

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA:

Valitus koskien Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kahta päätöstä myöntää poikkeuksia luonnonsuojelulain 39§:tä, päätöksien diaarinumerot ovat UUDELY/1005/07.01/2010 ja UUDELY/1190/0701/2010

VALITTAJA:

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys — Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa r.y. (rek.nro 116.353). Yhdistyksen tarkoituksena on edistää ja kehittää lintuharrastusta sekä lintujen- ja luonnonsuojelua sekä toimia alueensa lintuharrastajien ja tutkijoiden yhdysiteenä. Yhdistyksen toiminta-alue on Helsinki ja sen ympäristö (Uusimaa).

PROSESSIOSOITE:

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys Tringa r.y.
Aili Jukarainen
Annankatu 29 A 16
00100 Helsinki
suojelusihteeri@tringa.fi
GSM 050-3803283

VALITUSAIKA:

Kopiot valituksenalaisista päätöksistä on postitettu Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksesta valittajalle tavallisena kirjeenä 9.9.2010. Valittajan katsotaan saaneen päätöksen tietoonsa seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettamisestä, 16.9.2010. Viimeinen valituspäivä on 30 päivää tiedoksisaantipäivän jälkeen 16.10.2010.

VAATIMUKSET:

Valittaja vaatii, että Helsingin hallinto-oikeus kumoaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökset 6.9.2010 ja 7.9.2010, joilla se on myöntänyt luvat UUDELY/1005/07.01/2010 ja UUDELY/1190/0701/2010.

YLEISTÄ:

Valittaja täydentää tällä kirjelmällä 20.9.2010 Helsingin hallinto-oikeudelle toimittamaansa valitusta.

Valitus koskee Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämiä kahta poikkeamislupaa luonnonsuojelulain 39§:stä. Molemmat poikkeamisluvat koskevat merimetsojen tappamista.

Ensimmäinen valituksenalainen lupa (Diaarino: UUDELY/1005/07.01/2010) on myönnetty 6.9.2010 Bromarf Västra Fiskargillet r.f:lle. Kyseinen lupa on myönnetty 50 merimetsan tappamiseksi luvan hakijan toimialueen vesialueella poislukien Lindövikenin luonnonsuojelualue. Mainittu lupa on voimassa 31.10.2010 saakka.

Toinen valituksenalainen lupa (Diaarino: UUDELY/1190/0701/2010) on myönnetty 7.9.2010 Ingå skärgårds jaktföreningen r.f:lle. Mainittu lupa koskee 30 merimetsan tappamista luvan hakijan toimialueen vesialueella ja Inkoon edustan yleisellä vesialueella, poislukien luonnonsuojelulain nojalla rauhoitetut luonnonsuojelualueet. Mainittu lupa on voimassa 31.10.2010 saakka.

Kyseiset poikkeamisluvat on myönnetty kalavesille koituvan vakavan vahingon ehkäisemiseksi. Lupapäätöksissä todetaan niin ikään, ettei muita asianmukaisia ratkaisuja estää kalavesille koituvaa (merimetsojen aiheuttamaa) vakavaa haittaa ole.

Valittaja katsoo että myönnettyt luvat ovat luonnonsuojelulain ja lintudirektiivin (Neuvoston direktiivi luonnonvaraisten lintujen suojelusta (79/409/ETY)) vastaisia. Kysymys on lähinnä luonnonsuojelulain 49 § ja Lintudirektiivin 9 artiklasta.

PERUSTELUT:

Valittaja vaatii, että lupapäätökset on kumottava mm., koska laillisia poikkeuslupaperusteita ei ole näytetty toteen. Poikkeuslupa voidaan myöntää mikäli merimetsöistä aiheutuu vakavaa vahinkoa kalavesille ja vesistöille eikä muuta tyydyttävää ratkaisua ole.

Hakijan poikkeuslupaintressi ja lupaehdot

Hakijana Inkoon poikkeusluvassa (Diaarino: UDELY/1190/0701/2010) on rekisteröity metsästysyhdistys. Hakijalle ei esitä eikä sille voi aiheutua sellaista vahinkoa, joka poikkeusluvalla voitaisiin estää ja jonka perusteella sille olisi myönnettävä poikkeuslupa. Valituksenalainen poikkeuslupa koskee vesistöille ja kalakannoille aiheutuvan vahingon torjumista. Tällä perusteella ei ole näköpiirissä, että metsästysyhdistys voisi asiassa kärsiä vahinkoa.

Molemmissa tapauksissa lupa on myönnetty rekisteröidylle yhdistykselle. Lupaoikeutta käyttäviä ei ole määrällisesti tai laadullisesti yksilöity mitenkään. Luvan myöntäminen yhdistykselle tarkoittaa sitä, että yhdistyksen päätöksentekojen voi antaa oikeuden luvan käyttämiseen vapaasti harkintansa mukaan. Esim. ulkopaikkakuntalaiselle kesämökkiläiselle metsästysoikeuden ja -kortin haltijalle voidaan antaa lupa merimetsöjen tappamiseen oman vapaa-ajan kalastukseen tarkoitettuna kalaverkon ympärillä. Lupa voidaan antaa myös kaupalliseen metsästykseseen, kunhan ensin on laskettu kalaverkko eikä metsästystä harjoiteta yli 300 metrin päässä siitä.

Viitaten edellä mainittuun lupaehdot ovat liian yksilöimättömiä. Pahimmillaan lupia voidaan käyttää sattumanvaraiseen ammuskeluun, jolla ei ole mitään tekemistä luvan ajateltujen tavoitteiden kanssa. Luvan käyttäjät tulisi hakuvaiheessa yksilöidä ja käyttäjien määrä tulisi määrällisesti rajoittaa tiukasti. Jos luvan myöntämiselle on perusteita, niin poikkeuslupia saisi käyttää vain alueen ammattikalastajarekisteriin merkityn kalastajan pyydysten ympäristössä. Päätöksissä tulisi myös yksilöidä lintudirektiivin 9. artiklan 2. pykälän tarkoittama viranomaisvalvonta sekä suoritettavat tarkastukset.

Kalavesille koituva vakava haitta:

Valituksenalaiset poikkeusluvut on myönnetty kalavesille aiheutuvan vakavan haitan vuoksi. Kummassakaan poikkeuslupahakemuksessa ei ole kuitenkaan millään lailla yksilöity millä tavoin merimetsö aiheuttaa vakavaa haittaa kalavesille. Hakijat eivät ole myöskään esittäneet minkäänlaista taloudellista arviota siitä, kuinka suuret kustannukset väitetyt vahingot aiheuttavat, joten on mahdotonta tehdä arviota siitä, kuinka vakavasta taloudellisesta vahingosta on kyse.

Lintudirektiivin 9 artiklan mukaan poikkeuslupa voidaan myöntää vain, mikäli vakavan vahingon ehto täyttyy.

Suomessa tehtyjen pesimäaikaisten ravintotutkimusten mukaan merimetsö käyttää ravinnokseen lähinnä pieniä ja kalastukselle vähäarvoisia kalalajeja. Suomen ympäristökeskuksen Suomenlahdella ja itäisellä Saaristomerellä vuosina 2002–2008 toteuttaman tutkimuksen mukaan 80–90 % merimetsöyhdyskunnan ravinnosta koostui särjestä, kiviinilkasta ja ahvenesta. Ahvenen lisäksi taloudellisesti arvokkaista kalalajeista ravinnossa havaittiin kuhaa 4 % ja silakkaa 2 %.

(Suomen ympäristökeskus: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=15912&lan=fi> , luettu 1.10.2010.)

Sen perusteella, että merimetso syö myös pienikokoisia taloudellisesti arvokkaita kalalajeja, ei voi tehdä johtopäätöstä, että merimetsolla olisi suora vaikutus kalansaaliiseen tai myöhempien, kalastukselle tärkeiden, vuosiluokkien suuruuteen. Kaloilla kuolleisuus on vuosiluokkatasolla suurta (Hanski ym. 1998), johtuen useista tekijöistä. Esimerkiksi suuret kalat syövät elinpaikoiltaan pienikokoista kalaa lajeja juurikaan valikoimatta.

Saalistus kohdistuu tavallisesti huonokuntoisiin yksilöihin, jotka jäävät helpommin saaliiksi. Saman lajin yksilöiden poistuma vähentää lajin sisäistä ravintokilpailua ja jäljelle jäävien yksilöiden ruokailumahdollisuudet paranevat ja muu kuolleisuus pienenee. Tämän vuoksi saalistuksen kohteena oleva populaatio pystyy kompensoimaan mahdollisen suurenkin luontaisesta saalistuksesta johtuvan hävikin.

Valittajan tiedossa ei ole sellaista tutkimusta, joka osoittaisi merimetson saalistuksella olevan kalastuksen kannalta kiinnostavien lajien ja vuosiluokkien tai kutukannan koon kannalta merkitystä suurissa vesialueissa. Suomessa saaristomerelle on tehty mallinnustutkimus merimetson vaikutuksesta kuhakantaan. Mainitun tutkimuksen mukaan merimetsolla on hyvin vähäinen vaikutus kuhakantaan (Heikinheimo 2010).

Muutokset Suomenlahden kalastossa viime vuosikymmenenä on yleisesti ottaen katsottu johtuvan rehevöitymiskehityksestä (Lappalainen 2002). Euroopan Unionin tasolla taloudellisesti arvokkaiden kalakantojen pienenemisen katsotaan johtuvan pääasiassa liikkalastuksesta (Euroopan yhteisöjen komissio 2009).

Suomessa ammattikalastajien saaliit ovat keskimäärin kasvaneet 1980-luvulta merimetson Itämerelle levittäytymisestä huolimatta ks. taulukko 1 (Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos). Vuosittaiset vaihtelut ahven- ja kuhasaaliissa voivat johtua useasta eri tekijästä, eikä valittajan tiedossa ole tutkimusta, jossa merimetson rooli kantojen vaihtelussa olisi vähäistä suurempi.

Taulukko 1. Merikalastuksen tunnuslukujen keskiarvoja vuosikymmenittäin. Luvut perustuvat Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen virallisiin tilastoihin (Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, http://www.rktl.fi/tilastot/kalastustilastot/ammattikalastus_merella/ , tiedot haettu 10.10.2010)

	1980 – 1989	1990 – 1999	2000 – 2009
Merialueen ammattikalastajia	4 305	2 839	2332
Ammattikalastuksen kokonaissaalis (tonnia)	89 245	96 692	102009
Kokonaissaalis/ammattikalastaja (tonnia)	21	34	43
Ahvensaalis (tonnia)	282	600	830
Kuhasaalis (tonnia)	181	453	466
Ahvensaalis/ammattikalastaja (kiloa)	66	211	356
Kuhasaalis/ammattikalastaja (kiloa)	43	160	200

Merimetsojen ei ole myöskään näytetty karkoittaneen kaloja kalastuspaikoista tai vaikuttaneen merkittäviä muutoksia kalojen käyttäytymiseen ja sijoittumiseen, vaan tapahtuneet muutokset

kalastossa heijastavat lähinnä Itämeren rehevöitymisen seurauksia.

Muut mahdolliset tyydyttävät ratkaisut:

Poikkeus rauhoituksesta ja lupa tappamiseen voidaan myöntää, mikäli ei ole olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua (Lintudirektiivi 9 art. 1. kohta). Merimetsojen tappamisen sijaan sama pelotevaikutus voidaan saavuttaa pelottelemalla niitä muulla tavalla.

Kummassakaan valituksenalaisessa päätöksessä tai niihin liittyvissä hakemuksissa ei ole perusteltu miksi muu tyydyttävä ratkaisu ei tässä tapauksessa tule kyseeseen. Merimetso on arka lintu, joka pakenee ampuma-aseen ääntä jo kaukaa. Muutaman kymmenen yksilön tappaminen ei vaikuta merkittävästi merimetsojen kokonaismäärään alueella. Näin ollen lupien mukainen merimetsojen tappamisella ei saavuteta tarkoitusta, jonka perusteella lupa on myönnetty enempiä kuin saavutettaisiin merimetsojen pelottelulla kalanpyydysten luota.

Lupien mukainen pyynti kohdistuu väärän alalajin yksilöihin:

Suomessa pesivät merimetsot muuttavat pois Suomesta pääosin elokuussa ja lupien mukainen tappaminen kohdistuu syyskuusta alkaen pääasiassa merimetsan alalajiin carbo, joka ei pesi Suomessa, vaan Jäämerellä ja muiden valtamerien rannikoilla (ks. Liite 5. Lehikoinen, 2010). Toisen alalajin ohimuttavien yksilöiden tappaminen ei ole perusteltua, sillä se ei kohdistu lainkaan paikalliseen pesimäkantaan.

Päätöksissä sovelletut lainkohdat:

Uudenmaan ELY-keskus on päätöksissä ilmoittanut sovellettuina lainkohtina mm. YM:n ohjekirjeen 3.3.2010 (YM1/5713/2010). Mainittu YM:n ohje ei ole sellainen oikeuslähde, että sitä voidaan soveltaa jutussa sovellettavana lakina tai laista johdettuna normina. Luonnonsuojelulaissa (LSL) YM:tä tai muuta tahoa ei ole puheena olevan asiassa kaltaisessa tilanteessa valtuutettu antamaan velvoittavia normeja.

Perustuslain 80 §:n mukaan: *"Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla---. Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla."*

Lainsäädäntövallan delegoinnin yhteydessä oikeussäännöillä tarkoitetaan aineelliselta sisällöltään lainsäädäntövallan alaan kuuluvia, yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia sitovia yleisiä oikeusnormeja. Oikeussääntöinä ei sen sijaan pidetä toimeenpanovallan alaan kuuluvia hallinnollisia määräyksiä, kuten säädöksen täytäntöönpanemiseksi välttämättömiä teknisluonteisia tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuja määräyksiä, vaikka niillä olisikin myös hallinnon ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia (ks. esim. PeVL 12/1996 vp).

Lintudirektiivin 9 artiklan poikkeuslupaperusteet ovat sisällöltään joustavia normeja. Joustavuus on

rakennettu normiin sisällä niin, että aina kun yksittäistapauskohtaiset poikkeusperusteet täyttyvät, poikkeus voidaan myöntää. Normi vastaa muuttuvan yhteiskunnan vaatimukseen, eikä ole nähtävissä, että poikkeuslupatilanteista olisi perustetta antaa säännöllisin väliajoin kategorisia ministeriön ohjeita, varsinkaan kun ne koskevat suppeasti vain yhtä lajia. Ilman norminantovaltuutta poliittisävyisillä ohjeilla voidaan pyrkiä asiattomasti vaikuttamaan oikeusvaltionperiaatteen olennaisesti kuuluvaan perustuslain tasolla säädettyyn viranomaistoiminnan lakisidonnaisuuteen. Valituksenalaisiin lupiin liittyvien hakemusten perusteella vaikuttaa siltä, että ympäristöministeri ja ylijhtaja ovat keskustelleet rannikon metsästäjien ja kalastajien kanssa myönteisistä luvista.

Voimassaolevassa lainsäädännössä ei ole aukkoa, jota YM:n ohjeet täydentäisi, joten tälläkään perusteella ohjetta ei voida soveltaa. Jos ohje sisältää sellaista tietoa, joka sisältää lupaharkinnassa huomioitavia oikeustositseikkoja, tulee hakijan näyttää ne toteen. Valittaja kiistää lähtökohtaisesti kaikki perusteet poikkeuslupien myöntämiseksi.

KIRJALLINEN TODISTELU:

Tringa r.y:n pyytämä lausunto merimetson alalajien esiintymisestä Suomenlahdella.
FT, Intendentti Aleksi Lehikoinen (Liite 1.)

Edellä esitettyihin seikkoihin vedoten valittaja vaatii, että kyseiset Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämät poikkeusluvut on kumottava.

Helsingissä 15. päivänä lokakuuta 2010

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys — Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa r.y.

Seppo Vuolanto
puheenjohtaja

LIITTEET:

1. Lausunto merimetson alalajien esiintymisestä Suomenlahdella. FT, Intendentti Aleksi Lehikoinen
2. Kopio poikkeamislupapäätöksestä, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Diaarino: UUDELY/1005/07.01/2010
3. Kopio poikkeamislupapäätöksestä, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Diaarino: UUDELY/1190/0701/2010
4. Kopio Bromarf Västra Fiskargille r.f:n poikkeamislupahakemuksesta. Hakemuksen päiväys 24.5.2010
5. Kopio Ingå skärgårds jaktförening r.f:n poikkeamislupahekemuksesta. Hakemus päivätty 11.7.2010

LÄHTEET:

Euroopan yhteisöjen komissio (2009) Vihreä Kirja: Yhteisen kalapolitiikan uudistus.

Hanski, I. Lindström, J. Niemelä, J. Pietiäinen, H ja Ranta E. (1998) Ekologia. 1. painos. Helsinki. 580 s.

Heikinheimo, O. (2010) Estimating the effect of predation by cormorants on the pikeperch stock in the Archipelago Sea, Finland. Esitelmä Itämeren merimetsosumposiumissa (26. – 28.1.2010).

Lappalainen, A. (2002) The effects of recent eutrophication on freshwater fish communities and fishery on the northern Gulf of Finland, Baltic sea. Academic Dissertation, September 2002. University of Helsinki, Department of Limnology and Environmental Protection, Faculty on Agriculture and Forestry and Finnish Game and Fisheries Research Institute.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Ammattikalastun merellä-tilastot. Osoitteessa: http://www.rkti.fi/tilastot/kalastustilastot/ammattikalastus_merella/ (luettu 10.10.2010)

Suomen ympäristökeskus, merimetsoseurannan www-sivut osoitteessa: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=15912&lan=fi> (luettu 1.10.2010)