

15.7.2005/1789 HFD:2005:49

Naturvård - Inrättandet av naturskyddsområde - Områden som tillhör enskilda - Besvärsmätt - F6renings besv6rsmätt - Myndighets besv6rsmätt - 6ndring av besv6r - Nya yrkanden - Fiske - Allm6nt intresse - Det allm6nna b6sta - Allemansr6tt - Arbetskrafts- och n6ringscentral - Organisationer f6r tillvaratagande av fritidsfiskarnas intressen

Diariennr: 1304/1/04

Givet: 15.7.2005

Liggare: 1789

Den regionala milj6centralen hade p6 mark6garens ans6kan beslutat inr6tta ett naturskyddsomr6de p6 omr6den som tillh6r enskilda. Enligt beslutet var det under alla tider av 6ret f6rbjudet att fiska utan tillst6nd av mark6garen. Arbetskrafts- och n6ringscentralen samt p6 omr6det verksamma organisationer f6r tillvaratagande av fritidsfiskarnas intressen kunde anf6ra besv6r 6ver den regionala milj6centralens beslut. Arbetskrafts- och n6ringscentralen kunde framst6lla ett nytt yrkande i h6gsta f6rvaltningsdomstolen, d6 yrkandet baserade sig p6 omst6ndigheter som kommit till arbetskrafts- och n6ringscentralens k6nnedom f6rst efter att 6rendet varit anh6ngigt vid f6rvaltningsdomstolen.

61 § 3 och 4 mom. i naturv6rdslagen (1096/1996) 71 § (1355/1993) i lagen om fiske 3 § 2 punkten i lagen om arbetskrafts- och n6ringscentraler (23/1997) 6 § 2 mom. och 27 § 1 mom. i f6rvaltningsprocesslagen

Lyhennelm6 suomeksi

6rendets tidigare handl6gning

X hade anh6llit om inr6ttande av ett naturskyddsomr6de p6 sina i Ing6 kommun i Storramsj6 by bel6gna l6genheter Rams6g6rd RNr 1:12, Furusk6r RNr 1:10, Skaf6ngen RNr 1:36, Sunds6ngen RNr 1:88, Storramsj6 RNr 1:124 och Fredriksberg RNr 1:4. L6genheternas jordareal 6r sammanlagt 492,2 hektar. Enligt anh6llan ingick i naturskyddsomr6det 6cks6 de till l6genheterna h6rande vattenomr6den som ligger s6der om Blindsundsbro och Korssundet.

Nylands milj6central har med sitt beslut 17.12.2002 som naturskyddsomr6de (Stor-Ramsj6 naturskyddsomr6de) fredat de omr6den p6 de n6mnda l6genheterna som har utm6rkt p6 den i beslutet bifogade kartan.

P6 naturskyddsomr6det g6ller de best6mmelser som milj6centralen n6rmare meddelade i sitt beslut. P6 omr6det 6r det under alla tider av 6ret f6rbjudet bland annat att fiska utan tillst6nd av fastighets6garen.

Motivering

Ändamålet med fredningen är att - bevara en del av Ingå skärgård i ett för skärgården representativt skick - i detta område åstadkomma möjligheter att nyttja naturtillgångar och naturmiljön på ett hållbart sätt, trots att omgivningen alltmer exploateras (i området skall därför kunna idkas all sådan verksamhet som är förenlig med fredningsändamålet, till exempel jakt, fiske, skogs- och husdjursskötsel samt i viss grad stuguthyrning) - skapa förutsättningar för att såväl landskapet som en del av de omkringliggande vattnena besvaras i sådant skick att de fågel- och djurarter (bland annat häger, fiskgjuse, grågås, skrattmå, sothöna), vilka nu lever och häckar i området också i framtiden trivs där.

Förvaltningsdomstolens avgörande till den del som det är fråga om det i högsta förvaltningsdomstolen

Uudenmaan Kalamiespiiri ry och *Uudenmaan Erämiespiiri ry* har anfört besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. *Nylands arbetskrafts- och näringscentral* har också anfört besvär hos förvaltningsdomstolen och yrkat att pilkfiske tillåts på området C av skyddsområdet. I förvaltningsdomstolen var det också fråga om två andra ändringsansökningar. Dessa ändringssökande har inte sökt ändring hos högsta förvaltningsdomstolen.

Helsingfors förvaltningsdomstol har med sitt överklagade beslut 5.4.2004 lämnat *Uudenmaan Kalamiespiiri ry:s* och *Uudenmaan Erämiespiiri ry:s* besvär utan prövning.

På besvär av *Nylands arbetskrafts- och näringscentral* har förvaltningsdomstolen genom sitt beslut upphävt miljöcentralens beslut till den del som i miljöcentralens beslut hade ställts sådana begränsningar som förhindrar pilkfiske på isen på området C under tiden 1.11.-31.3.

Till den del besvären inte har prövats har förvaltningsdomstolen motiverat sitt beslut enligt följande:

Enligt 61 § 3 mom. i naturvårdslagen tillkommer besvärsrätt den vars rätt eller fördel saken kan röra. I andra ärenden än sådana som gäller ersättning samt undantagslov som avses i lagens 31 § och 48 § 2 mom. tillkommer besvärsrätt även sådana registrerade lokala och regionala sammanslutningar vars syfte är att främja naturvärden eller miljövärden. Föreningarna *Uudenmaan Kalamiespiiri ry* och *Uudenmaan Erämiespiiri ry* är regionala sammanslutningar, men föreningarnas stadgar innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att deras syfte vore att främja naturvärden eller miljövärden. På grund av detta har föreningarna inte besvärsrätt i ärendet.

I övrigt har förvaltningsdomstolen i motiveringarna till sitt beslut anfört bland annat att enligt miljöcentralens beslut har naturskyddsområdet indelats i tre delområden (A, B, C) med olika begränsningar. Fiske utan tillstånd av fastighetsägaren är förbjudet på hela området under alla tider av året. På området A får man med iakttagande av de allmänna begränsningar som gäller på fredningsområdet röra sig under alla tider av året. I området B får man med iakttagande av

de allmänna begränsningar som gäller på fredningsområdet röra sig under tiden 16.8.-31.3., under tiden 1.4.-15.8. endast på utmärkta stigar och utmärkta vägar. På området C är det förbjudet att röra sig under alla tider av året. Detta förbud gäller dock inte allemansrätten (vandring, skidåkning men inte pilkfiske) på isen under vintern.

Enligt miljöcentralens utlåtande är begränsningar i rörelsefriheten nödvändiga för att säkra fåglarna en lugn häckningstid. Pilkare och pilkfiske stör i princip inte fågelfaunan. Havsörnen utgör det enda undantaget, eftersom dess häckningstid börjar redan i februari då fåglarna är som känsligast för yttre störningar.

Med hänsyn till den utredning som har givits om områdets fågelfauna och häckningstiderna krävs det för att bevara områdets djurliv bestämmelser som begränsar allemansrätten. Med hänsyn till att havsörnens häckningstid har varit den enda grunden för förbud mot pilkfiske på vattenområdena av området C och med beaktande av att havsörnen inte ännu har häckat på området, krävs det dock inte för att bevara djurlivet förbud mot pilkefiske på området C under tiden 1.11.-31.3.

Handläggning i högsta förvaltningsdomstolen

1. Nylands arbetskrafts- och näringscentral har i sina besvär yrkat att miljöcentralens beslut ändras så, att i 8 § i lagen om fiske avsett avgiftsbelagt handredskapsfiske och avgiftsfritt mete förbjuds årligen endast under perioden 15.4.-15.8. på delområdet C av naturskyddsområdet.

Arbetskrafts- och näringscentralen har anfört bland annat att den i sin besvärsskrift till förvaltningsdomstolen ansåg att det är motiverat att permanent förbjuda handredskapsfiske och mete på naturskyddsområdet i fråga. Med uttrycket att permanent förbjuda avsåg arbetskrafts- och näringscentralen att miljöcentralen fattar ett permanent beslut. Arbetskrafts- och näringscentralen avsåg inte att handredskapsfiske skall förbjudas året om. Arbetskrafts- och näringscentralen konstaterade ju i sin besvärsskrift att efter att miljöcentralen har gett ett permanent beslut om naturskyddsområdet är det onödigt att arbetskrafts- och näringscentralen förlänger det tidsbestämda förbudet mot handredskapsfiske. Då påstods emellertid att också fiskgjusen häckar på området. Därför befattade sig arbetskrafts- och näringscentralen inte med annat än förbudet mot pilkfiske på området.

På basis av de nyaste uppgifterna om fågelbeståndet på området anser arbetskrafts- och näringscentralen att det inte finns grund för att förbjuda mete och handredskapsfiske enligt 8 § i lagen om fiske på naturskyddsområdet från mitten av augusti tills isen kommer. Arbetskrafts- och näringscentralen har också utfärdat ett beslut om förbud mot handredskapsfiske enligt 11 § i lagen om fiske för området, eftersom beslutet att inrätta det ifrågavarande naturskyddsområdet inte ännu har vunnit laga kraft.

Eftersom havsörnen och fiskgjusen inte häckar på området, är det motiverat att förbjuda mete och handredskapsfiske endast under en del av året. Tidsperioden 15.4.-15.8. ligger i linje med tidsperioderna i de beslut om förbud mot handredskapsfiske som arbetskrafts- och näringscentralen har gett för att trygga skärgårdsfåglarnas häckningsro. Tidsgränsen

harmonierar även med de tidsgränser som tillämpas för flera andra naturskyddsområden.

2. *Uudenmaan Kalamiespiiri ry* och *Uudenmaan Erämiespiiri ry* har i sina besvär yrkat att förvaltningsdomstolens och miljöcentralens beslut upphävs och ärendet återförvisas för ny behandling av miljöcentralen.

Ifrågavarande begränsningar berör *Uudenmaan Kalamiespiiri ry*s och *Uudenmaan Erämiespiiri ry*s rätt och fördel genom att onödigt starkt begränsa det fiske som sker med stöd av allmän fiskerätt och vistelsen på området med stöd av 18 § i naturvårdslagen. En begränsning i rätten att färdas och stiga i land förutsätter att sådan begränsning är av nöden för bevarandet av djur- eller växtlivet.

Uudenmaan Kalamiespiiri ry och *Uudenmaan Erämiespiiri ry* är medlemmar i det riksomfattande centralförbundet *Suomen Kalamiesten Keskusliitto* och *Suomen Metsästäjä- ja Kalastajaliitto*. Deras verksamhet styrs av jord- och skogsbruksministeriet via ett resultatstyrningsbrev riktat till *Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry*, som är takorganisation för de nämnda centralförbunden. I resultatstyrningsbreven för år 2003 och 2004 har ministeriet givit olika slags med fiske förknippade anvisningar och information åt förbunden och deras medlemsföreningar. I anslutning till detta har *Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö* med finansiering av miljöministeriet i miljöfostrande syfte utarbetat en handbok för fritidsfiskare.

Enligt 61 § 3 mom. i naturvårdslagen tillkommer besvärsrätt den vars rätt eller fördel saken kan röra. Begränsningarna i den allmänna fiskerätten inskränker medborgarnas grundrättigheter och därmed har *Uudenmaan Kalamiespiiri ry* och *Uudenmaan Erämiespiiri ry* besvärsrätt.

Enligt 71 § i lagen om fiske och 30 § 2 mom. i förordningen om fiske är inom ett fiskeområde verkamma regionala organisationer för tillvaratagande av fritidsfiskarnas intressen medlemmar i fiskeområdet och dessa organisationer har därmed besvärsrätt. Förbunden och dess medlemsföreningar tillämpar i sin verksamhet 1 § i lagen om fiske, som föreskriver att sådana åtgärder bör undvikas som kan inverka skadligt eller menligt på naturen och dess jämvikt.

Miljöcentralen har utfärdat bestämmelser om fiske av nyttofisk, fastän denna uppgift hör till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

Dessutom är *Suomen Kalamiesten Keskusliitto* passiv medlem i Finlands Naturskyddsförbund. Därför är *Uudenmaan Kalamiespiiri ry* och *Uudenmaan Erämiespiiri ry* också på denna grund sakägare i ärendet.

Nylands miljöcentral har gett ett utlåtande. Miljöcentralen har anfört att dess beslut i ärendet grundar sig på utförda naturinventeringar och andra uppgifter om området samt på terrängbesök. I fredningsbestämmelserna har beaktats naturvärdena i området och man har försökt säkerställa att dessa värden bevaras samt erbjuda möjligheter till ett ännu rikare

fågelliv. Det är nödvändigt att begränsa rörelsefriheten för att erbjuda arter som fiskgjusen och havsörnen en ostörd häckningstid. Fiskgjusen alternerar mellan flera boplatser och därför betyder ett obebott bo inte att fiskgjusen har försvunnit från naturskyddsområdet. Miljöcentralen har hänvisat till ett utlåtande av ringmärkningsbyrån vid Helsingfors universitets zoologiska museum och ansett att även utlåtandet visar att fiskgjusen fortfarande förekommer på naturskyddsområdet. För att havsörnen skall kunna sprida sig österut från västra Nyland måste det finnas fridfulla och obebyggda häckningsområden för den. Havsörnen häckar i ett naturskyddsområde i Ekenäs, där begränsningar i rörelsefriheten har säkrat arten en ostörd häckningstid.

X har gett en förklaring och yrkat att Arbetskrafts- och näringscentralens samt Uudenmaan Kalamiespiiri ry:s och Uudenmaan Erämiespiiri ry:s besvär lämnas utan prövning. Arbetskrafts- och näringscentralen har ändrat sina besvär i högsta förvaltningsdomstolen och Uudenmaan Kalamiespiiri ry och Uudenmaan Erämiespiiri ry har inte besvärsrätt i ärendet.

Arbetskrafts- och näringscentralen har gett ett genmäle. Arbetskrafts- och näringscentralen har anfört bland annat, att efter att den lämnade in sina besvär till Helsingfors förvaltningsdomstol, har den av det zoologiska museets ringmärkningsbyrå fått veta att fiskgjusen ändå inte häckar på området.

Uudenmaan Kalamiespiiri ry och *Uudenmaan Erämiespiiri ry* har gett ett genmäle.

X har givit in ytterligare utredning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

X:s yrkande om att Nylands Arbetskrafts- och näringscentral samt Uudenmaan Kalamiespiiri ry:s och Uudenmaan Erämiespiiri ry:s besvär skall lämnas utan prövning förkastas.

Förvaltningsdomstolens beslut upphävs till den del som det är fråga om nämnda beslut i högsta förvaltningsdomstolen och ärendet återförvisas till Helsingfors förvaltningsdomstol för ny behandling. Vid den nya behandlingen bör Uudenmaan Kalamiespiiri ry:s och Uudenmaan Erämiespiiri ry:s besvär prövas och vid behandlingen bör också beaktas den nya utredningen om fågelbeståndet på området.

Motivering

Bestämmelser om ändringssökande

Enligt 61 § 2 mom. i naturvårdslagen får besvär över ett beslut av en regional miljöcentral anföras hos länsrätten, numera förvaltningsdomstolen.

Enligt 61 § 3 mom. i naturvårdslagen tillkommer besvärsrätt den vars rätt eller fördel saken

kan röra. I andra ärenden än sådana som gäller ersättning tillkommer besvärsmätt även kommunen i fråga. I andra ärenden än sådana som gäller ersättning samt undantagslov som avses i 31 § och 48 § 2 mom. i nämnda lag tillkommer besvärsmätt även sådana registrerade lokala och regionala sammanslutningar vars syfte är att främja naturvärden eller miljövården.

Enligt 61 § 4 mom. i naturvårdslagen gäller beträffande besvär i övrigt förvaltningsprocesslagen.

Enligt 62 § 1 mom. i naturvårdslagen får besvär över beslut som länsrätten har fattat med stöd av denna lag anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 62 § 2 mom. i naturvårdslagen gäller beträffande besvärsmätten 61 § 3 mom. i nämnda lag. Om länsrätten har ändrat eller upphävt en myndighets beslut, har dock även den myndighet som fattat beslutet besvärsmätt.

Enligt 6 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen kan besvär över ett beslut anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. En myndighet har därtill enligt paragrafens 2 mom. besvärsmätt på grundval av stadgande i lag eller om besvärsmätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten skall bevaka.

Nylands arbetskrafts- och näringscentralers besvärsmätt

I 3 § i lagen om arbetskrafts- och näringscentralen bestäms om centralens uppgifter. Enligt 2 punkten i nämnda paragraf är centralens uppgift, enligt vad som stadgas särskilt, att genom att erbjuda finansierings-, utbildnings-, utvecklings- och andra tjänster främja gårdsbruket, fiskerinäringen och de landsbygdsnärningar som har samband med dem samt övervaka iakttagandet av de stadganden som gäller för dem.

Med hänsyn till sistnämnda lagrum och med beaktande av 61 § 4 mom. i naturvårdslagen och 6 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen har Nylands arbetskrafts- och näringscentral haft besvärsmätt i ärendet i Helsingfors förvaltningsdomstol, såsom förvaltningsdomstolen även har ansett.

Enligt 27 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen får ändringssökanden efter att besvärstiden löpt ut i ett anhängigt ärende framställa endast sådana nya yrkanden som baserar sig på ändringar i förhållandena eller på omständigheter som kommit till ändringssökandens kännedom först efter att besvärstiden löpt ut. Ändringssökanden får även yrka på att verkställigheten skall förbjudas eller framställa andra biyrkanden.

Arbetskrafts- och näringscentralen hade i sina besvär till förvaltningsdomstolen yrkat att pilkfiske skall tillåtas på naturskyddsområdets delområde C. Förvaltningsdomstolen har bifallit arbetskrafts- och näringscentralens besvär och upphävt miljöcentralens beslut till den del i miljöcentralens beslut har ställts sådana begränsningar, som förhindrar pilkfiske på isen på området C under tiden 1.11.-31.3.

Arbetskrafts- och näringscentralen har i högsta förvaltningsdomstolen yrkat att miljöcentralens beslut ändras så, att i 8 § i lagen om fiske avsett avgiftsbelagt handredskapsfiske och avgiftsfritt mete årligen förbjuds endast under perioden 15.4.-15.8. på delområdet C av naturskyddsområdet. Såsom grund för yrkandet har Arbetskrafts- och näringscentralen anfört de nyaste uppgifterna om fågelbeståndet på området. Enligt ett 3.3.2004 daterat utlåtande av ringmärkningsbyrån vid Helsingfors universitets zoologiska museum har fiskgjusen senast år 2001 fortplantat sig i ett bo på en liten ö i omedelbar närhet av ön Storramsjö. Ett fiskgjusepar har observerats på Storramsjö år 2002 och 2003, men häckning har inte verifierats.

Arbetskrafts- och näringscentralens yrkande baserar sig på omständigheter som kommit till Arbetskrafts- och näringscentralens kännedom först efter att ärendet varit anhängigt vid förvaltningsdomstolen. Med beaktande av den princip som framgår av i 27 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen bör Arbetskrafts- och näringscentralens besvär prövas.

Uudenmaan Kalamiespiiri ry:s och Uudenmaan Erämiespiiri ry:s besvärsmått

Uudenmaan Kalamiespiiri ry är medlem i Suomen Kalamiesten Keskusliitto - Finlands Fritidsfiskares Centralförbund ry. Uudenmaan Kalamiespiiri ry har enligt sina stadgar som syfte att - sammanföra de inom distriktets område verksamma fritids-, husbehovs-, rekreations- och sportfiskarföreningarna samt sammanslutningar som bedriver vård av fisk och fiskevattnen och som har rättskapacitet, - fungera såsom förbindande länk mellan de nämnda föreningarna och sammanslutningarna samt Suomen Kalamiesten Keskusliitto - Finlands Fritidsfiskares Centralförbund ry, - styra och övervaka utvecklingen av sportfisket, inklusive ungdomsverksamheten, vården av fiskevattnen, ökningen av fiskets produktivitet samt vårda fiskekulturen i samarbete med Suomen Kalamiesten Keskusliitto - Finlands Fritidsfiskares Centralförbund ry.

Uudenmaan Erämiespiiri ry har som syfte att verka som medlemsförening i Suomen Metsästäjä- ja Kalastajaliitto ry, som förbindelselänk mellan sina medlemsföreningar och - klubbar för jakt och fiske samt som regionalt centralorgan. Distriktet sträver efter att förverkliga nämnda mål och arbetar för att utveckla de allmänna förutsättningarna för fiskeri- och viltushållning inom sitt område.

Uudenmaan Kalamiespiiri ry och Uudenmaan Erämiespiiri ry är inte sådana i 61 § 3 mom. i naturvårdslagen avsedda sammanslutningar, vars syfte är att främja naturvården eller miljövården. Å andra sidan skall enligt 24 § 1 mom. i naturvårdslagen också det allmänna bästa beaktas när det prövas om ett naturskyddsområde skall inrättas på områden som tillhör enskilda. På det ifrågavarande området är det under alla tider av året förbjudet att fiska utan tillstånd av fastighetsägaren. Med beaktande av Uudenmaan Kalamiespiiri ry:s och Uudenmaan Erämiespiiri ry:s i stadgarna nämnda syften samt föreningarnas medlemskap i sina centralorganisationer, är föreningarna i 71 § i lagen om fiske avsedda, inom fiskeområdet verksamma organisationer för tillvaratagande av fritidsfiskarnas intressen. Med beaktande av föreningarnas nämnda uppgift och ställning berör Nylands miljöcentralens beslut föreningarnas rätt och fördel så, att de har besvärsmått i ärendet.

Slutsats

Då förvaltningsdomstolen inte har prövat Uudenmaan Kalamiespiiri ry:s och Uudenmaan Erämiespiiri ry:s besvär och då Nylands arbetskrafts- och näringscentral i högsta förvaltningsdomstolen har framlagt ny utredning, som Helsingfors förvaltningsdomstol inte har känt till, bör förvaltningsdomstolens beslut upphävas och ärendet återförvisas till förvaltningsdomstolen för ny behandling.

I ärendets avgörande har deltagit förvaltningsråden Esa Aalto, Lauri Tarasti, Marjatta Kaján, Kari Kuusiniemi och Jukka Mattila. Föredragande i ärendet var Petri Leinonen.