansallisesti jo toteutuneet KHO:n ratkaisukäytännössä muiden maankäyttömuotojen, kuten turveteollisuuden ja rakennustoiminnan yhteydessä,<sup>349</sup> eikä metsätaloustoiminnalla ole maankäyttömuotona sellaista oikeudellisesti perusteltua asemaa, jonka perusteella nämä tulkinnat eivät yhtäläisesti koskisi sitä. Lisäksi, mikäli LSL 39.1 §:n 3 alakohdan soveltamisessa annetaan tulkintavaikutus lintudirektiivin 5 artiklan d alakohdalle, tulee merkittävyysedellytyksen arvioinnissa ottaa huomioon komission asiassa antama kannanotto ja tehdä tapauskohtainen arvio, joka perustuu muusta EU-oikeudesta ilmenevällä tavalla varovaisuusperiaatteen mukaisesti tieteellisesti tuotetulle tiedolle.

Jos LSL 39.1 §:n häirintäkiellot soveltuvat metsätaloustoimintaan edellä esitetyn tulkintasuosituksen kaltaisesti, tulee edelleen ratkaistavaksi kysymys häirintäkieltojen noudattamisen valvonnasta ja tehosteista. Pelkän tulkintasuosituksen antaminen ei ratkaise tässä tutkielmassa todettua lintudirektiivin toimeenpanon puutteellisuutta. Tulkintasuosituksen tarkoituksena on tarjota lainsoveltajalle hyödyllistä materiaalia käytännön lainsoveltamistilanteeseen.<sup>350</sup> Sellaista käytännön lainsoveltamistilannetta ei tällä hetkellä kuitenkaan ole, jossa kyseistä tulkintasuositusta voitaisiin ennakoivasti soveltaa metsätaloustoiminnan aiheuttaman häirinnän estämiseksi. Oheisen tulkintasuosituksen sekä lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän tehokas toteutuminen edellyttävät häirintää ennaltaehkäisevää sääntelymallia.<sup>351</sup> Kansallisten viranomaisten tulisi

---

<sup>349</sup> Ks. KHO 2022:37 ja KHO 2015:124.

<sup>350</sup> Määttä 2016, s. 150.

<sup>351</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 70 ja 75, joissa EUT edellyttää suojelusäännösten toteuttamista häirintää ennaltaehkäisevin toimintatavoin.



voida valvoa ja neuvoa metsäalan toimijoita häirintäkieltojen noudattamisessa, jotta luonnonsuojelulain ja lintudirektiivin vastaisilta vaikutuksilta voidaan välttyä. Metsäalalla ennakoivaa valvontaa toteuttavan Metsäkeskuksen tehtävänä on valvoa metsätaloustoimenpiteiden suorittamista erityisesti suojelluilla alueilla ja tiettyjen erityisesti suojeltujen lajien elinympäristöissä sekä neuvoa metsätaloustoimenpiteiden suorittamisessa näiden alueiden ja lajien suojelusäännöksiä rikkomatta.<sup>352</sup> Metsäkeskus ei kuitenkaan valvo rauhoitettujen lintulajien häirintäkieltojen noudattamista tai edistä häirinnän ennaltaehkäisemistä, sillä tätä tehtävää ei ole sille säädetty metsälaissa tai metsäkeskuslaissa.<sup>353</sup>

ELY-keskukset valvovat luonnonsuojelulain noudattamista yleisesti ja voivat käyttää pakkokeinoja suojelusäännöksiä rikkovan toiminnan pysäyttämiseksi.<sup>354</sup> Myös haittaa kärsivät henkilöt, kuten toiminta-alueen naapurit, ja paikalliset luonnon- tai ympäristönsuojelujärjestöt voivat saattaa pakkokeinoasian vireille ELY-keskuksessa.<sup>355</sup> Tämä on myös kolmansille osapuolille ainoa sitovia oikeusvaikutuksia tuottava keino vaikuttaa metsätalouteen maankäytön muotona.<sup>356</sup> Jos LSL 39.1 §:n häirintäkiellot soveltuvat nyt muodostetun tulkintasuosituksen mukaisesti metsätaloustoimintaan, voi tällöin lainvastaista häirintää aiheuttavan metsätaloustoiminnan pysäyttäminen pakkokeinoin tulla kyseeseen. Tämä on kuitenkin jälkikäteistä valvontaa, joka toteutuu toiminnan jo rikkoessa suojelusäännöksiä, ja yleisen suojelujärjestelmän tehokas toteutuminen edellyttää lähtökohtaisesti viranomaisilta häirintää ennaltaehkäiseviä toimintatapoja.<sup>357</sup> Jälkikäteiseen valvontaan perustuva toimintamalli olisi tuskin myöskään ympäristöviranomaisen kustannustehokkaan valvonnan kannalta tarkoituksenmukainen. Pakkokeinojen soveltamisella lainvastaista häirintää aiheuttavaan metsätaloustoimintaan

---

<sup>352</sup> Ks. metsälain 7 a §, 10 §, 10 a §, 10 b §, 14 §, 14 b §, 14 c §, 15 §, 16 § ja 25 §.

<sup>353</sup> Metsäkeskuslaki (6.5.2011/418).

<sup>354</sup> Ks. pakkokeinojen käyttämisestä KHO 2022:37, jossa ELY-keskus käytti LSL 57.1 §:n mukaista hallintopakkoa lintujen pesintää häiritsevän rakennustoiminnan pysäyttämiseksi.

<sup>355</sup> Ks. LSL 57.1 § ja 57.2 §. Vireillepano-oikeuden lisäedellytyksenä on, että vireillepanon tarkoituksena on estää luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole merkitykseltään vähäinen, tai käynnistää luontovahingon korjaaminen. Tälle edellytykselle ei kuitenkaan oikeuskirjallisuuden mukaan voida antaa juurikaan käytännön merkitystä, sillä pakkokeinojen käyttö on joka tapauksessa mahdollista vain silloin, kun lainvastaiseen toimintaan on ryhdytty tai siihen on edellytykset ryhtyä. Ks. Suvantola – Similä, 2011, s. 329–330.

<sup>356</sup> Kolmannet osapuolet voivat osallistua valtion omistamien metsien käyttöön metsähallituksen osallistavan suunnittelun avulla. Yksityismetsien käyttöön voidaan kuitenkin vaikuttaa tehokkaasti vain LSL 57.2 §:n vireillepano-oikeuden avulla, jos toiminta rikkoo luonnonsuojelulain säännöksiä.

<sup>357</sup> Ks. ennaltaehkäisevien toimintatapojen velvoitteesta yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohdat 75 ja 77. Ks. myös varovaisuusperiaatteesta SEUT artikla 191 kohta 2. Huom. vaikka hallintopakko on lähtökohtaisesti jälkikäteistä valvontaa, pakkokeinoja on poikkeuksellisesti voitu myös määrätä siltä varalta, että joku on erittäin todennäköisesti ryhtymässä lainvastaiseen toimintaan. Ks. KHO 2003:38.

voi kuitenkin olla paikkansa osana yleisen suojelujärjestelmän tehokasta toteutumista tavoittelevaa keinovalikoimaa, mutta sääntelykeinona viranomaisen pakkokeinojen tulisi olla viimesijainen tapa estää lintulajeille tapahtuva häirintä.<sup>358</sup>

LSL 39.1 §:n häirintäkiellot ovat EU-oikeuden mukaan myös metsätaloustoimintaa sitovaa sääntelyä, eikä niitä voida jättää noudattamatta siksi, että tämä edellyttäisi metsätalouuskäytäntöjen muuttamista.<sup>359</sup> Komission mukaan häirintäkieltojen tehokas toteutuminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä täysin uusien oikeudellisten rakenteiden tai hyväksymismenettelyjen omaksumista jäsenvaltioissa.<sup>360</sup> Metsänkäytön luvanvaraistaminen tuskin olisikaan suhteellisuusperiaatteen mukainen ratkaisu, jonka käytännöntoteutusta on joka tapauksessa mahdotonta arvioida tässä tutkielmassa. Sen sijaan komission mukaan haitallisten metsätalouuskäytäntöjen ajallinen rajoittaminen eläinten lisääntymisaikana on häirintää ennaltaehkäisevä toimintatapa, joka voisi tehdä metsätaloustoiminnasta suojelusäännösten mukaista.<sup>361</sup> Häirintää aiheuttavan toiminnan ajallinen rajoittaminen voisi näin ollen EU-oikeuden mukaan olla hyväksyttävää yleisen suojelujärjestelmän tehokkuuden takaamiseksi, ottaen myös huomioon, että järjestelmän tehokkuus on vahvasti riippuvainen lisääntymisaikana tapahtuvasta suojelusta.<sup>362</sup> Rajoittaminen voisi perustua sitovaan sääntelyyn, joka varmistaisi rauhoitettujen lintulajien muodollisen oikeussuojan erikseen määriteltävänä lisääntymisaikana.<sup>363</sup> Tällainen ratkaisu takaisi myös lintudirektiivin 9 artiklan poikkeamislupajärjestelmän tehokkuuden, mikäli ajallisesta rajoituksesta myönnettäisiin poikkeamislupia vain lintudirektiivin poikkeamisperusteiden mukaisesti. Ongelmallisen tästä ratkaisusta tekee EUT:n linjaus, jonka mukaan häirintäkieltojen tulee soveltua ilman mitään ajallisia rajoituksia.<sup>364</sup>

---

<sup>358</sup> Ks. myös Kangasmaa 2019, s. 33, jonka mukaan viranomainen käyttää hallintopakkoa vasta ”kun ennakkovalvonta, joka tapahtuu lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyiden avulla, ja muut jälkivalvonnan keinot ovat epäonnistuneet laillisen tilan ylläpitämisessä.”

<sup>359</sup> Euroopan komissio 2021, s. 55. Ks. myös asia C- 46/11. Ks. myös Euroopan komissio 2021, s. 68.

<sup>360</sup> Euroopan komissio 2021, s. 19.

<sup>361</sup> Euroopan komissio 2021, s. 20.

<sup>362</sup> Ks. lisääntymisajan merkityksestä asia C 507/04, kohta 193, ja asia C-344/03, kohta 33. Ajallisesta rajoittamisesta esimerkkinä Helsingin kaupungin rakennusvalvonta on päätöksellään kieltänyt lintujen pesäpuiden kaatamisen tonteilta tai lintujen pesinnän häiritsemisen muilla keinoin huhti-elokuussa. Ks. Helsingin rakennusvalvonnan ohje 2015. Rajoituksessa ei toki ole kyse metsätaloustoiminnan, vaan rakennustoiminnan yhteydessä tapahtuvan puiden kaatamisen ja pesien häirinnän rajoittamisesta.

<sup>363</sup> Esimerkiksi Virossa metsälaki sallii Viron ympäristöministeriön asettaa ajallisia metsänkäyttörajoituksia tietyillä metsäalueilla asuvien eläinlajien, mukaan lukien lintujen lisääntymisajan suojelemiseksi huhtikesäkuussa. Ks. metsäseadus (RT I 2006, 30, 232) 40.10 §.

<sup>364</sup> Ks. asia C-252/85.

Tärkeimmän lisääntymisajan tiukka suojele ajallisen toimenpiderajoituksen avulla tarjoaisi kuitenkin osittaisen ratkaisun tämänhetkiseen yleisen suojelejärjestelmän tehottomuuteen.

Metsänkäyttöoikeuden ajallisessa rajoittamisessa tällä tavoin olisi kyse omaisuuden suojele lainsäädännöllisestä rajoittamisesta. Jos metsänkäyttörajoituksia arvioidaan sääntelykeinona lintudirektiivin yleisen suojelejärjestelmän sääntelytavoitteen toteuttamiseksi, tulee tässä arviossa ottaa myös huomioon lintudirektiivin 2 artiklassa mainitut taloudelliset vaatimukset lintukantojen ylläpidossa.<sup>365</sup> Taloudellisten vaatimusten huomioon ottaminen todennäköisesti kohtuullistaisi rajoitusten laatua ja määrää taloudellisten toimijoiden näkökulmasta. Metsänkäyttörajoitukset voitaisiin kohdistaa esimerkiksi jo nyt useista soft law -normeista ilmenevällä tavalla lehtipuuvaltaisiin ja reheviin metsiin tai niiden ajankohta voitaisiin sijoittaa vain kaikista tärkeimpään lisääntymisaikaan. Sillä nämä ovat toimenpiteitä mitä jo nyt suositellaan metsäalan toimijoille sekä viranomaisten toimesta että alan omassa itsesääntelymateriaalissa, voitaisiin tällaiset rajoitukset kokea yhteiskunnallisesti hyväksyttävämmiksi. Ajallinen metsänkäyttörajoitus nostaa lisäksi esille kysymyksen yksityisille aiheutuvan haitan korvaamisvelvollisuudesta, mihin liittyvät oikeudelliset tekijät tulisi ottaa huomioon sääntelykeinoon tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa.<sup>366</sup>

Mikäli metsänkäytön ajallinen rajoittaminen on kohtuuton sääntelykeino suhteessa muihin yksityisiin tai yleisiin etuihin, tulee yleisen suojelejärjestelmän sääntelytavoitteen toteutuminen kuitenkin taata viranomaisen valvonnalla ja ohjauksella. Tämä todennäköisesti edellyttäisi Metsäkeskuksen tehtäväkentän laajentamista, jotta Metsäkeskus voisi kohdistaa metsänkäyttöön tehostetumpaa valvontaa ja ohjausta etenkin lintujen lisääntymisaikana, sekä ottaa laillisuusarvioinnissaan huomioon erityisesti suojeletujen lajien lisäksi rauhoitetut lintulajit. Metsäkeskuksen valvonnan lähtökohtana tulisi olla, että metsätaloustoimintaa harjoitetaan vain häirintää välttävällä tavalla. Valvonnan tehokkuuden takaamiseksi

---

<sup>365</sup> EUT totesi myös Skydda skogen -tapauksen ratkaisussa, että kansallisten viranomaisten tulee taata häirintäkieltojen noudattaminen ottamalla kuitenkin samalla huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset, alueelliset ja paikalliset vaatimukset, jotka mainitaan luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa. Ks. yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19, kohta 77. Vastaavasti voidaan siis kuvitella, että lintudirektiivin häirintäkieltojen toteuttamisessa tulee jossain määrin ottaa huomioon lintudirektiivin 2 artiklassa mainitut muut intressit, kuten taloudelliset intressit.

<sup>366</sup> Tällä hetkellä luonnonsuojelelaissa on säädetty valtion korvaamisvelvollisuus aluesuojelele yksityiselle aiheuttamista haitoista, ks. LSL 53 §. Tässä tutkielmassa ei voida arvioida tarkemmin ajallisten metsänkäyttörajoitusten tarkoituksenmukaisuuteen tai oikeudenmukaisuuteen sidonnaisia tekijöitä, mutta aiheesta olisi ainesta erilliselle sääntelyteoreettiselle tutkimukselle. Ks. myös Ruotsin ympäristöministeriön raportti SOU 2021:51, jossa selvitettiin mahdollisuuksia metsänomistajille suojeleusäännöksistä johtuvista metsänkäytön rajoituksista maksettaviin korvauksiin

Metsäkeskuksen päätöksenteon ja harkinnan tulisi olla tietopohjaista sekä pyrkiä kohti häirinnän välttämistä kaikissa sen muodoissa.<sup>367</sup>

Viranomaisten on lisäksi ohjaustarkoituksessa mahdollista käyttää häirintäkieltojen tehokkaan toteutumisen välineinä esimerkiksi riittävän yksityiskohtaisia ja selkeitä parhaita käytäntöjä koskevia sääntöjä tai suunnittelumenettelyjä. Tällaisten välineiden toimivuus edellyttää, että niistä tiedotetaan tehokkaasti ja niitä toteutetaan hyvällä tahdolla sekä riittävillä resursseilla.<sup>368</sup> Tätä kautta sääntelyn vaatimuksia voitaisiin täsmentää metsäalan toimijoille ja pyrkiä yleisen suojelujärjestelmän tehokkaampaan toteutumiseen yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Myös komissio on tulkintaohjeessaan kannustanut jäsenvaltioita tällaiseen suojelusäännösten muodollista oikeussuojaa tukevaan toimintamalliin.<sup>369</sup>

---

<sup>367</sup> Ks. myös Darpö, s. 5–8.

<sup>368</sup> Euroopan komissio 2021, s. 20.

<sup>369</sup> Euroopan komissio 2021, s. 13.

## 7 Lopuksi

Vuonna 2019 suurin osa komission meneillään olevista jäsenvaltioiden rikkomusmenettelyistä johtui puutteellisesti toimeenpannuista ympäristödirektiiveistä.<sup>370</sup> Ympäristödirektiivien toimeenpanossa esiintyvien ongelmien on todettu liittyvän muun muassa toimeenpanon aiheuttamiin korkeisiin kustannuksiin ja eriävien intressitahojen paljouteen toimeenpanoprosessissa.<sup>371</sup> Tässä tutkielmassa käsiteltyyn lintudirektiivin toimeenpanon puutteellisuuteen saattaakin vaikuttaa laajempi ilmiö, jossa jäsenvaltioissa esiintyy vaikeuksia toimeenpanna ympäristön sääntelyä koskevat direktiivit tehokkaasti ja sitovasti. Lintudirektiivin toimeenpanon puutteellisuuteen tulisi kuitenkin nyt voida tarttua päättäväisesti, jotta luonnon monimuotoisuuden säilyminen ja asteittainen elpyminen voidaan saavuttaa myös EU:n biodiversiteettistrategiassa linjatulla tavalla.<sup>372</sup>

Lintudirektiivin yleisen suojelujärjestelmän puutteellisen toimeenpanon korjaaminen edellyttää uudenlaista toimintaa viranomaistasolla, mutta mahdollisesti myös uudenlaisia sääntelykeinoja. Toimeenpanon tehostamiseksi käytettävistä keinoista olisi tarpeellista saada sääntelyteoreettista tutkimustietoa. Suositeltavaa olisi myös nykyisen toimeenpanon kattava arviointi ministeriötasolla vastaavasti kuin Ruotsissa tehtiin *Skydda skogen* -tapauksessa annetun ratkaisun jälkeen.<sup>373</sup> Tämän lisäksi sääntelyn asettamia vaatimuksia tulisi täsmentää metsäalan toimijoille, jotta metsätaloustoimintaa voidaan harjoittaa häirintää ennaltaehkäisevällä tavalla myös hakkuumäärien kasvaessa. Selvää on, että myös muut oikeudelliset intressit, kuten metsänomistajien omistusoikeuden suoja, tulee ottaa huomioon yleisen suojelujärjestelmän tehokkaassa ja sitovassa toteutuksessa. Vallitsevien rakenteiden ei kuitenkaan tulisi antaa liiaksi hidastaa EU:n yhteisen luonnonperinnön suojaamiseksi tarvittavia innovatiivisia ratkaisuja.<sup>374</sup>

---

<sup>370</sup> Ks. Euroopan komissio 2019. Saatavilla: [[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-commission-2019-eu-28-countries-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-commission-2019-eu-28-countries-factsheet_en.pdf)]. Yhteensä 327 ympäristödirektiivien puutteellisesta toimeenpanosta johtuvaa rikkomusmenettelyä oli vuonna 2019 komission käsittelyssä. Ks. yleisesti ympäristödirektiivien toimeenpanon ongelmista Beunen – Van der Knaap – Biesbroek 2009.

<sup>371</sup> Beunen – Van der Knaap – Biesbroek 2009, s. 63, ja Börzel. 2000, s. 142 ja 148.

<sup>372</sup> Ks. Euroopan komissio 2021a. Saatavilla: [<https://data.europa.eu/doi/10.2779/048>].

<sup>373</sup> Ks. Ruotsin ympäristöministeriön selvitys M 2020:03 ja komitean raportti SOU 2021:5 lajisuojelun tehokkuuden ja EU-oikeuden mukaisuuden arvioinnista sekä mahdollisuuksista säätää metsänomistajille suojelusäänöksistä johtuvista metsänkäytön rajoituksista tulevista korvauksista.

<sup>374</sup> Ks. myös Suvantola 2006, s. 20.