



Finlands förvaltning av storskarven – en komparativ analys ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv

Pro-gradu avhandling av

Markus Norrback

Pro-gradu avhandling i offentlig rätt

Handledare: Markku Suksi

Rättsvetenskap vid fakulteten för
samhällsvetenskap och ekonomi

Åbo Akademi

Hösten 2019



Markus Norrback

Förord

Detta arbete har inte kunnat utföras utan hjälp från flera olika parter i arbetets olika skeden. Jag vill passa på att tacka Ritva Kemppainen på Egentliga Finlands NTM-central som varit väldigt behjälplig med att söka fram material och även svara på frågor gällande tillståndprocessen i Finland. Då det gäller den svenska tillståndprocessen har jag fått ovärderlig hjälp gällande svenskt material av Ebba Henning-Planck och Per Risberg på Naturvårdsverket i Sverige. De har bägge svarat på otaliga frågor och bidragit med mycket kunskap. Då det gäller den danska tillståndprocessen vill jag rikta ett speciellt tack till Niels Jepsen på DTU Aqua i Danmark som bland annat bidragit med insyn i hur den danska tillståndprocessen fungerar i praktiken. Därtill vill jag rikta ett tack till Henrik Lykke Sørensen på Naturstyrelsen i Danmark som hjälpt till med danska tillståndsfrågor.

I övrigt tackar min handledare Markku Suksi, nära och kära samt alla andra som under processens gång hjälpt till med både stort och smått.

Närpes 15.10.2019

Markus Norrback

Abstrakt	
Universitet: Åbo Akademi	
Fakultet: Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi	
Ämne: Offentlig rätt	
Författare: Markus Norrback	
Arbetets titel: Finlands förvaltning av storskarven – en analys ur ett rättsvetenskapligt perspektiv	
Handledare: Markku Suksi	
<p>Storskarven är en fågel som väcker känslor och som engagerar eftersom dess närvaro kan åstadkomma synbara förändringar i närmiljön. Den omfattas, likt andra fåglar inom EU, av EU:s fågeldirektiv och är i enlighet med direktivet inte en jaktbar art och är sålunda fredad. I enlighet med artikel 9 i fågeldirektivet kan man ansöka om undantagslov från fredningsbestämmelserna för att till exempel förhindra allvarlig skada på fisk och fiskevatten.</p> <p>Den finländska förvaltningen av skarven som art har av många kritiserats för att vara byråkratisk och invecklad. Denna avhandling har som sitt huvudsyfte att ur en juridisk synvinkel ge en bild av hur den finländska förvaltningen är uppbyggd och hur den utvecklats.</p> <p>I avhandlingen har det gjorts en ingående analys det juridiska läget kring fredningen av skarven samt möjligheterna att ansöka om undantagslov från denna, både ur ett EU-rättsligt perspektiv och ur ett finländskt perspektiv. Därtill har beslutsfattandet gällande undantagslov granskats ingående genom analys av beslut, myndighetsanvisningar och rättspraxis.</p> <p>För att kunna bilda sig en uppfattning huruvida den finländska förvaltningen av storskarven avviker från andra EU-länder har gjorts en ingående komparativ jämförelse med läget i Danmark och Sverige. Valet av dessa länder har gjorts utgående från att Danmark är det land i Europas som har längst erfarenhet av att förvalta skarven, medan förvaltningskulturen och lagstiftningen i Finland och Sverige har stora likheter.</p> <p>På basen av analysen av den finländska förvaltningen och den komparativa analysen av läget i Sverige och Danmark går det att dra slutsatsen att det finns stora olikheter i förvaltningen mellan de tre länderna. Implementeringen av fågeldirektivet har skett på olika sätt i den nationella lagstiftningen. Detta har i sin tur i Sverige och Finland (där allmän besvärsmått tillämpas) lett till att rättspraxisen utvecklats åt olika håll. Därtill går det också att skönja en mera restriktiv tolkning i Finland där nationell lagstiftning och förvaltningskultur oftare utgjort grund för beslutsfattandet på bekostnad av unionsrätten. Dessutom präglas förvaltningen i Finland av långa behandlingstider och komplicerade beslut. I avhandlingen dras slutsatsen att Finland, i likhet med Sverige och Danmark, bör uppgöra en förvaltningsplan för storskarven på ett sådant sätt att planen kan ligga till grund för beslutsfattandet. Därtill är det skäl att se över lagstiftningen i Finland och överväga om undantagsgrunderna borde flyttas över från naturvårdslagstiftningen till jaktlagstiftningen, i likhet med Sverige och Danmark.</p>	
Nyckelord: Förvaltning, storskarv, Finland, Sverige, Danmark, EU-rätt	
Datum: 15.10.2019	Sidoantal: 124 + referenser och bilagor (55 sidor)

Tiivistelmä	
Yliopisto: Åbo Akademi	
Tiedekunta: Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta	
Aine: Julkinen oikeus	
Kirjoittaja: Markus Norrback	
Työn suomenkielinen nimi: Merimetsokannan hallinta Suomessa – oikeudellinen analyysi	
Ohjaaja: Markku Suksi	
<p>Merimetso on lintu, joka herättää tunteita, koska sen läsnäolo voi aiheuttaa näkyviä muutoksia lähiympäristössä. Merimetso, kuten muutkin EU:n linnut, kuuluu EU:n lintudirektiivin piiriin, jonka mukaan se ei ole metsästyslaji ja on näin ollen suojeltu. Lintudirektiivin 9. artiklan mukaan suojelusäännöksiin voidaan hakea poikkeuslupaa esimerkiksi kaloille ja kalavesille koituvien vakavien vahinkojen estämiseksi.</p> <p>Monet ovat arvostelleet Suomen merimetsokannan hallintaa byrokraattiseksi ja monimutkaiseksi. Tämän tutkielman päätavoitteena on kuvailla oikeudellisesta näkökulmasta, miten suomalainen hallinto on rakennettu ja miten sitä on kehitetty. Tutkielmassa on tehty perusteellinen analyysi merimetsojen suojelua koskevasta oikeustilanteesta ja mahdollisuuksista hakea poikkeuslupia sekä EU-oikeudellisesta että Suomen näkökulmasta. Lisäksi poikkeuslupia koskevaa päätöksentekoa on tutkittu perusteellisesti analysoimalla päätöksiä, hallinnollisia ohjeita ja oikeuskäytäntöä. Jotta voitaisiin muodostaa käsitys siitä, eroaako Suomen merimetsokannan hallinta muista EU-maista, sitä on verrattu perusteellisesti Tanskan ja Ruotsin tilanteisiin. Nämä maat on valittu sillä perusteella, että Tanskalla on Euroopan pisin kokemus merimetsojen hallinnasta, kun taas Suomen ja Ruotsin hallintokulttuurissa ja lainsäädännössä on paljon samaa.</p> <p>Suomen hallinnon analyysin sekä Ruotsin ja Tanskan tilanteiden vertailevan analyysin perusteella voidaan päätellä, että hallinnossa on suuria eroja kolmen maan välillä. Lintudirektiivi on pantu täytäntöön eri tavoin kansallisissa lainsäädännöissä. Tämä puolestaan on johtanut oikeuskäytännön kehittymiseen eri suuntiin Ruotsissa ja Suomessa (joissa sovelletaan yleistä valitusoikeutta). Suomessa voidaan myös havaita rajoittavampaa tulkintaa, kun kansallinen lainsäädäntö ja hallintokulttuuri ovat olleet useammin päätöksenteon perustana unionin oikeuden kustannuksella. Lisäksi pitkät käsittelyajat ja monimutkaiset päätökset ovat Suomen hallinnolle ominaisia. Tutkielman johtopäätös on, että Suomen pitäisi laatia merimetsan hallintasuunnitelma Ruotsin ja Tanskan tapaan siten, että sitä voidaan käyttää päätöksenteon perustana. Lisäksi on syytä tarkistaa Suomen lainsäädäntöä ja pohtia, pitäisikö poikkeuslupaperusteet siirtää luonnonsuojelulainsäädännöstä metsästyslainsäädäntöön, kuten Ruotsissa ja Tanskassa on tehty.</p>	
Avainsanat: Hallinto, merimetso, Suomi, Ruotsi, Tanska, EU-oikeus	
Päivämäärä: 15.10.2019	Sivut: 124 + viitteet ja liitteet (55 sivua)

Abstract	
University: Åbo Akademi	
Faculty: Faculty of Social Sciences, Business and Economics	
Subject: Public law	
Author: Markus Norrback	
Title: Finlands management of the Great Cormorant– an analysis from a legal point of view	
Supervisor: Markku Suksi	
<p>The Great Cormorant is a bird that evokes emotions and which engages because its presence can bring about visible changes in the local environment. It, like other birds in the EU, is covered by the EU Birds Directive and, in accordance with the directive, it is not a huntable species and is thus protected. In accordance with Article 9 of the Birds Directive, derogations may be applied for to prevent, among other things, serious damage to fisheries.</p> <p>The Finnish management of the Great Cormorant has been criticized for being bureaucratic and complicated. The main purpose of this thesis is to provide a picture of how the Finnish management is structured and how it, from a legal point of view, has evolved over the years. The thesis includes an in-depth analysis was made of the legal situation surrounding the protection of the cormorant and the possibilities of applying for derogations, both from an EU perspective and from a Finnish perspective. In addition, the decision-making regarding the derogation system has been thoroughly examined through analysis of derogations, government instructions and case law.</p> <p>In order to form an idea of whether the Finnish management of the Great cormorant differs from other EU countries, a thorough comparative comparison has been made with the situation in Denmark and Sweden. The choice of these countries has been made on the basis that Denmark is the country in Europe that has the longest experience of managing the cormorants, while the management culture and legislation in Finland and Sweden have great similarities.</p> <p>Based on the analysis of the Finnish management, and the comparative analysis of the situation in Sweden and Denmark, it can be concluded that there are great differences in the management between the three countries. The Birds Directive has been implemented in various ways in national legislation. This, in turn, has led to the development of case law that diverges in Sweden and Finland (where general appeal is possible). In addition, a more restrictive interpretation can be discerned in Finland, where national legislation and administrative culture more often forms the basis for decision-making at the expense of EU law. In addition, the management in Finland is characterized by long processing times and complicated derogations. The thesis concludes that Finland, like Sweden and Denmark, should draw up a management plan for the Great Cormorant in such a way that the plan can form the basis for the derogations. In addition, there is reason to review the legislation in Finland and consider whether the grounds for derogations should be transferred from the nature conservation legislation to the hunting legislation, which is the case in Sweden and Denmark.</p>	
Keywords: Government, Great Cormorant, Finland, Sweden, Denmark, EU-law	
Date: 15.10.2019	Pages: 124 + references and appendix (55 pages)

Innehåll

Förord	i
Abstrakt	ii
Tiivistelmä	iii
Abstract	iv
1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	5
1.3 Disposition, metod och material.....	6
2 Grunderna för skyddet av skarven inom EU – fågeldirektivet och habitatdirektivet	8
2.1 Fågeldirektivet och dess möjligheter till undantag	8
2.1.1 Möjligheter till undantag enligt fågeldirektivets artikel 9	9
2.2 Bakgrundsinformation till rådande riktlinjer och tolkningar inom EU gällande storskarven	10
2.3 Anvisningar på gemenskapsrättsnivå	12
2.3.1 EU-kommissionens tolkningsanvisning	12
2.3.2 Gynnsam skyddsnivå kontra upprätthållande av populationen	12
2.3.3 Ingen annan tillfredsställande lösning	13
2.3.4 Undantagsgrunder såsom allmän hälsa och säkerhet, flygsäkerhet, allvarlig skada på fiske, skog, vattendrag	14
2.3.5 Rapportering till EU-kommissionen i enlighet med fågeldirektivet....	16
3 Administrativa förvaltningsmässiga ramar i Finland gällande skarv	17
3.1 Lagstiftningen i Finland	17

3.2	Finlands förvaltningsplan.....	19
4	Miljöministeriets anvisningsbrev till NTM-centralerna	21
4.1	Anvisningsbrevet till miljöcentralerna år 2006.....	21
4.2	Anvisningsbrevet till närings-, trafik- och miljöcentralerna 2010.....	23
4.3	Miljöministeriets anvisningsbrev till NTM-centralerna 2016.....	24
5	Rättspraxis som har haft betydelse för utvecklingen kring förvaltningen av skarven i Finland	26
5.1	Allmänt om besvärsrätten enligt naturvårdslagen.....	26
5.2	Ett exempel på hur besvärsrätten tolkas enligt naturvårdslagen.....	27
5.3	Krav på stark bevisföring vid påvisande av allvarlig skada.....	29
5.4	Tolkning av förvaltningsprocesslagens 31 § med avseende på besvärens suspensiva verkan.....	34
5.5	Tolkning gällande annan tillfredsställande lösning.....	37
6	Behandlingstider gällande ansökningar om åtgärder gentemot skarv	40
6.1	Klagomål till justitiekanslern över långa behandlingstider vid Egentliga Finlands NTM-central.....	40
6.2	Justitiekanslerns avgörande.....	44
7	Storskarven i förhållande till naturskyddsområden i Finland	47
7.1	Tillståndsförfarande på och i närheten av naturskyddsområden.....	47
7.2	Det juridiska läget för undantag på Natura 2000-områden.....	49
7.3	Ett exempel på tolkningen kring Natura 2000-områden - fallet Storgrynnan	54
8	Analys av förvaltningen av skarven i Sverige	63
8.1	Inledning.....	63
8.2	Svensk lagstiftning.....	64
8.3	Tillstånd och tillståndsmyndighet.....	67
8.3.1	Tillståndsmyndighet.....	67
8.3.2	Ansökningshandlingar och beslut.....	69

8.4 Svenska förvaltningsplaner	70
8.4.1 Nationell förvaltningsplan 2002	70
8.4.2 Nationell förvaltningsplan 2014	72
8.4.3 Regionala planer	76
8.5 Svensk rättspraxis med avseende på skarven	77
8.5.1 Inledning	77
8.5.2 Rättslig prövning av begreppet allvarlig skada.....	77
8.5.3 Likställande av underarterna <i>Carbo</i> och <i>Sinensis</i>	80
8.5.4 Fallet Snöholmen	82
8.5.5 Exempel på forskningsresultats påverkan på rättspraxis	87
9 En analys av Danmarks förvaltning av skarven	92
9.1 Inledning.....	92
9.2 Dansk lagstiftning	93
9.3 Tillstånd och tillståndsmyndighet	96
9.4 Danska förvaltningsplaner.....	98
9.4.1 Den första förvaltningsplanen 1992.....	98
9.4.2 Förvaltningsplan 2002	99
9.4.3 Förvaltningsplan 2009	101
9.4.4 Förvaltningsplan 2016 - 2020	102
10 Jämförelse mellan förvaltningen av skarv i Finland, Sverige och Danmark	105
10.1 Skillnader i utformningen av förvaltningen	105
10.2 Lagstiftningen en avgörande faktor.....	109
10.3 Tolkning av unionsrätten och kommissionens anvisning samt nationella anvisningar	111
11 Sammanfattning	116
Referenser	125
Rättsfall, lagrum och genomgångna tillstånd	131

Genomgångna tillstånd	134
Förkortningar	136
Bilaga 1: Tabell över finländska ansökningar och beslut	137
Bilaga 2: Presentation av tillståndsansökan via virk.dk	138
Bilaga 3: Exempel på svensk ansökningsblankett	142
Bilaga 4: Exempel på danskt beslut gällande åtgärder gentemot skarv	144
Bilaga 5: Exempel på finskt beslut gällande åtgärder gentemot skarv	145
Bilaga 6: Exempel på svenskt beslut gällande åtgärder gentemot skarv	165

*(Gällande bifogade bilagor bör påpekas att personuppgifter, såsom namn, adress och kontaktuppgifter har tagits bort ur bilagorna, men i övrigt är bilagorna i originalversion.)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den snabba tillväxten av häckande storskarv skapar kontroverser runtom i Europa, så även i Finland. I Finland förekommer två underarter av storskarv (*Phalacrocorax carbo*), men endast underarten *Phalacrocorax carbo sinensis* häckar i vårt land, medan underarten *Phalacrocorax carbo carbo* flyttar via vår kust på våren för att häcka vid den nordnorska kusten och flyttar söderut igen till hösten. Hädanefter avses med ordet skarv enbart underarten *Phalacrocorax carbo sinensis*, även kallad mellanskarv på svenska, om inget annat nämns i texten. Skarven var utrotningshotad i Europa ännu på 1960-talet och antalet häckande par uppgick till mindre än 5000 par i Västeuropa och därför var det också naturligt att den som art upptogs i EU:s fågeldirektiv från år 1979 (gällande direktiv är Rådets direktiv 2009/147/EG, hädanefter fågeldirektivet). Arten hade även före den upptogs i fågeldirektivet fredats i flera dåvarande EG-länder. Ur nordisk synvinkel kan konstateras att skarven försvann från Östersjön i slutet av 1800-talet på grund av den förföljelse den blev utsatt för, men återkom till Danmark 1938 och till Sverige 1948.¹

Skarvens återetablering i Finland som häckande art inleddes 1996 då den första kolonin med tio häckande par etablerade sig i Ekenäs. På grund av Finlands nordostliga läge var landet ett av de sista länderna i Europa där skarven etablerade sig. Vid den senaste paneuropeiska inventeringen som gjordes år 2012 häckade 170 000 storskarvspar inom EU.² I de nordiska EU länderna, Danmark, Finland och Sverige häckade totalt 85 000 par vilket innebar att 50 % av den häckande populationen av storskarv fanns i de tre nordiska EU-länderna.

¹ Höglund, 2015, s. 6.

² Bregnballe, T., Lynch, J., Parz-Gollner, R., Marion, L., Volponi, S., Paquet, J-Y. & van Eerden, M.R. (eds.) 2013, s. 8.

Skarven som art är speciell på många sätt och dess leverne gör att det lokalt och regionalt uppstår konflikter mellan skarven och de som drabbas av den. Skarven är en kolonihäckande fågel, vilket gör att dess inverkan på omgivningen är koncentrerad rent geografiskt. År 2018 fanns totalt 49 kolonier i Finland och dessa fördelade sig på 85 öar vars totala yta uppgick till 65 ha och sålunda bebodde skarven 0,3 % av ca 34 000 öar i den finländska skärgården.³ Samtidigt måste ändå påpekas att påverkan på omgivningen blir större där den väljer att slå sig ner. Skarven kan åstadkomma synbara förändringar i närmiljön vid sina kolonier eftersom dess avföring gör att träd och växter dör ut vilket gör att dess kolonier upplevs som kusliga med döda träd samt strandklippor täckta av vit illaluktande avföring.

Skarven uppnår könsmogen ålder vid ca två år ålder och kan bli relativt långlivad, upp till 24 år.⁴ Gällande sin föda är skarven en sann opportunist och äter så gott som alla typer av fisk inom dess födoområde, vanligen i storlekar upp till 25 cm, men den kan även äta större fiskar och det är närmast gapstorleken som avgör hur stora fiskar den maximalt kan äta. Resultat av forskning visar att skarvars föda varierar mellan områden att och de byter föda över tid, förmodligen som ett resultat av ändrat fiskbeteende men det kan också bero på att skarvar aktivt väljer föda beroende på behov.⁵ Skarven äter i snitt 0,4-0,5 kg fisk per dag och individ och fiskar normalt inom en radie på ca 20 km, men ibland även inom en radie på upp emot 40 km.⁶ Detta gör att skarven är ett problem främst för det kustnära fisket i Finland i och med att den konkurrerar om samma fiskeresurser, men även för att den åsamkar skador på fisk (genom att den skadar fisk som inte senare går att sälja kommersiellt) och orsakar skador på fiskebragder.

Det starka skyddet av storskarven har varit mycket framgångsrikt vilket inneburit att arten har ökat kraftigt i så gott som hela Europa och så även i Finland. Sedan 1996 då

³ https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta

⁴ <http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/faq.htm>

⁵ Ovegård, 2017, s. 42.

⁶ Skarvsamarbetsgruppen i Österbotten och Mellersta Österbotten (2017), s. 12.

arten första gången häckade i Finland, har de då 10 häckande paren ökat stadigt i antal, och år 2018 häckade ca 26 700 par i Finland.⁷

I och med att skarven ökat kraftigt inom hela EU så togs den år 1997 bort från bilaga 1 i fågeldirektivet⁸, dvs. listan över de arter som kräver särskilt skydd och för vilka skyddsområden ska inrättas. Skarven är dock alltså fredad inom EU och på EU-nivå regleras förvaltningen av skarv av fågeldirektivets stadganden, men någon all-europeisk förvaltningsplan har ändå inte gått att åstadkomma, vilket i praktiken har betytt att hanteringen av skarvproblematiken reglerats nationellt.

Även om den nationella förvaltningen av skarven som art har utgått från fågeldirektivet har det trots allt inneburit att förvaltningen av skarven sett olika ut i varje land eftersom det även tillämpats nationell lagstiftning och praxis. Trots påtryckningar från olika intressenter har skarven ej heller flyttats till fågeldirektivets bilaga 2 som listar de jaktbara arterna.

Nationellt skyddas skarven i medlemsländernas lagstiftning på basen av det bindande fågeldirektivet och i Finland verkställs EU:s fågeldirektiv genom naturvårdslagen (1096/1996). Eftersom skarven i fågeldirektivet inte överförts till bilaga 2 så listas skarven inte heller i jaktlagen (615/1993) över de jaktbara arterna. Skarven som art är sålunda inte jaktbar, men om den orsakar allvarlig skada kan, i enlighet med fågeldirektivet och naturvårdslagen, tillstånd beviljas för åtgärder gentemot den fridlysta skarven för att förhindra allvarlig skada på till exempel fiskevatten. Detta är samtidigt grunden till en konflikt mellan olika intressenter där det råder stora motsättningar och där konflikterna tar sig olika uttryck.

⁷ [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Merimetsokamassa_enaava_vain_lievaa_kasvu\(47529\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Merimetsokamassa_enaava_vain_lievaa_kasvu(47529))

⁸ Rådets direktiv 2009/147/EG (79/409/EEG) av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.



Bild 1. Exempel på konflikter och dess mediala genomslag. På den ena bilden syns en skarv upphängd i en vägs skylt år 2017 i Närpes (foto: Markus Norrback). Händelsen fick stort massmedialt genomslag även på riksnivå och ledde bland annat till en polisanmälan för brott mot naturskyddslagen och visar samtidigt tydligt på den konflikt som skarven orsakar mellan olika intressen (I detta fall uppenbart konflikten mellan fisket och skarven). Därtill hängdes skarvar upp i minst två andra trafikskyltar i Österbotten. Den andra bilden visar en mera humoristisk tolkning av debattklimatet på basis av de skrivelser som uppstod som ett resultat av de upphängda skarvarna i Österbotten. (Publicerad med tillstånd © Kim's Comics/Crowntown comics)

Därtill träter forskare sinsemellan om huruvida skarven orsakar en allvarlig skada eller ej och i detta fall har till exempel finländska forskare inom Naturresursinstitutet LUKE tagit ställning för att skarven inte orsakar allvarlig skada.⁹ Skarven är skyddad enligt fågeldirektivet och det är upp till de nationella myndigheterna att förverkliga detta skydd samtidigt som man måste se till olika parter intressen. Detta har lett till att

⁹ Jämför forskningen: S. Hansson m.fl. Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds, 2017, med O Heikinheimo m.fl. Comment to Hansson, S. et al. (2017): “Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds”, with special reference to cormorants, perch, and pikeperch. Det ena forskarteamet, Hansson m.fl. hävdar att skarven orsakar allvarlig skada medan det andra teamet, O Heikinheimo m.fl. anser att skadan är försumbar.

förvaltningen kring skarven utvecklats och tagit olika riktningar vartefter tiden gått, men samtidigt kvarstår problematiken eftersom skarven fortsättningsvis ökar i antal och de som berörs av skarven upplever i flera fall att även skadorna ökar.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Syftet med detta arbete är att grundligt analysera den finländska förvaltningen av skarven som art ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv där den nationella hanteringen av skarven som art analyseras i förhållande till den europeiska reglering som finns på området.

För arbetet centrala forskningsfrågor är:

1. Hur är den finländska förvaltningen av skarven som art uppbyggd med utgångspunkt i nationell och gemenskapsrättslig lagstiftning och hur har den fungerat?
2. Varför anses finländsk tolkning av EU:s fågeldirektiv och andra gemenskapsrättsliga direktiv och anvisningar förhållandevis strikt, i första hand med avseende på skarven, och hur har denna tolkning uppkommit?
3. Hur förhåller sig Finlands förvaltning av skarven till de andra nordiska EU-ländernas motsvarande förvaltning och tolkning av gemensamma EU-direktiv och anvisningar?
4. Vad kunde göras för att få till en effektivare och mera enhetlig förvaltning av skarven som art?

För att få en bättre förståelse av den finländska förvaltningen har jag också valt att göra en komparativ studie med de andra nordiska EU-länderna nämligen Danmark och Sverige. Att valet föll på dessa länder hänger ihop med det faktum att framför allt Sverige och Finland har en liknande förvaltningskultur och förvaltningstradition vilket gör det relevant i sammanhanget att analysera även Sveriges förvaltning av storskarven i relation till de gemensamma EU-direktiven. Därtill var Danmark ett av de första länder i Europa där skarvens kraftiga expansion inleddes vilket gjort att Danmark var ett av de första länderna där en förvaltning av skarven som art blev aktuell. Detta har gjort att

man i Danmark under de senaste dryga 30 åren byggt upp en förvaltning för att kunna reglera olika aspekter i skarvfrågan. Därtill kan sägas att det är relevant att göra en komparativ jämförelse mellan dessa länder eftersom det i gällande myndighetsanvisningar från Miljöministeriet sägs att man inom den finländska förvaltningen gällande skarven bör ta i beaktande andra Östersjöländers erfarenheter och praxis. Därtill finns över 50 % av den häckande populationen av skarv i Östersjöområdet inom dessa tre länder vilket innebär att ländernas tolkning av fågeldirektivet är central för förvaltningen av skarven, men samtidigt innebär det även att länderna bär ett större ansvar för skyddet av skarven.

Då det gäller den finländska förvaltningen av skarven bör noteras att landskapet Åland inom ramen för sin självstyrelse drar upp egna riktlinjer gällande hanteringen av skarven. Inom ramen för detta arbete kommer inte Ålands förvaltning av skarv att behandlas desto mera ingående.

1.3 Disposition, metod och material

Detta arbete är skrivet utifrån den rättsdogmatiska metoden och materialet som använts är gällande lag, myndighetsanvisningar samt förvaltnings- och rättspraxis på området. De rättsfall som redogörs för i kapitel 5 har valts eftersom de haft en avgörande inverkan på hur Finlands förvaltning av skarven har byggts upp och utformats genom åren eller för att de kan påvisa en nationell tolkning av fågeldirektivet. De samma gäller de svenska rättsfall som redogörs för i kapitel 8.5.

Det kan konstateras att rättslitteratur på just skarvproblematiken ur nationell synvinkel till stor del saknas varför det som grundmaterial har använts olika statliga planer och rapporter samt annat icke juridiskt bindande material av anvisningskaraktär. Därtill har samtliga finländska beslut gällande skarv mellan åren 2015 och 2018 gått igenom för att skribenten ska kunna bilda sig en uppfattning om hur Finlands skarvförvaltning fungerat i praktiken. Vissa av dessa tillstånd kommer att kommenteras i detta arbete eftersom de innehåller relevant information för förvaltningsförfarandet.

Markus Norrback

För den jämförande delen som behandlar förvaltningen av storskarven i Sverige och Danmark kan tilläggas att tillstånd från motsvarande tidsperiod har gåtts igenom, dock ej samtliga. Därtill har de bägge ländernas rättspraxis på området samt andra myndighetsanvisningar utgjort en grund för detta arbete.

2 Grunderna för skyddet av skarven inom EU – fågeldirektivet och habitatdirektivet

2.1 Fågeldirektivet och dess möjligheter till undantag

Europaparlamentets och rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar (2009/147/EG) eller kortfattat fågeldirektivet, skyddar samtliga naturligt förekommande fågelarter inom EU och medlemsländerna är skyldiga att upprätta ett skyddssystem för att se till att arterna bevaras. Förutom fågeldirektivet skyddas skarven även av stadganden i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, framledes benämnt habitatdirektivet. Skarven var tidigare upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet, med regel om upprättande av särskilda skyddsområden, men denna status ändrades i och med att skarven togs bort från denna bilaga år 1997. Detta skedde som en följd av påtryckningar från fiskare och samtidigt kan konstateras att skarven var den första art som någonsin flyttats bort från listan.¹⁰ I fågeldirektivets bilaga 2 ingår arter som kan omfattas av jakt under vissa förutsättningar och som medlemsländerna kan reglera, men skarven överfördes inte till bilaga 2, vilket betyder att det inte är möjligt att besluta om allmänna jakttider eller någon form av licensjakt.

Det kan dock påpekas att i artikel 2 i fågeldirektivet stadgas:

”Medlemsstaterna skall, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.”

Sålunda kan konstateras att medlemsländerna vid upprätthållandet av fågelpopulationerna ska beakta ekonomiska krav och rekreationsbehov vilket kan sägas ge en socioekonomisk dimension då det gäller förvaltningen av fredade arter.

¹⁰ Krämer 2003, s. 187

2.1.1 Möjligheter till undantag enligt fågeldirektivets artikel 9

Trots att en fågelart är fredad och ej heller finns listad i bilaga 2 över de jaktbara arterna, kan medlemsländerna bevilja undantag från fredningen i enlighet med artikel 9.

I artikel 9 i fågeldirektivet stadgas följande:

”1. Medlemsstaterna får, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från bestämmelserna i artiklarna 5, 6, 7 och 8 av följande anledningar:

- a)
 - hänsyn till människors hälsa och säkerhet.
 - hänsyn till flygsäkerheten.
 - för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten.
 - för att skydda flora och fauna.
- b) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta.
- c) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

2. I undantagen skall anges:

- vilka arter som berörs av undantagen,
- vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,
- villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,
- den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem,
- den kontroll som kommer att ske.

3. Varje år skall medlemsstaterna till kommissionen lämna en rapport om genomförandet av denna artikel.

4. På grundval av den information som finns tillgänglig för kommissionen och särskilt den information som erhållits enligt punkt 3, skall kommissionen alltid säkerställa att följderna av dessa undantag inte är oförenliga med detta direktiv. Den skall vidta lämpliga åtgärder i detta syfte.”

Sålunda finns det möjligheter att genom undantagsförfarande på nationell nivå tillämpa en begränsad reglering av en art, närmast med hänsyn till de fyra villkorsgrunder som listas under artikel 9, punkt 1a. Därtill kan konstateras att fågeldirektivet, i enlighet med punkt tre ovan, ålägger medlemsländerna att retroaktivt årligen rapportera vilka åtgärder som har vidtagits. Sålunda ålägger inte fågeldirektivets artikel 9 någon prövningsrätt åt EU:s institutioner före åtgärder utförs, men kommissionen kan retroaktivt konstatera att åtgärderna som vidtagits inte följt fågeldirektivet och kan då vidta åtgärder (se exempel i kapitel 8.4). Därför kan konstateras att det är upp till de nationella myndigheterna att tolka och implementera EU:s fågeldirektiv då det gäller

beviljande av undantag i enlighet med artikel 9 i fågeldirektivet. Det kan redan nu konstateras att det i artikel 9 saknas en sådan socioekonomisk undantagsgrund som åsyftas i artikel 2 nämligen att medlemsländerna ska skydda fågelarter även med beaktande av ekonomiska intressen och rekreationsbehov.¹¹

2.2 Bakgrundsinformation till rådande riktlinjer och tolkningar inom EU gällande storskarven

Europaparlamentet tog ställning till skarvpopulationens utveckling år 2008 då man gav en resolution om utarbetandet av en europeisk förvaltningsplan för skarvar för att minska skarvarnas allt större inverkan på fiskebestånden, fisket och vattenbruket.¹² Parlamentet konstaterade i resolutionen att bestånden av skarv har vuxit snabbt inom Europeiska unionen, och under de senaste 25 åren har den totala populationen tjugofaldigats till uppskattningsvis 1,7–1,8 miljoner fåglar och i många medlemsstater kan man påvisa bestående skador på vattenbruket och bestånden av en mängd arter vild fisk i inlandsvatten och vid havskuster. Därtill konstaterades att det saknas tillräcklig bilateral och multilateral samordning på det vetenskapliga och administrativa planet inom EU.

Europaparlamentet uppmanade kommissionen och medlemsstaterna att ta fram uppgifter om skarvarnas totalpopulation i Europa och beståndens sammansättning, fertilitet och mortalitet. För att påbörja detta arbete uppmanade parlamentet kommissionen att upphandla och finansiera ett vetenskapligt projekt som skulle inventera skarvpopulationen i Europa. Därtill uppmanade parlamentet kommissionen att presentera en europeisk samordnad plan i flera nivåer för förvaltning av skarvbestånden. Förutom att ta fram en pan-europeisk förvaltningsplan uppmanade parlamentet kommissionen att omgående ge en tydlig definition av begreppet ”allvarlig skada” i artikel 9.1 a i fågelskyddsdirektivet, så att tolkningen blir enhetlig samt att ta fram en

¹¹ Jans & Vedder 2008, s. 453.

¹² Europaparlamentets resolution av den 4 december 2008 om utarbetandet av en europeisk förvaltningsplan för skarvar för att minska skarvarnas allt större inverkan på fiskebestånden, fisket och vattenbruket P6_TA(2008)0583.

mer generell vägledning om vilken typ av undantag som är tillåtna enligt artikel 9.1 i fågelskyddsdirektivet.

Arbetet med att definiera begreppet allvarlig skada i förhållande till skarven och därtill ta fram en generell vägledning resulterade i kommissionens tolkningsanvisning ”Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive” vilken presenteras närmare i följande avsnitt. Därtill innebar resolutionen att kommissionen startade projektet CorMan som syftade till att ge en så heltäckande bild som möjligt av skarvens utbredning i Europa och att överskådligt presentera detta arbete i en gemensam webbportal.¹³ Inom ramen för projektet CorMan gjordes också europeisk inventering av skarven i Europa.¹⁴

Arbetet med att ta fram en europeisk förvaltningsplan har till dags dato dock inte burit frukt. Detta beror dels på att medlemsstaterna inte velat ge över beslutsmakten i frågan till EU-nivån, dels på det inte finns någon mekanism med vilken kommissionen kan tvinga medlemsstater att ta till åtgärder vilket gör att syftet med en gemensam plan inte kan förverkligas.¹⁵

EU-kommissionen har år 2016 gjort en utvärdering av fågel- och habitatdirektiven och har konstaterat att regelverket är proportionerligt och ändamålsenligt och ger önskat resultat och att det inte är orsak att göra ändringar i direktiven.¹⁶ Gällande skarven konstaterar kommissionen än en gång att skador som skarven orsakar hanteras bäst genom det undantagsförfarande som både fågel- och habitatdirektiven tillåter.

¹³ EU:s portal kring skarvfrågor: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/home_en.htm

¹⁴ Bregnballe, T., Lynch, J., Parz-Gollner, R., Marion, L., Volponi, S., Paquet, J.-Y., Carss, D.N. & van Eerden, M.R. (eds.) 2014.

¹⁵ Nordberg 2018, s. 39 - 40.

¹⁶ Europeiska kommissionen, Commission staff working document, fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives), SWD(2016) 472 final, Bryssel 16.12.2016.

2.3 Anvisningar på gemenskapsrättsnivå

2.3.1 EU-kommissionens tolkningsanvisning

För att underlätta tolkningen för medlemsländerna av fågeldirektivets artikel 9 med avseende på skarv har EU-kommissionen sammanställt ett vägledande dokument i form av ”Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive” vilket gavs ut år 2013.¹⁷ Dokumentet är inte juridiskt bindande utan är avsett att fungera som stöd för myndigheter och organisationer för att till exempel tolka begreppen ”allvarlig skada”, ”skydd av flora och fauna” samt att det ”inte finns någon annan tillfredsställande lösning”. Även om dokumentet inte har någon formell juridisk status, och det är upp till EU-domstolen att stå för tolkning av fågeldirektivet, har det i flera rättsfall som fått sitt avgörande i Finland, men även i Sverige efter 2013 hänvisats till tolkningsanvisningen i motiveringarna till domarna. Detta innebär att det vägledande dokumentet i praktiken har tillskrivits en viss tyngd i rättspraxis.

2.3.2 Gynnsam skyddsnivå kontra upprätthållande av populationen

Målet med fågeldirektivet och habitatdirektivet är att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus eller en gynnsam skyddsnivå för de arter och naturtyper som ska skyddas (begreppet gynnsam skyddsnivå används i finsk lagstiftning, se närmare naturvårdslagens 5 §). Gynnsam bevarandestatus är ett begrepp som har sitt ursprung i habitatdirektivet men som dock inte egentligen finns i fågeldirektivet. (se närmare förklaring i kapitel 3.1) I artikel 1 i habitatdirektivet konstateras att ”med bevarandestatus för en art avses summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer”.

En arts bevarandestatus anses gynnsam när (i enlighet med habitatdirektivets artikel 1 i):

¹⁷ Dokumentet är engelskspråkigt och finns inte i översatt version – eventuella översättningar ur dokumentet är skribentens egna.

1. uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,
2. artens naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
3. det finns och sannolikt kommer att fortsätta finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

Då det gäller fågeldirektivet sägs egentligen enbart att medlemsländerna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i fågeldirektivet.

I kommissionens tolkningsanvisning konstateras att skarvstammen har vuxit kraftigt och att den numera anses vara livskraftig med hänseende till utbredning och storlek.¹⁸ Med andra ord konstateras att stammen uppnått en gynnsam bevarandestatus även om så inte sägs med samma ord som finns i habitatdirektivet. I en bedömning gjord 2004 av BirdLife international på uppdrag av bland andra kommissionen, konstaterades att skarven uppnått gynnsam bevarandestatus inom EU.¹⁹ Med avseende på skarv används begreppet gynnsam skyddsnivå olika i de olika medlemsländerna.

2.3.3 Ingen annan tillfredsställande lösning

Syftet med ett undantag från fågeldirektivet i enlighet med tolkningsanvisningen får inte vara att minska den totala populationen, i stället ska det vara för att förhindra allvarlig skada eller för att skydda djur och växter. Syftet med beviljande av undantag får inte heller vara att eliminera alla skarvar i ett område utan istället ska ett undantag primärt minska antalet skarvar i proportion till den allvarliga skada de orsakar. Vidare sägs i tolkningsanvisningen att detta inte hindrar att skarven skräms bort från ett helt område där den häckar eller fiskar.²⁰

¹⁸ Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 6.

¹⁹ Birdlife International, 2004, s. 29.

²⁰ Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 15.

I fågeldirektivets artikel 9, punkt 1, sägs att före undantag kan beviljas måste det konstateras att det för att lösa problemet inte finns någon annan tillfredsställande lösning. Enligt tolkningsdirektivet innebär detta att myndigheten som beviljar tillstånd måste möta två kriterier:

1. Finns det några andra lösningar?
2. Om så, kommer dessa lösningar att kunna lösa problemet?

Detta innebär också att myndigheten som beviljar tillstånd bör analysera vilka andra eventuella lösningar som kunde finnas och om dessa lösningar skulle kunna lösa problemet. Om svaret på bägge frågor är nekande är det möjligt att bevilja undantag i enlighet med artikel 9.

2.3.4 Undantagsgrunder såsom allmän hälsa och säkerhet, flygsäkerhet, allvarlig skada på fiske, skog, vattendrag

Ett av de mera centrala begreppen för att kunna tillämpa undantagsförfarande i enlighet med fågeldirektivets artikel 9 samt tolkningsanvisningen är att det bör kunna gå att påvisa en allvarlig skada. Allvarlig skada kan inträffa på fiske, skog eller vattendrag. Då det gäller allvarlig skada på fiske sägs i tolkningsanvisningen att fågeldirektivet inte tar ställning till enbart yrkesfiske utan begreppet skada på fiske innefattar till exempel även skada på fiskevatten där det enbart förekommer fritidsfiske.²¹

Villkoren för att det är fråga om ”allvarlig skada” på fisket uppfylls i regel enligt tolkningsanvisningen då:

- ett betydande antal skarvar aktivt söker föda på ett område,
- fiskbeståndets struktur och kombinationen av olika fiskarter antyder att de födosökande fåglarna sannolikt orsakar minskade fiskfångster eller skador på fisk och således påverkar fisket på ett skadligt sätt,

²¹ Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 9

- andra faktorer inte kan anses vara sannolika för att ha orsakat allvarlig skada på fiskbestånden i området.

Allvarlig skada anses förekomma endast om alla tre ovannämnda faktorer uppfylls samtidigt.²² I tolkningsanvisningen sägs dock att det med hänsyn till att skarven kan utarma en fiskpopulation på kort tid bör man tolka begreppet allvarlig skada på ett mera pragmatiskt sätt genom till exempel hörande av oberoende expertis. Därtill konstateras att undantag i enlighet med artikel 9 inte enbart är avsedda att förhindra en allvarlig skada som redan uppkommit utan även att förhindra en allvarlig skada som ännu inte har skett, om det med erfarenhet av tidigare erfarenheter är sannolikt att en allvarlig skada kommer att inträffa om åtgärder inte vidtas.²³ På denna punkt kan det redan nu sägas att det finns skiljelinjer mellan kommissionens tolkningsanvisning och den finländska praxisen vilket visas närmare i bland annat kapitel 5.3.

Då det gäller allvarlig skada på skog innehåller inte tolkningsanvisningen särskilt detaljerad information utan det sägs enbart att allvarlig skada på skog uppkommer främst då skogen inte längre kan utnyttjas i kommersiellt syfte.²⁴ I praktiken innebär detta att det bör vara till exempel en större holme eller ett större skogsområde som kan avverkas och som är hotat av skarvens häckning. Gällande icke avverkningsbara skogar konstaterar kommissionen att det kan vara svårt att påvisa en uppstådd skada.

Med allvarlig skada på vattendrag avses andra vattendrag som inte primärt används för fiske. Sådana vattendrag kan till exempel vara där badstränder skulle kunna bli utsatta för försämrad vattenkvalitet till följd av skarvens avföring. Om vattendraget används som vattentag bör man i första hand använda sig av undantag gällande allmän säkerhet eller folkhälsa.

²² Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 10

²³ Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 11

²⁴ Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 12

Förutom allvarlig skada utgörs övriga undantagsgrunder enligt artikel 9 av skydd av allmän hälsa och säkerhet, skydd av flygsäkerheten samt skydd av flora och fauna. Det kan i detta sammanhang påpekas att det har visat sig vara överlägset vanligast att med avseende på skarven åberopa undantagsgrunder såsom allvarlig skada på fiske och fiskevatten.

2.3.5 Rapportering till EU-kommissionen i enlighet med fågeldirektivet

Som tidigare nämnts ska de länder som använt sig av undantagssystemet årligen rapportera till kommissionen om utförda åtgärder. Sålunda krävs ingen förhandsgranskning av kommissionen gällande beviljandet av undantag. Numera finns ett centraliserat elektroniskt system för rapportering till kommissionen gällande användande av undantag, nämligen HABIDES-systemet.²⁵ Syftet med rapporteringen är att kunna följa med läget för skarven inom EU så att de beviljade undantagen inte äventyrar artens gynnsamma skyddsnivå.

²⁵ HABIDES är en förkortning av HABitats and BIRds directives DERogation System.

3 Administrativa förvaltningsmässiga ramar i Finland gällande skarv

3.1 Lagstiftningen i Finland

Fågeldirektivet och habitatdirektivet implementeras i första hand i Finland genom naturvårdslagen som trädde ikraft 1.1.1997 som en följd av EU-inträdet 1995 vilket samtidigt innebar att Finland förband sig att följa fågel- och habitatdirektiven. I rättslig mening är fågeldirektivet och habitatdirektivet inte tvingande lagstiftning, utan direktiv med målsättningar, och implementeringen av direktiven sker genom nationell lagstiftning. Detta har samtidigt inneburit att direktiven implementerats olika i medlemsländerna även om grunderna är de samma.

Då det uttryckligen gäller förvaltningen av skarv är det i huvudsak naturvårdslagen som ska tolkas, men eftersom det handlar om myndighetsutövning är även allmän förvaltningslagstiftning, såsom förvaltningslagen (434/2003) och förvaltningsprocesslagen (586/1996), central vid behandlingen av undantagstillstånd för åtgärder gentemot skarv. De bestämmelser i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen som är relevanta för förvaltningen behandlas längre fram.

Enligt bestämmelser i naturvårdslagens sjätte kapitel är alla fåglar och däggdjur, med undantag av vilt och icke fredade djur, fridlysta. De djur och fåglar som är vilt och icke fredade djur och fåglar listas i jaktlagens (515/1993) 5 §, enligt vilket till exempel korp (inom renskötselområdet), kråka, skata, kaja, gråtrut, havstrut, tamduva och björktrast är icke fredade fåglar. Eftersom skarven inte återfinns bland de icke fredade fåglarna och ej heller bland viltfåglarna är den, enligt naturvårdslagens 38 §, en fredad art och enligt naturvårdslagens 39 § är det förbjudet att störa, döda eller fånga fredade djur, liksom att förstöra ägg och bon.

Då det gäller den administrativa förvaltningen av skarven regleras detta i naturvårdslagens 49 §. I nämnda lagrum stadgas följande:

”Det är förbjudet att förstöra och försämra platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga IV (a) till habitatdirektivet förökar sig och rastar...

Detsamma gäller de fåglar som nämns i artikel 1 i fågeldirektivet, med de undantag som följer av artikel 6.2 och 6.3 i direktivet.”

I mom. 3 i naturvårdslagens 49 § stadgas att:

”Närings-, trafik- och miljöcentralen kan i enstaka fall ge tillstånd att avvika från förbudet i 1 mom. samt till den del som berör djur- och växtarter i 2 mom. från förbuden i 39 §, 42 § 2 mom. samt 47 § 2 och 5 mom. på de grunder som nämns i artikel 16.1 i habitatdirektivet. När det gäller fåglar som avses i artikel 1 i fågeldirektivet kan undantag på motsvarande sätt beviljas på de grunder som nämns i artikel 9 i fågeldirektivet.”

Begreppet gynnsam skyddsnivå (eller gynnsam bevarandenivå) gällande habitatdirektivet har redogjorts för i kapitel 2.3.1 och begreppet finns implementerat i naturvårdslagen i och med att det i 5 § 3 mom. fastställs att:

”Skyddsnivån för en art är gynnsam då arten på sikt kan bibehålla sin livskraft i sin naturliga omgivning.”

Den nationella tolkningen av en gynnsam skyddsnivå är sålunda aningen mindre utförlig än den som finns i habitatdirektivet vilket beskrevs i kapitel 2.3.1. Det bör dock poängteras att begreppet gynnsam skyddsnivå strikt taget inte kan tillämpas på fåglar eftersom det har sin grund i habitatdirektivet och motsvarande stadgande saknas i fågeldirektivet. I förarbetena till naturvårdslagen (RP 96/1996) nämns begreppet enbart i anslutning till stadganden i habitatdirektivet. Begreppet används dock även av myndigheter då det gäller skarven och i till exempel i Miljöministeriets anvisningsbrev från 2016 där det sägs att ”åtgärderna som siktar till att förebygga skador försvagar inte en gynnsam skyddsnivå för storskarven”. Motsvarande går även att hitta i rättspraxis, se närmare kapitel 8.5. I tolkningen kring detta har det dock i finländsk rättslitteratur poängterats att eftersom undantagsgrunderna i naturvårdslagens 49 § direkt hänvisar till fågeldirektivet så kan inte en gynnsam skyddsnivå krävas vid tillståndsbehandlingen med avseende på fåglar.²⁶ På ett allmänt plan konstaterar dock kommissionen att ”det övergripande målet med habitat- och fågeldirektiven är att se till att de arter och livsmiljötyper som de skyddar bibehålls och återställs till en gynnsam bevarandestatus i hela deras naturliga utbredningsområde inom EU.”²⁷

²⁶ Suvantola & Similä, 2011, s. 295-296, Kallio, 2001, s. 172.

²⁷ Europeiska unionens officiella tidning, 18 juni 2018, C213/4

I Miljöministeriets förordning om riktgivande värden på fridlysta djur och växter (9/2002) fastställs riktgivande värden för fridlysta djur och fåglar. I enlighet med 2 § i nämnda förordning betingar skarven ett pris på 235€ per fågel. I sammanhanget kan nämnas att i 10 § i förordningen om riktgivande värden på fridlysta djur och växter stadgas att värdet på en unge som lämnat boet motsvarar det riktgivande värdet på en vuxen individ. Därtill konstateras i nämnda bestämmelse att i övrigt motsvaras en vuxen individ hos däggdjuren av en eller flera ungar i boet, hos fåglarna av ägg i boet eller en eller flera ungar i boet och hos andra djur av ett eller flera ägg. Sålunda betingar förstörelse av ett skarvbo, innehållande ägg eller ungar, samma pris som en vuxen fågel, dvs. 235€. Detta gör också att förstörelse av till exempel skarvkolonier kan innebära synnerligen dryga ersättningsbelopp för den som orsakar skada. År 2009 förstördes 2100 skarvbon i Finland vilket gjorde att det riktgivande värdet uppgick till knappt en halv miljon euro på ett år.

3.2 Finlands förvaltningsplan

Skarven etablerade sig i Finland i modern tid år 1996 och redan efter ett knappt decennium hade stammen i Finland år 2004 vuxit till knappt 3000 par. Miljöministeriet tillsatte år 2004 en arbetsgrupp som fick till uppgift att före utgången av 2004 ta fram en nationell förvaltningsplan för skarven i Finland. Planen försenades och först blev klar i juni 2005. Planen fokuserar som dokument närmast på att beskriva skarvens situation i Europa och i Finland samt vilka skador den åsamkar bland annat fisket. Planen är inte juridiskt bindande, utan fungerar närmast som vägledning för den som söker om tillstånd samt åt myndigheter. Som ett resultat av planen utfärdade dock Miljöministeriet ett anvisningsbrev till de dåvarande regionala miljöcentralerna gällande genomförande av själva planen vilket redogörs för längre fram.

Intressant i sammanhanget kan vara att notera att man i planen slår fast att skarven i Finland har uppnått en gynnsam skyddsnivå vilket i praktiken innebär att man ansett att ca 3000 häckande par i landet utgör en gynnsam skyddsnivå i enlighet med art- och

habitatdirektivet.²⁸ Denna förvaltningsplan är strikt taget ännu i kraft även om dess innehåll bör anses vara föråldrat, främst då det gäller stammens utveckling och därpå följande skadebild, men även då det gäller skarvens beteende som ändrats genom åren. Den har inte ersatts med någon uppdaterad version sedan den utkom. Då det gäller planens aktualitet bör man även ha i åtanke att den utkom flera år före kommissionens tolkningsanvisning som utkom år 2013 vilket gör att den till vissa delar inte längre är aktuell då det gäller själva undantagsförfarandet, men också eftersom rättspraxis utvecklats sedan planen utformades.

Att planen ännu är i kraft verifieras av det faktum att det i en slutrapport skriven av en nationell skarvarbetsgrupp tillsatt av Miljöministeriet år 2015 konstateras att ”Förvaltningsplanen för skarv uppdateras vid behov. En utvärdering av uppdateringsbehovet görs senast 2017 och en eventuell uppdatering görs utan dröjsmål.”²⁹ Med andra ord konstateras i nämnda rapport att planen uppdateras vid behov och att en behovsprövning görs senast år 2017 och att en eventuell uppdatering görs utan dröjsmål. Det kan dock konstateras att planen ännu inte uppdateras vid tidpunkten för skrivandet av detta arbete. Att planen är inaktuell kan också påvisas med det faktum att det inte i något av de tillstånd som getts på senare år gällande reglering av skarven hänvisats till planen i fråga trots att den av Miljöministeriet tillsatta arbetsgruppen år 2016 konstaterade att den strikt taget då ännu var i kraft.

²⁸ Merimetson kannanhoitosuunnitelma 2005, s. 33.

²⁹ Merimetsotyörymä, 2016, s. 14.

4 Miljöministeriets anvisningsbrev till NTM-centralerna

4.1 Anvisningsbrevet till miljöcentralerna år 2006

Miljöministeriet har i tre olika repriser utfärdat anvisningsbrev till miljöcentralerna och sedermera NTM-centralerna. Det första utkom år 2006 i samband med att förvaltningsplanen hade tagits fram. Anvisningsbrevens karaktär har varit att vägleda tillståndsmyndigheten i sitt arbete, men breven i sig har inte haft någon juridiskt bindande karaktär även om det i rättspraxis har hänvisats till breven.

Det första anvisningsbrevet till de dåvarande miljöcentralerna tillkom som en direkt följd av den år 2005 uppgjorda förvaltningsplanen för skarv. Brevet var också det första i sitt slag gällande skarven. I brevet konstaterades att det år 2005 fanns 4600 häckande par i landet och att dessa orsakat lokala problem. För att begränsa skarvbeståndet föreslogs att man dels skulle kunna jaga bort storskarven från ett visst område, dels begränsa populationen genom jakt. Då det gäller jakt hänvisas i anvisningsbrevet dock till fågeldirektivets artikel 9.1 c enligt vilken konstateras att ”en medlemsstat kan avvika från direktivets art. 5, 6,7 och 8 så att ett litet antal av vissa fåglar får fångas under strikt kontrollerade omständigheter och selektivt”. Med hänvisning till Vägledning för jakt enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (DOC/ORN. 04/02) konstateras i brevet att som tröskelvärde för ”ett litet antal” bör fastställas en viss procentandel av dödligheten hos den eller de populationer som undantaget gäller, och den årliga totala dödligheten är en lämplig parameter för bestämning av litet antal, eftersom där beaktas populationens storlek, status och dynamik. I detta sammanhang bör man som ”ett litet antal” anse fångster vars storlek är ungefär en procent av den årliga dödligheten hos den jagade arten. Sålunda fastläs i brevet att den mängd som skulle kunna jagas på basis av 2005 års population skulle uppgå till 53 skarvar. Följdriktigt konstateras i brevet att enligt denna princip måste man ställa sig mycket försiktig till att storskarvar dödas och att den enda lösningen på lokala problematiska situationer då blir att man stör de fåglar som inleder sin häckning på så sätt att de flyttar bort.

Det bör noteras att denna tolkning av fågeldirektivet artikel 9.1 c kan ifrågasättas i fråga om den var tillämplig på skarven då man avser skydds jakt som har en koppling till allvarlig skada. En möjlig orsak till varför detta tas upp i anvisningsbrevet kan vara att Finland i fallet C-344/03 i december 2005 hade fällts av EU-domstolen för vårjakt av sjöfågel och att domstolen i punkt 53 i domen konstaterade:

”I kommissionens andra rapport om tillämpningen av direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (KOM (93) 572 slutlig av den 24 november 1993) anges i enlighet med ORNIS-kommitténs yttranden att ett litet antal är en fångst som understiger 1 procent av den årliga dödligheten för den berörda populationen (medelvärde) beträffande arter som inte får jagas och i storleksordningen 1 procent för arter som är föremål för jakt. Med den ”berörda populationen” avses såvitt avser flyttfåglar populationen i de regioner som tillgodoser det huvudsakliga antalet fåglar som passerar genom den region i vilken undantaget tillämpas under den tillämpliga perioden.”

Som undantagsgrund för beviljande av vårjakten på bland annat ejder hade Finland anfört just artikel 9.1 c i fågeldirektivet. Med tanke på att domen gavs cirka ett halvt år före anvisningsbrevet är det möjligt att det gjorts en felaktig bedömning huruvida skydds jakt på storskarv ska beviljas i enlighet med artikel 9.1 c i fågeldirektivet istället för något av undantagen som nämns i artikel 9.1 a eller b. Att ett dylikt antagande kan vara korrekt verifieras av det faktum att det i de efterföljande breven från åren 2010 och 2016 sägs gällande tillämpning av artikel 9.1 c att:

”Med stöd av punkt 1 c i artikel 9 kan man i strängt kontrollerade förhållanden och selektivt tillåta fångst av ett litet antal av vissa fåglar, att dessa hålls i förvar eller annan saklig nyttoanvändning. Det är osannolikt att storskarven skulle beröras av den sakliga nyttoanvändningen i detta tillämpningsområde av bestämmelsen.”

Sålunda torde det inte vara sannolikt att Artikel 9.1 c skulle vara tillämpningsbar i ett dylikt fall eftersom det gällande skarven torde vara svårt att motivera någon form av nyttoanvändning som avses i artikel 9.1 c i fågeldirektivet.

Därtill är det också möjligt att kommissionens sista skriftliga varning till Sverige gällande jakt på skarv som gavs i januari 2005 hade en viss inverkan eftersom

kommissionen samtidigt hade fattat beslut om att dra Finland inför EG-domstolen på grund av att man tillät regelrätt vargjakt.³⁰ Frågan behandlades dock samtidigt varför den skriftliga varning som Sverige fick gällande jakt på storskarv även kom till Finlands kännedom.

Att artikel 9.1c i själva verket inte bör tillämpas, då det gäller beviljande av undantag gentemot skarven, framkommer även av kommissionens tolkningsanvisning, men det bör i sammanhanget påpekas att anvisningen utkom först år 2013.³¹

4.2 Anvisningsbrevet till närings-, trafik- och miljöcentralerna 2010

Anvisningsbrevet från 2006 ersattes i sin helhet av ett nytt anvisningsbrev som utkom år 2010.³² I det brevet konstateras att utvecklingen av skarvstammen varit snabb och att stammen år 2009 uppgick till ca 16 000 par. Målet med anvisningsbrevet var att förenhetliga förfarandet gällande beviljande av undantagstillstånd som vid tiden sköttes vid de regionala Närings-, trafik- och miljöcentralerna. Därtill konstateras än en gång att skarvens gynnsamma bevarandestatus inte är hotad varför det inte finns några hinder för att tillämpa ett undantagsförfarande gällande reglering av skarvbeståndet. Det som var nytt med anvisningsbrevet var att man nu hade en separat kartbilaga där så kallade problemområden listades och där det föreslogs konkreta åtgärder. Dessa områden baserades på information från Finlands miljöcentral samt Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet och byggde på uppgifter om områden där det fanns ett aktivt yrkesfiske samtidigt som det även fanns skarvkolonier. Dock konstateras i brevet att åtgärder även utanför dessa områden är möjliga. I brevet sägs också att det vid behov kan vara av vikt att höra Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (numera Naturresursinstitutet LUKE) samt Finlands miljöcentral för att utreda om det föreligger allvarlig skada på ett område där det ansöks om undantag. Det kan också nämnas att det i brevet sägs att det inte ännu framkommit något fall där det skulle varit aktuellt att

³⁰ Se närmare kommentarer gällande den sista skriftliga varningen till Sverige i kapitel 8.4.

³¹ Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 15.

³² YM 1/5713/2010

bevilja undantag med motivering till folkhälsan eller allmän säkerhet. I sammanhanget kan det vara intressant att notera att även detta anvisningsbrev publicerades före kommissionens tolkningsanvisning, men detta till trots kan konstateras att brevet uppvisar vissa likheter med kommissionens tolkningsanvisning.

4.3 Miljöministeriets anvisningsbrev till NTM-centralerna 2016

Anvisningsbrevet från 2010 ersattes av ett nytt anvisningsbrev år 2016.³³ Detta senaste, och vid skrivande tidpunkt, gällande anvisningsbrevet tillkom som ett resultat av den tidigare nämnda nationella skarvarbetsgruppens slutrapport som utkom år 2016. Gruppen hade fått som uppgift att se över tillståndsförfarandet och om möjligt komma med förslag till hur detta kunde förenklas. Som ett led i detta frångick man förfarandet med problemområden som utpekats i separata kartbilagor som funnits i det tidigare anvisningsbrevet. Istället skulle det nu tillsättas regionala samarbetsgrupper vars uppgift definieras på följande sätt:

”Gruppernas uppgift är att med stöd av expertkunskap och kännedom av lokala förhållanden hålla sig informerad om utvecklingen av storskarvsbeståndet i sin region och identifiera eventuella problemområden och -situationer i anknytning med arten samt aktivt och genom att ta itu med problem ta fram lösningar som är lämpliga för regionen och tillfredsställer alla parter. Grupperna kan vid behov göra upp planer för nödvändiga konkreta åtgärder att minska och förebygga problem.”

Detta föreslogs i den nationella skarvarbetsgruppens rapport och konkretiserades i och med anvisningsbrevet. I anvisningsbrevet konstateras än en gång att ”åtgärderna som siktar till att förebygga skador försvagar inte en gynnsam skyddsnivå för storskarven.” Sålunda upprepas än en gång att skarvens skyddsnivå är gynnsam. En sak som är ny jämfört med de tidigare anvisningsbreven är att man nu också preciserar vilka typer av åtgärder gentemot skarv som är möjliga och som inte förutsätter tillstånd. I dylika fall kan det handla om att jaga bort icke häckande skarv från byggnader eller deras omedelbara närhet, men på ett allmänt plan sägs att det är möjligt att störa eller skrämma fåglarna utan att de skadas på annan plats än häckningsplatsen eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel och att detta inte är förbjudet i lag och kan

³³ YM6/5713/2016

göras utan myndighets tillstånd. Denna gång preciserades också vad som menas med undantag enligt folkhälsoskäl vilket inte gjorts tidigare:

”I vissa situationer kan folkhälsoskäl komma i fråga som grunder för undantag angående storskarv. Artens häckningskolonier kan uppstå i närheten av fritidsbosättning eller annan fritidsverksamhet, så som allmänna badstränder, och de kan växa sig så stora att förhindrandet av en försämring av vattenkvaliteten eller avsevärda luktolägenheter som kolonierna kan ge upphov till kan ses som en tillräcklig undantagsgrund för att trygga människors hälsa. I synnerhet i den inre skärgårdens grunda och till vattenväxlingen ogynnsamma förhållanden är sådana situationer möjliga.”

Det kan konstateras att det senaste anvisningsbrevet återknyter till kommissionens tolkningsanvisningar och sammanfattar dessa på ett överskådligt sätt, men hänvisar även till själva tolkningsanvisningen. Det som är intressant att notera är att det i det senaste anvisningsbrevet konstateras följande:

”Eftersom det i praktiken ofta är mycket svårt att bedöma och påvisa allvarliga skador i enskilda fall, bör man för att göra den sökandes bevisbörda lättare vid tillståndsprövningen också beakta den allmänna forskningsinformationen om storskarvens näringsvanor samt andra Östersjöländers erfarenheter och praxis. Detta är nödvändigt särskilt i områden som anses vara problemområden, till exempel viktiga fiske- eller lekområden som myndigheterna eller de regionala samarbetsgrupperna identifierat eller som framkommit i andra utredningar och på vilka man utifrån Finlands miljöcentralers uppföljningsuppgifter eller andra utredningar vet att det förekommer ett stort storskarvsbestånd.”

Det är uppenbart att detta anvisningsbrev skrivits efter att kommissionens tolkningsanvisning gavs i och med att man nu frångår det starka beviskrav på allvarlig skada som har ålagts den sökande enligt tidigare anvisningsbrev. Detta står dock i kontradiktion med gällande finsk rättspraxis vilket redogörs för närmare i följande kapitel.

5 Rättspraxis som har haft betydelse för utvecklingen kring förvaltningen av skarven i Finland

5.1 Allmänt om besvärsrätten enligt naturvårdslagen

I Finland finns det en del rättspraxis uttryckligen gällande åtgärder gentemot skarv. Orsaken till detta går delvis att hitta i naturvårdslagen då man närmare granskar hur besvärsrätten har utformats. Besvärsrätten regleras i naturvårdslagens 61 § 3 mom.:

”Besvär rätt har den, vars rätt eller fördel, saken kan röra. I andra ärenden än sådana som gäller ersättning har även kommunen i fråga besvär rätt. I andra ärenden än sådana som gäller ersättning samt undantagslov som avses i 31 § och 48 § 2 mom. föreligger besvär rätt även för sådana registrerade lokala och regionala sammanslutningar vars syfte är att främja naturvården eller miljövården...”

Besvärsrätten har sålunda utformats så att även lokala och regionala föreningar som i enlighet med sina stadgar har som syfte att främja naturvården eller miljövården har besvär rätt över beslut som fattats med stöd av naturvårdslagen. Om man ser på den rättspraxis som finns på området kan man dra slutsatsen att det just är dylika föreningar som i flera fall har initierat besvärprocesser gällande beslut i frågor som berör skarv. Under åren 2001 – 2014 inkom 68 ansökningar till behandlande myndighet om undantagstillstånd av vilka två tredjedelar godkändes. Av dessa kan noteras att den största andelen av de godkända tillstånden gavs för forskningsändamål, medan lite över en fjärdedel motiverades med skador på fiskevatten. En tredjedel av de godkända tillstånden ledde till någon form av besvärprocess vilket i sin tur ledde till att samtliga tillstånd utom ett av de överklagade besluten upphävdes.³⁴

³⁴ Nordberg, 2018, s. 44.

5.2 Ett exempel på hur besvärsrätten tolkas enligt naturvårdslagen

För att belysa hur besvärsrätten i enlighet med naturvårdslagen är uppbyggd, vilka dess begränsningar är, och hur det kan te sig då det gäller undantagstillstånd gentemot skarv, kan detta beskrivas med ett rättsfall från 2018, nämligen Vasa förvaltningsdomstol (VFD) nr 18/0130/1 givet den 13.4.2018. Detta rättsfall handlar om ett beslut där Vasa stad fått tillstånd att skrämma en större skarvkoloni från ön Metgrund i Vasa. Besvär lämnades in av flera parter, däribland av fiskelag, en registrerad förening samt flera närliggande kommuner. Enligt de besvärande befarades att en fördrivning av kolonin skulle flytta problemet till närliggande områden.

I detta fall konstaterade VFD att till exempel Korsholms kommun som hade sin kommungräns två kilometer från den berörda skarvkolonin på Metgrund inte hade besvärsrätt över nämnda tillstånd och sålunda ej heller de andra kommunerna. VFD ansåg att kommunernas rätt eller fördel inte påverkas av beslutet. Däremot konstaterade VFD att den registrerade föreningen, som i sina stagar hade uppgivit att den bland annat har som syfte att främja naturvården och som hade sin hemort i regionen, hade besvärsrätt. VFD avslog dock samtliga besvär.

På ett allmänt plan, med avseende på besvärsrätten, kan frågan även analyseras utgående från den så kallade Århuskonventionen eller rättare sagt ”Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor” som utarbetats av Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa. Den så kallade Århuskonventionen har sedermera implementerats inom EU genom förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006.³⁵ I enlighet med konventionen ska allmänheten ges rätt till rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionen gör dock ingen åtskillnad mellan enskilda och allmänna intressen när det gäller möjligheten att överklaga miljöbeslut. Istället ska allmänheten i stort ges de rättigheter som konventionen föreskriver. Begreppet allmänhet definieras i artikel 2.4 i konventionen enligt följande:

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ

”En eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer.”

I vissa fall görs en avgränsning av kretsen som får möjlighet att delta i beslutsprocessen eller har tillgång till rättslig prövning och då används begreppet berörd allmänhet vilket i konventionen artikel 2.5 definieras som:

”Den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställts i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.”

I Artikel 9.2 i Århuskonventionen konstateras följande:

” Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

- a) som har ett tillräckligt intresse, eller
- b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.”

Sålunda kan konstateras att Århuskonventionen ger miljöorganisationer en stark ställning. Däremot kan konstateras att vad som avses med ”den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse” ska avgöras utgående från nationell lagstiftning.³⁶

Det intressanta med fallet Vasa förvaltningsdomstol (VFD) nr 18/0130/1 är att det på ett tydligt sätt går att påvisa skiljelinjen mellan vem som har besvär rätt eller ej i enlighet med naturvårdslagen. Sålunda hade till exempel Korsholms kommun, vars kommungräns var belägen ca två kilometer från den berörda kolonin, och som kan sägas företräda ca 20 000 invånare, inte besvär rätt medan en registrerad förening som

³⁶ Jans & Wedder 2008, s 334.

uppgett som sitt syfte att främja miljövärden och oavsett medlemsantal eller antalet år som registrerad förening (vilket enligt Århuskonventionen kan vara en grund för att begränsa besvärsrätten), kunde besvära sig, vilket kan sägas illustrera den skevhet som kan uppstå gällande besvärsrätten i dylika fall. Det kan vara intressant att notera att Korsholms kommun i enlighet med definitionen i Århuskonventionen sålunda inte anses vara en sådan ”berörd allmänhet som har ett tillräckligt intresse”. I frågan gällande skarven är det också svårt att avgöra vem som skulle kunna anses vara den vars rätt eller fördel berörs av beslutet eftersom skarven är en fågel och kan flyga vart den vill. Det kan vara skäl att fråga sig om besvärsrätten i enlighet med naturvårdslagens 61 § är relevant och anpassad till fåglar som lätt kan förflytta sig till andra områden, även som ett resultat av förvaltningsmässiga åtgärder, och om detta lagrum uppfyller andan i Århuskonventionen med avseende på ”den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse”. I ett dylikt fall vore det även naturligt att till exempel angränsande kommuner skulle ha besvärsrätt.

5.3 Krav på stark bevisföring vid påvisande av allvarlig skada

Det finns ett rättsfall, som framom andra, mycket tydligt förändrat förvaltningen av skarven i Finland nämligen fallet HFD 2014:44. I detta fall hade NTM-centralen beviljat tillstånd att genom jakt minska populationen av storskarvar i ett visst område för att minska allvarlig skada på fiskevattnen. Tillståndet gav rätt att skjuta sammanlagt högst 150 individer. En regional ornitologisk förening besvärade sig till Vasa förvaltningsdomstol och besvären behandlades slutgiltigt av HFD. I Vasa förvaltningsdomstols dom i ärendet konstateras följande:

”Förvaltningsdomstolen har konstaterat att den ökande storskarvpopulationen i området har lett till skador och försvarat det yrkesmässiga fisket i området. Liksom NTM-centralen har förvaltningsdomstolen ansett att uppgifterna om de skador som storskarven förorsakar kan anses trovärdiga fastän de delvis grundar sig på uppskattningar. Då man beaktar skadornas omfattning och den fortsatta ökningen av antalet storskarvar i området har fisket förorsakats allvarlig skada och skadan kommer sannolikt att öka om antalet storskarvar fortsätter att öka. Förvaltningsdomstolen har omfattat NTM-centralens åsikt om att ingen annan lämplig lösning än begränsad skydds jakt är möjlig i detta fall. Det föreligger inte skäl att upphäva eller ändra NTM-centralens beslut.”³⁷

³⁷ Vasa förvaltningsdomstol 23.5.2012 nr 12/0340/2.

Den regionala ornitologiska föreningen var dock missnöjd med VFD:s dom och lämnade in besvär hos HFD.

HFD konstaterade i sin dom att skarvens häckningskolonier i fråga inte hörde till de särskilda problemområden som uppgetts i kartbilagan till Miljöministeriets anvisningsbrev från 3.3.2010 (vilket var gällande vid tidpunkten), även om kolonierna enligt det material som fanns till hands hade funnits redan år 2009. Därtill konstaterade HFD att det på ett sådant område som inte upptagits i kartbilagorna skulle utredningen om allvarliga skador vara specificerad och precis för att förutsättningarna för undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet skulle uppfyllas. I ansökan som inlämnats till NTM-centralen hade det uppräknats skador som förorsakats sex fiskare och därtill uppskattningar av årliga skador. HFD konstaterade att även om antalet häckande skarvar hade ökat på området hade det inte presenterats en tillräcklig utredning för att man skulle kunna anse att de skador som förorsakats fiskevattnen skulle vara allvarliga på det sätt som avses i artikel 9 i fågeldirektivet. Därtill konstaterade HFD att innan NTM-centralen avgjorde ärendet borde den ha rådgjort med dåvarande Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, numera Naturresursinstitutet LUKE, och Finlands miljöcentral samt vid behov inhämtat utredning i form av utlåtanden, utifrån vilka man skulle ha kunnat bedöma hur stora skadorna var i ljuset av bland annat uppgifterna om fiskefångsterna. HFD ogiltigförklarade därmed NTM-centralens beslut och upphävde Vasa förvaltningsdomstols dom.

HFD:s dom i detta fall kan diskuteras ur flera olika synvinklar. Vid tidpunkten för domen gällde Miljöministeriets anvisningsbrev från 2010. Som tidigare nämnts listades i anvisningsbrevet särskilda problemområden där det förekom häckande skarv och ett aktivt yrkesfiske. I detta fall fanns inte det berörda området i anvisningsbrevets bilaga gällande problemområden. HFD konstaterar att på ett sådant område ska utredningen om allvarliga skador vara specificerad och precis för att förutsättningarna för undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet ska uppfyllas. Som jämförelse med domen kan sägas att det i anvisningsbrevet från 2010 konstateras följande:

”Skadan som avses i undantagsansökan ska under alla omständigheter redogöras så noga som möjligt. Skadans betydelse kan man beskriva med ekonomiska mått, minskningen av fångsten, antalet skadade fiskar och dess värde, värdet på trasiga fångstredskap osv.”

Dvs. i anvisningsbrevet förespråkas en stark bevisning gällande begreppet allvarlig skada. Samtidigt bör man ha i åtanke att kommissionens tolkningsanvisning gavs ut redan 2013, dvs. före HFD-domen gavs. HFD har i domen dock endast sparsamt nämnt anvisningen och konstaterar att:

”Europeiska kommissionen har i den juridiskt icke-bindande vägledningen (2013) om storskarv försökt klargöra i synnerhet vad som avses i artikel 9 i fågeldirektivet med allvarlig skada på fiske, skydd av flora och fauna samt annan lämplig lösning. Kommissionen har framhållit att vägledningen inte är juridiskt bindande och att medlemsstaterna inte har någon skyldighet att bevilja ett sådant undantag som avses i artikel 9 i fågeldirektivet för att begränsa storskarvpopulationen.”

I övrigt hänvisas inte till kommissionens tolkningsanvisning i domen vilket bör påpekas. Därför kan det vara intressant att notera att gällande begreppet allvarlig skada konstateras det i tolkningsanvisningen följande:

“Given the practical difficulties of quantifying fish stock size, and taking into account that predation by cormorants can deplete a fish stock very rapidly (which precludes carrying out detailed studies before acting), a pragmatic approach to assessing serious damage may be required, e.g. involving subjective evaluation by independent expert. However, when expert opinion is used to justify a derogation, such expertise still requires a solid and scientifically sound justification built on factual grounds and circumstances backing its conclusions.

While the uncertainties mean that it is often difficult to provide unequivocal evidence that there is a real problem for fisheries, the absence of clear quantitative evidence of serious damage does not mean that it is not occurring.

However, if damage is not yet apparent, or evident, past experience should demonstrate a high probability of the occurrence of damage.”³⁸

Sålunda kan konstateras att kommissionen i sin tolkningsanvisning som tidigare nämnts, inte förutsatt att skadan redan skett utan att det som motivering till undantag räcker med att konstatera att en allvarlig skada med stor sannolikhet kommer att ske om åtgärder inte vidtas. Därtill sägs uttryckligen att eftersom skarven kan åsamka allvarlig skada förhållandevis snabbt innebär detta att det inte på förhand går att göra detaljerade studier av ett visst områdes fiskbestånd. Däremot hänvisar HFD ett flertal gånger till det lika icke juridiskt bindande anvisningsbrevet från 2010. Då man jämför domen med vad som sägs i anvisningsbrevet från 2010 blir det tydligt att det är anvisningsbrevet som på

³⁸ Great Cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Bird Directive, 2012, s. 9 – 10.

flera punkter utgjort grunden för domen. Det gäller till exempel vilka parter NTM-centralen bör höra före beslut fattas. I anvisningsbrevet från 2010 sägs följande:

”Undantagstillstånd som beviljats för att förhindra uppkomsten av allvarliga skador kan naturligtvis även beviljas för områden utanför de särskilda problemområden som nämns ovan. I tolkningsfrågor krävs att närings- trafik- och miljöcentralernas natur- och fiskerivårdsmyndighet rådgör om situationen. Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet och Finlands miljöcentral har utgående från materialet om bytesfisk även regionmässig information om fisket och storskarvens föda i varje havsområde. När man ska utvärdera en allvarlig skada och som stöd för lösningen i undantagssökningen kan man vid behov be om utlåtande även från dessa institut.”

I domen konstaterar HFD att innan NTM-centralen avgjorde ärendet borde den ha rådgjort med vilt- och fiskeriforskningsinstitutet och Finlands miljöcentral och vid behov inhämtat utredning i form av utlåtanden, utifrån vilka man skulle ha kunnat bedöma hur stora skadorna är i ljuset av bland annat uppgifterna om fångst av fisk. I grunden är detta samma text som fanns i anvisningsbrevet.

Det är skäl att konstatera att HFD:s beslut avviker från kommissionens tolkning av allvarlig skada på flera punkter och att man istället har valt att följa Miljöministeriets anvisningsbrev från 2010. HFD konstaterar att de två anvisningarna inte är juridiskt bindande, men man väljer att följa den ena, inte den andra. En orsak till detta kan ur ren juridisk synvinkel vara att det *de jure* är så att både fågeldirektivet och habitatdirektivet ska implementeras i nationell lagstiftning. Det faktum att direktiven lägger upp målsättningar hindrar inte enskilda medlemsländer från att ha målsättningar som överstiger dessa. Vid en jämförelse av anvisningsbrevet från 2010 och kommissionens tolkningsanvisning är det uppenbart att anvisningsbrevet ålägger sökande en större bevisbörda och att förfarandet tolkas mera strikt. Någon grund till detta går dock inte att utläsa ur naturvårdslagens 49 §, som i sin tur hänvisar direkt till fågeldirektivet. Ej heller framkommer det i förarbetena till naturvårdslagen något som skulle stöda denna strikta tolkning. I detta fall skulle det ha varit befogat att HFD skulle begärt ett förhandsavgörande av EU-domstolen gällande tolkningen av fågeldirektivets artikel 9 med avseende på när allvarlig skada uppstår.

Följden av domen har varit att NTM-centralen vid ett flertal fall efter att domen gavs åberopat att den allvarliga skadan inte gått att påvisa. Därtill har det blivit praxis att det är Naturresursinstitutet LUKE som ska höras före beslut ges. Detta är till viss del

problematiskt eftersom LUKE inte kan ge specifika utlåtanden för varje havsvik i landet då det saknas forskning på stora områden. Detta ska dessutom ses i ljuset av att det i kommissionens tolkningsanvisnings sägs att:

”However, when expert opinion is used to justify a derogation, such expertise still requires a solid and scientifically sound justification built on factual grounds and circumstances backing its conclusions.”

Med andra ord konstateras att om en expert anlitas för att ge ett utlåtande bör dennes utlåtande bygga på fakta. Rättsfallet har sålunda skapat ett moment 22-läge där det å ena handen krävs att sökande ska kunna uppvisa en allvarlig skada som i sin tur bör kunna verifieras av LUKE samtidigt som det i flera fall inte med säkerhet går att säga att det enbart är skarven som orsakar skadan. Därtill kan det vara så att den faktiska skadan går att påvisa först flera år efter att den skett eftersom storleken på den fisk som skarven äter många gånger är mindre än den fisk som fångas med nät. Med andra ord kan det ta två till tre år före den faktiska skadan kan påvisas genom minskade fångster.³⁹

Samtidigt bör man ha i åtanke att i förvaltningslagens 31 § 1 mom. stadgas att ”en myndighet skall se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten skall i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras.” Sålunda bör den myndighet som fattar beslut ha utrett ett ärende tillräckligt. Genom domen fastslogs vad som enligt förvaltningslagen bör anses vara tillräcklig utredning gällande behandling av undantaglov gentemot skarv.

Man bör dock ha i åtanke att detta rättsfall specifikt handlade om ett område som inte fanns med i kartbilagorna till anvisningsbrevet från 2010 gällande problemområden, och att i domen konstateras att på ett sådant område ska utredningen om allvarliga skador vara specificerad och precis för att förutsättningarna för undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet ska uppfyllas. Därför är det också relevant att ställa sig frågan huruvida detta prejudikat i dagsläget är tillämbart till alla delar i dagsläget.

³⁹ Muntligt utlåtande av forskare Lari Veneranta, LUKE, 4.5.2018.

Det kan konstateras att man från Miljöministeriets sida har frångått praxisen med att utpeka speciella problemområden och att något dylikt inte nämns i anvisningsbrevet från 2016. Därtill har det i nämnda anvisningsbrev konstaterats att det i praktiken ofta är mycket svårt att bedöma och påvisa allvarliga skador i enskilda fall och att man bör göra den sökandes bevisbörda lättare vid tillståndsprövningen och beakta den allmänna forskningsinformationen om storskarvens näringsvanor samt andra Östersjöländers erfarenheter och praxis. I dagsläget finns dock ingen dom av prejudicerande karaktär som behandlar dylika frågor med avseende på anvisningsbrevet från 2016 även om det finns rättspraxis som behandlar det vilket behandlas i nästa kapitel.

5.4 Tolkning av förvaltningsprocesslagens 31 § med avseende på besvärens suspensiva verkan

Fallet Vasa förvaltningsdomstol (VFD), nr 17/0264/1 (21.6.2017) handlar om hur verkställighet av beslut ska tolkas i enlighet med förvaltningsprocesslagens 31 §.

I nämnda paragraf stipuleras följande:

”Ett beslut i vilket ändring får sökas genom besvär får inte verkställas innan det har vunnit laga kraft.

Ett beslut får dock verkställas innan det har vunnit laga kraft, om så föreskrivs i lag eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts.

Om besvärstillstånd behövs i ärendet, får beslutet verkställas trots att besvär har anförts. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om anförande av besvär skulle bli meningslöst till följd av verkställigheten eller om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.”

I detta fall handlade det om att NTM-centralen avgjorde två ärenden samtidigt nämligen besluten VARELY/812/2017 samt VARELY/2182/2016. Det ena gällde skrämnel av skarv på Metgrund i Vasa medan det andra gällde äggoljning på Juckasgrynnan i Vasa samt jakt på skarv i Malax kommun. Kolonierna på Metgrund och Juckasgrynnan befann sig ca 400 meter från varandra. Undantagslov hade sökts av två olika parter dock inte samtidigt. Gällande skrämnel av skarv beslöts att beslutet kunde verkställas omedelbart med hänvisning till förvaltningsprocesslagen 31 §. Motsvarande verkställighet beviljades inte för den andra sökande, gällande äggoljningen på

Juckasgrynnan, som således besvarade sig till Vasa förvaltningsdomstol på bland annat denna punkt. VFD konstaterade sedermera i sin dom att:

”Miljöministeriet har i sin anvisning ansett att det i praktiken ofta är mycket svårt att bedöma och påvisa allvarliga skador i enskilda fall och därför bör man vid tillståndsprövningen också beakta den allmänna forskningsinformationen om storskarvens näringsvanor samt andra Östersjöländers erfarenheter och praxis. Europeiska kommissionen har också i sin tolkningsanvisning poängterat att möjligheterna till undantag från skyddet enligt artikel 9 i fågeldirektivet är avsedda att förebygga allvarlig skada och ska därför också tillämpas i fall där det är mycket sannolikt att allvarlig skada kan uppkomma i brist på åtgärder. Förhållandena i fallet uppfyller den presumtion om allvarlig skada som kan göras utgående från de kriterier som Europeiska kommissionen ställt upp i sin tolkningsanvisning.

NTM-centralen har avgjort ansökningarna gällande Metgrund och Juckasgrynnan samtidigt. Med beaktande av att öarna befinner sig nära varandra anser förvaltningsdomstolen att det är mycket sannolikt att de fåglar som skräms flyttar från Metgrund till Juckasgrynnan. Därför borde NTM-centralen ha beviljat bägge sökandena lov att inleda åtgärderna på dessa öar omedelbart. Dessutom med hänsyn till att effekten av äggoljering märks med en fördröjning på 3-5 år och att de tillåtna åtgärderna inte kan anses hota karvens gynnsamma skyddsnivå, anser förvaltningsdomstolen att skyddet av fiskbeståndet är ett sådant allmänt intresse som kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts.”

VFD avviker sålunda i sin dom från den praxis som slogs fast i och med HFD 2014:44 nämligen att sökande bör kunna påvisa allvarlig skada. I sin motivering till domen hänvisar VFD till kommissionens tolkningsanvisning och poängterar att undantag enligt Artikel 9 i fågeldirektivet är möjligt att tillämpa i fall där det är sannolikt att skada kommer att ske ifall åtgärder inte vidtas. VFD hänvisar också till Miljöministeriets anvisningsbrev där det sägs att det i praktiken ofta är mycket svårt att bedöma och påvisa allvarliga skador i enskilda fall och därför bör man för att göra den sökandes bevisbörda lättare vid tillståndsprövningen också beakta den allmänna forskningsinformationen om storskarvens näringsvanor samt andra Östersjöländers erfarenheter och praxis. Sålunda hänvisar VFD klart och tydligt till både nationella icke juridiskt bindande anvisningsdokument såsom kommissionens icke juridiskt bindande tolkningsanvisning.

Huvudsaken som VFD tog ställning till var ändå om beslutet i fråga var ett sådant beslut som kunde verkställas omedelbart med hänvisning till förvaltningsprocesslagens 31 §. NTM-centralen konstaterade i sitt genmäle till domstolen att beslutet inte kan anses hota skarvens gynnsamma skyddsnivå, men NTM-centralen ansåg dock att äggoljning och skydds jakt åsamkar fåglarna en permanent skada vilket gjorde att beslutet till sin natur inte är sådant att det kan verkställas omedelbart.

Enligt förvaltningsprocesslagens 31 § 3 mom. får ett beslut inte verkställas om anförande av besvär skulle bli meningslöst till följd av verkställigheten vilket skulle kunna anses i fråga om skydds jakt eftersom åtgärden är av permanent karaktär och oåterkallelig. I fallet med skrämjakt på Metgrund handlade det inte om en lösning av oåterkallelig karaktär varför NTM-centralen ansåg att den omedelbara verkställigheten var berättigad. I domen ansåg dock VFD att, även om det handlade om jakt och äggoljning, måste man se till skarvens gynnsamma skyddsstatus som helhet och konstaterade att de beviljade åtgärderna inte var sådana att de hotade artens gynnsamma skyddsstatus även om åtgärderna var ämnade att minska koloniernas storlek i området. Därtill ansåg VFD att det förelåg ett allmänt intresse i att skydda hotade fiskbestånd och att beslutet därför borde ha kunnat verkställas omedelbart. Domen ledde till att beslutet gällande denna punkt ändrades.

Även om VFD:s dom inte kan anses som ett prejudikat har ändå tolkningarna i domen haft en vägledande effekt för beviljandet av tillstånd. I de fall som genomgått, och där sökande i sin ansökan yrkat på omedelbar verkställighet sedan domen gavs, har NTM-centralen beviljat omedelbar verkställighet. Efter att VFD:s dom gavs har dock endast ett beslut getts vars villkor liknar beslutet som gavs i domen nämligen beslutet VARELY/3749/2016. Enligt beslutet kunde Närpes-Kaskö Fiskeområde inleda åtgärder omedelbart med motiveringen att det förelåg ett allmänt intresse om att åtgärder skulle kunna inledas redan under 2018 för att den allvarliga skada som storskarven i området orsakar inte ska förvärras.

Samtidigt kan också noteras att VFD-domen hittills är det enda rättsfallet som behandlat anvisningsbrevet från 2016. Dock pågår för tillfället flera besvärsprocesser där det är sannolikt att anvisningsbrevets innehåll kommer att beaktas. Bland annat kan noteras att Närpes-Kaskö fiskeområde anförde besvär över beslutet VARELY/3749/2016 samtidigt som man kunde inleda de åtgärder som beviljats i tillståndet, vilket kan sägas vara en tämligen speciell situation och som redogörs för längre fram i detta arbete, men åtgärderna som beviljades i tillståndet likar de som behandlades i VFD:s dom.

En annan fråga som kan vara intressant att ställa sig är varför inte NTM-centralen förde ärendet vidare till HFD eftersom VFD:s dom gav ny rättslig tolkning på flera punkter

och som varit principiellt viktiga för NTM-centralen tidigare till exempel vad som kan tolkas som allmänt intresse enligt förvaltningsprocesslagens 31 §. I sammanhanget kan noteras att domen är välgrundad och utförlig varför det är möjligt att HFD inte skulle ha ändrat den. Sålunda skulle det ha blivit en prejudicerande dom. Eftersom ärendet inte fördes vidare finns nu inte någon prejudicerande dom utan enbart en vägledande dom från en lägre rättsinstans.

5.5 Tolkning gällande annan tillfredsställande lösning

I fallet HFD 2015:44 ges ett exempel på tolkningen av vad som kan anses vara annan tillfredsställande lösning. Rättsfallet handlar om att föreståndaren för ett universitets forsknings- och försöksgård hos Nylands NTM-central hade ansökt om ett i 49 § 3 mom. i naturvårdslagen avsett undantag för att hålla vitkindade gäss borta från försöksodlingarna. Undantaget skulle innebära att sökanden under tiden 20.8. - 31.12.2013 skulle få skjuta högst tre vitkindade gäss i veckan, det vill säga högst 57 individer. Nylands NTM-central hade avslagit anhållan. Sökande hade vid tillfället ett ännu giltigt tillstånd för skrämmande av bland annat vitkindade gäss. Enligt tillståndet fick man använda aktiva och passiva auditiva och visuella metoder för att hålla fåglarna borta och dessutom skydda försöksodlingsytorna med skyddsnet.

Sökande var missnöjd med NTM-centralens beslut och besvär inlämnades till Helsingfors förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen konstaterade i sin dom att ansökan, gällande jakt på som mest 57 vitkindade gäss, inte skulle äventyra artens gynnsamma bevarandestatus och att antalet inte var orimligt med tanke på den allvarliga skadan och att det på basis av de framlagda utredningarna i fallet inte fanns andra tillfredsställande åtgärder än den ansökta skyddsjakten. Sålunda konstaterade förvaltningsdomstolen att det fanns förutsättningar att bevilja tillstånd och att NTM-centralens beslut var felaktigt.

NTM-centralen besvärade sig dock till Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade på att förvaltningsdomstolens dom skulle upphävas eftersom man ansåg att det fanns andra tillfredsställande lösningar i och med de åtgärder som redan hade beviljats. Högsta förvaltningsdomstolen hade med anledning av NTM-centralens besvär som uppgift att

ta ställning till om det fanns någon i artikel 9.1 i fågeldirektivet avsedd annan lämplig lösning att hindra allvarlig skada på grödan än den som avsågs i ansökan.

HFD konstaterade inledningsvis att det var klarlagt att vitkindade gäss orsakade allvarlig skada på försöksodlingen. Däremot ansåg HFD att en annan lösning kunde anses lämplig om den var effektiv, det vill säga betydligt minskade den allvarliga skadan på odlingarna. Å andra sidan måste lösningen för att vara lämplig även vara ekonomisk och i övrigt genomförbar. Vid bedömningen av om en lösning var lämplig skulle vikt läggas även vid fågelartens bevarandestatus samt det intresse som man ville skydda med åtgärden. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att sökanden hade ett av NTM-centralen beviljat, ännu gällande undantag, att använda för att hålla fåglar (bland annat vitkindade gäss) borta från försöksodlingsytorna. Sökande hade med hjälp av tillståndet försökt förhindra allvarlig skada i enlighet med det beviljade tillståndet, men utan framgång.

Vid behandlingen i HFD framförde NTM-centralen som argument att den ansökta jakten inte var ändamålsenlig eftersom den på ett bestående sätt inte skulle lösa problemet då den uppnådda skrämseffekten enbart skulle fungera under hösten och att de vitkindade gässen skulle inta odlingarna igen på våren. Därför ansåg man att odlingarna borde inhägnas och täckas med skyddsnät i enlighet med det tidigare beviljade tillståndet. Därtill ansåg man att försöksodlingen låg nära ett Natura-2000 område som bland annat hade grundats för att skydda vitkindad gås och att de ängar som gässen betade på var viktiga födo- och viloplatsar.

HFD kom i sitt domslut fram till att eftersom samtliga genomförbara metoder inte ännu i tillräcklig utsträckning hade prövats, var det omöjligt att med säkerhet säga att det inte fanns något annat lämpligt sätt att hindra de vitkindade gässen från att förorsaka skada på odlingarna än skydds jakt. Ansökan skulle därför avslås, såsom NTM-centralen hade gjort.

Högsta förvaltningsdomstolen gör i fallet tolkningen att alla tillämpliga och beviljade metoder inte hade prövats i tillräcklig utsträckning. I detta fall går det att dra paralleller med beslut gällande skarv. Därför kan det kan i sammanhanget även vara intressant att notera att NTM-centralen som argument till HFD framförde att den ansökta jakten inte var ändamålsenlig eftersom den inte på ett bestående sätt skulle lösa problemet och

sålunda skulle den uppnådda skrämseffekten enbart fungera under hösten. I de tillstånd som getts gällande jakt på skarv säger NTM-centralen uttryckligen att den beviljade skyddsjakten är för skrämrel under en begränsad period. Sålunda är argumenten rakt motsatta, men då bör tas i beaktande att det gällande skarven råder andra förutsättningar, men de undantagsgrunder som behandlats är trots allt samma dvs. artikel 9 i fågeldirektivet och naturvårdslagens 49 §. HFD konstaterade dock i domen att artikel 9 i fågeldirektivet inte förutsätter att den allvarliga skadan ska kunna åtgärdas permanent för att undantagsgrunderna ska kunna bli aktuella.

6 Behandlingstider gällande ansökningar om åtgärder gentemot skarv

6.1 Klagomål till justitiekanslern över långa behandlingstider vid Egentliga Finlands NTM-central

Som tidigare nämnts förenhetligades tillståndsbehandlingen från och med år 2015, gällande undantag i enlighet med fågeldirektivet, så att dessa enbart behandlas vid Egentliga Finlands NTM-central.⁴⁰ År 2016 i april utkom den nationella skarvarbetsgruppens slutrapport vilket senare resulterade i Miljöministeriets anvisningsbrev till NTM-centralerna, vilket gavs i maj 2016. Detta i sin tur ledde till att antalet ansökningar ökade jämfört med tidigare även om de i relativa tal måste sägas vara få. Sedan det nya anvisningsbrevet gavs hade fram till februari 2018 beslut getts i totalt 18 olika ärenden. Under tiden 1.5.2016 - 30.4.2017 inkom dock totalt tio ansökningar om undantag.⁴¹

Sedan anvisningsbrevet från Miljöministeriet gavs år 2016, började besluten från NTM-centralen dra ut på tiden vilket gjorde att fem fiskeområden från Österbotten inlämnade ett klagomål till justitiekanslern gällande de utdragna behandlingstiderna vid NTM-centralen i Egentliga Finland.⁴² Vid tidpunkten då klagomålet inlämnades (i december 2017) hade flera av de klagande väntat på sina beslut i över ett år. De klagande ansåg att NTM-centralen inte fullgjorde sina uppgifter i enlighet med förvaltningslagen. De klagande ansåg bland annat att NTM-centralen inte följt förvaltningslagens 23 § enligt vilken ett ärende ska behandlas utan ogrundat dröjsmål samt 2 mom. i nämnda bestämmelse i vilken det sägs att en myndighet på en parts begäran ska ge en

⁴⁰ I enlighet med statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna 1373/2018 5 § punkt 8 handhas tillståndsuppgifter som gäller artskydd enligt 40§, 45§ och 49§ 4 mom. i naturvårdslagen (1096/1996) och tillståndsuppgifter som gäller fåglar enligt 49§ 3 mom. i den lagen av Egentliga Finlands NTM-central. Förordningen hade nr 1392/2014 då uppgiftsändringen gjordes.

⁴¹ NTM-centralens utlåtande till Justitiekanslern, (KEHA/985/2018), s 1.

⁴² Klagan till JK, (Dnr OKV/2302/1/2017) NTM-centralen i Egentliga Finland har den 10.4.2018 avgett utlåtande i fallet (KEHA/985/2018).

uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Därtill konstaterades i klagomålet att i enlighet med förvaltningslagens 23 a § ska en myndighet för de centrala ärendegrupperna inom sitt verksamhetsområde ange förväntad handläggningstid för sådana ärenden som myndigheten avgör genom förvaltningsbeslut och som kan inledas endast på initiativ av en part.

I klagomålet sägs att NTM-centralen i Egentliga Finland uppgivit att en allmän behandlingstid för dylika ärenden är tre månader.⁴³ I sitt utlåtande till Justitiekanslern uppger NTM-centralen gällande behandlingstiderna dock att ärenden som är mera komplicerade kan ta längre tid att behandla. Enligt utlåtandet avgörs ärenden gällande artikel 9 i fägeldirektivet i snitt på 2,12 månader.⁴⁴ På basis av bilagorna till NTM-centralens utlåtande kan konstateras att det finns en ärendegrupp i redovisningen som kraftigt avviker gällande behandlingstiderna, nämligen de ärenden som gäller åtgärder gentemot skarv.

Vid tidpunkten då utlåtandet till Justitiekanslern gavs (28.2.2018) uppgick den genomsnittliga behandlingstiden för ärendena till 8,5 månader. I det fallet kan man på basis av bilagorna till utlåtandet, närmast ett diarieutdrag som bifogats till utlåtandet, notera att det snabbaste beslutet kunde fattas på en månad medan det bland ansökningarna ännu fanns ett par ärenden där beslut inte getts och där behandlingstiden översteg 14 månader.

De klagande hade också framfört att ansökningsspråket är en delorsak till att de svenska ansökningarna tenderar att dra ut på tiden. Därför kan det vara intressant att notera, att på basis av diarieutdraget i NTM-centralens utlåtande till Justitiekanslern, kan också konstateras att den genomsnittliga tiden för ärenden där ansökan lämnats in på svenska under samma tidsperiod uppgick till 12,6 månader medan motsvarande behandlingstid för ärenden som inlämnats på finska uppgick till 2,6 månader. Det bör dock tas i åtanke

⁴³ NTM-centralen i Egentliga Finlands uppgivna behandlingstider finns på <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kasittelyajat?categoryId=14406>

⁴⁴ NTM-centralens utlåtande till Justitiekanslern (KEHA/985/2018), Bilaga 4.

att varje ärende ska behandlas individuellt och att ärendena skiljer sig från varandra till sin karaktär beroende på vilken typ av åtgärder det ansökts om. Bland de finskspråkiga ärendena fanns till exempel en ansökan gällande forskning och tillståndet gällande skrämnel på Metgrund i Vasa, som tidigare nämnts, gick att behandla på endast en månad.

Detta till trots kan konstateras att det finns en uppenbar diskrepans i behandlingstiderna beroende på om ansökan inlämnats på finska eller svenska, men utgående från enbart dessa 10 ansökningar, som ingår i diarieutdraget, går det inte att med säkerhet dra slutsatsen att de svenskspråkiga ansökningarna skulle behandlas mera ofördelaktigt eftersom antalet ansökningar är för få. Av det tidigare nämnda diarieutdraget, innehållande tidpunkter för behandlingsskedena, kan man dock konstatera att det under behandlingsprocessen uppstår tilläggstid, på i vissa fall flera månader, för översättning av olika dokument i processen. Detta kan bero på att vissa beslut gällande åtgärder gentemot skarv jämte bilagor kan uppgå till 30 A4 sidor jämte bilagor och besluten skrivs i första hand på finska och översätts därefter till svenska. Därtill översätts även till exempel expertutlåtanden som inlämnats till NTM-centralen på finska och som delges sökande för utlåtande.

Gällande språkfrågan kan det noteras att de klagande, vilket tidigare nämnts, ansåg att svenskspråkiga ansökningar behandlas ofördelaktigt. I sitt utlåtande till justitiekanslern skriver NTM-centralen att det i nästan alla ansökningar eller till dem hörande processer hänvisas till danska handlingar. NTM-centralen konstaterar i utlåtandet att enligt språklagen (1,11,12 §) är Finlands nationalspråk finska och svenska. NTM-centralen ansåg att handlingar som är relevanta för ärendet bör presenteras på något av myndighetens arbetsspråk.

I detta fall kan det vara intressant att notera att de handlingar som åsyftades av de klagande även har hänvisats till i den nationella skarvarbetsgruppens slutrapport från 2016, till exempel Danmarks förvaltningsplan för skarv. De klagande bemötte detta med att det sålunda tyder på att handlingarna i fråga har en särskild betydelse och att tillståndsmyndigheten sålunda torde ha bekantat sig med nämnda material redan tidigare eftersom de torde ha stiftat bekantskap med nämnda slutrapport. Därtill poängterade de

klagande, att även om NTM-centralen anser att finska och svenska är de språk som ska användas vid NTM-centralen, har NTM-centralen i sitt utlåtande till justitiekanslern även hänvisat till kommissionens tolkningsanvisning som enbart finns på engelska och att myndigheten sålunda kan behandla ärenden som även innehåller fler språk än finska och svenska.

Som ytterligare en orsak till att behandlingstiderna varit utdragna, har NTM-centralen i utlåtandet till justitiekanslern uppgett att en central orsak till detta har varit att ansökningarna varit bristfälliga samt att redogörelsen över allvarliga skador inte varit på en tillräckligt konkret nivå och i enlighet med rättspraxis.⁴⁵ På basis av detta utlåtande är det tydligt att NTM-centralen hänvisar till bland annat domen HFD 2014:44 även om man inte skriver det rakt ut. I sitt utlåtande till justitiekanslern konstaterade dock de klagande att NTM-centralen tidigare berömt de österbottniska ansökningarna vilket fanns dokumenterat i ett protokoll från den österbottniska skarvarbetsgruppen.

I sitt bemötande till klagomålet uppgav NTM-centralen också att en orsak till de långa behandlingstiderna var resursbrist och anhopning av ärenden. Detta bemötte de klagande med att till exempel Justitieombudsmannen vid flera tidigare avgöranden gällande behandlingstider understrukt att enbart en hänvisning till den allmänna arbetssituationen inte räcker till som förklaring till överskridning av skäliga behandlingstider samt att dröjsmål i behandlingen inte kan motiveras med till exempel bristande personalresurser, utan myndigheterna ska organisera sin verksamhet så att den enskildes rättigheter inte äventyras i myndigheternas verksamhet.

Även Miljöministeriet hade gett ett utlåtande i ärendet och konstaterat följande:

”När det gäller tillgängliga resurser konstaterar miljöministeriet att NTM-centralerna lyder under arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och att NTM-centralernas omkostnader i statsbudgeten finns under arbets- och näringsministeriets huvudtitel. Beslut om hur anslag och andra resurser fördelas inom NTM-centralen fattas av den chef för ansvarsområdet som utnämns till direktör och som i egenskap av chef för ämbetsverket har titeln överdirektör.”⁴⁶

⁴⁵ NTM-centralens utlåtande till Justitiekanslern (KEHA/985/2018), s. 5.

⁴⁶ Miljöministeriets utlåtande till Justitiekanslern, (VN/3111/2018), s. 4.

I sammanhanget är det intressant att notera att Miljöministeriet anser att det är överdirektören för NTM-centralen som har det yttersta ansvaret för resursfördelningen. Det kan i sammanhanget också noteras att Miljöministeriet poängterade att det är Arbets- och näringsministeriet som ansvarar för budgeteringen av NTM-centralernas verksamhet och inte Miljöministeriet även om det är Miljöministeriet som är det ministerium som ansvarar för naturvården.

6.2 Justitiekanslerns avgörande

Beslutet från justitiekanslersämbetet gavs slutligen av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i november 2018. Vid tidpunkten då avgörandet gavs hade samtliga klagande fått beslut av NTM-centralen. Två av de klagande fick sina beslut i juni 2018 efter en behandlingstid på knappt 18 månader. Detta innebar också att den slutliga genomsnittliga behandlingstiden för de fem klagande uppgick till drygt 15 månader.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterar i sitt avgörande, och även i pressreleasen gällande ärendet, att behandlingstiderna för ansökningar om undantagstillstånd var alltför långa och att NTM-centralen bör fästa uppmärksamhet på skyldigheten att behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål.⁴⁷

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare skriver i beslutet att det av utredningen och de fattade besluten om undantagstillstånd, kunde konstateras att de aktuella ärendena inte hade varit enkla. Enligt förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Vidare skriver biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att myndigheterna ska organisera sin verksamhet så att den enskildes rättigheter inte heller äventyras när det sker en anhopning av ärenden. Därtill konstaterades att i laglighetsövervakningspraxis har resursbrist inte accepterats som motivering till dröjsmål i behandlingen och att ärendena sålunda inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare stöder sig på

⁴⁷ Pressrelease gällande Biträdande Justitiekanslerns ställföreträdarens beslut, OKV/2302/1/2017, <https://www.okv.fi/sv/avgoranden/2018/id/1113/?page=1#1113>

Miljöministeriets utlåtande då han konstaterar att ministeriet har anfört att det står klart att den förväntade behandlingstiden på tre månader har överskridits i de fall som klagomålet gäller.

Däremot är det intressant att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i avgörandet lyfter upp fallet HFD 2014:44 och säger att:

”Av högsta domstolens årsboksbeslut HFD 2014:44 kan man konstatera att både Europeiska kommissionens vägledningar och Miljöministeriets anvisningar (YM1/5713/2010) utgör utredning som stöder det att storskarvar på vissa områden kan förorsaka allvarlig skada för fisket på det sätt som avses i artikel 9.1 a i fågeldirektivet. I årsboksbeslutet konstateras att i beslutet nämnda vägledningar och anvisningar är juridiskt icke-bindande och enskilda undantagsärenden kan inte avgöras enbart med stöd av Miljöministeriets anvisning utan att man i varje enskilt fall utreder fakta och utifrån dessa fattar ett beslut som grundar sig på en prövning i det enskilda fallet. I nämnda beslut konstateras att i fallet hörde häckningskolonierna inte till de särskilda problemområden som nämns i kartbilagan till Miljöministeriets anvisning.”⁴⁸

I detta fall är det intressant att notera att det i utlåtandet lyfts upp Miljöministeriets anvisningsbrev från 2010 som har ersatts av anvisningsbrevet från 2016 vilket klart och tydligt framkommer av sista stycket i anvisningsbrevet från 2016:

”Detta anvisningsbrev ersätter ministeriets anvisningsbrev av den 3 mars 2010 om tillämpning av bestämmelsen i 49 § i naturvårdslagen på undantag från fridlysningsbestämmelserna i fråga om storskarven.”

Det verkar onekligen som om biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte har noterat detta och enbart kopierat motiveringarna från HFD:s dom i fallet 2014:44 där liknande ordalydelse förekommer.

Då det gäller de svenskspråkiga ansökningarna konstateras i beslutet att det kan noteras att översättningsprocessen som helhet vid behandlingen av de svenskspråkiga ansökningarna har haft en viss inverkan på behandlingstiderna i och med att man har översatt Naturresursinstitutets utlåtande och själva förvaltningsbesluten av NTM-centralen. I beslutet skrivs vidare att på grund av de nämnda särdragen i behandlingsprocessen har det varit en rätt krävande uppgift att följa förvaltningslagen vad beträffar skyldigheten att ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges, men

⁴⁸ Biträdande Justitiekanslerns ställföreträdarens beslut, (OKV/2302/1/2017), s. 6.

biträdande Justitiekanslerns ställföreträdare konstaterar att enligt lagen borde en uppskattning dock på begäran ges och att NTM-centralen i Egentliga Finland uppmärksammas på att efterfölja 21 § 1 mom. i grundlagen samt 7 § och 23 § i förvaltningslagen.

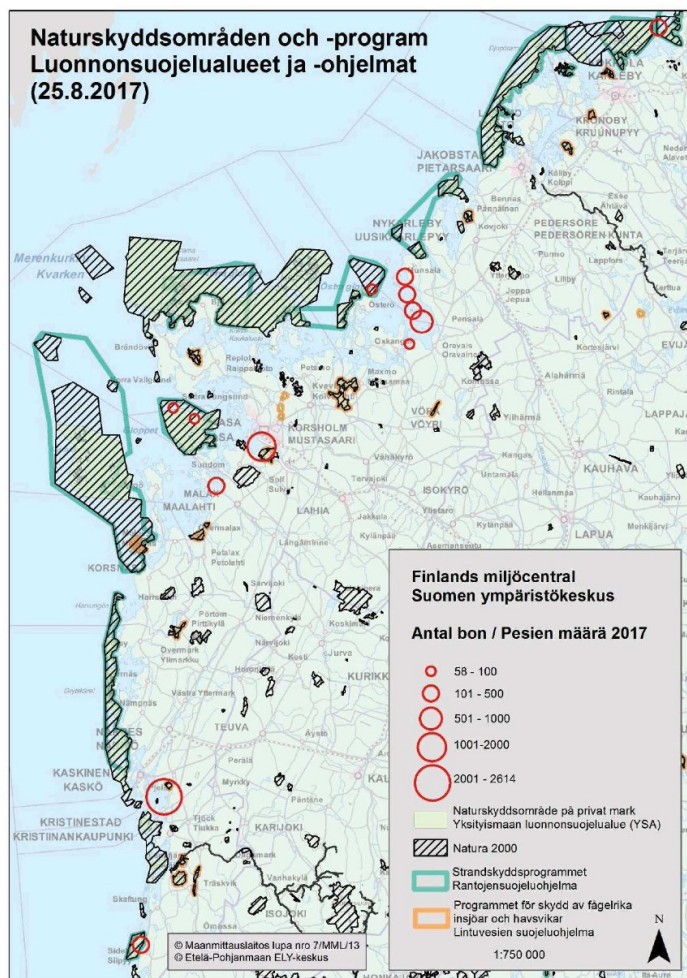
Sammanfattningsvis kan man säga att beslutet från biträdande justitiekanslerns ställföreträdare klart konstaterar att behandlingstider på närmare 18 månader inte kan accepteras även om NTM-centralen anser att ärendena är komplexa till sin natur. Däremot framkommer inte i beslutet vad som kan anses vara en skälig behandlingstid för dylika ärenden. Ej heller framkommer det hur mycket längre översättning av dokument får ta vid en myndighet för att språkgrupperna ska behandlas jämlikt i enlighet med språklagen även om det i beslutet konstateras att ansökningarnas språk har haft inverkan på den långa behandlingstiden. Sålunda tog inte biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ställning till om ansökningar som inlämnats på svenska behandlats mera ofördelaktigt än motsvarande ansökningar på finska.

7 Storskarven i förhållande till naturskyddsområden i Finland

7.1 Tillståndsförfarande på och i närheten av naturskyddsområden

År 2018 häckade ca 41 % av den finländska stammen av storskarv inom olika former av naturskyddsområden.⁴⁹ Att storskarven är en förhållandevis vanlig fågel på skyddsområden följer av det faktum att framför allt en stor del av den yttre skärgården i Finland har någon form av skyddsstatus.

Bild 2. Illustration över naturskyddsområden i Österbotten och skarv-koloniernas läge i förhållande till dessa år 2017.⁵⁰



⁴⁹ https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta,

⁵⁰ Skarvsamarbetsgruppen i Österbotten och Mellersta Österbotten, Åtgärdsplan för skarv i Österbottens kustområden, 2017, (publicerad med tillstånd).

Då det gäller åtgärder gentemot skarv på naturskyddsområden noteras detta i miljöministeriets anvisningsbrev till NTM-centralerna från 2016 där det sägs följande:

”Åtgärder på naturskyddsområden är i regel omöjliga, men kan inom ramen för områdenas fridlysningsbestämmelser och skyddsmål tillåtas i specialfall. Skyddsområden kan också fungera som områden som påverkas minst negativt av permanenta kolonier. Störnings- och förstörelseåtgärder som riktas mot häckningskolonier kan lätt leda till att problemet sprids till andra områden.”

Detta till trots är det ändå möjligt att anhålla om tillstånd även på Natura 2000- och andra naturskyddsområden. När det gäller områden som ingår i Naturanätverket ska man i ansökningar och beslut om undantagstillstånd beakta 10 kap. i naturvårdslagen, dvs. åtgärdernas konsekvenser för grunderna för skyddet av naturaområdet. Därtill kan det noteras att till exempel på områden som skyddats med stöd av fågeldirektivet (SPA, special protected areas) måste man beakta åtgärdernas konsekvenser för de fåglar som utgör grund för skyddet.

Ansökningar som berör Natura 2000- eller naturskyddsområden förutsätter också undantagstillstånd från fridlysningsbestämmelserna för området. Närings-, trafik- och miljöcentralen får i enskilda fall bevilja undantag från fridlysningsbestämmelserna för ett naturskyddsområde, om undantaget inte äventyrar de syften för vilka området inrättades och det behövs för skötseln och användningen av området eller för forskning (naturskyddslagen, 24 § 4 mom.).

Detta innebär att det uppstår en tvådelad process med två separata tillståndsansökningar. Först måste man anhålla om undantagstillstånd från fridlysningsbestämmelserna för arten hos NTM-centralen i Egentliga Finland. När man vet för vilka åtgärder det har beviljats, kan man ansöka om undantagstillstånd från fridlysningsbestämmelserna från den regionala NTM-central som handlägger undantag från skyddsbestämmelserna för respektive område. Åtgärder kan inte vidtas före det finns positiva beslut från bägge tillståndsmyndigheter. I samband med bägge undantagstillstånden granskas åtgärdernas konsekvenser för grunderna för skyddet av området, om området ingår i nätverket Natura 2000. Om det är fråga om ett skyddsområde på statens mark behövs utöver undantagstillstånd enligt 49 § 3 mom. i naturvårdslagen dessutom tillstånd till åtgärden av områdets innehavare, dvs. Forststyrelsen. NTM-centralen i Egentliga Finland kan

också i samband med behandlingen av ärendet begära Forststyrelsens utlåtande och bedömning av tillståndsansökans konsekvenser för grunderna för skyddet av området.

Detta sammantaget har gjort att undantag för åtgärder på naturskydds- och Natura 2000-områden har varit få. I skrivande stund kan konstateras att ingen ansökan gällande undantag för regleringsåtgärder gentemot skarv inom naturskyddsområde har beviljats.⁵¹

7.2 Det juridiska läget för undantag på Natura 2000-områden

Då det gäller undantag på Natura 2000-områden regleras detta av naturvårdslagen, där främst kap. 10 innehåller särskilda stadganden om Europeiska gemenskapens nätverk Natura 2000. I nämnda kapitel finns två bestämmelser som kan anses ha betydelse för undantagstillstånd på Natura 2000 områden nämligen 64 a § samt 65 §. I den förstnämnda sägs att de naturvärden som utgör grunden för skydd av ett område som hör till nätverket Natura 2000 får inte betydligt försämrats. I naturvårdslagens 65 § 1 mom. stadgas att:

”Om ett projekt eller en plan antingen i sig eller i samverkan med andra projekt eller planer sannolikt betydligt försämrar de naturvärden i ett område som statsrådet föreslagit för nätverket Natura 2000 eller som redan införlivats i nätverket, för vars skydd området har införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000, ska den som genomför projektet eller gör upp planen på behörigt sätt bedöma dessa konsekvenser. Detsamma gäller ett sådant projekt eller en sådan plan utanför området som sannolikt har betydande skadliga verkningar som når området.”

Då det gäller naturvårdslagens 65 § stadgas att den som genomför en plan eller ett projekt som sannolikt betydligt försämrar naturvärdena i ett Natura 2000-område ska bedöma dessa konsekvenser. Sålunda ska en så kallad Natura 2000-bedömning göras. Denna bestämmelse har sin upprinnelse i habitatdirektivets artikel 6.3 där det sägs att:

”alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med, eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.”

⁵¹ Enligt NTM-centralen i Finland känner man inte till att något tillstånd skulle ha getts på Natura 2000-områden e-post 22.2.2019.

Den springande punkten i detta fall är vad som avses med ordalydelsen betydande eller betydligt försämrar. I förarbetena till naturvårdslagen, RP 79/1996 rd, sägs i detaljmotiveringarna till 65 § att med projekt avses bland annat olika byggnadsprojekt som gäller byggnader, vägar, järnvägar, flygfält, hamnar och kraftledningar, gruvprojekt, vattendragsreglering och dikning och att med planer avses både planer enligt byggnadslagen och andra planer, till exempel vägplaner och planer i anslutning till skogsbruket.

Detta ger också en bild av när det kan uppstå betydande konsekvenser för ett Natura 2000-område. Vidare sägs i nämnda detaljmotivering att frågan ska behandlas med tanke på de naturtyper och livsmiljön för de arter som är orsak till att området har införlivats i eller avses bli införlivat i Natura 2000. Därtill sägs att planer och projekt i samverkan med andra anhängiga eller kända projekt och planer kan resultera i en sådan försämring av naturvärdena som avses ovan. Det bör också poängteras att det även sägs att för att målen för skyddet av nätverket Natura 2000 ska nås kan det krävas begränsningar också utanför de områden som ingår i nätverket av skyddsområden. Av denna anledning kan en Natura 2000-bedömning även vara aktuell också för projekt och planer som faller utanför nätverket, om de sannolikt betydligt försämrar de naturvärden på vars grund områdena införlivats i nätverket Natura 2000.

Oavsett om ett projekt har betydande konsekvenser eller ej för ett Natura 2000-område måste behandlande myndighet avgöra om varje enskilt projekt kan ha en inverkan på Natura 2000-områden. Detta slog EG-domstolen fast i det så kallade Waddenzee-målet eller mål C-127/02. EG-domstolen konstaterade i domen att:

”Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.”⁵²

⁵² Mål C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels mot Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Dessutom tog domstolen ställning till att habitatdirektivets artikel 6.3 med avseende på när betydande konsekvenser kan uppstå och vad som anses med försiktighetsprincipen:

”43. Av detta följer att kravet i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet att det skall göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser gäller under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området.

”44. Med hänsyn till försiktighetsprincipen, vilken enligt artikel 174.2 första stycket EG utgör en av hörnstenarna i gemenskapens miljöpolitik, vilken syftar till en hög skyddsnivå, och som livsmiljödirektivet skall tolkas mot bakgrund av, anses en sådan risk föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att nämnda plan eller projekt har en betydande påverkan på det berörda området. En sådan tolkning av det villkor som gäller för bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området innebär att en sådan bedömning skall göras när det föreligger tvivel om att ett visst agerande inte kan ha en betydande påverkan. Den tolkningen gör det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att planer eller projekt som skadar det berörda området godkänns, och den bidrar på detta sätt, i enlighet med tredje skälet och artikel 2.1 i livsmiljödirektivet, till att förverkliga direktivets väsentliga mål, nämligen att den biologiska mångfalden säkerställs genom att livsmiljöer och vilda djur och växter bevaras.”⁵³

Kravet, att utföra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser, gäller under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området. Med hänsyn särskilt till försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att nämnda plan eller projekt har en betydande påverkan på det berörda området. Det kan i sammanhanget också påpekas att kommissionen dock gjort den tolkningen att försiktighetsprincipen endast kan användas om det verkligen finns en möjlig risk och att den under inga omständigheter kan rättfärdiga godtyckliga beslut.⁵⁴ Hur hög sannolikheten för en viss påverkan ska vara kan dock inte direkt avläsas ur direktivets ordalydelse i artikel 6.3 och i princip skulle alltså en omvänd bevisbörda i form av en skyldighet att visa att planen eller projektet inte kan ha någon påverkan, innebära att även en minimal möjlighet att en förbjuden följd uppstår, dvs. om följden inte i sin helhet kan uteslutas, skulle aktualisera skyldigheten att utföra en konsekvensbedömning. Ett dylikt resonemang är dock inte i linje med naturvårdslagen 65 § 1 mom. där det föreskrivs att endast sådana planer och

⁵³ Mål C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels mot Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

⁵⁴ Utter, R. 2007, s. 126.

projekt som ”sannolikt betydligt” leder till en förbjuden konsekvens i ett område som införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000 är av relevans.⁵⁵

Waddenzeefallet har hänvisats till i flera avgöranden från HFD såsom HFD 2005:42, HFD 2005:69. EG-domstolens dom och även HFD:s senare domar ger sålunda beslutsfattande myndighet en skyldighet att pröva om ett enskilt projekt kan anses ha betydande inverkan på ett Natura-2000 område, men det betyder inte att en konsekvensbedömning måste göras. På basen av detta har Miljöministeriet även uppgjort ett PM med detaljerade anvisningar för hur bedömningar ska göras i dylika fall.⁵⁶

På det hela taget sett är ändå tolkningen i nu gällande anvisningsbrev intressant ur flera aspekter dvs. att åtgärder på naturskyddsområden i regel är omöjliga även om det inom ramen för områdenas fridlysningsbestämmelser och skyddsmål kan tillåtas i specialfall och att skyddsområden kan fungera som områden som påverkas minst negativt av permanenta kolonier. Det kan konstateras att det i kommissionens tolkningsanvisning inte nämns något om att åtgärder på till exempel. Natura 2000 områden inte skulle vara möjliga.

Den allvarliga skadan kan sträcka sig över ett område som är avsevärt större än det Natura 2000-område som ska skyddas eftersom skarven under häckningssäsongen främst söker föda innanför en 25 km:s radie även om födosökningsturerna kan vara upp emot 40 km från kolonin.⁵⁷

Detta innebär att den allvarliga skadan kan ske långt ifrån ett skyddat område och att den uppstådda allvarliga skadan kan vara svårare att åtgärda. Därför är det ifrågasättas på vilka grunder Miljöministeriet intagit ställningen att naturskyddsområden skulle påverkas minst negativt av permanenta kolonier eftersom till exempel fiske även är tillåtet inom de flesta skyddsområden i enlighet med fiskelagen. Ett dylikt

⁵⁵ Utter, R. 2007, s. 127-128.

⁵⁶ Miljöministeriets PM ”Vaikutusten arviointia Natura-alueilla koskevia ohjeita”, uppgjort av Heikki Korpeläinen 1.4.2013

⁵⁷ Skarvsamarbetsgruppen i Österbotten och Mellersta Österbotten, 2017, s 12 – 13.

ställningstagande har ej heller någon direkt juridisk förankring. Det är också intressant att granska det ur en historisk aspekt. I det första anvisningsbrevet till de dåvarande regionala miljöcentralerna från år 2006 sägs:

”En anseelig del av de häckande storskarvkolonierna ligger på kobbar i naturskyddsområden. Också icke häckande storskarvar vistas där. Utanför häckningstiden och under flyttningstiden är detta också de ställen där de samlas. Likaså fiskar de i vattnen i och kring naturskyddsområdena. För att man skall kunna åtgärda storskarvbestånden i naturskyddsområdena krävs dessutom undantag från fridlysningsbestämmelserna för det aktuella naturskyddsområdet.

I naturskyddsområdena kan sterilisering av skarvägg enbart komma i fråga då man vill förebygga omfattande skador, eftersom sådana åtgärder har oskäligen verkningar för andra fåglars möjligheter att häcka och vistas i området utanför häckningsperioden.”

I detta fall bör det påpekas att det verkar finnas ett översättningsfel i den svenska versionen av anvisningsbrevet. I den finska versionen av anvisningsbrevet sägs:

”Merimetsojen munien sterilointi ja lintujen häirintä tai ampuminen luonnonsuojelualueilla voi tulla kysymykseen vain merkittävien vahinkojen estämiseksi, koska toimenpiteet vaikuttavat kohtuuttomasti muun linnuston pesimämahdollisuuksiin ja sen oleskeluun luonnonsuojelualueella pesimäkauden ulkopuolella.”

Sålunda nämns inget i den svenska versionen om jakt eller skrämsel medan detta upptas i den finska versionen. Eftersom anvisningsbrevet ursprungligen torde ha skrivits på finska torde man kunna utgå från att den språkversionen är korrekt.

Sålunda skulle det enligt anvisningsbrevet från 2006 vara möjligt att till exempel olja ägg samt skrämja och jaga storskarv endast om det föreligger en allvarlig skada. Det kan i sammanhanget vara värt att notera att då anvisningsbrevet gavs år 2006 gällde samma naturvårdslag som ännu gäller, även om den till vissa delar kompletterats. Då anvisningsbrevet från 2006 ersattes år 2010 hade dock denna ståndpunkt ändrats så att ordalydelsen var den samma som den är i anvisningsbrevet från 2016.

Det är i detta fall uppenbart att tolkningen i Finland kring dylika frågor för tillfället är strängare än i till exempel Sverige och Danmark vilket redovisas närmare i kapitel 7 och 8. Det förblir oklart varför man intagit denna strikta tolkning i Finland, men att det handlar om en starkare naturskyddstradition i Finland än vad till exempel Natura 2000 var avsett att vara kan vara en av faktorerna.

En annan möjlighet är det faktum att vid förhandlingarna om Finlands medlemskap i Europeiska unionen fick Finland ett undantag enligt vilket fiskarterna i bilaga II till habitatdirektivet inte utgör grund för val av Natura 2000-områden, och skyddet gäller inte uttryckligen dem.⁵⁸ Sålunda har man i Finland till skillnad från i till exempel Danmark inte inrättat Natura 2000-områden för skydd av vissa fiskbestånd vilket sålunda skulle kunna vara en grund för beviljande av undantagstillstånd på Natura 2000-områden för åtgärder gentemot skarv. Det faktum att man i Finland har haft en strikt naturskyddstradition och att detta inte stod i samklang med införandet av Natura 2000 som baserade sig på en europeisk mera flexibel naturskyddstradition har bland annat påpekats av Statens revisionsverk.⁵⁹

7.3 Ett exempel på tolkningen kring Natura 2000-områden - fallet Storgrynnan

För att påvisa hur NTM-centralen tolkar naturvårdslagen i samband med tillståndsprövning gällande undantagslov gentemot skarv med avseende på naturskyddsområden och Natura 2000-områden kan detta belysas med ett exempel nämligen fallet Storgrynnan - VARELY/3749/2016. I detta fall handlar det om på vilka villkor man beviljade jakt och äggoljning vid Finlands näst största skarvkoloni år 2017. Vid den tidpunkt då tillstånd gavs för åtgärder häckade 2614 par Storgrynnan som befinner sig mitt i Pjelaxfjärden i Närpes. Kolonin hade vid tidpunkten vuxit från 150 par år 2015 till hela 2614 par år 2017 som en följd av att Finlands hittills största koloni med drygt 4000 par, med tillstånd från NTM-centralen, hade skrämmts bort från Sastmola norr om Björneborg.

I sammanhanget måste nämnas att i skrivande stund har NTM-centralens beslut gällande Storgrynnan inte vunnit laga kraft eftersom besvär inlämnats i februari 2018, men tillståndet har kunnat förverkligas i enlighet med förvaltningsprocesslagens 31 § 3

⁵⁸ Statsrådets beslut om komplettering av Finlands förslag till Europeiska unionens nätverk Natura 2000, 2012, s. 12.

⁵⁹ Statens revisionsverk, revisionsberättelse 140/2007, s. 11.

mom. trots att det inte vunnit laga kraft (jämför med Vasa förvaltningsdomstol, nr 17/0264/1).

Närpes-Kaskö fiskeområde anhöll i november 2016 om att få olja ägg på Storgrynnan, om att fälla boträd i nämnda koloni samt om jakt på 2000 individer under tio års tid från att beslutet vunnit laga kraft. Under sommaren 2016 häckade 1011 par på Storgrynnan varefter anhållan om undantagslov inlämnades i november 2016, men i det skedet då beslutet om undantagslov fattades 14 månader senare i januari 2018 hade kolonin mer än fördubblats till 2614 häckande par. NTM-centralen beviljade äggoljning, fällning av boträd på Storgrynnan samt skydds jakt på hösten på totalt 30 individer årligen inom ett begränsat område under fem års tid. Jakten beviljades dock så att under tiden 20.8 - 30.9 får fällas högst 30 skarvar, men om 20 eller färre fåglar fällts under den tiden fick högst 10 fåglar skjutas i oktober månad eftersom NTM-centralen ansåg att flyttande storskarv av underarten *Carbo* skulle kunna skjutas i misstag. Jakten tilläts på ett begränsat område (se bild 3, punkt 1), och inom detta område enbart inom en radie på 200 m från yrkesfiskebragder, eftersom det ansågs att det var här som kolonin orsakade allvarlig skada och eftersom området var att anse som ett viktigt lekområde för abborre. I detta fall kan noteras att den jakt som tilläts avser höstjakt medan abborren, som var grund för den beviljade jakten, leker på våren. Jakt tilläts inte i till exempel Pjela fjärden eftersom den ansågs kunna störa Natura 2000-områdena i fjärden (se bild 3, punkterna 2 och 3). Själva kolonin på Storgrynnan befann sig på 2,5 respektive 1,5 kilometers avstånd från Natura 2000-områdena.

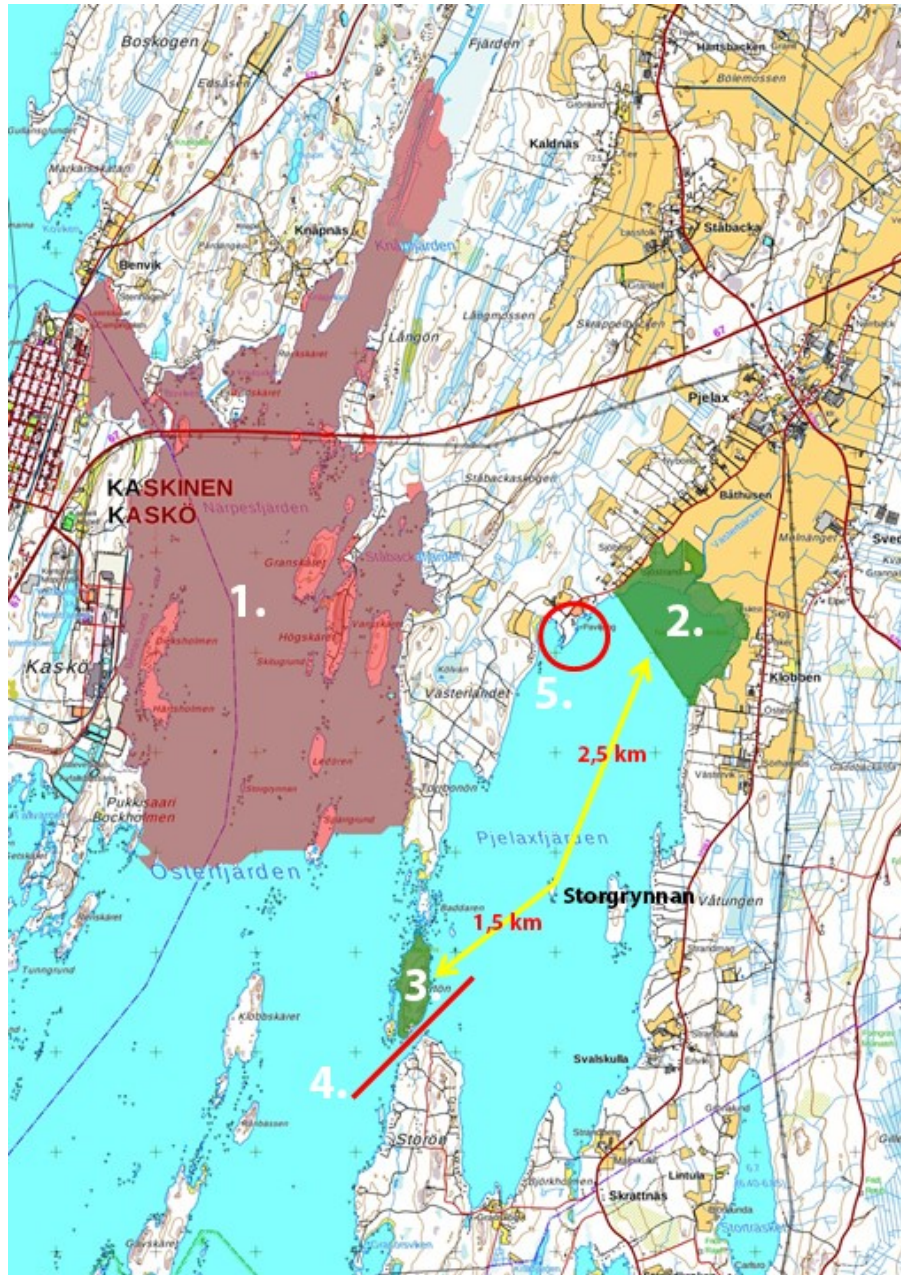


Bild 3, Pjelaarfjärden, 1. Det beviljade jaktområdet, 2. Natura 2000, 3. Natura 2000, 4. Den enda båt-farleden ut ur Pjelaarfjärden, 5. Båthamn

Äggoljningen på Storgrynnan måste avslutas senast den 20.5, för att inte störa annat häckande fridlyst fågelbestånd på Storgrynnan, eller de närliggande Natura 2000-områdena.

Närpes-Kaskö fiskeområde var missnöjt med beslutet och inlämnade besvär.⁶⁰ I besvären framförde man bland annat att jakten var allt för begränsad och att den med de villkor som framfördes blev omöjlig att genomföra i praktiken.

Då det gäller jakten på det område som tilläts (se bild 3, punkt 1) konstaterar fiskeområdet i sitt besvär att den delen av området som är norr om stamväg 67 består av en sötvattensbassäng som är del av Närpes åmynning och som är invallad och reglerad och att det inte alls förekommer yrkesfiske där vilket gör att det faktiska området där jakt kan ske är under 5 km². Även på det resterande området är yrkesfiske väldigt sparsamt under hösten vilket gör att den beviljade jakten i praktiken inte kan förverkligas.

Då det gäller den beviljade jakten på 30 fåglar per år kan tilläggas att NTM-centralen i Egentliga Finland inte har kunnat motivera hur man kommit fram till just detta antal fåglar som får fällas. I detta hänseende kan det vara intressant att blicka tillbaka på Miljöministeriets anvisningsbrev från 2006. I en bilaga till anvisningsbrevet finns en uträkningsformel för vad som anses vara litet antal (se närmare kapitel 4.1). Enligt denna beräkningsformel konstateras att:

”I Finlands förhållanden skulle ”ett litet antal” skarvar vara som följer:

År 2005 häckade ungefär 4 600 storskarv par i Finland, vilket innebär att det totala antalet vuxna fåglar var omkring 9 200 individer. Enligt de undersökningar som gjorts vid fågelstationen i Hangö utgör de icke häckande storskarvarna omkring en tredjedel av populationen, vilket innebär att det fanns ca 13 800 vuxna individer.

Den årliga dödligheten hos vuxna skarvar är ca 12 %, dvs. 1656 individer.

En procent av detta motsvarar 17 individer.

De häckande fåglarna producerar omkring 1,85 flygga ungar per par, dvs. ca 8510 individer. Dödligheten under det första levnadsåret uppgår till 42 %, vilket gör 3574 individer,

En procent av detta motsvarar 36 individer.

Däriigenom blir då ”ett litet antal” av storskarvbeståndet i Finland 53 individer.”

⁶⁰ Närpes Kaskö fiskeområdes besvär till Vasa förvaltningsdomstol, Dnr 00/87/18/5402.

Om man lägger in siffror ovanstående ekvation för enbart kolonin på Storgrynnan blir ekvationen:

2614 häckande par = 5228 fåglar, dödligheten på 12 % av 5228 = 627, och 1 % av det är **6,27**.

2614 häckande par producerar 2 flygga ungar per par = 5228 och dödligheten är 42 % vilket är 2196 och 1 % av det är **21,96**.⁶¹

$$6,27 + 21,96 = 28,23$$

Enligt motsvarande beräkning skulle ett litet antal således vara 28,23 fåglar enligt kolonin på Storgrynnan vilket är väldigt nära de 30 fåglar som hade beviljats.

Att detta är en slump ter sig mera osannolikt om man tar i beaktande att till exempel även Malax-Korsnäs fiskeområde fick tillstånd (VARELY/2182/2016) att skjuta 30 fåglar per år och i det fallet ger samma ekvation 28,42 fåglar vilket också är väldigt nära 30. På basis av dessa fall, vilka är bland de senaste beslut där jakt beviljats, går det dock inte att med säkerhet säga om denna formel fortfarande används av NTM-centralen då antalet fåglar som får fällas ska räknas ut, men det ger i alla fall starka indicier på att så kunde vara fallet.

Gällande oljningen av ägg ansåg fiskeområdet att NTM-centralen avvek från den av Miljöministeriet tillsatta nationella skarvarbetsgruppens rapport i vars bilaga 1 sägs att oljning av ägg ska göras 4 - 5 gånger med 12 dagars mellanrum under tiden maj till juni och att det i rapporten inte sägs något om att ett ägg bör lämnas obehandlat i varje bo, vilket NTM-centralen hade fattat beslut om. Fiskeområdet ansåg att NTM-centralens beslut gällande jakten var dåligt underbyggda. Fiskeområdet hade ansökt om jakt inom hela fiskeområdet med bland annat motiveringen att under häckningssäsongen söker huvuddelen av skarvarna sin föda inom en radie på 40 km från kolonin. Fiskeområdet skriver i besvaren att man inte kan hålla med NTM-centralen som i sitt beslut ansåg att

⁶¹ Enligt https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta producerar ett skarvpar ca två flygga ungar och därför har ekvationen uppdaterats med denna siffra eftersom det är den som angetts senare.

”Pjelaxfjärden, Närpesfjärden och Knåpfjärden är matplatsen för kolonin som finns på Storgrynnan” Fiskeområdet konstaterar i besvären att det torde vara ställt utom allt rimligt tvivel att enbart dessa havsområden (som utgörs av område 1 på bild 3) skulle kunna förse en koloni med 2614 häckande par med föda.

Fiskeområdet ansåg också att jakt borde ha kunnat genomföras även i till exempel Pjelaxfjärden (vilken ses i bild 3 som vattenområdet runt Storgrynnan) eftersom NTM-centralen i sitt beslut konstaterade att även Pjelaxfjärden var att anse som regionalt viktigt lek område för abborre. NTM-centralen hävdade dock i beslutet att jakt inte tilläts i Pjelaxfjärden eftersom det finns Natura 2000-områden både i norra och västra delen av fjärden och att åtgärder i dessa områden skulle störa andra fridlysta fågelbestånd och dessutom vålla konsekvenser för de fåglar som utgör grund för skyddet av områden i nätverket Natura 2000. NTM-centralen konstaterar i beslutet att man därför har begränsat åtgärderna så att inget tillstånd beviljas i Pjelaxfjärden för att inte störa Natura 2000-områdena och att det då sannolikt inte medför några avsevärda konsekvenser för de naturvärden som är orsaken till att dessa områden inkluderats i Natura 2000-nätverket.

Gällande äggoljningen säger NTM-centralen i beslutet att för att störandet inte ska leda till betydande skada för eventuellt andra häckande fridlysta fågelbestånd på Storgrynnan och de närliggande skyddsområdena, ska det aktiva störandet och besöken på Storgrynnan med avsikt att störa upphöra under tiden 20.5 – 20.8.⁶² Fiskeområdet skriver i besvären att det i området finns både omfattande fritidsbebyggelse och fast bebyggelse i närheten av Natura 2000-områdena och båttrafiken i Pjelaxfjärden är livlig varför äggoljning på Storgrynnan inte torde innebära ett störningsmoment på dessa områden som skulle överstiga normalläget och sålunda påverka Natura 2000-områdena mera än den normala bakgrundsbelastningen och att NTM-centralen inte kunnat påvisa att det skulle finnas andra skyddsvärda arter på Storgrynnan som skulle motivera att tiden för äggoljningen ska upphöra den 20.5.

⁶² Det kan i detta fall noteras det förblir oklart vad NTM-centralen avser med avsikt att störa eftersom några störningsåtgärder i sig inte beviljats varför det sannolikt handlar om ett översättningsfel. Det kan poängteras att fiskeområdet i besvären påpekar att översättningen av beslutet var synnerligen bristfällig.

Problematiken kring Natura 2000-områdena blir allt mera uppenbar i NTM-centralens bemötande till Vasa förvaltningsdomstol i vilket man anser att besvären ska förkastas som ogrundade. Som stöd för sina bedömningar hänvisar man till naturvårdslagens 64 § och 65 §. NTM-centralen ansåg att man borde ha lämnat bort Natura 2000-områdena ur ansökan. Därtill ansåg man att sökande i sin anhållan borde ha redogjort för hur de ansökta åtgärderna skulle inverka på andra fridlysta fågelarter och påvisa att dessa inte störs. NTM-centralen konstaterar att de Natura 2000-områden som nämnts är betydelsefulla häckningsområden och viktiga rastplatser under flyttningstid och att sökande inte har redogjort för att häcknings- eller rastplatser inte förstörs. Därtill konstaterar man att jakt på hösten skulle fördriva fåglarna långt från sina rastplatser och sålunda förhindra att områdena skulle kunna fungera som rastplatser. Därutöver säger man att en ökad båttrafik i området i samband med migration eller häckning skulle ha samverkande konsekvenser som skulle kunna påverka naturvärdet hos Natura 2000-områdena som helhet.

Detta måste ses mot den bakgrunden att fiskeområdet i besvären tydligt lyfter fram att jakt är, i enlighet med fredningsbesluten för Natura 2000-områdena ifråga, tillåten i enlighet med jaktlagstiftningen utan begränsningar. Sålunda får till exempel jakt på sjöfågel även idkas även inom bägge Natura 2000-områden. Detta faktum bemöter NTM-centralen med att skyddsjakt på storskarv inte omfattas av jaktlagen och att för att åtgärder ska kunna ske på Natura 2000-områden ska separat undantag anhållas om från den regionala NTM-central som berörs.

Då det gäller det enskilda fallet med Storgrynnan kan det även till vissa delar anses gälla även motsvarande fall då NTM-centralens tolkning har varit liknande. Det finns dock undantag där NTM-centralens beslut varit rakt motsatta. Ett sådant är beslutet VARELY/5078/2015 som gällde skrämmande av Finlands då största koloni i Lankoslahti i Merikarvia. I det fallet fick sökande tillstånd att skrämma skarv bland annat med hjälp av gaskanon under totalt tre år dock så att åtgärderna inte fick vidtas under tiden 15.5-20.8. Häckningskolonierna som fanns på flera mindre öar befann sig i det fallet på motsvarande avstånd från Natura 2000-områden som i fallet Storgrynnan. NTM-centralen gjorde dock i det fallet den bedömningen att områdena inte skulle påverkas negativt av de beviljade åtgärderna.

Det kan konstateras att det i dylika fall ytterst handlar om tolkningen av naturvårdslagens 64 § och 65 § och vad som ska anses vara betydande försämring av naturvärdena. Eftersom beslutet gällande Storgrynnan ännu inte vunnit laga kraft går det inte att dra några slutgiltiga slutsatser, men NTM-centralens tolkning i fallet Storgrynnan kan med fog anses förhållandevis sträng. Det uppstår också frågor kring vad som ska anses vara samverkande konsekvenser och hur man ska tolka bestämmelserna kring Natura 2000-områdenas utsträckning.

Då det gäller äggoljningen är det anmärkningsvärt att NTM-centralen anser att denna skulle leda till ökad båttrafik och att detta skulle inverka på de skyddsområden som befinner sig 1,5 respektive 2,5 km från själva kolonin. Man bör då till exempel ta i beaktande att alldeles intill det ena Natura 2000-området finns den enda båtfarleden ut från Pjelaxfjärden (se bild 3, punkt 4) och att det i närheten av det andra Natura 2000-området finns en småbåtshamn (se bild 3, punkt 5). Därtill framkommer det av besvären att det inte finns några begränsningar för båttrafiken i området. Det är således uppenbart att NTM-centralen inte känner till hur stor båttrafiken är i området. Då det gäller oljning av ägg sägs i den nationella skarvarbetsgruppens rapport att ägg ska oljas 4 - 5 gånger.⁶³ Totalt sett skulle oljningen av ägg sålunda handla om 1 - 2 båtar och 4 - 5 gånger. Då är det befogat att ställa sig frågan om detta kan anses medföra sådana betydande konsekvenser som avses i naturvårdslagens 65 §. Med avseende på förarbetena till nämnda bestämmelse är det tveksamt om det är dylikt som lagstiftaren syftade på då naturvårdslagen stiftades. Det är också osannolikt att den påstådda ökningen i båttrafiken skulle innebära sådana samverkande konsekvenser som avses i habitatdirektivet.

När det gäller jakt på Natura 2000-områden är det klarlagt att detta även skulle kräva ett undantag från fridlysningsbestämmelserna för respektive område och att man inom ramen för den prövningen skulle pröva om de ansökta åtgärderna skulle inverka negativt på områdets skyddsstatus. I detta fall är det dock anmärkningsvärt att NTM-centralen

⁶³ Då ägg oljades första gången i Finland våren 2018 på Juckasgrynnan i Vasa utfördes oljningen två gånger med totalt två mindre båtar. Utlåtande av Marina Nyqvist, verksamhetsledare vid Österbottens fiskarförbund 5.2.2019.

motiverar att jakt inte skulle kunna ske överhuvudtaget i till exempel Pjelaaxfjärden eftersom jakt även utanför Natura 2000-områdena skulle försämra skyddsförutsättningarna för områdena. Detta kan ifrågasättas eftersom det enligt beslutet skulle handla om skyddsjakt på hösten som kan inledas under normal jakttid för sjöfågel dvs. från och med den 20.8, samtidigt som det i fredningsbestämmelserna för bägge Natura 2000-områdena framkommer att jakt i enlighet med jaktlagstiftningen är tillåten.

NTM-centralens argument att skyddsjakt på skarv inte omfattas av jaktlagstiftningen må vara korrekta, men samtidigt handlar det om frågan om skyddsjakt som metod att begränsa skarv kan anses försämra skyddsvärdet för Natura 2000-områdena samtidigt som jakt enligt jaktlagen är tillåten. Med tanke på att jakt är tillåtet på området under normal jakttid hade NTM-centralen kunnat bevilja jakt, förutom i närheten av Natura 2000-områdena, även på själva Natura 2000-områdena och sökande skulle därefter ha kunnat anhållit om undantag från fridlysningsbestämmelserna.

Det kan konstateras att jakt i Pjelaaxfjärden som helhet, även på Natura 2000-områdena, är möjlig i enlighet med jaktlagstiftningen under normal jakttid medan NTM-centralen ansåg att skyddsjakt på skarv inte skulle vara möjlig. NTM-centralen hävdar att jakt i Pjelaaxfjärden som helhet skulle inverka menligt på naturskyddsområdena. Detta ställningstagande är tvetydigt och innebär oklarheter i tolkningen av lagstiftningen.

Oavsett jaktens syfte är resultatet det samma – av jakt uppstår ljud oavsett om det handlar om skyddsjakt på skarv eller jakt i enlighet med jaktlagen. Som det rättsliga läget föreligger, tills annat prövats, skulle sålunda vilt som omfattas av jaktlagen kunna nedläggas utan begränsningar både i närheten av Natura 2000-områdena, såväl som i själva Natura 2000-områdena medan en skyddsjakt på 30 skarvar årligen inte skulle vara möjlig. Detta ger en tämligen tydlig bild av NTM-centralens sätt att agera kring naturskyddsfrågor i förhållande till skarven.

8 Analys av förvaltningen av skarven i Sverige

8.1 Inledning

I de nordiska EU-länderna Sverige och Danmark har man haft erfarenheter av storskarven under en längre tid än vad man haft i Finland. Detta har gjort att man har en längre erfarenhet av att förvalta storskarven. Samtidigt har Sverige och Finland en liknande förvaltningskultur varför det är skäl att se närmare på lagstiftning och rättspraxis från Sverige.

Vid den senaste pan-europeiska inventeringen av häckande storskarvspår år som gjordes inom ramen för den europeiska CorMan-projektet år 2012 konstaterades att Sverige har den överlägset största häckande populationen av storskarv inom EU med drygt 40 000 häckande par.⁶⁴ Denna inventering är också den senaste heltäckande nationella inventeringen som gjorts i Sverige.⁶⁵ Här kan redan nu noteras att till skillnad från i Finland så inventeras inte den svenska storsskarvstammen årligen i hela landet.

Skarven utrotades i Sverige i slutet på 1800-talet för att igen återkomma som häckande fågel år 1948.⁶⁶ Tillväxten av storskarvsstammen var inledningsvis mycket blygsam och år 1980 fanns totalt ca 750 häckande par i hela landet, men under den andra halvan av 1980-talet tog expansionen fart ordentligt och tillväxten har under 1990-talet varit mycket kraftig och år 1999 uppgick skarvbeståndet till ca 25 600 par fördelade på omkring 150 kolonier.⁶⁷ Jämfört med läget i Finland, där storskarven än så länge är en

⁶⁴ <http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/breeding-distribution-2012.htm> Inom ramen för CorMan projektet, som initierades av kommissionen, gjordes en inventering av Europas häckande storskarvpopulation.

⁶⁵ Status of the breeding population of Great Cormorants in Sweden in 2012, del av National reports from the 2012 breeding census of Great Cormorants *Phalacrocorax carbo* in parts of the Western Palearctic.

⁶⁶ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 40.

⁶⁷ Naturvårdsverket, Förvaltningsplan för mellanskarv och storskarv 2002, s. 11.

utpräglad kustfågel, är läget lite annorlunda i Sverige eftersom ca 20 % av stammen häckar i inlandet, främst i de stora insjöarna Vänern, Vättern och Mälaren.⁶⁸

8.2 Svensk lagstiftning

I Sverige är implementeringen av fågeldirektivet och habitatdirektivet tvådelad. Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet genomförs i svensk lagstiftning genom artskyddsförordningen (2007:845) och jaktförordningen (1987:905). Till grund för bägge förordningar finns miljöbalken (1998:808) respektive jaktlagen (1987:259). I jaktlagstiftningen finns dels en blandning av skälen som krävs för att medge undantag från direktivens skydd, dels finns en viss dubblering med artskyddsförordningen dvs. samma skydd finns i båda förordningarna. Artskyddsförordningen innehåller bestämmelser om fridlysning av vilda djur och växter och reglerar import, export, transport, förvaring, handel, preparering och förevisning av djur och växter av arter som lever vilt.

I jaktlagen 3 § sägs att allt vilt, det vill säga vilda däggdjur och fåglar, är fredat. Trots denna generella fredning får viltet jagas enligt vad som anges i jaktlagen och jaktförordningen eller av beslut som har meddelats med stöd av jaktlagen. Storskarven förekommer inte bland de jaktbara arterna. Sålunda kan konstateras att storskarvens bägge underarter samt dess bon och ägg är fredade enligt 3 § jaktlagen, men även enligt bilaga 1 och 4 till jaktförordningen. Enligt 4 § artskyddsförordningen är det även förbjudet att avsiktligt störa eller skrämja vilda fåglar, och sålunda även storskarven, men bestämmelsen ska inte tillämpas om det är fråga om skydds jakt eftersom dylika frågor regleras av jaktlagstiftningen. Här finns dock en skiljelinje mellan de bägge förordningarna. Undantag för skrämjel av skarv kan ges på basis av artskyddsförordningens 14 § enligt vilken stadgas följande:

”Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 4, 5 och 7 §§ som avser länet eller en del av länet. En dispens får ges endast om:

⁶⁸ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 45.

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,
2. om dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och
3. dispensen behövs
 - a) för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter,
 - b) för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom,
 - c) av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse,
 - d) för forsknings- eller utbildningsändamål,
 - e) för återinplantering eller återinförel av arten eller för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för detta, eller
 - f) för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i liten omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en liten mängd.”

Däremot sägs i jaktlagens 2 § att till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg. Detta innebär således att om skrämselfångster innebär risk för att ägg eller ungar överges, är detta en fråga som ska regleras av jaktlagen och då krävs tillstånd för skydds jakt i enlighet med jaktförordningen.

Undantag för jakt eller sådana störningsåtgärder som innebär risk för att ägg eller ungar överges kan beviljas om förutsättningarna i jaktförordningens 23 a § är uppfyllda:

”Om det inte finns någon annan lämplig lösning, och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, får beslut om jakt som avses i 23 b, 24, 25 och 29 §§ meddelas

1. av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön,
2. av hänsyn till flygsäkerheten,
3. för att förhindra allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, eller
4. för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter.

Ett beslut som avses i första stycket får även avse rätt att göra ingrepp i fåglars bon eller förstöra fåglars ägg.”

Det kan i detta skede konstateras att artskyddsförordningens 14 § och jaktförordningens 23 a § innehåller de grundläggande förutsättningarna för undantag som finns i artikel 16 i art- och habitatdirektivet samt artikel 9 i fågeldirektivet. Det som dock är intressant att notera i detta sammanhang är att undantagsgrunderna enligt artikel 16 i art- och habitatdirektivet och artikel 9 i fågeldirektivet inte är likadana. Den svenska lagstiftningen noterar inte denna skillnad och undantagsgrunderna som anges både i artskyddsförordningen och jaktförordningen följer i första hand art- och habitatdirektivets artikel 16. Skillnaden går att hitta i artskyddsförordningen 14 §, pt. 3 a och i jaktförordningen 23 a §, 1 pt. I bägge bestämmelser sägs att undantag kan beviljas om det föreligger ”andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse” och i jaktförordningen kompletteras detta med tillägget ”inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.”

Det bör påpekas att dessa stadganden inte följer fågeldirektivets artikel 9 där så kallade socioekonomiska orsaker inte anges som undantagsgrund.⁶⁹ Detta kan jämföras med den finländska naturvårdslagens 49 § där det konstateras att Närings-, trafik- och miljöcentralen i enstaka fall kan bevilja undantag från ett förbud i 2 mom. på de grunder som nämns i artikel 16.1 i habitatdirektivet. När det gäller de fåglar som avses i artikel 1 i fågeldirektivet kan undantag på motsvarande sätt beviljas på de grunder som nämns i artikel 9 i fågeldirektivet. Även om denna diskrepans inte verkar ha någon avgörande del i frågan är det ändå intressant att notera. Det kan sägas att i regeringspropositionen 2000/01:111 gällande skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer, finns följande vägledning:

”I fråga om tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse kan följande sägas. Det skall vara fråga om en plan eller ett projekt som är oundgängligt för att skydda grundläggande intressen i människors liv, såsom hälsa, säkerhet och miljö, eller som är grundläggande för staten och samhället eller rör särskilda förpliktelser i samband med offentliga tjänster. Bara allmänna intressen kan hävdas mot direktivets bevarandeintressen. Projekt som endast gynnar ett företag eller enskilda kan alltså inte tillåtas med stöd av paragrafen. Allmänhetens intresse måste vara väsentligt. Det kan alltså inte röra sig om vilket allmänintresse som helst. Kortsiktiga

⁶⁹ Se närmare kapitel 2.1 med utdrag ur artikel 9.

ekonomiska intressen eller andra intressen som bara skulle ge kortsiktiga fördelar för samhället räcker förmodligen inte för att de skall gå före de långsiktiga bevarandebestånden som skyddas av direktivet.”⁷⁰

Frågan har också prövats i tillståndshänseende, se närmare fallet Snöholmen i kapitel 8.5.4.

Därtill kan sägas att det i 21 § i jaktförordningen, i likhet med artskyddsförordningens 14 §, punkterna 1 - 2, stadgas att en förutsättning för beviljande av tillstånd är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde inte försvåras.

8.3 Tillstånd och tillståndsmyndighet

8.3.1 Tillståndsmyndighet

I enlighet med artskyddsförordningens 14 § och jaktförordningens 29 § är det länsstyrelsen som kan ge undantagstillstånd. I jaktförordningens 29 § sägs att om förutsättningarna enligt 23 a § i jaktförordningen är uppfyllda för andra djur än björn, varg, järv, lo, säl eller örn, får länsstyrelsen ge tillstånd till skydds jakt.

Detta innebär att Sverige tillämpar en modell med decentraliserad förvaltning som innebär att vilken som helst av landets 21 länsstyrelser har befogenhet att inom sitt område fatta beslut i frågor som rör undantagstillstånd gällande åtgärder mot skarv. I enlighet med förvaltningslagens (2017:900) 40 § kan beslut från länsstyrelserna gällande undantagslov överklagas till allmän förvaltningsdomstol och förvaltningsdomstolsbeslut kan överklagas till kammarrätten om prövningstillstånd beviljas. Denna praxis är förhållandevis ny och tillämpas sedan den 20 juni 2016. Detta är en följd av att Högsta förvaltningsdomstolen i fallet HFD 2015 ref. 79 slog fast att överklagandeförbudet i 58 § i då gällande jaktförordning stod i strid med unionsrätten såvitt det gällde beslut om jakt efter en art som skyddas av habitatdirektivet.⁷¹

⁷⁰ Regeringens proposition 2000/01:111 gällande skyddet för vissa djur- och växtarter, s. 69.

⁷¹ Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2015 ref. 79 s. 8.

Före lagändringen skulle tillstånd som beviljades i enlighet med artskyddslagstiftningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol medan beslut fattade i enlighet med jaktförordningen skulle överprövas hos Naturvårdsverket. Detta innebar en tudelning av besvärspövningen som innebar att olika instanser behandlade besvär gällande samma art beroende på vilket typ av åtgärd som man anhållit om. Därtill fanns som tidigare nämnts ett besvärstförbud i jaktförordningens 58 § vilket gjorde att Naturvårdsverkets beslut gällande skydds jakt på bland annat skarv inte kunde överklagas till högre instans. Högsta förvaltningsdomstolen slog i domen HFD 2017 ref. 79 fast att detta förfarande innebar att lagstiftningen stred mot artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom Naturvårdsverket inte var en domstol och kunde sålunda inte inhämta förhandsavgörande av EU-domstolen. Sedan ändringen av besvärsträtten infördes har förvaltningsdomstolarna och kammarrätten givit ett flertal domar varav vissa presenteras i kapitel 8.5.

Därtill måste nämnas att i jaktförordningens 59 § stadgas att polismyndigheten, länsstyrelsen och Naturvårdsverket får förordna att beslut enligt denna förordning skall gälla utan hinder av att det har överklagats. Detta kan liknas vid den finländska praxisen som beskrivs i kapitel 5.4. Jaktförordningens 59 § har också tillämpats i praktiken på merparten av de tillstånd som gått igenom för detta arbete.

Angående besvärsträtten kan det på ett allmänt plan konstateras att denna regleras av Miljöbalken (1998:808) 16 kap. 12 § enligt vilken sägs att den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot, har rätt att överklaga. Detta kompletteras av stadgandena i 13 § där det sägs att en ideell förening eller en annan juridisk person får överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens om föreningen eller personen:

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och

4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Detta kan sägas liknande stadganden återfinns i den finländska naturvårdslagens 61 § där besvärsmätt även föreligger för sådana registrerade lokala och regionala sammanslutningar vars syfte är att främja naturvården eller miljövården. Dock finns i den finländska lagstiftningen inga begränsningar gällande själva föreningen om medlemsantal eller verksamhetstid.

Det kan i sammanhanget också noteras att länsstyrelserna på eget initiativ kan fatta beslut om skydds jakt i enlighet med 24 § i jaktförordningen. Jaktförordningens 24 § återkopplar i sin tur till jaktlagens 7 § i vilken stadgas att om det på grund av ett viltbestånds storlek finns påtagliga risker för trafikolyckor eller för allvarliga skador av vilt, får den myndighet som regeringen bestämmer besluta om jakt för att förebygga eller minska dessa risker. Sålunda kan länsstyrelsen, utan att någon ansöker därom, ge undantagstillstånd för åtgärder gentemot skarv och detta förfarande har tillämpats av flera länsstyrelser vilket framkommer av de genomgångna besluten.

8.3.2 Ansökningshandlingar och beslut

Kutymen för själva ansökan varierar mycket mellan de olika länsstyrelserna. Flera av länsstyrelserna, däribland Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Stockholm har tagit fram tydliga ansökningsblanketter för undantagsåtgärder gentemot skarv.⁷² Ansökningsblanketterna som är elektroniskt ifyllbara innehåller klara och tydliga punkter som sökande ska redogöra för, se exempel i bilaga 4.

Gällande ansökningstider finns det mycket stor variation vilket kan bero på att det finns totalt 21 olika myndigheter som teoretiskt sett kan ge tillstånd för undantagsåtgärder. I de tillstånd som gått igenom för detta arbete har tiden varierat från ett par veckor till några månader, men praxis varierar. Om länsstyrelsen hört flera parter i ärendet har

⁷² Exempel på ansökningsblankett finns i bilaga 3.

behandlingen i enstaka fall dragit ut till knappt sex månader. Därtill bör poängteras att i flera av de fall som gått igenom har någon formell ansökan inte inlämnats utan länsstyrelsen har inom ramen för sin beslutanderätt fattat beslut om till exempel skydds jakt inom länet.

I och med att beslutsfattandet är decentraliserat varierar besluten en aning i sin uppbyggnad och utformning mellan de olika länsstyrelserna. Generellt sett är besluten oftast från några sidor långa upp emot tio sidor beroende på motiveringar och åtgärder. Besluten i sig är oftast tydligt strukturerade och lättlästa.

8.4 Svenska förvaltningsplaner

8.4.1 Nationell förvaltningsplan 2002

I Sverige uppgjorde Naturvårdsverket den första förvaltningsplanen för storskarv och mellanskarv år 2002. I planen sägs att ”den mycket snabba beståndsutveckling som ägt rum sedan mitten av 1980-talet har delvis avstannat” samt att ”skarvbeståndet i Sverige som helhet kommer sannolikt att plana ut kring 25 000 - 30 000 par inom de närmaste åren. Denna bedömning grundas bl.a. på beståndsutvecklingen i andra länder och områden i Sverige där skarvarna redan uppnått mättnad.”⁷³ I efterhand kan man konstatera att detta antagande inte stämde eftersom stammen år 2006 uppgick till 43 700 häckande par för att 2012 plana ut på drygt 40 000 häckande par och sedan dess har ingen nationell inventering gjorts.⁷⁴

I förvaltningsplanen från 2002 sägs att förvaltningsplanen har haft som mål att sammanställa fakta kring skarven och ge riktlinjer för myndigheter och andra beslutsfattare vid förvaltning.⁷⁵ Sålunda har förvaltningsplanen ett klart och tydligt syfte nämligen att ligga till grund för beslutsfattandet. Planen tar upp frågor kring skarvens utbredning, dess biologi och ekologi, forskning på området samt mål och åtgärder. I

⁷³ Förvaltningsplan för mellanskarv och storskarv 2002, s. 14.

⁷⁴ Engström, H. & Wirdheim, A., 2013, s. 94.

⁷⁵ Engström, H. & Wirdheim, A., 2013, s. 95.

planen konstateras att skarvbeståndet i Sverige idag är tillfredställande för att garantera artens överlevnad samt att det övergripande målet, precis som för andra naturligt förekommande växt- och djurarter i landet, är att ge skarven förutsättningar för att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

I planen ställs inte några mål för att hur stor skarvstammen tillåts vara utan istället konstateras att inte finns några definitiva svar på frågan hur många skarvar eller kolonier som ska finnas i olika områden för att säkra artens långsiktiga status och att det inte heller är det möjligt att sätta en övre gräns för antalet häckande fåglar i en koloni eller område utan att allvarliga skador kan uppstå på kvarvarande individer i kolonin/området. Därtill konstaterades i planen att ett kortsiktigt mål är att tillåta etableringen och tillväxt i områden där skarven ännu är svagt representerad eller under expansion.

På ett allmänt plan kan konstateras att förvaltningsplanen från 2002 har en mera tillåtande karaktär även om man till exempel nämner att jakt, även under häckningstid, bör användas vid fasta fiskeredskap i avvaktan på utveckling av dylika redskap samt då ovan nämnda metoder inte hjälpt. Syftet med sådan jakt är i första hand att uppnå en skrämseleffekt. Utanför häckningstiden kan licensierade yrkesfiskare och fiskare som fiskar med enskild fiskerätt ges möjlighet att jaga även vid ryssjor och bottensatta nät, med samma avstånds begränsning som för fasta redskap. Det kan noteras att planen inte formellt sett inte fastställdes.

I sammanhanget kan det också vara intressant att notera att några år efter att planen togs fram gav kommissionen en formell sista skriftlig varning åt Sverige gällande jakt under häckningstid på skarv. Kommissionen konstaterar i sitt utlåtande att jakten inte får bedrivas under uppfödningssäsongen eller under häckningens olika stadier och att undantag får göras endast om det inte finns någon annan lämplig lösning och om det finns särskilda skäl, till exempel att förhindra allvarlig skada för fisket.⁷⁶

⁷⁶ Kommissionen vidtar rättsliga åtgärder mot Finland, Sverige och Danmark för brott mot miljölagstiftningen”, pressrelease IP/05/34.

Kommissionen säger vidare att Sverige i flera fall har tillåtit jakt på skarvar och under häckningstid och att svenska myndigheter också flera gånger har tillåtit förstörelse av skarvägg i Stockholms skärgård. Kommissionen ansåg att dessa metoder inte uppfyllde kraven för undantag från direktivets naturvårdsmål och att jakt och förstörelse av bon var generella bekämpningsmetoder som inte var inriktade på de individuella fåglar som orsakar allvarlig skada. Därtill hävdade kommissionen att det fanns andra lämpliga lösningar. Miljödepartementet hade begärt utlåtande av bland andra Naturvårdsverket och Fiskeriverket vilka bägge hävdade att det inte fanns andra lämpliga lösningar än de åtgärder som beviljats och kommissionen var nöjd med svaren eftersom man inte förde ärendet vidare.⁷⁷

8.4.2 Nationell förvaltningsplan 2014

Förvaltningsplanen från 2002 ersattes år 2014 med en helt ny plan, än en gång utarbetad av Naturvårdsverket genom samrådsförfarande med olika intressenter. I inledningen till den nya planen, och som ännu är den gällande planen, konstateras att efterfrågan på en förvaltningsplan för skarv har styrts av behovet att lösa upplevda konflikter i relation till fisket mer än av behovet att förvalta själva arten i naturvårdande syfte. Gällande populationens storlek konstateras att det inte finns någon formell bedömning av skarvens bevarandestatus i Sverige eller inom EU. Naturvårdsverket gör sålunda bedömningen att skarven uppfyller kriterierna för gynnsam bevarandestatus eftersom artens populationsstorlek och populationstrend varit starkt ökande under lång tid (även om tillväxten nu stannat av), att dess geografiska utbredningsområde har utökats mycket kraftigt under de senaste decennierna, att arten har en mycket livskraftig totalpopulation samt att det finns gott om lämpliga livsmiljöer för artens häckning respektive födosök.⁷⁸ Naturvårdsverket skriver i planen att skarven under överskådlig framtid inte torde vara i behov av ytterligare skydds- eller bevarandeåtgärder och att det sålunda inte är aktuellt att sätta upp några specifika mål för artens populationsstorlek.

⁷⁷ Miljödepartementet vid Regeringskansliet i Sverige, Begäran om underlag för svar på motiverat yttrande från kommissionen om skarv och råka (Dnr. M2005/279/R).

⁷⁸ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 13.

Målet med planen är precis som tidigare att kunna fungera som kunskapsunderlag för länsstyrelserna som är den myndighet som ska fatta beslut kring undantagslov. I planen konstateras sålunda att processen att fatta skyddsjaktbeslut ibland har uppfattats som arbetskrävande och onödigt komplicerad varför Naturvårdsverket hoppas att förvaltningsplanen ska ge viss vägledning i processen. En annan fråga som kan vara intressant att notera i planen är att det konstateras att de båda underarterna, *carbo* och *sinensis* i praktiken inte går att skilja åt i fältförhållanden och därför ska underarterna behandlas lika när det gäller förvaltningen.⁷⁹ Detta har också prövats i domstol vilket presenteras närmare i kapitel 8.5.3.

I planen läggs också stort fokus på att förvaltningen med avseende på skarven ska vara adaptiv:

”Även om en fungerande ekosystembaserad förvaltning förutsätter en grundläggande förståelse för systemet som förvaltas, kan inget förvaltningssystem vara så precist att det i detalj kan förutses hur detta dynamiska och komplexa system kommer att utvecklas. Av detta skäl krävs det en adaptiv förvaltning som kontinuerligt inhämtar ny kunskap och utvärderar effekterna av genomförda förvaltningsåtgärder samt återför vunna erfarenheter in i den framtida förvaltningen.

En adaptiv och flexibel förvaltning definierar först övergripande mål för de områden som ska förvaltas. I nästa steg beslutar förvaltningen om delmål och åtgärder för att uppnå de övergripande målen. Under förvaltningsarbetet sker en löpande övervakning av utvecklingen och återkommande justeringar av förvaltningsarbetet. Sådana justeringar kan ske om åtgärder inte visade sig ha avsedd effekt, om omvärldsfaktorer förändras eller om ny kunskap tillkommer.”⁸⁰

I planen betonas också att förvaltningen av storskarven huvudsakligen är ett regionalt ansvar i och med att beslutsfattandet kring undantagstillstånden åligger länsstyrelserna. Därför uppmanar Naturvårdsverket, genom planen, att länsstyrelserna i nära samarbete med regionala intressegrupper utarbetar regionala planer som beskriver de regionala förhållandena och som exempelvis kan innehålla en kartläggning av känsliga områden och sårbara fiskpopulationer, och vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga i dessa områden.

⁷⁹ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 12.

⁸⁰ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 9 – 10.

Precis som den tidigare planen redogör den nya planen för olika metoder för att förhindra skador av skarv och om de olika metodernas tillämpning. Till skillnad från den tidigare planen sägs dock att då det gäller försök att utestänga skarv från redskap är detta mycket svårt och att ingen utveckling av dylika redskap skett sedan den tidigare planen gavs.

Då det gäller begreppet allvarlig skada och hur det ska tolkas konstateras att det i första hand är länsstyrelsen som tillståndsmyndighet som tolkar denna fråga. Naturvårdsverket har dock gett ut en anvisning, Riktlinjer för beslut om skydds jakt, enligt vilken en allvarlig skada definieras som ”en skada som överstiger vad som kan anses vara normalt eller rimligt att tolerera och som får anses ligga utöver den nivå som den enskilde bör tåla”.⁸¹ Därtill hänvisas till kommissionens tolkningsanvisning uttryckligen då det gäller hur allvarlig skada ska bedömas då det gäller åtgärder gentemot skarven.

Jämfört med den tidigare planen är det skäl att notera att då den nya togs fram hade kommissionen nyligen utkommit med sin tolkningsanvisning vilket blir uppenbart i planen då det vid flera tillfällen hänvisas till tolkningsanvisningen. Det gäller även i fallet med vad som anses vara tillåtet utan tillstånd. I planen konstateras att endast störningar som påverkar en arts bevarandestatus negativt är förbjudna.⁸² I planen hänvisas till artikel 5 d i fågeldirektivet enligt vilken störning av fåglar ska förbjudas samtidigt som det konstateras att avsiktlig störning inte är förbjuden om den saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Därför sägs i förvaltningsplanen att skrämrelåtgärder endast bör genomföras där risk för allvarlig skada finns, till exempel i anslutning till fiskeredskap. Därtill sägs att åtgärden inte får medföra störningar för viltet utöver vad som krävs för att motverka skadan och att det sålunda till exempel är tillåtet att skrämja bort skarvar från fiskeredskap, men inte från en hel sjö eller från deras häckningsplats.

⁸¹ Naturvårdsverket, Riktlinjer för beslut om skydds jakt, 2012, s. 14.

⁸² Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 18.

En annan faktor som också tydligt visar på att planen tagits fram efter att kommissionens tolkningsanvisning är vad som ska tolkas med begreppet fiske samt var allvarlig skada anses uppstå. I planen sägs tydligt att med fiske avses:

- Yrkesfiskets fångster, förädling och försäljning av fisk inklusive de platser där verksamheten bedrivs,
- fiskodlingar (vattenbruk),
- fritidsfiske (husbehovsfiske, sportfiske, fiskeklubbers verksamhet, kommersiella Put & Take-vatten med mera).⁸³

Denna uppställning följer långt kommissionens tolkningsanvisning där även fritidsfiske kan anses lida allvarlig skada. Gällande begreppet allvarlig skada sägs i förvaltningsplanen att, för allvarlig skada på fiske, skog, vatten eller annan egendom, och för skydd av djur och växter, gäller att prövningen ska göras mot dokumentation som beskriver antingen uppstådd eller risk för allvarlig skada.⁸⁴ Dokumentationen kan bestå av fiskejournaler, påvisade skador på redskap och fångst (t ex bilder) etc. Dock konstateras i förvaltningsplanen att om denna dokumentation saknas kan en bedömning göras utifrån kommissionens tolkningsanvisning. I planen konstateras att till stöd för en sådan bedömning utan dokumentation kan EU-kommissionens riktlinjer och/eller en oberoende sakkunnigs utlåtande användas. Därtill konstateras att enligt EU-kommissionens vägledning kan allvarlig skada ske då samtliga av de nedan nämnda kriterierna uppfylls:

- ett betydande antal skarvar födosöker i ett begränsat område,
- populationsstruktur och artsammansättning i fisksamhället indikerar att skarvarnas predation är den troligaste orsaken till minskade fångster eller skador på fisk som kan konstateras vara allvarlig skada på fiske,
- det inte är troligt att det är andra faktorer som orsakar allvarlig skada på skyddsvärda fiskbestånd.⁸⁵

⁸³ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 21.

⁸⁴ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 20.

⁸⁵ Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014, s. 21.

På det hela taget kan man konstatera att planen är mera tillåtande än den tidigare från 2002 och till detta är det sannolikt att flera faktorer bidragit. Jämfört vad man uppskattat i planen från 2002, hade antalet skarvar fortsättningsvis ökat. Därtill hade kommissionens tolkningsanvisning just getts, vilket klargjorde vissa frågor.

Det som också är utmärkande för den nya planen är att det inte sägs något om att tillåta nyetablering och tillväxt av stammen vilket var ett av de kortsiktiga målen med den tidigare planen från 2002. Den senaste förvaltningsplanen har sålunda mera riktat in sig på att begränsa skador orsakade av skarv snarare än att skydda populationen. Dessutom är det mycket tydligt att planen riktat in sig på skador på fiske även om även de andra undantagsgrunderna även noteras.⁸⁶

8.4.3 Regionala planer

I den nationella planen skriver Naturvårdsverket att man rekommenderar länsstyrelserna att ta fram regionala förvaltningsplaner som tar upp regionala förhållanden och att det i en sådan plan bör ingå en kartläggning av känsliga områden och sårbara fiskpopulationer samt vilka åtgärder som kan vara lämpliga i de olika områdena.

Detta har hörsammats av få länsstyrelser. I dagsläget är det enbart Gävleborgs län som på basis av den nationella planen har utarbetat en regional plan.⁸⁷ Inom Stockholms län pågår arbete med att ta fram en plan och länsstyrelsen strävar till att ha en plan klar under 2019.⁸⁸

⁸⁶ Gällande övriga undantagsgrunder kan det vara intressant att notera att då det gäller undantagsgrunden flygsäkerhet så finns det faktiskt belägg från Sverige på att skarven kan vara en säkerhetsrisk för flyget. Den 21.8.2018 kraschade ett Jas-39 Gripen stridsflygplan efter att det kolliderat med vad piloten uppgav var en flock fåglar. Statens haverikommissionen har gjort en preliminär utredning av haveriet och konstaterar i rapporten att ”Utredningen visar så här långt att flygplanet kolliderade med en större fågel i samband med stigning. Analysen av fågelresterna har visat att det rör sig om rester från storskarv.” <https://www.havkom.se/nyheter/2018/haveriet-med-en-jas-39-norr-om-kallinge-den-21-augusti-2018> (9.3.2019) Det kan också i sammanhanget noteras att ett tillstånd, som haft flygsäkerhet som undantagsgrund, har beviljats i Finland, nämligen VARELY/812/2017.

⁸⁷ Länsstyrelsen Gävleborgs län, Förvaltningsplan för skarv i Gävleborgs län, Version 3, publicerad 2018-09-11.

⁸⁸ <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-lansstyrelsen-stockholm/pressrum/nyheter/nyheter---stockholm/2019-01-23-dialog-ska-leda-till-forvaltningsplan-for-skarv-i-stockholms-skargard.html>

8.5 Svensk rättspraxis med avseende på skarven

8.5.1 Inledning

Som tidigare konstaterats har besvärsrätten ändrats från och med 2017 så att första överprövningsinstans inte längre är Naturvårdsverket utan de allmänna förvaltningsdomstolarna. Trots att det inte gått så många år sedan besvärsrätten ändrades finns det ändå i Sverige en hel del rättspraxis gällande undantagslov gentemot skarv vilket kan anses vara en följd av hur besvärsrätten är utformad (se närmare kapitel 8.2). Då det gäller redovisad svensk rättspraxis kan noteras att en avgränsning gjorts och sålunda fokuseras på rättsfall som behandlats av allmän förvaltningsdomstol dvs. mål från tiden efter år 2016 då ändringen av besvärsinstans infördes. I vissa fall nämns också Naturvårdsverkets avgöranden som har getts före ändringen av besvärsinstansen eller där Naturvårdsverket hunnit fatta det första beslutet, men där de senare har överklagats i enlighet med ny lagstiftning. Sålunda behandlas domar som getts under de senaste dryga två åren.

8.5.2 Rättslig prövning av begreppet allvarlig skada

I fallet Kammarrätten i Stockholm, mål 8675-16 gjordes en tolkning på hur begreppet allvarlig skada ska bedömas och när denna kan anses inträffa. På basis av ansökan av Stockholms läns fiskarförbund beviljade Länsstyrelsen i Stockholm i april 2016 jakt på totalt 675 storskarvar i Stockholms län under vissa förutsättningar. Stockholms ornitologiska förening (StOF) var dock missnöjd med beslutet och lämnade in en begäran om rättelse till Naturvårdsverket som ännu vid denna tidpunkt var första överprövningsinstans. Naturvårdsverkets beslut gavs 17.6.2016 dvs tre dagar före ändringen av besvärsinstans införts. Naturvårdsverket avslog överprövningen, men man valde att ändå ge besvärmöjlighet till allmän förvaltningsdomstol.

Sålunda bevarade sig Stockholms ornitologiska förening till Förvaltningsrätten i Stockholms län. StOF yrkade på att beslutet om skydds jakt ska upphävas och anförde bl.a. att beslutsunderlaget var bristfälligt och att det på basis av det inte kunde konstateras en allvarlig skada eller risk för sådan. Man hävdade också att det inte gick

att påvisa en koppling mellan skarvens födosök och allvarlig skada på fiskbestånd i kustområden och öppna hav. Därtill ansåg man att Naturvårdsverket genom sitt beslut godkänt skydds jakt i ett stort antal områden utan åtskillnad samt att det inte hade presenterats någon dokumentation över de skador som ska ha uppstått på redskap eller fiskbestånd.

Länsstyrelsens ursprungliga beslut innefattade tre delar enligt vilka det hade beviljats skydds jakt på skarv vid utsättningsplatser (A), vid fasta och rörliga fiskeredskap och fiskodling (B) samt i ett antal angivna fredningsområden för fisk (C). Då Naturvårdsverket fattade sitt beslut hade tidpunkten för åtgärd C) passerat, men Naturvårdsverket ansåg att det ändå fanns skäl att pröva även denna del med hänvisning till det stora intresset för dessa frågor. Förvaltningsrätten gjorde samma bedömning och prövade samtliga tre delar av beslutet.

Förvaltningsrätten konstaterade i sin dom att Stockholms läns fiskarförbund inte hade lämnat in någon dokumentation som visar på skador på fiskar eller redskap och hade inte heller återrapporterat antalet fällda fåglar i enlighet med 2015-års beslut om skydds jakt.⁸⁹ Förvaltningsdomstolen skriver i domen:

”Enligt Naturvårdsverkets förvaltningsplan, som i sin tur bygger på EU-kommissionens vägledning, kan beslut om skydds jakt fattas även om det inte går att dokumentera den allvarliga skadan. En sådan bedömning ska enligt EU-kommissionen baseras på att ett betydande antal skarvar födosöker i ett begränsat område. Dessutom måste populationsstrukturen och artsammansättningen i fisksamhället indikera att skarvarnas predation är den troligaste orsaken till minskade fångster eller skador på fisk och det kan inte vara troligt att det är andra faktorer som orsakar allvarlig skada. EU-kommissionen anser dock att det kan vara svårt att i praktiken beräkna beståndets storlek och att det då kan vara lämpligt med ett mer pragmatiskt tillvägagångssätt där exempelvis en oberoende sakkunnig lämnar ett utlåtande.”

Förvaltningsrätten skriver vidare i sin dom:

”Förvaltningsrätten konstaterar att dokumentation avseende eventuella skador som har uppstått för fisket på grund av skarvens predation eller övrig information om skarvens födosök eller fiskpopulationens sammansättning till stor del saknas. EU-kommissionen har dock ansett att det i praktiken kan behövas ett mer pragmatiskt tillvägagångssätt vid bedömningen av om det riskerar att uppstå allvarlig skada. Länsstyrelsen har i det ursprungliga beslutet angett att det är ostridigt att skarven äter stora mängder fisk. Enbart den omständigheten kan inte visa på att allvarlig

⁸⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr. 13923-18.

skada riskerar att uppstå på fisket generellt. Den skydds jakt som har beviljats avser dock mycket begränsade platser under tider när det finns särskilt mycket fisk i ett område eller när det är av särskild vikt att fisken fredas under en kortare period. När en skarv uppehåller sig i ett sådant område får det enligt förvaltningsrättens mening anses föreligga en risk för allvarlig skada.”

Därtill konstaterade förvaltningsrätten i domen att både länsstyrelsen och Naturvårdsverket hade utrett vilka områden som är särskilt viktiga för fisket respektive fågelbeståndet och hade inte beviljat skydds jakt i de viktigaste fågelområdena och i fem av de områden där det hade beviljats skydds jakt rådde även totalt fiskeförbud under samma period. Sålunda konstaterade förvaltningsrätten att Naturvårdsverket har haft skäl för sitt beslut och att överklagandet därför ska avslås.

Stockholms ornitologiska förening var missnöjd med förvaltningsrättens dom och anhöll om prövningstillstånd till Kammarrätten i Stockholm. Prövningstillstånd beviljades och kammarrätten tog upp fallet till behandling. Kammarrätten konstaterar i sin dom att man instämmer i förvaltningsrättens bedömning att länsstyrelsen och Naturvårdsverket har gjort rimliga avvägningar vad gäller tidpunkten för skydds jakt och avslog besvären. Kammarrätten stödde sig i sin helhet på förvaltningsdomstolens dom.

Denna dom är på många sätt intressant eftersom det var en av de första domarna i vilka en rättsprövning skedde i en högre instans gällande skarvfrågan. Domen har också blivit vägledande för andra fall där domar getts i förvaltningsdomstolarna efteråt till exempel Förvaltningsrätten i Göteborg, mål 741-18 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 13923-18 direkt citerat domen som gavs av Stockholms kammarrätt.

Det som ur förvaltningssynvinkel är intressant att notera är att det finns en tydlig koppling både till förvaltningsplanen från 2014, även till kommissionens tolkningsanvisning. I detta fall väljer förvaltningsdomstolen, och sålunda även kammarrätten, att poängtera att beslut om skydds jakt kan fattas även om det inte går att dokumentera den allvarliga skadan och att EU-kommissionen ansett att det i praktiken behövs ett mer pragmatiskt tillvägagångssätt vid bedömningen av om det riskerar att uppstå allvarlig skada. Därtill sägs i domen att EU-kommissionen i sin tolkningsanvisning konstaterat ”att det i praktiken kan vara svårt att beräkna fiskbeståndets storlek och att det då kan vara lämpligt med ett mer pragmatiskt

tillvägagångssätt där exempelvis en oberoende sakkunnig lämnar ett utlåtande.” Detta följer klart den linje som satts upp i förvaltningsplanen.

8.5.3 Likställande av underarterna *Carbo* och *Sinensis*

I fallet Förvaltningsrätten i Göteborg, Mål nr. 741-18 klargjordes bland annat under vilka förutsättningar skarvjakt kan ske och om det finns förväxlingsrisk med andra skarvarter och om tillstånd kan anses gälla bägge underarter av storskarven.

I november 2017 ansökte Sveriges fiskares producentorganisation om skydds jakt efter skarv hos länsstyrelsen i Västra Götalands län. Även Svenska jägareförbundet och Sportfiskarna ansökte om skydds jakt på skarv. Länsstyrelsen behandlade ansökningarna gemensamt och beviljade skydds jakt på högst 2000 skarvar i havet inom Västra Götalands län till och med den 30 november 2020. Jakten beviljades inom 300 meter från fasta fiskeredskap samt inom fredningsområden för fisk. I utredningarna till beslutet framkommer att länsstyrelsen uppskattade att antalet skarvar uppgick till ca 12850 st.

Bohusläns ornitologiska förening och Göteborgs ornitologiska förening besvarade sig till Förvaltningsrätten i Göteborg. Som argument framförde de bägge föreningarna att det finns en stor förväxlingsrisk mellan underarterna *sinensis* och *carbo* och att det fanns en uppenbar risk att den beviljade jakten skulle rikta sig mot underarten *carbo* som övervintrar i bland annat Skagerrak och Kattegatt. Därtill ansåg man att det även fanns en förväxlingsrisk med arten toppskarv som enligt 2015 års rödlista ansågs starkt hotad. Därtill motsatte man sig att jakt skulle få bedrivas under häckningstid vilket var möjligt enligt länsstyrelsens beslut.

Bland annat Länsstyrelsen Västra Götalands län gav ett genmäle i ärendet och vidhöll sitt beslut och därtill ansåg man att risken att toppskarv skulle fällas istället för storskarv var liten eftersom toppskarven är mindre än storskarven och att kroppshållningen är en annan vid flykt. Därtill konstaterade länsstyrelsen att jakt även under häckningstid vid fiskeredskap var motiverad och även Naturvårdsverket hade varit av samma åsikt vid tidigare motsvarande ärenden bland annat eftersom laxsmolt

vandrar ut i havet under tiden april/maj. Länsstyrelsen ansåg att även om denna tid sammanfaller med häckningen av storskarv är det ändå sannolikt att jakt under denna tid skulle ha störst effekt eftersom man ansåg det påvisat att skarvpredation är en bidragande påverkansfaktor på havsöringsbeståndet.

Förvaltningsrätten i Göteborg gav sin dom i ärendet 22.8.2018 och avslag besvären. I motiveringarna till domen skriver förvaltningsrätten att det i målet saknas dokumentation avseende de skador som orsakats av skarv i det aktuella området, men hänvisar till kommissionens tolkningsanvisning enligt vilken beslut kan fattas även om det inte går att dokumentera den allvarliga skadan och att kommissionen i sin tolkningsanvisning ansett att en mer pragmatisk bedömning av om det riskerar uppstå allvarlig skada ska tillämpas. Förvaltningsrätten ansåg att länsstyrelsen i sina utredningar kunnat bevisa att skarven hade en betydande negativ effekt på överlevnaden av lax- och öringssmolt. Därtill ansåg förvaltningsrätten att den beviljade jakten avsåg begränsade platser och objekt i och med att den avsåg fredningsområden för kommersiellt viktig fisk. Gällande risken för förväxling mellan olika arter av skarv konstaterade förvaltningsrätten att man på basis av länsstyrelsens redogörelse inte ansåg att det föreligger någon sådan förväxlingsrisk mellan toppskarv och storskarv. Förvaltningsrätten konstaterar att även om jakten riktas mot underarten *carbo* har storskarven som helhet en gynnsam bevarandestatus och att den beviljade skyddsjakten inte försvårar upprätthållande av en gynnsam bevarandestatus, även om jakten bedrivs mot en eventuellt minskande del av storskarvspopulationen under en viss tid av året. Därtill ansåg förvaltningsrätten att det inte fanns någon annan lämplig lösning och att länsstyrelsen i sitt beslut gjort rimliga avvägningar i plats och tidpunkt för skyddsjakten.

Detta rättsfall går att återknyta till förvaltningsplanen från 2014 då det gäller storskarven som art. I planen sägs att det i praktiken inte går att skilja åt underarterna *carbo* och *sinensis* i fältförhållanden och därför ska underarterna behandlas lika när det gäller förvaltningen. Även i till exempel Stockholms länsstyrelses ansökningsblankett för jakt efter storskarv sägs:

”Skyddsjakt efter skarv avser enbart arten storskarv (*Phalacrocorax carbo*). Den förekommer dock i två underarter, vanlig storskarv (*Ph. carbo carbo*) och mellanskarv (*Ph. carbo sinensis*).

Dessa är mycket svåra att säkert särskilja i fält och därför avser skyddsjakten urskillningslöst båda underarter.”

Denna tolkning blir mycket klar i förvaltningsrättens dom. Dessutom är domen också ett tydligt exempel på att det går att bevilja tillstånd då åtgärderna är geografiskt begränsade även om jakten tilläts inom hela länet, dock uttryckligen på fiskfredningsområden som framgår av bilaga till beslutet och inom 300 meters radie från fasta fiskebragder. Samtidigt är det också tydligt att domen följer de riktlinjer som Kammarrätten i Stockholm slog fast i mål nr 8675-16, och den domen har till vissa delar återgetts ordagrant i förvaltningsdomstolens dom.

8.5.4 Fallet Snöholmen

I Trosa kommun finns en skarvkoloni som fått mycket uppmärksamhet tack vare flera rättsprocesser gällande kolonin. År 2016 häckade ca 300 par på Snöholmen i Trosa som befinner sig ca 500 meter från gästhamnen i Trosa. Därtill är Trosa centrum på ca en km avstånd och knappt 400 meter från Snöholmen finns en golfbana vilket framkommer av bild 4.



Bild 4. Flygbild över Snöholmens läge i förhållande till Trosa centrum, gästhamnen och golfbanan.

Trosa kommun hade första gången anhållit om tillstånd av Länsstyrelsen i Södermanlands län för att störa skarven före den anländer till Snöholmen redan år 2013 och detta hade beviljats. Motsvarande anhållan hade lämnats in till länsstyrelsen för 2014, men denna beviljades inte eftersom ansökan hade anlant för sent och skarvarna redan hade hunnit etablera sig på ön. År 2015 beviljade länsstyrelsen tillstånd igen för störning. Trosa kommun anhöll dock till Länsstyrelsen i Södermanlands län år 2015 om tillstånd för att få fälla boträd på Snöholmen och om skydds jakt eftersom de tidigare beviljade skrämselfågarna inte hade haft någon effekt. Som motivering till anhållan hade Trosa kommun anfört att det skyddade lindblomsbjörnbäret, som hade sin nordligaste förekomst på ön Snöholmen, riskerade att försvinna. Sålunda anförde man som undantagsgrund skydd av flora och fauna. Lindblomsbjörnbäret är en endemisk art som endast finns i Danmark, Norge och Sverige. Arten var fram till år 2005 beskriven som hotad i den svenska rödlistan, men eftersom arten senare upptäckts på många platser på Öland ansågs lindblomsbjörnbäret inte längre vara hotat.

Länsstyrelsen i Södermanlands län gav tillstånd till skydds jakt på totalt 50 fåglar i samband med deras ankomst under vårvintern fram till den 31.3.2016 och anförde som grund skydd av lindblomsbjörnbäret.⁹⁰ Däremot avslog man anhållan till den del som gällde fällande av boträd, men gav istället tillstånd för att ett antal träd kan fällas för att skapa gynnsamma förutsättningar för lindblomsbjörnbäret. Sålunda ansåg länsstyrelsen att det fanns skäl för skydd av lindblomsbjörnbäret.

Föreningen Södermanlands ornitologer var dock missnöjd över beslutet och förde ärendet för överprövning till Naturvårdsverket och anhöll också om verkställighetsförbud. Föreningen ansåg att beslutsunderlaget varit undermåligt och att det faktum att skarven glesade ur trädbeståndet på Lindholmen kunde gynna lindblomsbjörnbäret på lång sikt. Därtill poängterade man att skarven har valt att slå sig ner i en existerande gråhägerkoloni med ca 50 häckande par som sedan tidigare har funnits på Snöholmen. Naturvårdsverket meddelade den 18.3.2016 om att beslutet inte får verkställas i väntan på Naturvårdsverkets beslut. Sålunda hann den beviljade

⁹⁰ Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr 218-6745-2015.

jakttiden löpa ut före Naturvårdsverket gav sitt slutgiltiga beslut 21.4.2016, men Naturvårdsverket valde ändå att ta ärendet till prövning.⁹¹ Naturvårdsverket konstaterade i sitt beslut att ”det är osannolikt att en vanlig och livskraftig arts intressen ska prioriteras framför en arts intressen som uppfyller kriterierna i artiklarna 1(c) och 1(g) i art- och habitatdirektivet.” Därtill ansåg man att även om lindblomsbjörnbäret inte längre anses vara en hotad art är förekomsten på Snöholmen skyddsvärd och att åtgärder för att skydda denna bör vidtas. Naturvårdsverket skriver i beslutet att man inte utesluter att skydds jakt efter skarv är en åtgärd som behövs för att ge förekomsten av lindblomsbjörnbär på Snöholmen förutsättningar att finnas kvar på lång sikt. Däremot påpekar Naturvårdsverket att det ankommer på länsstyrelsen att visa att den aktuella åtgärden, skydds jakt efter 50 skarvar, faktiskt är ändamålsenlig utifrån syftet att skydda lindblomsbjörnbäret och dess livsmiljö. Utifrån tillgängligt underlag ansåg Naturvårdsverket att det var rimligt att anta att skarvarnas närvaro på ön utgör ett långsiktigt hot mot lindblomsbjörnbäret. Däremot ansåg Naturvårdsverket att det var oklart om skydds jakt efter 50 skarvar skulle få någon effekt för skarvnärvaron på Snöholmen eftersom skarvkolonin hyste avsevärt fler skarvar än 50 individer, och de bon och boträd som blev tomma efter de skjutna individerna sannolikt snabbt kommer att locka till sig nya skarvar. Naturvårdsverket biföll besvären och avslag länsstyrelsens beslut med motiveringen att man ansåg att det var troligt att den aktuella skydds jakten skulle ha haft ringa betydelse för skarvnärvaron på ön och att det sålunda var troligt att jakten hade ringa betydelse för lindblomsbjörnbäret och dess livsmiljö. Naturvårdsverket ansåg sålunda att det fanns alternativa lösningar för att skydda linblomsbjörnbäret och i enlighet med då ännu gällande praxis fick beslutet i enlighet med 58 § 1 pt. i jaktförordningen inte överklagas.

Trosa kommun anhöll igen om tillstånd till Länsstyrelsens i Södermanland i oktober 2016. Även denna gång anhöll man om skydds jakt, dock på 200 skarvar, samt fällning av skarvens boträd med ca 50 bon. Denna gång anförde man dock som grund, förutom skydd av linblomsbjörnbäret, att skarvkolonins tillväxt hade en direkt inverkan på

⁹¹ Naturvårdsverket, ärendenummer NV-02411-16.

intäkterna hos besöksnäringen och att företag inom bland annat restaurang, hotell, caféer, gästhamn, varvsverksamhet och fiskenäring påverkas negativt och att företagens långsiktiga överlevnad hotas. Därtill ansåg man att lukten av fågelträck ifrån Snöholmen var en direkt olägenhet för många att vistas utomhus under sommarhalvåret.

Länsstyrelsen gav beslut i ärendet den 3.1.2017.⁹² Länsstyrelsen konstaterade i sitt beslut att det faktum att skarvkolonin på Snöholmen, enligt den sökande, bidrar till att lokala företags intäkter minskar och att lukten under sommarhalvåret påverkar boende negativt är beklagligt, men att man inte, utifrån gällande lagstiftning, har möjlighet att bevilja skydds jakt på skarv utifrån det underlag som lagts fram i ansökan. I detta fall prövade länsstyrelsen vad som ska anses med 23 a §, pt 1 i jaktförordningen nämligen beviljande av undantag med hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. Länsstyrelsen konstaterade att det inte fanns förutsättningar för att meddela tillstånd till skydds jakt enligt 23 a § pt. 1 jaktförordningen eftersom skarvkolonins påverkan inte är av den karaktär eller omfattning som beskrivs i förarbetena till artskyddsförordningen gällande undantagsgrunderna (se närmare i kapitel 8.2).

Eftersom besvärsmöjligheterna ändrats inlämnade Trosa kommun besvär till Förvaltningsrätten i Linköping. Förvaltningsrätten gav sin dom 14.12.2017.⁹³ Förvaltningsrätten upphävde Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut och återförvisade målet dit för ny prövning. Före dom i ärendet gavs hade förvaltningsrätten begärt ett utlåtande av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket instämde i sitt yttrande i den bedömning som länsstyrelsen hade gjort nämligen att det saknades förutsättningar för att bevilja kommunens ansökan om bland annat skydds jakt på skarv i enlighet med 23 a § pt. 1 jaktförordningen. Naturvårdsverket ansåg att andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse berör förhållanden på en större skala än den situation som förelåg i Trosa.

⁹² Länsstyrelsen i Södermanlands län, Dnr. 218-6376-2016.

⁹³ Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 471-17.

Förvaltningsrätten gjorde dock bedömningen att det förelåg tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse med motiveringen att de intressen som Trosa kommun åberopar inte enbart rör enstaka företag eller enskilda utan ett större antal enskilda och företag att de därför kan sägas utgöra ett allmänt intresse och att de problem som kommunen har beskrivit var allvarliga på såväl kort som lång sikt. Därtill ansåg man att det av anhållan framgår att även lindblomsbjörnbären på Snöholmen minskat sedan skarvarna etablerat sig på ön och att de bestånd som påverkats av skarvarnas spillning inte mår bra och att det sålunda föreligger skäl för skydds jakt. Däremot ansåg förvaltningsrätten att länsstyrelsen i det överklagade beslutet inte hade prövat huruvida övriga förutsättningar för skydds jakt är uppfyllda, d.v.s. om annan lämplig åtgärd saknas och om skydds jakten försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus och att målet därför skulle återförvisas till länsstyrelsen. Ärendet avgjordes av en rådman samt av tre nämndemän. Rådmannen ansåg i en avvikande åsikt till domen att kommunen inte hade visat att förutsättningarna för skydds jakt enligt någon av punkterna 1 - 4 i 23 a § första stycket i jaktförordningen uppfylldes.

Föreningen Södermanlands ornitologer och Stockholms ornitologiska förening var missnöjda med domen och anhöll om prövningstillstånd till Kammarrätten i Jönköping. Prövningstillstånd beviljades 18.4.2018, men före dom i ärendet gavs hade dock länsstyrelsen i enlighet med förvaltningsrättens dom fattat nytt beslut om att avslå skydds jakten, men dock med de tillägg som framkom i förvaltningsrättens dom. Kammarrätten gav dom i ärendet 19.12.2018.⁹⁴ Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde länsstyrelsens ursprungliga beslut från januari 2017.⁹⁵ Kammarrätten anförde bland annat att det obehag av lukt som upplevts samt de ekonomiska och sociala konsekvenser som dessa problem uppgetts orsaka inte kan sägas omfatta ett överskuggande allmänintresse i enlighet med 23 a § pt. 1 jaktförordningen. Gällande allvarlig skada på fisket säger kammarrätten att den forskning som presenterats tillsammans med övrig utredning i målet ger stöd för att skarv åter fisk och att dess population kan påverka lokala fiskbestånd negativt, men att

⁹⁴ Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr. 218-1280-2018.

⁹⁵ Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 57-18.

enbart den omständigheten inte leder till att det är fråga om allvarlig skada i jaktförordningens mening. Kammarrätten ansåg därtill att man inte hade anledning att frånga den bedömning som gjorts av länsstyrelsen och Naturvårdsverket, det vill säga att lindblomsbjörnbäret numera är att betrakta som livskraftigt samt att det råder oklarheter om, och i så fall hur stor, negativ påverkan skarvens närvaro på Snöholmen haft på björnbärets utbredning och att förutsättningarna för skydds jakt med anledning av ansökan kommunens ansökan från oktober 2016 inte var uppfyllda.

Fallet Snöholmen har varit mycket uppmärksammat eftersom det avser en koloni som många berörs av på grund av dess närhet till samhällsstrukturen. Samtidigt visar också rättspraxisen kring fallet hur snårig juridiken kring undantag kan vara. En försvårande omständighet är också att det på Snöholmen sedan tidigare finns en koloni med ca 50 häckande par av gråhäger, vilken också åtnjuter skydd i fågeldirektivet. Samtidigt är det intressant att se hur de olika undantagsgrunderna har prövats. Då det gäller allvarlig skada på skog har detta inte ansetts vara relevant eftersom som skogen på Snöholmen inte kan anses vara kommersiellt värdefull. Gällande skada på fisket slog kammarrätten fast att det inte hade presenterats sådana utredningar som skulle kunna ligga till grund för beslut. Detta är också intressant att notera i ljuset av Kammarrätten i Stockholm dom målet 8675-16 där man slog fast att beslut om skydds jakt kan fattas även om det inte går att dokumentera den allvarliga skadan. Då det gäller fallet Snöholmen är det uppenbart att Kammarrätten i Jönköping inte delar den uppfattningen. Till den delen avviker även Kammarrätten i Jönköpings dom från en mera tillåtande linje som gått att skönja genom rättspraxis på senare tid. Det här visar också på det faktum att det med avseende på undantaglov gentemot skarv ännu saknas prejudicerande domar från den svenska högsta förvaltningsdomstolen.

8.5.5 Exempel på forskningsresultats påverkan på rättspraxis

Inledningsvis måste poängteras att i skrivande stund har domen från Kammarrätten i Stockholm, mål 8465-18 ännu inte vunnit laga kraft eftersom anhållan om besvärstillstånd har inlämnats till Högsta förvaltningsdomstolen. Fallet har dock redan inneburit en ändring av praxis i länsstyrelsernas tillståndsprövning och därför är det relevant att redogöra för domen.

Stockholms läns fiskarförbund hade våren 2018 ansökt om tillstånd för skyddsjakt och oljning av ägg i vissa kolonier. Sökande hade anhållit om a) Skyddsjakt vid fasta och rörliga fiskeredskap samt fiskodling, b) Skyddsjakt vid utsättningsplatser, c) Skyddsjakt i fredningsområden för fisk, d) Skyddsjakt för att freda bestånd av abborre. Det som gör att ansökan avviker från tidigare ansökningar och som gör ärendet intressant ur juridisk synvinkel var ansökan enligt punkt d) nämligen skyddsjakt för fredande av abborrstammen i saltvattensdelarna i Stockholms län. Som argument för denna del hade sökande framfört ny forskning som påvisat att skarvens konsumtion av abborre är betydande och att skarvarnas fiske och uppträdande inverkar på fiskens lekframgång och möjligheter att uppehålla sig i de optimala uppväxtområdena.⁹⁶ I forskningen som sökande hänvisade till sades att i synnerhet det kustnära fisket drabbas av konkurrensen från predatorer och att det i detta fiske är abborre, gädda, gös, havsöring, lax, sik och siklöja som är viktiga för fisket, och av dessa arter äter mellanskarven och sälarna ungefär lika mycket som människan fångar.

Länsstyrelsen gav beslut i ärendet 8.6.2018 och medgav skyddsjakt enligt följande:

- a) vid fasta och rörliga fiskeredskap samt fiskodling 200 st.
- b) vid utsättningsplatser 300 st.
- c) i fredningsområden för fisk 200 st.
- d) för att freda bestånd av abborre 1000 st.

Däremot gav länsstyrelsen inte tillstånd för oljning av ägg med motiveringen att man med hänsyn till försiktighetsprincipen bedömer att störning inom skarvkolonier inte bör ske på grund av risken för omflyttning av kolonier, där boende/verksamheter i andra områden kan komma att drabbas av olägenhet eller skador.

Gällande skyddsjakten för att freda bestånd av abborre skriver länsstyrelsen i sitt beslut:

⁹⁶ De sökande hänvisade till artikeln Competition for the fish – fish extraction from till Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds, Hansson, S. et al, ICES Journal of Marine Science, 13 november 2017.

”Sökanden anför allvarlig skada på fiske genom generell beståndspåverkan på lokala abborrbestånd i Stockholms skärgård. Man hänvisar då till en forskning presenterad i en artikel i ICES Journal of Marine Science (2017) författad av Sture Hansson m fl. I artikeln jämförs beräknad konsumtion av fisk mellan yrkesfiske, fritidsfiske och olika fiskätande däggdjur och fåglar indelat i de havsområden som används för fiskestatistik. Huvudsyftet är att bedöma risken att fåglar och däggdjur konkurrerar med fisket om olika fiskbestånd. Skarvens höga konsumtion av abborre längs kusten från Kalmarsund till Arholma sticker ut i beräkningarna. Man gör därför också en jämförelse med en schablonberäknad produktion av abborre i detta område. Resultatet är att skarven längs denna del av kusten har en beräknad konsumtion som når eller överskrider den nivå på 20 och 40 % av produktionen som för andra, mer välstuderade, fiskbestånd i Östersjön visat sig ha negativ påverkan på bestånden. Beräkningarna är översiktliga med generaliserade värden på ett flertal parametrar.

Eftersom Stockholms skärgård hyser en stor andel av skarvarna i det område som ovan nämnda studie avser, och eftersom de högsta andelarna abborre i födan kommer från undersökningar i Stockholms skärgård, bedömer dock Länsstyrelsen att slutsatserna har större precision för Stockholms skärgård, än för området generellt. Med utgångspunkt i dessa slutsatser bedömer Länsstyrelsen att det finns tillräckligt stöd för att de försämringar av abborrfisket som rapporterats i Stockholms skärgård till betydande del orsakas av predation från skarv. Abborren är den vanligaste rovfisken i kustmiljön och en betydande art för så väl kommersiella fiskeguider som för det yrkesmässiga kustfisket, vilka båda rapporterar vikande lönsamhet på grund av brist på fisk.

Länsstyrelsen bedömer att den forskning som har presenterats i ärendet ger ett tillräckligt underlag för bedömningen och är förenlig med de riktlinjer som anges i EU-kommissionens vägledning Great cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC. Länsstyrelsen bedömer därför att allvarlig skada på fisket föreligger genom skarvens konsumtion av abborre i Stockholms skärgård. Skadan är därvid kopplad till konsumtionens storlek och därmed till skarvbeståndets storlek.”

Länsstyrelsen gjorde bedömningen att förutsättningar för skydds jakt i enlighet med i 23 a § i jaktförordningen uppfylldes.

Sveriges ornitologiska förening - Birdlife Sverige samt Stockholms ornitologiska förening var missnöjda med beslutet och besvärade sig till förvaltningsrätten i Stockholm. De ornitologiska föreningarna ansåg bland annat att det saknas vetenskaplig grund för att skarven har en verklig populationsverkan på abborrbeståndet. Där hänvisade man bland annat till finsk forskning i vilken rovfiskarna ansågs konsumera betydligt mer abborre än vad skarvar gjorde.⁹⁷ Man ansåg att länsstyrelsen baserade sitt beslut på en enda studie och att länsstyrelsen inte kunde verifiera detta med till exempel standardiserade provfisken. Därtill ansåg man att det gällande skyddsjakten på abborre

⁹⁷ Fågelföreningarna hänvisade till artikeln Heikinheimo, O, Lehtonen, H & Lehikoinen, A 2018, 'Comment to Hansson, S. et al.(2017) : "Competition for the fish - fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds", with special reference to cormorants, perch, and pikeperch ' ICES Journal of Marine Science, vol. 75, no. 5, pp. 1832-1836.

inte gavs några geografiska begränsningar eller hur många skarvar som får skjutas i ett visst område.

I det skede som besvär inlämnades hade redan tiden för en del av de beviljade åtgärderna löpt ut, men förvaltningsdomstolen valde att pröva ärendet som helhet. Förvaltningsdomstolen i Stockholm gav sin dom i ärendet 14.9.2018 och avslog besvären på samtliga punkter.⁹⁸ Förvaltningsdomstolen konstaterade att dokumentation kring skadeläget och om skarvens födosökning i området till stor del saknades, men citerade i detta fall Kammarrätten i Stockholms motiveringar i mål nr 8675-16 vilka i sin tur refererade till kommissionens tolkningsanvisning enligt vilken beslut om skydds jakt kan fattas även om det inte går att dokumentera allvarlig skada. Därtill ansåg kammarrätten att skyddsjakten avser minska på de negativa ekonomiska effekter som skarvarna genom sin predation orsakar och som påverkar Stockholms fiskenäring. Skyddsjakten avsåg att skydda fiskeredskap, fiskodlingar och utsättningsplatser, men även platser där det under en period finns mycket fisk och där det under en period är av särskild vikt att fisken fredas. Förvaltningsrätten ansåg att när skarv uppehåller sig i ett sådant område kan det anses föreligga risk för allvarlig skada. Förvaltningsrätten ansåg att länsstyrelsen tolkat den presenterade forskningen på korrekt sätt och att den beviljade skyddsjakten var berättigad och stod i proportion till skydds jaktens ändamål och att den sålunda inte strider mot fågeldirektivet. Förvaltningsrätten ansåg också att tydliga områdesavgränsningar gjorts och att länsstyrelsen gjort rimliga avvägningar vad gäller dessa.

De bägge ornitologiska föreningarna anmälde missnöje med domen och anhöll om prövningstillstånd till Kammarrätten i Stockholm. Prövningstillstånd i ärendet beviljades och Kammarrätten i Stockholm gav sin dom i ärendet den 26.2.2019 och avslog besvären på samtliga punkter. Kammarrätten skriver i domen:

”Kammarrätten instämmer i de överväganden som förvaltningsrätten har gjort vad gäller risken för att fisket allvarligt kan komma att skadas samt att den beviljade skyddsjakten på skarv är berättigad och står i proportion till ändamålet med jakten.”

⁹⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr. 13923-18, 14316-18.

Sveriges ornitologiska förening - Birdlife Sverige samt Stockholms ornitologiska förening anhöll om besvärstillstånd till Högsta förvaltningsdomstolen, men Högsta förvaltningsdomstolen avslog i september 2019 anhållan om besvärstillstånd vilket innebar att Länsstyrelsen i Stockholms beslut vann laga kraft.

Länsstyrelsens beslut i ärendet var speciellt till den delen att man för första gången klart och tydligt valde att freda abborrbeståndet som helhet genom att man tillät jakt på ett allmänt plan. Som motivering hade man anfört ny forskning på området som påvisade att skarvens predation på abborre var betydande. Sålunda kan sägas att beslutet inte var frånkopplat från skadebilden även om skadorna inom just detta område som helhet inte har kunnat verifieras genom forskning. Förvaltningsdomstolen ansåg att länsstyrelsen gjort korrekta bedömningar och anförde samma domskäl som förvaltningsrätten tidigare anfört och som Kammarrätten i Stockholm år 2017 hade vidhållit. En juridisk fråga som man måste ställa sig är hur den allvarliga skadan ska begränsas, dvs. kan man anse att ett helt fiskbestånd inom ett län kan anses lida allvarlig skada och om detta uppfyller kommissionens tolkningsanvisning där det sägs att varje fall ska avgöras enskilt.

”The general concept of 'serious damage' caused by cormorant populations is relative and, as such, should be evaluated on a case-by-case basis, where, and when, a conflict occurs.”⁹⁹

Tolkningen kring fredningen av abborren har börjat tillämpas även av andra länsstyrelser och den 14.2.2019 (dvs. ett par veckor före Kammarrätten i Stockholm hade avgjort ärendet) gav Länsstyrelsen i Blekinge tillstånd på samma grunder gällande fredningen av abborre.¹⁰⁰ Sedan Kammarrätten i Stockholm gav sin dom i ärendet har både Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Stockholm gett tillstånd för jakt på storskarv på motsvarande grunder.¹⁰¹

⁹⁹ Great cormorant - Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC, 2012, s. 10.

¹⁰⁰ Länsstyrelsen Blekinge, 218-1455-2018.

¹⁰¹ Länsstyrelsen i Kalmar 218-2314-2019, Länsstyrelsen i Stockholm, nr. 21813-53344-2018.

9 En analys av Danmarks förvaltning av skarven

9.1 Inledning

Likt många andra länder var skarven i Danmark utrotad i början av 1900-talet och återetablerade sig år 1938 och fram till mitten av 1970-talet låg den danska stammen på 500-1000 häckande par.¹⁰² Danmark var också ett av de allra första länderna i Europa där den snabba populationstillväxten av skarv snabbt accelererade efter fågelns fredning år 1979 i och med EU:s fågeldirektiv. År 2001 uppgick beståndet i Danmark till drygt 39 000 par vilket gjorde att Danmark vid tiden härbärgerade hela 30 % av skarvstammen i EU.¹⁰³ Efter att stammen hållits på ca 40 000 par fram till 2005 började den minska i antal och var nere i ca 26 000 par år 2010. Under de senare åren verkar dock stammen ha stabiliserats och de senaste fem åren har den legat på drygt 30 000 par och år 2018 uppgick antalet häckande par till 31 605.¹⁰⁴ Skarvens utveckling i Danmark är mycket väldokumenterad eftersom det sedan år 1980 har gjorts årliga inventeringar av skarvbeståndet.

Det som dock är utmärkande för skarvkonflikten i Danmark är att även om det egna häckande beståndet är förhållandevis stort kulminerar skadorna på fiskevattnen under sensommaren och hösten då uppemot 300 000 skarvar, från främst Polen, Tyskland och Sverige, kan uppehålla sig i de danska vattnen. Mängden minskar dock under hösten och ca 15 000 skarvar beräknas övervintra i Danmark.¹⁰⁵ Sålunda skiljer sig läget i Danmark från Finland och delvis även från Sverige eftersom skarven är närvarande i större mängder i Danmark året runt.

¹⁰² Bregnballe, 2009, s. 12.

¹⁰³ <https://mst.dk/natur-vand/natur/artsleksikon/fugle/skarv/>

¹⁰⁴ Bregnballe Thomas, Sterup Jacob, 2018, s. 5.

¹⁰⁵ <https://mst.dk/natur-vand/natur/artsleksikon/fugle/skarv/>

9.2 Dansk lagstiftning

Skarven har varit fredad i Danmark sedan år 1980 i och med att Danmark var medlem i EG redan då fågeldirektivet gavs 1979. Därför är Danmark också det nordiska EU-land som först implementerade fågeldirektivet i sin lagstiftning.

Då det gäller implementeringen av artikel 9 i fågeldirektivet återfinns detta i jaktlagstiftningen, Lov om jagt- og vildtforvaltning (hädanefter jaktlagen). I jaktlagens 48 § stadgas:

Miljø- og fødevareministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 4, stk. 1, § 18, stk. 1 og 2, § 19, stk. 2, § 23, stk. 1 og 3, § 24, § 26, § 28, stk. 1, og § 30, stk. 1.

Stk. 2. Miljø- og fødevareministeren kan, hvis der ikke findes et tilfredsstillende alternativ, gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 6 a, stk. 1 og 2, § 7, stk. 1 og 2, § 8 og § 25 for at:

1. imødegå fare for mennesker eller menneskers sundhed,
2. imødegå risiko for smitte af mennesker eller dyr
3. imødegå risiko for luftfartssikkerheden,
4. beskytte flora og fauna,
5. hindre omfattende skader på bebyggelse, afgrøder, husdyr, skove, fiskeopdræt eller fiskeri- og vandområder,
6. tillade, på strengt kontrollerede betingelser, at indfange, besidde eller anvende bestemte arter af fugle i mindre mængder,
7. fremme forskning og undervisning,
8. genoprette en bestand, genudsætte eller opdrætte arter af fugle og de i bilag 1 til loven nævnte arter eller
9. tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag 1 til loven, i et begrænset og specificeret antal og under strengt kontrollerede betingelser.

Stk. 3. For de arter, der er nævnt i bilag 1, må fravigelse efter stk. 2 ikke hindre opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde.

Stk. 4. Miljø- og fødevareministeren kan, af andre årsager end nævnt i stk. 2, i ganske særlige tilfælde gøre undtagelse fra § 25.

I enlighet med nämnda bestämmelse i jaktlagen kan Miljö- og fødevareministeren ge tillstånd för undantag på de grunder som härstammar från fågeldiretivet. Miljö- og fødevareministeren är dock indelad i olika underavdelningar i form av styrelser, som har rätt att avgöra ärendena beroende på vilken typ av ärende det handlar om. Då det gäller undantagslov gentemot skarv preciseras detta i Bekendtgørelse om vildtskader (hädanefter viltskadeförordningen) 15 §:

§ 15. Naturstyrelsen kan give tilladelse til regulering af skarv:

1) I perioden 1. august - 31. marts til ejeren af aktivt fiskende bundgarn eller ruser inden for en afstand af 1 km fra redskabet. Tilladelse kan dog kun gives til regulering på fiskeriterritoriet i områder, hvor den frie jagtret efter lovens § 15 kan udøves. Tilladelse kan gives for at undgå skader på fiskeri.

2) I perioden 1. august - 31. marts i kystområder, der er udpeget som vigtige for fiskeri og fiskebestande, jf. bilag 1. Tilladelse kan gives for at beskytte fisk i vigtige opvækstområder.

3) I perioden 1. august - 31. marts ved vandløb og søer. Tilladelse kan gives for at beskytte bestande af stalling, ål, snæbel, laks og ørred.

4) I perioden 1. april - 31. maj. Tilladelse kan gives for at beskytte udtræk af smolt af snæbel, laks og ørred.

5) I perioden 1. august - 31. maj i fredningsbælter for vandrefisk. Tilladelse kan gives for at beskytte vandrefisk.

6) I perioden 1. august - 31. marts på dag- og natrasteplasser for skarv. Tilladelse kan gives for at beskytte bestande af stalling, ål, snæbel, laks og ørred.

Stk. 2. Tilladelser efter stk. 1, nr. 2-6 kan ud over ejeren eller brugeren gives til foreninger, der organiserer lyst-, fritids- eller erhvervsfiskere, jf. dog § 2, stk. 3.

Stk. 3. Naturstyrelsen kan endvidere med henblik på at undgå, at nye kolonier etablerer sig, begrænse antallet af reder i en eksisterende koloni eller fjerne eksisterende kolonier, give tilladelse til at oliere æg eller ødelægge æg og reder.

Stk. 4. Tilladelser efter stk. 1, nr. 6, kan gives i 1 ½ time før solopgang til 1 ½ time efter solnedgang, uanset lovens § 4, stk. 1.

Stk. 5. Naturstyrelsen kan give tilladelse til, at regulering efter stk. 1, nr. 1, må finde sted uanset reglerne i § 8 og § 9 i bekendtgørelse om udsætning af vildt, jagtmåder og jagtredskaber. Under reguleringen må motordrevet fartøj dog højst fremføres med 5 km/t (ca. 2,7 knob). Naturstyrelsen kan give tilladelse til, at motordrevet fartøj under regulering på fiskeriterritoriet må fremføres med indtil 18 km/t (ca. 9,7 knob).

Stk. 6. Naturstyrelsen kan give tilladelse til, at regulering efter stk. 1, nr. 3, 4 og 6, kan ske ved anvendelse af kunstigt skjul og kunstige lokkefugle.

Tillstånd beviljas sålunda i enlighet med viltskadeförordningen som är mycket tydlig med vilka åtgärder som kan beviljas, var de kan beviljas, på vilka grunder och när de kan beviljas. Den danska lagstiftningen är på detta område väldigt klar och tydlig samtidigt som den ger möjlighet till förhållandevis omfattande åtgärder.

Då det gäller den danska lagstiftningen är det också intressant att notera följande i 34 § viltskadeförordningen enligt vilken ”Naturstyrelsens og Miljøstyrelsens afgørelser efter denne bekendtgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.”

Detta innebär att de beslut som Naturstyrelsen fattar gällande undantagslov gällande reglering av skarv inte kan överklagas. Detta kan liknas vid den svenska jaktförordningen som fram till 2017 innehöll en liknande bestämmelse. Det kan också vara intressant att notera att Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige ansett att en dylik bestämmelse strider mot EU-rätten. (se närmare Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2015 ref. 79).

I Danmark finns det också en debatt kring dessa så kallade ”endelighedsbestemmelser” huruvida dessa står i strid med EU-rätten och den danska grundloven 63 §, enligt vilken ”domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser”. Sålunda utesluts inte möjligheten absolut att ett ärende prövas i en högre instans. Den rådande tolkningen är dock att dessa edelighedsbestemmelser inte strider mot vare sig den danska grundlagen eller EU-rätten, men samtidigt håller dylika bestämmelser på att fasas ut ur lagstiftningen.¹⁰⁶ I detta sammanhang kan även nämnas Århuskonventionen, vilken även Danmark ratificerat, där det uttryckligen ställs krav på att intressenter ska ges möjlighet till rättslig prövning av beslut som gäller närmiljön. Det kan diskuteras om Danmark lever upp till detta krav även om endelighedsbestemmelserna inte är absoluta.

¹⁰⁶ <https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/3-retlige-graenser-og-almindelige-principper/3-2-almindelige-retsprincipper/3-2-1-principper-der-bygger-paa-grundloven/3-2-1-3-endlighedsbestemmelser> se även Vejledning om lovqualität 2018, s. 159.

Dessa så kallade endelighedsbestemmelser kan dock under vissa omständigheter prövas i domstol. För det första kan ärendet prövas om det föreligger uppenbara formfel och för det andra kan domstol pröva om förvaltningen har använt sig av olagliga kriterier vid beslutsfattandet.¹⁰⁷ När det gäller endelighedsbestemmelserna ställer EU-rätten krav på en mer utförlig prövning än den som danska domstolar vanligtvis utför. I ett ärende av EU-rättslig relevans, och som omfattas av en endelighedsbestemmelse, måste dock de danska domstolarna ändå utföra en relativt långtgående domstolsprövning.¹⁰⁸

Eftersom bestämmelsen ändå har tillämpats i tillståndsprövningen i enlighet med viltskadeförordningen innebär detta dock att det saknas rättspraxis kring åtgärdstillstånd gällande skarv i Danmark. Det kan också tilläggas att Naturstyrelsen på eget initiativ kan fatta beslut om att vidta åtgärder gentemot skarv.

9.3 Tillstånd och tillståndsmyndighet

Som framkom av jaktförordningen är det Naturstyrelsen (tidigare Styrelse for Vand- og Naturforvaltning SVANA) som fungerar som tillståndsmyndighet då det gäller undantagsåtgärder gentemot skarv. Naturstyrelsen som myndighet fattar i detta fall besluten som en myndighet, men i praktiken fattas besluten av någon av de tre regionala enheter som kan bli aktuella för dylika tillståndsfrågor. Beslutsfattandet är sålunda delvis centraliserat eftersom besluten fattas av samma myndighet, men kan fattas av olika enheter i myndigheten.

Då det gäller själva beslutsprocessen och besluten så kräver detta en noggrannare analys eftersom processen är tämligen enkel och standardiserad. Ansökan om tillstånd ska ske digitalt genom den digitala portalen www.virk.dk som en gemensam myndighetsportal för elektronisk kommunikation och ärendehantering. För att göra ansökan krävs sålunda

¹⁰⁷ Garde, Jens m.fl., 2009, s. 434.

¹⁰⁸ Fenger, 2010, s. 56.

att man har tillgång till portalen. I bilaga 2 finns ett utdrag av hur själva ansökan ser ut och som beskriver hur processen för att ansöka om tillstånd går till.¹⁰⁹

Förfarandet följer en tydlig struktur med bland annat obligatoriska fält för att man ska kunna gå vidare i ansökan. Sökande ska bland annat uppge syftet för ansökan och vilken typ av sökande man är, till exempel fiskare, markägare eller representant för en flygplats. Därefter ska man välja vilken art ansökan gäller. Efter att man valt skarv som art kommer man vidare till rubriken situation och metoder och då räknas de undantagsgrunder som stadgas i jaktförordningen 15 § upp. Efter att man valt vilken typ av ansökan det handlar om ska man uppge grund för ansökan, närmast förhindrande av allvarlig skada på skog, fiske eller andra vattenområden eller om det handlar om skyddande av flora och fauna. Därefter ska man fylla in kontaktuppgifter och var själva åtgärderna gentemot skarv ska vidtas. Därefter ska man ange om det valda området är på ett Natura 2000 område eller ej eller om området utgörs av annat skyddsområde vilket visas med hjälp av en kartbild. Till sist får man en summering av sin ansökan på basis av de uppgifter man fyllt i och därefter kan man välja att sända in ansökan.

Även själva beslutsfattandet är ganska långt automatiserat och beslutet bygger på de uppgifter man fyllt i ansökan. Eftersom lagstiftningen kring åtgärderna gentemot skarv är mycket tydliga samt att det i Danmark finns gott om understödande grundmaterial, i form av förvaltningsplaner, forskning och uppföljning med mera, ryms de danska tillstånden vanligtvis på en A4-sida.

Även gällande behandlingstiderna utmärker sig det danska förfarandet eftersom det i regel går att få tillstånd på under en vecka och i mycket enkla fall redan följande dag. I jämförelse med läget i Finland, men även i Sverige är detta exceptionellt.

¹⁰⁹ Tack till seniorforskare Niels Jepsen vid DTU Aqua för denna översikt.

9.4 Danska förvaltningsplaner

9.4.1 Den första förvaltningsplanen 1992

Danmark var ett av de första EU-länderna som uppgjorde en förvaltningsplan för skarven och denna upprättades redan 1992, dvs. före Sverige och Finland gått med i EU. Syftet med förvaltningsplanerna har varierat genom åren beroende på utgångsläge och behov. Detta har också gjort att Danmark har flera decenniers erfarenhet av förvaltning av skarven.

År 1992, då Danmark uppgjorde sin första förvaltningsplan, uppgick antalet häckande skarvpar till ca 34 000. Danmark var då ett av de allra första länderna i Europa som uppgjorde en förvaltningsplan för skarv.¹¹⁰ Då den första planen uppgjordes var fokus stort på fortsatt tillväxt av skarvstammen i Danmark och myndigheterna ansåg att det inte fanns några bevis för att skarven orsakade allvarlig skada på till exempel fisket.¹¹¹ Därtill bör hållas i åtanke att vid tidpunkten hade skarven ett ännu starkare skydd än i dagsläget eftersom skarven var upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet, med regel om upprättande av särskilda skyddsområden, och denna status ändrades först år 1997 då skarven togs bort från bilaga 1. Därför hade också Danmark vid den här tidpunkten skyldighet att inrätta speciella skyddsområden för skarven, vilket man gjorde. Vid tidpunkten fanns också 20 % av det häckande beståndet av storskarv i hela världen i Danmark vilket medförde att Danmark fick en stor roll i att skydda skarven.¹¹²

Förvaltningsplanen byggde på tre principer; att de problem som skarven orsakar ska lösas på de ställen där skadorna sker, att skarvkolonier ska accepteras där trygga och goda levnadsförutsättningar finns och att storleken på stammen ska regleras av naturliga faktorer snarare än mänsklig inblandning.¹¹³

¹¹⁰ Marzano, M., Carss, David N., 2012, s. 81.

¹¹¹ Jepsen Niels, Olesen Thomas, 2013, s. 166 - 167.

¹¹² Bregnballe, Thomas, Jörn Eskildsen, 2002, s. 9.

¹¹³ Bregnballe, Thomas, Jörn Eskildsen, 2002, s. 9.

Planen reviderades dock redan 1994 eftersom det inkommit många klagomål från främst fiskare, men även eftersom en del av kolonierna hade förstörts på olaglig väg. Därför tog Miljøministeren beslut om att införa populationskontrollerande åtgärder i planen och satte upp som mål att inga nya kolonier skulle få etablera sig. Detta innebar att det blev möjligt att, med tillstånd, idka skydds jakt inom 100 m från fiskebragder, (vilket senare utökades till 500 m), att markägare kunde idka skydds jakt för att förhindra etablering av nya kolonier, och att myndigheterna på statlig mark kunde förhindra att nya kolonier uppstod genom att oljebehandla ägg eller ta bort bon.¹¹⁴

9.4.2 Förvaltningsplan 2002

En reviderad förvaltningsplan togs fram år 2002. Inför arbetet med denna plan gjordes en utvärdering av de förvaltningsåtgärder som infördes 1994 och som togs in i förvaltningsplanen från 1992. I rapporten konstaterades att reglering med hjälp av oljering av ägg var den vanligaste metoden att begränsa häckningsframgången. Den näst vanligaste metoden var att skrämma bort skarvarna och därtill konstaterades att jakt effektivt skrämde bort skarvarna. Med tanke på den nya planen gjordes det rekommendationer i rapporten om att skrämnel kan genomföras före skarven bygger bo och lägger ägg och att intensiteten av skrämmandet måste vara hög för att lyckas. Det konstaterades också att jakt var den bästa skrämnelmetoden och att oljning av ägg var den mest framgångsrika icke dödliga metoden. Dock konstaterades att skrämnel av existerande stora och mellanstora kolonier inte bör ske eftersom dessa påskyndar skarvens etablering på nya häckningsplatser.¹¹⁵

Med stöd av rapporten om åtgärdernas effektivitet uppgjordes den nya planen med en tydligare målsättning att kontrollera populationsutvecklingen, framförallt genom att olja ägg och förstöra nya kolonier. Vid tidpunkten då planen uppgjordes uppgick skarvbeståndet till drygt 39 000 häckande par. Målsättningen med den nya planen var att skapa en handlingsplan för konflikthantering genom att tydligt visa vilka möjligheter

¹¹⁴ Bregnballe, Thomas, Jörn Eskildsen, 2002, s. 7.

¹¹⁵ Bregnballe, Thomas, Jörn Eskildsen, 2002, s. 39.

till åtgärder som är möjliga att anhålla om. Genom de åtgärder som presenterades i planen fastslogs att man kunde förvänta sig att det danska skarvbeståndet skulle hållas på samma nivå som tidigare eller minska en aning.¹¹⁶ Därtill slogs fast att planen skulle gälla i fem år varefter den skulle revideras. Då det gäller jakt kring fiskeredskap så utökades radien från tidigare 500 m till 1000 meter. I övrigt beskriver planen skarvens ekologi, möjliga åtgärdsmetoder, förvaltningens ramverk samt vilka fiskarter som är hotade av skarven. I planen lyfts till exempel fram att Danmark är förpliktigt enligt habitatdirektivet att skydda vissa fiskbestånd, däribland lax och Snæbel.¹¹⁷

I planen konstateras att en stor del av de danska skarvkolonierna finns i områden som har status som naturskyddsområden och att det i vissa av dessa områden kan ingen reglering av skarv ske (till exempel i de områden som uttryckligen inrättats för att skydda skarven) medan det i andra naturskyddsområden kan vidtas åtgärder för att skydda fisket eftersom det i vissa områden tydligt märks att fisket försämrats.

Även om åtgärder gentemot skarv tilläts på ett bredare plan, var planens målsättningar att trygga skarven som häckande fågel i Danmark och att avhjälpa de konflikter som finns med fisket.¹¹⁸ Det som var utmärkande för planen var att det tydligt utmärktes vilka områden som ansågs vara problemområden och på vilka grunder åtgärder var möjliga. Samtidigt listades också de fredningsområden där åtgärder inte var möjliga eftersom områdena uttryckligen hade inrättats för att skydda skarven.

Därtill slogs i planen fast att mera forskning behövs och därtill fastslogs också ett årligt belopp för detta. Denna forskning skulle ske i samarbete med ”Arbetsgruppen vedrørende skarvprojekter” som tidigare hade inrättats och som hade som uppgift att följa med skarvbeståndets utveckling och förvaltningens effektivitet. Då man jämför planen från 2002 med den från 1992 kan sägas att planen från 1992 mera var inriktad på

¹¹⁶ Skov- og Naturstyrelsen, 2002, s. 16.

¹¹⁷ Snæbel (*Coregonus oxyrinchus*) är en för Danmark endemisk art av sik som är starkt utrotningshotad.

¹¹⁸ Skov- og Naturstyrelsen, 2002, s. 7.

förvaltning av arten medan planen från 2002 erkände att skarven kan orsaka allvarlig skada och att fokus i planen mera övergick till att minska problemen.¹¹⁹

9.4.3 Förvaltningsplan 2009

Även om det i planen från 2002 hade slagits fast att den ska revideras vart femte år så drog följande revidering ut till år 2009. Några större ändringar gjordes inte i planen men den kompletterades bland annat med vilka åtgärder som hade vidtagits sedan 2002 och vilken effekt dessa hade haft. Även denna gång hade det inför revideringen av planen uppgjorts en kartläggning av åtgärderna och deras effekt.¹²⁰ Därtill hade det gjorts en mellanrapport år 2004 i vilken det konstaterades följande:

”at en generel reduktion i antallet af ynglende skarver i Danmark i det omfang den gældende forvaltningsplan giver mulighed herfor ikke effektivt vil mindske konflikterne mellem fouragerende skarver og fiskeriinteresser.”¹²¹

Gruppen som evaluerade planen (delvis samma grupp som tagit fram planen) var således övertygad om att de möjligheterna till reduktion av häckningsframgången hos skarven inte skulle minska konflikterna mellan fisket och skarven.

Vid uppgörandet av planen konstaterades även denna gång att planen inte hade som mål att minska beståndet av skarv till en viss nivå utan att minska de konflikter som främst förekom mellan fisket och skarven. Även de åtgärder som möjliggjordes uppräknades i enlighet med vad som än i dag regleras i viltskadeförordningens 15 §.

Det kan konstateras att planens överordnade målsättning var att både bevara skarven som häckande art och att se till att skarvens utbredning inte förorsakar oacceptabla skador på sårbara fiskbestånd och för fisket i allmänhet. Förvaltningsplanen hade inte som uttalat mål att få ner skarvpopulationen till en viss nivå, utan planen hade, i

¹¹⁹ Jepsen Niels, Olesen Thomas, 2013, s. 174.

¹²⁰ Bregnballe, Thomas. & Eskildsen, Jörn, 2009, Forvaltende indgreb i danske skarvkolonier 1994 - 2008 – Omfang og effekter af oliering af æg, bortskræmning og beskydning.

¹²¹ Skov- og Naturstyrelsen, 2008, s. 13.

överrensstämmelse med fågeldirektivet, sin utgångspunkt i att problem i anslutning till fisk, fisket och andra intressenter skulle lösas eller avhjälpas lokalt.

I planen tas också upp faktorer som påverkar beståndets utveckling. Därtill konstateras att en förutsättning för häckningsframgång är att skarven under häckningssäsongen lyckas hitta tillräcklig föda inom ett avstånd på 25 - 30 km från kolonin.¹²²

Då det gäller vidtagna åtgärder kan noteras att under åren 2002 - 2008 reglerades häckningen i 7-14 kolonier årligen, av vilka de flesta var nya kolonier, och i snitt oljades ägg i 5674 bon per år, men som mest nästan 7000 bon under slutet av perioden.¹²³ I rapporten gällande åtgärdernas effektivitet sägs att under perioden 2002 - 2008 så reglerades häckningen i totalt 39 700 bon och år 2008 reglerades häckningen i 7200 bon vilket var ungefär en femtedel av alla bon i Danmark.¹²⁴ Då det gäller förvaltningen i Danmark kan noteras att den regelrätta uppföljningen av de beviljade åtgärderna är väldigt utförlig.

9.4.4 Förvaltningsplan 2016 - 2020

År 2016 reviderades planen i enlighet med det intervall som angetts i den tidigare planen. Denna gång gjordes dock en viss ändring av planens upplägg även om innehållet till stora delar var likadant som tidigare. Även denna gång hade det gjorts en uppföljning av förvaltningsåtgärderna och under perioden 2009 - 2015 var det i genomsnitt hälften så många bon som påverkades av åtgärder jämfört med föregående period, dvs. 2 912 bon. Detta var en följd av att den häckande stammen i Danmark minskade på grund av de kalla vintrarna 2010 och 2011. Under perioden 2009 - 2016 oljades ägg i totalt 17 270 bon.¹²⁵

¹²² Skov- og Naturstyrelsen, 2009, s. 23.

¹²³ Skov- og Naturstyrelsen, 2009, s. 32.

¹²⁴ Bregnballe, Thomas. & Eskildsen, Jörn, 2009, s. 5.

¹²⁵ Miljø- og Fødevarerministeriet, 2016, s. 18.

I den nya och ännu gällande planen var fokus större på skarvarnas påverkan på sårbara fiskbestånd och möjligheterna att skydda dessa. Detta var en följd av att skarven i Danmark hade ändrat sitt beteende efter den kalla vintern 2009/2010 och börjat söka föda i och längs med rinnande vattendrag.¹²⁶ Enligt den nya planen kan Naturstyrelsen ge tillstånd gentemot skarv även i rinnande vattendrag och sjöar på ett annat sätt än tidigare. Därtill uppdaterades bilagorna så att det tydligt framkommer i vilka salt- och sötvattensområden som Naturstyrelsen kan ge tillstånd och i vilka områden skarvarnas antal bör begränsas med avseende på hotade fiskbestånd.

På basis av den nya förvaltningsplanen har Danmark möjlighet att vidta ytterligare åtgärder. Ur den senaste inventeringen av skarv från 2018 framkommer att under 2018 så berördes 18 kolonier och totalt 4249 bon, dvs. 13 % av alla bon i landet, av förvaltningsåtgärder. Antalet låg sålunda på samma nivå som 2016 och 2017 men högre än nivån åren 2010 - 2015.¹²⁷

Eftersom inrapporteringen av antalet fällda fåglar sker med viss fördröjning, och dessa uppgifter införs i HABIDES först följande år, finns ännu inte statistik över antalet fällda fåglar för 2018, men bilden nedan ger en uppfattning av jakten på skarv i Danmark.

¹²⁶ Jepsen, N., Skov, C., Pedersen, S., & Bregnballe, T., 2014, s. 39.

¹²⁷ Bregnballe, Thomas, Sterup Jacob, 2018, s. 20 – 21.

Tabell 1, Tabell över antalet bon i vilka ägg har oljats.

År	Antal kolonier	Antal bon	% av alla bon
2007	15	5977	16,9
2008	13	6909	20,5
2009	8	4100	12,4
2010	8	2541	9,1
2011	9	2828	11,1
2012	7	2544	9,3
2013	4	1611	6,5
2014	3	1224	4
2015	8	2422	7,8

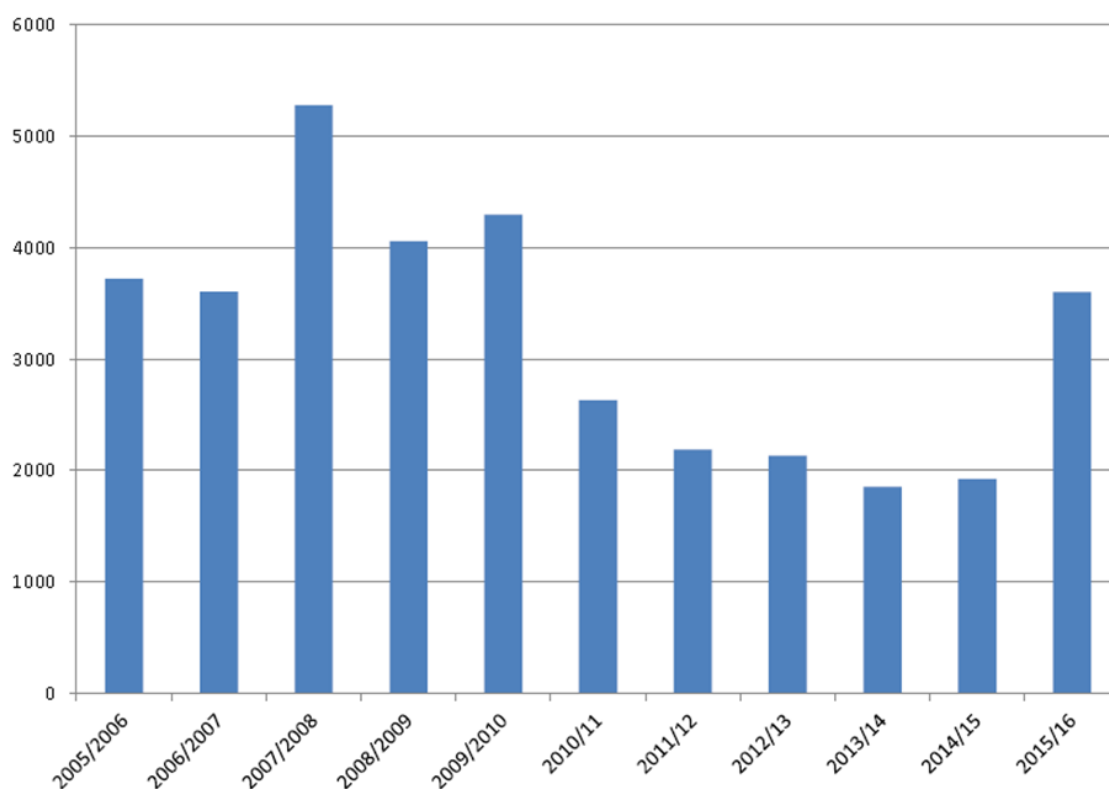


Bild 4, antalet skarvar skjutna i Danmark 2005 - 2016

10 Jämförelse mellan förvaltningen av skarv i Finland, Sverige och Danmark

10.1 Skillnader i utformningen av förvaltningen

Förvaltningen av skarven har i både Sverige och Danmark utvecklats under en längre tid än i Finland. Då Finland fick sina första skarvar år 1996 hade skarvstammen i Danmark nästan nått sin kulmen med ca 36 000 häckande par medan skarvstammen i Sverige ännu var under kraftig tillväxt och uppgick till knappt 20 000 häckande par. Detta har gjort att man i både Sverige och Danmark har en längre erfarenhet av skarven och även anpassat sina åtgärder efter detta, vilket innefattar både lagstiftning och förvaltningsplaner. I detta fall är detta kanske mest tydligt i Danmark där man anpassat viltskadeförordningen enligt rådande förhållanden medan man i både Sverige och Finland har sökt vägar framåt utan att anpassa lagstiftningen.

Om man ser på både Danmarks och Sveriges tidiga förvaltningsplaner (Danmark 1992 och Sverige 2002) är det utmärkande att planerna då fokuserade på en tryggad tillväxt för skarven, men efter hand har förvaltningen blivit mera tillåtande då det gäller beviljande av tillstånd för åtgärder gentemot skarv. Det som är utmärkande för den danska och den svenska förvaltningen av skarven är också att den varit adaptiv och anpassat sig till rådande omständigheter oavsett om det handlat om naturliga variationer eller förvaltningsmässiga åtgärder. Att planerna ska vara adaptiva är också en sak som klart och tydligt skrivs ut i bägge länders gällande förvaltningsplaner. I studier gällande förvaltningsplaner gällande skarv har det också betonats att planerna ska vara adaptiva, flexibla och erkänna den gränsöverskridande karaktären av skarvkonflikterna för att de ska kunna uppfylla sin uppgift.¹²⁸

¹²⁸ Marzano, M., Carss, David N., 2012, s. 81.

Danmark lyfts ofta fram som det land som kommit längst i förvaltningen av skarven eftersom man genom åren byggt upp ett brett kunnande kring olika åtgärders effektivitet och även tagit ett aktivt grepp om frågan. Detta kan man också skönja i dansk lagstiftning. Danmarks viltskadeförordning är mycket uttömmande då det gäller vilka typer av åtgärder som kan tillåtas, var och när. Detta i kombination med en regelbundet uppdaterad förvaltningsplan, som kan fungera som beslutsunderlag, har gjort att tillståndshanteringen blivit mycket effektiv.

Det måste i sammanhanget ännu poängteras att det danska tillståndsförfarandet saknar motstycke i de övriga nordiska EU-länderna, dels sättet att anhålla om tillstånd, dels för behandlingstiderna som är exceptionellt korta. Grunden för detta är ändå att det i Danmark verkar råda konsensus kring frågan om att skarven kan orsaka allvarlig skada. Ur det förvaltningsmässiga perspektivet måste det ändå påpekas att det faktum att besvärsmöjligheten i praktiken saknas, utan tvivel har lett till en situation där förvaltningen inte har hämmats av besvärprocesser. I detta hänseende avviker den danska förvaltningen betydligt från både den svenska och finländska förvaltningen av skarven.

Då det gäller tillståndshanteringen i Sverige måste det poängteras att Sverige har förhållandevis moderata behandlingstider, framför allt i förhållande till Finland där behandlingen kunnat ta ända upp mot 18 månader. Det bör också poängteras att besvärsrätten har varit föremål för ändring i Sverige och gjort att den allt mera liknar det rättsliga läget i Finland. Sverige hade tidigare i en liknande situation som Danmark även om det gick att besvära sig över länsstyrelsens beslut till Naturvårdsverket, men det gick inte att besvära sig över Naturvårdsverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol. Besvärsrätten ändrades år 2016 så att beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol vilket har gjort att rättspraxis ännu håller på att utvecklas i Sverige. Ur den svenska rättspraxisen går det dock att skönja att den svenska förvaltningsplanen, men även kommissionens tolkningsanvisning, utgjort viktiga riktlinjer för hur rättspraxis utformats.

Det som dock är utmärkande för både den svenska och den danska lagstiftningen är implementeringen av fågeldirektivet. Bägge länder har valt att implementera

fågeldirektivets artikel 9 i jaktlagstiftningen. Detta sätter också en viss prägel på förvaltningen eftersom det i till exempel Sverige ofta är vilthandläggare på länsstyrelserna som behandlar besluten och att man inom ramen för samma lagstiftning även hanterar andra liknande frågor. På detta sätt hanteras skador orsakade av djur på ett liknande sätt oavsett om det gäller fåglar eller andra djur. I Sverige har man till stöd för arbetet utarbetat en guide för myndigheterna gällande beslut om skyddsjakt.¹²⁹ Gällande Danmark måste också poängteras att deras utgångsläge gällande skyddet av skarven är annorlunda eftersom Danmark, i enlighet med fågeldirektivets stadganden före skarven togs bort från bilaga 1 till direktivet år 1997, inrättat skyddsområden för skarven vilket gör att man har undantagit vissa områden från åtgärder eftersom skarven varit grund för skyddsområdenas inrättande.

Däremot är det intressant att notera att metoderna för att minska den allvarliga skadan är olika. I Danmark beviljas tillstånd för jakt, äggoljning, äggprickning samt olika störningsåtgärder. Efter genomgång av svenska tillstånd verkar det däremot som om skyddsjakt är den metod som föredras medan till exempel äggoljning i flera fall inte har beviljats även om det ansökts om detta.

Därtill måste man komma ihåg att skarvkonflikterna ser olika ut beroende på situation. I till exempel Danmark och södra delarna av Sverige övervintrar skarven vilket gör att den allvarliga skadan kan ske under hela året. Detta återspeglar sig också i tillstånden där det i till exempel de södra delarna av Sverige är vanligt att tillåta jakt även under vinterhalvåret.

På det hela taget måste ändå konstateras att förvaltningen av skarven i Sverige, men framför allt Danmark är väldigt aktiv, vilket måste ses som ett resultat av ökade konflikter. I bägge länders planer sägs klart och tydligt att målet med planerna är att kunna stävja de konflikter som skarven orsakar samt att minska på skadorna.

¹²⁹ Naturvårdsverket, Riktlinjer för beslut om skyddsjakt, 2012.

Då man jämför den finländska förvaltningen av skarv med den svenska och danska förvaltningen är det svårt att bortse från att den finländska förvaltningen ter sig tämligen restriktiv. Då kan man fråga sig hur detta kommer sig. Det går att hitta nyansskillnader i kultur och förvaltning som till viss del kan förklara skillnaderna. Då man jämför den finländska förvaltningen med den svenska och danska finns det en grundläggande faktor som har betydelse och det är att Finland var ett av de sista länderna i Europa där skarvens snabba expansion skedde. Ännu ser stammen ut att växa (även om den 2019 minskade en aning) i Finland medan den i Sverige och Danmark verkar ha kulminerat och minskat en aning jämfört med när stammen var som störst. Detta gör också att det i Finland ännu inte finns samma erfarenheter av att förvalta skarven. Om man ser på hur utvecklingen sett ut under de senaste decennierna i både Sverige och Danmark, kan man konstatera att utvecklingen av den finländska skarvförvaltningen verkar gå i samma hjulspår, men med något årtiondes fördröjning. Både den svenska och den danska förvaltningen var också inledningsvis restriktiv vilket närmast verkar vara den fas som den finländska förvaltningen befinner sig i för tillfället. Det finns dock avgörande skillnader, bland annat i lagstiftningen, som till viss del kan förklara de olikheter som ändå finns.

Det som också utmärker både den danska och den svenska förvaltningen är att det finns en tydlig koppling till skadebilden då tillstånd getts, vilket är en förutsättning för att kunna bevilja tillstånd. De åtgärder som beviljats har kunnat motiveras och har dessutom varit geografisk begränsade. Även om man i till exempel Sverige har gett beslut för hela län har besluten i sig innehållit begränsningar som gjort att man inte heller kan anse att det handlar om allmän jakt. Om tillstånd för jakt har getts i hela länet har begränsningen varit att den ska ske inom en radie på 300 meter från fiskebragder vilket gjort att själva jaktområdet är begränsat. Samma tolkning har man gjort i Danmark även om man där tillåter jakt inom en ännu större radie. Dessutom har man utpekat viktiga skyddsområden för fisk och tillåtit skarvjakt inom dessa områden till exempel under fiskens lektider. Motsvarande åtgärder saknas i Finland och därtill finns inte en lika tydlig koppling till skadebilden vilket till exempel tydligt kan visas med fallet Storgrynnan där NTM-centralen utpekade viktiga lekområden för abborre, men beviljade jakt på dessa områden enbart på hösten medan abborren leker på våren. En intressant utveckling på det rättsliga planet går att se i Sverige då det gäller kopplingen

till skadebilden kontra begränsade områden. I fallet Kammarrätten i Stockholm, mål 8465-18, har kammarrätten i och med sin dom godkänt skydds jakt för att skydda abborrbeståndet i hela länet utan områdesvisa restriktioner. Länsstyrelsen hade i sitt ursprungliga beslut i fallet ändå gjort en tydlig koppling till skadebilden på basis av forskning gällande skarvens predation på abborre.

10.2 Lagstiftningen en avgörande faktor

Implementeringen av fågeldirektivet i den finländska lagstiftningen skiljer sig åt från både den svenska och den danska implementeringen. Detta har gjort att alla tre länder tolkar fågeldirektivet olika. Detta blir ännu tydligare då man ser till de olika ländernas sätta att bevilja tillstånd, vilka åtgärder som beviljats och med vilka restriktioner. En avgörande skillnad gällande implementeringen är att man i Sverige och Danmark valt att implementera fågeldirektivet i sin jaktlagstiftning medan man i Finland valt att göra implementeringen i naturvårdslagstiftningen. Detta har utan tvivel en inverkan på hur förvaltningen utformats.

En möjlighet till att den finländska förvaltningen blivit restriktiv kan skönjas i den finländska naturvårdslagen. I naturvårdslagens 49 § sägs att ”Närings-, trafik- och miljöcentralen kan i enstaka fall ge tillstånd att avvika från förbudet...”. Här kan man redan notera att undantag för åtgärder i enlighet med artikel 9 enbart kan ges i ”enstaka” fall. Redan här kan man se att den finländska naturskyddstraditionen är stark och mera absolut än vad som avses i de EU-direktiv som skulle implementeras. I sammanhanget kan sägas att det i Finland åren 2015-2019 getts tillstånd för åtgärder gentemot skarv i 19 fall (se närmare bilaga 1) medan det i Danmark enbart år 2016 gavs drygt 350 tillstånd till åtgärder gentemot skarv. Det bör dock sägas att de tillstånd som getts i Danmark är mindre omfattande och kan i bland gälla jakt på ett fåtal fåglar, men detta till trots beviljas som helhet betydligt fler tillstånd och möjligheter till åtgärder än i Finland. Det ska också noteras att i det skede som naturvårdslagen skrevs år 1996 hade Finland endast varit EU-medlem i drygt ett år. Det innebar också att man inte hade varit med om att ta fram fågeldirektivet och habitatdirektivet (vilket till exempel Danmark varit) och EU-lagstiftningen var sålunda en förhållandevis ny företeelse i den finländska

förvaltningen vilket gjorde att det saknades tolkningar och annan stödjande litteratur, vilket gjorde att man var tvungen att själva tolka direktiven.¹³⁰

I det tolkningsmaterial som producerats av kommissionen, till exempel kommissionens tolkningsanvisning, samt vägledningen för jakt enligt fågeldirektivet, framkommer att undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet ska ses som möjliggörande och ge en viss flexibilitet i att tillämpa direktiven. EU-kommissionären Carmenu Vella, med ansvar för miljö- och fiskeripolitik i kommissionen Juncker, har som svar på en skriftlig fråga gällande jakt på skarv från europaparlamentariker Nils Thorvalds svarat följande:

”Eftersom medlemsstaterna redan fullt ut kan använda de möjligheter till undantag för att hantera konflikter mellan skarvar och fiske som finns, ser kommissionen ingen anledning att skarvar ska omfattas av bilaga II till fågeldirektivet. Förteckningen av arter i bilaga II till fågeldirektivet sammanhänger med fritidsjakt. Konflikter mellan skarvar och fiske hanteras bäst genom att använda direktivets möjligheter till undantag. Kommissionen har redan utarbetat riktlinjer för att hjälpa medlemsstaterna att utnyttja dessa bestämmelser och uppmuntrar dem att använda denna flexibilitet i direktivet.”¹³¹

Kommissionären Carmenu Vella konstaterar att konflikter mellan skarvar och fiske hanteras bäst genom att använda direktivets möjligheter till undantag. Det är ändå upp till varje enskilt medlemsland att tolka innebörden av direktivet samt att implementera direktivet i den nationella lagstiftningen. I kommissionens tolkningsanvisning sägs också att det är upp till länderna själva om de vill använda sig av undantagsförfarandet. Därtill finns det inga hinder för ett land att införa strängare lagstiftning än vad som krävs i fågeldirektivet. Detta framkommer tydligt av artikel 14 i fågeldirektivet enligt vilken medlemsstaterna får införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i fågeldirektivet. Det faktum att ett land tillämpar sig av ett striktare skydd än vad som krävs ur direktiven är dock ett förfarande som i enlighet med artikel 193 i fördraget om unionens funktionssätt ska anmälas till kommissionen.¹³² Någon dylik anmälan har inte Finland ha gjort med avseende på bland annat skarven.

¹³⁰ Statens revisionsverk, 2007, s. 112 – 114.

¹³¹ Svar från Carmenu Vella på kommissionens vägnar, Frågans referensnummer: E-011387/2015, 9 september 2015.

¹³² Langlet & Mahmoudi 2011, s. 129-130

Då det gäller lagstiftningen är det uppenbart att Finland, till skillnad från till exempel Danmark, har en otydligare lagstiftning. Enligt naturvårdslagens 49 § sägs enbart att undantag kan ges på de grunder som nämns i artikel 9 i fågeldirektivet medan den danska viltskadeförordningen väldigt tydligt specificerar vad som är möjligt. Att den finländska lagstiftningen är mindre tydlig innebär att ett stort tolkningsutrymme ges åt NTM-centralen som beslutande myndighet.

Även den svenska jaktlagstiftningen är mera tydlig då det gäller undantag i enlighet med artikel 9. Det kan i detta sammanhang vara intressant att notera att den svenska jaktlagstiftningen har stora likheter med den finländska jaktlagstiftningen dock med den uppenbara skillnaden att den finländska jaktlagstiftningen inte ger möjlighet till undantag enligt artikel 9 då det gäller fredade fåglar.

10.3 Tolkning av unionsrätten och kommissionens anvisning samt nationella anvisningar

Ett utmärkande drag i den finländska praxisen kring beslutsfattande kring skarvfrågor är de av Miljöministeriet utfärdade anvisningsbrev. Detta är något som saknas i de övriga nordiska länderna där man på myndighetsnivå istället har gjort upp förvaltningsplaner och fastställt dessa i det ansvariga organet. Även om de finländska anvisningsbrev oftast tillkommit som ett resultat av att en av Miljöministeriet tillsatt arbetsgrupp har tagit fram riktlinjer kring skarven, så är anvisningsbrev uttryckligen givna av Miljöministeriet. Det kan anses att anvisningsbrev varit ett substitut till en fungerande förvaltningsplan även om de ingalunda är lika omfattande eller ingående som en regelrätt förvaltningsplan, och dessutom har de getts av det ansvariga ministeriet. Däremot är till exempel förvaltningsplanerna i Sverige, och framför allt Danmark, framtagna av en bredare arbetsgrupp och således fått en bredare förankring bland de olika aktörerna som berörs av skarven. Delaktighet i beslutsfattandet är något som i flera fall lyfts fram som en viktig sak att skapa acceptans för beslutsfattandet.¹³³

¹³³ Behrens, V., Rauschmayer, F., & Wittmer, H., 2008, s. 22, Nordberg, 2018, s. 80 – 82.

Därtill är tolkningarna som lyfts fram i anvisningsbrev i vissa fall kontroversiella såsom i fallet gällande åtgärder på naturskyddsområden. Då det gäller åtgärder på naturskyddsområden är den finländska praxisen avvikande från Sverige och Danmark och följaktligen strängare. I det gällande anvisningsbrevet från 2016 sägs klart och tydligt att åtgärder på naturskyddsområden i regel är omöjliga, men att det inom ramen för områdenas fridlysningsbestämmelser och skyddsmål kan tillåtas i specialfall. Så som påvisats i kapitel 7, är denna tolkning sträng och begränsas inte enbart till det avgränsade skyddsområdet utan kan även ha vittgående följder utanför områdena. I både Sverige och Danmark tillåts till exempel jakt på vissa naturskydds- och Natura 2000-områden, även under häckningstid i enskilda fall.

Då det gäller den finländska tolkningen av kommissionens tolkningsanvisning är den också avvikande från tolkningen i både Sverige och Finland. Det som är mest anmärkningsvärt är att Högsta förvaltningsdomstolen i fallet 44:2014 inte ens tog ställning till kommissionens tolkningsanvisning utan konstaterade att ”kommissionen har framhållit att vägledningen inte är juridiskt bindande och att medlemsstaterna inte har någon skyldighet att bevilja ett sådant undantag som avses i artikel 9 i fågeldirektivet för att begränsa storskarvpopulationen”. Detta går stick i stäv med den utveckling inom rättspraxis som gått att skönja i Sverige under de senaste åren sedan besvärshöjningen ändrades så att allmänna förvaltningsdomstolar numera behandlar ärendena som första instans. I den svenska rättspraxisen har man i flera fall lyft upp de möjliggörande delarna av kommissionens tolkningsanvisning, och i vissa fall även framom den nationella förvaltningsplanen. I Finland blir det dock i och med fallet HFD 2014:44 mycket tydligt att det lika icke juridiskt bindande nationella anvisningsbrevet ges en större betydelse än kommissionens tolkningsanvisning.

Förutom det som tidigare framkommit i detta arbete går det att också att påvisa att den finländska förvaltningen med avseende på skarven varit är restriktiv i jämförelse med Sverige och Danmark. Ett sätt är att se närmare på beviljade åtgärder. Enligt statistik från NTM-centralen (se bilaga 1) framkommer att sedan tillstånden började beviljas av Egentliga Finlands miljöcentral år 2015 så har 29 ansökningar behandlats och i 66 % av fallen (19 st.) har det getts ett positivt beslut medan det i 34 % (10 st.) av fallen getts ett negativt beslut. Att en ansökan har getts ett positivt beslut behöver inte betyda att

beslutet följer ansökan utan enbart att någon av de ansökta åtgärderna har beviljats till viss del, och ofta med restriktiva tilläggsvillkor. Detta kan till exempel illustreras genom statistik över beviljade jakttillstånd vilka går att utläsa ur varje lands HABIDES-rapportering till kommissionen.

Tabell 2, Skyddsjakt på skarv i Finland

År	Fåglar som får skjutas	Fåglar som skjutits
2010	650	109
2011	240	96
2012	60	0
2013	180	13
2014	60	25
2015	210	7
2016	150	1
2017	210	2

Av tabellen framgår de senaste åtta årens rapportering till EU-kommissionen. Av tabellen kan man se att sedan tillståndshanteringen koncentrerades till Egentliga Finlands NTM-central har det beviljats jakttillstånd på totalt 570 skarvar medan det under samma tid skjutits 10 skarvar eller knappt 1,8 % av den beviljade mängden. Då måste man fråga sig varför jakten inte gått att genomföra? På basis av de genomgångna finländska tillstånden blir det uppenbart att villkoren som ställts för skyddsjakt blir mycket svåra att genomföra i praktiken. Detta framkommer även tydligt i redogörelsen för fallet Storgrynnan i kapitel 7.3.

Det kan också noteras att jakt i Finland har tillåtits inom 200 meter från yrkesfiskebragder medan motsvarande avstånd i Sverige och Danmark är 300 respektive 1000 meter. Dessutom har jakttillstånden i Finland getts på synnerligen begränsade områden medan tillstånden i till exempel i Sverige oftast är länsvisa med vissa begränsningar. Man kan med fog anse att de finländska tillstånden är begränsande och att kopplingen till skadebilden till vissa delar saknas. Därtill har tillstånd för jakt enbart getts inom normal jakttid på sjöfågel, dvs. från den 20.8, medan tillstånd i Sverige och Danmark kan ges året runt – även under häckningstid. För att sätta detta i perspektiv kan

sägas att det i Sverige år 2017 gavs tillstånd till jakt på 11 075 fåglar och totalt fälldes ca 2446 skarvar. Antalet fällda skarvar i Danmark har under åren 2006 - 2015 varierat mellan 2000 - 5000 skarvar (se närmare bild 5 på s. 111).

Detta kan samtidigt jämföras med ett annat land i Europa som sticker ut då det gäller statistik kring skjutna skarvar, nämligen Frankrike. Frankrike hade år 2006 ca 6000 häckande par, men har under vinterhalvåret en av de största övervintrande populationerna i Europa. Under säsongen 2009 - 2010 gavs tillstånd till jakt på 41 800 fåglar varav 33 000 sköts, vilket utgjorde 40 % av den övervintrande populationen.¹³⁴

I Finland råder även en strikt tolkning av vad som kan anses som allvarlig skada på fisket eftersom man enbart avser yrkesfiske. Därför får till exempel skyddsjakt enbart idkas 200 meter från yrkesfiskebragder. I Sverige omfattas fiske även av fritidsfiske och turism-relaterat fiske, och även i Danmark jämställs fritidsfiske och även spöfiske med yrkesfiske. I den finländska anvisningsbrevet från 2016 sägs att ”grunden för undantag som bygger på allvarlig skada för fiskevatten bör tolkas brett så att den allmänt taget kan omfatta ekonomiska skador på fiskenäringen”. Sålunda sägs det att allvarlig skada på fiske i Finland enbart avser skador på fiskenäringen och inte till exempel spöfiske eller fritidsfiske. Det framgår ej heller tydligt om till exempel turismrelaterat fiske inkluderas i fiskenäringen.

Gällande storskarven och dess underarter avviker också den finländska förvaltningen från Sverige och Danmark. I Finland har man vidtagit restriktiva åtgärder vid tillståndsbehandlingen för att åtgärderna inte ska rikta sig till underarten *carbo*, utan enbart till underarten *sinensis*. Detta blir tydligt i till exempel fallet Storgrynnan där jakt beviljades så att det under tiden 20.8.-30.10 var möjligt att skjuta högst 30 fåglar, men om kvoten inte fyllts fick man i oktober skjuta högst 10 fåglar eftersom NTM-centralen ansåg att det fanns en förväxlingsrisk med underarten *carbo*. Det bör i sammanhanget poängteras att det i kommissionens tolkningsanvisning inte görs skillnad på underarterna *sinensis* och *carbo* utan bägge räknas som storskarv. I Sverige har frågan

¹³⁴ Cowx, Ian G., 2013, s. 34.

Markus Norrback

också prövats i domstol vilket framkommer i kapitel 8.5.3 och även i den svenska förvaltningsplanen från 2014 blir detta tydligt.

11 Sammanfattning

Fågeldirektivet är gemensamt för alla EU-länder, men tolkningen av direktivet har visat sig vara väldigt olika mellan länderna. Från kommissionens sida har man framhållit att länderna kan tillämpa den flexibilitet som direktiven möjliggör genom beviljande av undantag i enlighet med artikel 9 i fågeldirektivet.

Så som framkommit genom detta arbete är det dock uppenbart att den möjlighet till flexibilitet som kommissionen hänvisat till inte har tillämpats i den finländska förvaltningen och därför ter den sig också annorlunda än i Sverige och Danmark. Det som utmärker den finländska förvaltningen är bland annat omfattande beslut och långa behandlingstider samt åtgärder som tenderar att vara svåra att förverkliga på ett effektivt sätt.

Den finländska praxisen har utformats utgående från en förhållandevis restriktiv syn på om skarven orsakar skada eller ej. Utgående från motiveringarna i tillstånden är det uppenbart att det inte råder konsensus i Finland gällande om, när, var och hur skarven orsakar allvarlig skada. Detta är en följd av att forskarna i Finland har varit väldigt kluvna i förhållande till frågor om skarven orsakar allvarlig skada eller ej medan det i flera fall i Danmark och Sverige klart och tydligt har gått att påvisa allvarlig skada genom forskning som senare använts som grund för beviljande av tillstånd. Eftersom det i Finland inte rått konsensus om att skarven kan orsaka allvarlig skada, och eftersom Finlands rättspraxis har krävt en bevisad allvarlig skada, har detta resulterat i en snårig, byråkratisk och långsam förvaltning.

Ett tydligt exempel på detta är att sedan domen i fallet HFD 2014:44 gavs, har NTM-centralen begärt utlåtanden av naturresursinstitutet Luke i samtliga fall där det krävts åtgärder med hänvisning till skada på fisket. Detta är ett skede som helt klart förlänger processen och därtill är det tveksamt om ett dylikt förfarande är relevant. För att Luke ska kunna ge utlåtande på en detaljerad nivå krävs att det finns studier av ett visst havsområde både före och efter skarven anlant. Det är uppenbart, på basen av flera av

de utlåtanden som Luke har gett, att de inte kan uttala sig på mera än en allmän nivå eftersom man inte har gjort studier av fiskbestånden i alla havsvikar längs med kusten.

Enligt förvaltningslagens 31 § ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt och myndigheten ska i detta syfte skaffa den information, och den utredning som behövs, för att ärendet skall kunna avgöras. Då kan det vara relevant att fråga sig vad som skulle kunna anses vara tillräcklig utredning för att ett ärende ska kunna avgöras. I både Sverige och Danmark är det uppenbart att grunden för beslutsfattandet, förutom gällande lagstiftning, utgår från den gällande förvaltningsplanen och även kommissionens tolkningsanvisning. Därtill har man på senare år i Sverige i flera tillståndprocesser lyft fram forskning som påvisar att skarven orsakar skada både på en lokal och regional nivå. Detta har också tydligt återspeglat sig i svensk rättspraxis från senare år.

Därför vore det av största vikt i Finland att man tar fram en förvaltningsplan som kan ligga till grund för beslutsfattandet och som uppgörs på ett sådant sätt att den kan anses utgöra tillräcklig grund för beslutsfattande i enlighet med 31 § i förvaltningslagen. Detta skulle kunna medföra att besluten inte behöver göras så detaljerade som nu och att samma saker inte behöver utredas i varje enskilt fall utan man kunde istället hänvisa till en gällande förvaltningsplan enligt till exempel svensk modell.

Därtill skulle man på så vis också kunna frångå praxisen med anvisningsbrev till NTM-centralerna vilket som styrningsform inte är den mest lämpliga. Anvisningsbreven har ingen formell juridisk status och tas ej heller upp i det finländska föreskriftsregistret, men eftersom anvisningsbreven har getts stort tolkningsföreträde i både rätts- och förvaltningspraxis, att de kan anses styra beslutsfattandet och på så vis i slutändan påverkar individens rättigheter och skyldigheter, kan man fråga sig om dessa följer grundlagens 80 §. Om liknande föreskrifter utfärdas framledes borde de göras i förordningsform beroende på innehåll. Till exempel påståendet i det senaste anvisningsbrevet om att åtgärder på naturskyddsområden i regel är omöjliga saknar juridisk grund och likaså påståendet att skyddsområden påverkas minst negativt av permanenta kolonier. Så som påvisats i kapitel 7 finns det juridiska möjligheter att vidta åtgärder även på naturskyddsområden inom ramen för områdenas fridlysningsbestämmelser, men det är uppenbart att både Miljöministeriets och NTM-centralens tolkning av detta är synnerligen sträng.

Därtill är det relevant att fråga sig om det finns skäl att se över den finländska lagstiftningen. Det är uppenbart att de nordiska EU-länderna skiljer sig åt då det gäller lagstiftningen. I sak borde den gällande naturvårdslagen inte sätta större begränsningar än vad den gör i Sverige eller Danmark eftersom 49 § i naturvårdslagen hänvisar direkt till fågeldirektivets artikel 9. Naturvårdslagen är dock mindre precis i sin textutformning än vad motsvarande lagstiftning är i Danmark och Sverige. I till exempel den svenska jaktförordningen sägs att om det inte finns någon annan lämplig lösning, och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, får beslut om jakt meddelas. Några dylika preciserande skrivelser går inte att hitta i naturvårdslagens 49 §. Det som däremot kan noteras, och som kan ses som begränsande, är att det i nämnda lagrum sägs att NTM-centralen ”i enstaka fall” kan bevilja undantag. I det skede då lagen skrevs var syftet att undantagsförfarande just skulle vara ett undantag, men i dagsläget är det uppenbart att då det gäller vissa arter som skarven och många andra stora fridlysta fåglar, såsom vitkindad gås, sångsvan och trana, har skyddet som getts av fågeldirektivet varit mycket framgångsrikt, vilket gjort att dessa arter kraftigt har ökat i antal och kan sålunda under vissa förhållanden orsaka allvarlig skada på bland annat primärnäringarna. Den finländska lagstiftningen är inte anpassad för detta.

Under rådande omständigheter vore det mera naturligt att en dylik fråga skulle kunna hanteras inom jaktlagstiftningen, precis som i Sverige och Danmark. På basis av de restriktioner som finns gällande de jakttillstånd som beviljats, och på basis av jaktresultaten, ter det sig uppenbart att NTM-centralen inte är den rätta myndigheten att hantera jaktfrågor eftersom det uppenbarligen saknas kunskap kring dylika frågor, och då kunde man fråga sig om undantagsgrunderna istället borde regleras i jaktlagen och följaktligen hanteras av till exempel Finlands viltcentral. Motsvarande lagbestämmelser som finns i den svenska jaktlagstiftningen finns också i den finländska lagstiftningen i form av jaktlagens 41 § samt §§ 41 a-e, men dessa gäller i dagsläget inte skarven utan reglerar enbart jaktbart vilt, vissa fredade arter som de stora rovdjuren samt icke fredade djur och fåglar. Skillnaden jämfört med Sverige och Danmark är att även fridlysta djur

och fåglar kan anses vara vilt i den danska och svenska jaktlagstiftningen. Frågan har varit aktuell och behandlas bland annat i ett PM uppgjort av Jord- och skogsbruksministeriet från 2018.¹³⁵ I PM:et konstateras att Miljöministeriet föreslår att skarven flyttas över till jaktlagstiftningen i likhet med motsvarande lagstiftning i Sverige och Danmark så att tillståndsförfarandet ska kunna göras smidigare. Jord- och skogsbruksministeriet anser dock i PM:et att tillståndsförfarandet går att göra smidigare inom ramen för naturvårdslagstiftningen. Det kan sägas vara iögonfallande att Miljöministeriet föreslår att skarven flyttas över till jaktlagstiftningen och sålunda skulle hamna på Jord- och skogsbruksministeriets bord. Ytterst handlar detta om vilket ministerium som ska handha skarvproblematiken och allt som följer med den och på basen av PM:et är det uppenbart att Miljöministeriet vill bli av med frågan medan Jord- och skogsbruksministeriet inte är villig att ta emot den. Detta till trots kan konstateras att Finlands viltcentral, som lyder under Jord- och skogsbruksministeriet, skulle vara bättre lämpad att hantera dylika frågor än vad NTM-centralen är, speciellt om det till exempel anhålls om skydds jakt på skarv. En flytt av undantagsgrunderna för skarven från miljövårdslagen till jaktlagen skulle även kunna underlätta och förbättra samarbetet mellan de nordiska länderna eftersom man då skulle ha en liknade lagstiftning och ett liknade utgångsläge för att bevilja tillstånd. Dessutom skulle en flytt av skarven till jaktlagen kunna innebära att en sådan situation som beskrivits i kapitel 7.3 gällande fallet Storgrynnan skulle kunna undvikas. I det fallet ansåg NTM-centralen att skydds jakt inte skulle vara tillåtet i Pjela fjärden som helhet, inklusive på Natura 2000-områdena i fjärden. Detta eftersom det ansågs att jakt i fjärden skulle äventyra syftet för Natura-2000 områdena även om det i besluten om inrättande av skyddsområdena sägs att jakt enligt jaktlagen är tillåtet på Natura 2000-områdena. I det fallet ansåg NTM-centralen således att det uttryckligen var det faktum att skarven inte regleras av jaktlagen som var den springande punkten, vilket nog måste sägas vara en speciell tolkning eftersom det i praktiken inte borde ha någon större betydelse för äventyrandet av syftet med fredningen om jakten ordnas i enlighet med jaktlagen eller ej speciellt då

¹³⁵ Jord- och skogsbruksministeriet, PM gällande överföringen av vitkindad gås och storskarv till jaktlagstiftningen (Valkoposkihanhen ja merimetson siirtäminen metsästyslakiin), 18.6.2018. Uppgjort i samband med Rp83 2018 rd gällande jaktlagens ändring så att kajan fogades till förteckningen i jaktlagen över icke fredade fåglar.

inledandet av den beviljade jakten skulle skett 20.8 dvs. samtidigt som övrig sjöfågeljakt.

NTM-centralen har också varit inkonsekvent kring vissa frågor i sitt beslutsfattande de senaste åren vilket framkommer ur besluten. Gällande till exempel oljning av ägg konstaterade NTM-centralen i beslutet VARELY/5078/2015 att eftersom skarven lägger ägg under en längre tid skulle det vara svårt att genomföra äggoljning eftersom det inte går att se hur långt fostren i äggen har utvecklats och att åtgärderna därför skulle strida mot djurskyddslagen. Detta beslut gavs i mars 2016, men ett år senare i april 2017 gav man beslut om att för första gången i Finland pröva på oljning av skarvägg genom beslutet VARELY/2182/2015 (beslutet vann laga kraft efter att dom getts i målet VFD 17/0264/1 och äggoljningen kunde därför inledas först 2018). Beslutet var dock till den delen speciellt eftersom sökande inte gavs någon möjlighet att följa upp de beviljade åtgärderna eftersom det i beslutsvillkoren framkom att sökande inte hade rätt till aktiva besök i skarvkolonin efter den 20.5. Detta illustrerar också något som är symptomatiskt för Finland nämligen att det saknas en regelrätt uppföljning av de beviljade åtgärderna och deras effekter. Här kunde man ta lärdom av till exempel Danmark som har mycket bra uppföljning av beviljade åtgärder som dessutom evalueras inför revidering av förvaltningsplanen.

Eftersom man i Sverige och Danmark har betydligt längre erfarenhet av skarven vore det också naturligt med ett mera fördjupat samarbete myndigheterna emellan. Eftersom skarven är högst rörlig vore det av största vikt att länderna runt Östersjön aktivt skulle samarbeta mera kring skarvfrågorna vilket även nämns i anvisningsbrevet från 2016. I och med att de åtgärder som vidtas, men också de åtgärder som inte vidtas, kan få direkta följder för skadebilden i andra länder, borde samarbetet mellan EU-länderna fördjupas. Detta kan tydligt till exempel visas på fallet med jakten i Frankrike där man skjuter mera skarv under vinterhalvåret och att avskjutningen är stor i förhållande till den egna häckande stammen. Det är också uppenbart att åtgärder som vidtas i till exempel Finland kan ha konsekvenser andra länder. I en populationsundersökning gjord av Länsstyrelsen i Stockholm gällande storskarven i Mälaren i Sverige från år 2018 konstateras följande:

”På finska sidan av Bottenhavet har skarvkolonier de senaste åren vid flera tillfällen fördrivits med tillstånd från berörda myndigheter, bland annat en koloni med så mycket som 4000 häckande par (uppgift från Finlands miljöcentral). Detta har enligt miljöcentralen lett till omflyttningar längs Finlands kust. Det kan knappast uteslutas att skarvar även rört sig över till svenska sidan.”¹³⁶

Det kan i detta fall konstateras att det inte är särdeles sannolikt att de skrämda kolonierna i Merikarvia som åsyftas, lett till en flytt till Mälardalen, eftersom det visat sig att skarvarna rörde sig norrut mot Österbotten (se mera i kapitel 7.3). Däremot är det uppenbart att det finns en koppling mellan olika åtgärder. Avståndet från kolonierna i Merikarvia till Mälardalen är trots allt endast 300 km över Bottenhavet och man hade i Mälardalen kunna skönja en kraftig ökning av skarv vilket ledde till att man sökte en rimlig förklaring. Detta påvisar tydligt att det borde finnas ett större samarbete mellan länderna kring Östersjön eftersom skarven inte enbart är en nationell fråga. Därtill måste man ha i åtanke att skarven uppehåller sig i Finland i större antal mellan april och september dvs. ca 6 månader medan merparten av de finländska skarvarna under vinterhalvåret sprids ut i resten av Europa ända ner mot Medelhavet. Eftersom Finland är ett av de sista länderna i Europa där skarven bredde ut sig är det desto större orsak att dra nytta av andra ländernas arbete som skett under en längre tid.

Då det gäller förvaltningen av skarven så bör samarbetet mellan medlemsländerna i EU förstärkas och samarbete bör även kunna ske på det juridiska planet eftersom EU-länderna, de nationella implementeringarna till trots, ska följa samma fågeldirektiv. I Finland har det, till skillnad från Sverige och Danmark, under en längre tid varit möjligt att överklaga beslut gällande undantagslov gentemot skarv till allmän förvaltningsdomstol. Detta har gjort att det i Finland utvecklats en rättspraxis kring förvaltningen av skarven. Denna har dock kraftigt avspeglat de nationella anvisningarna och har inte i särdeles stor utsträckning tolkat EU-rätten. Därför är det intressant att notera hur rättspraxis i Sverige utvecklats sedan det blev möjligt att överklaga beslut i skarvären till allmän förvaltningsdomstol. Ur den svenska rättspraxisen går det att skönja att man valt att pröva ärendena dels med avseende på den nationella lagstiftningen och förvaltningsplanen, dels EU-rätten genom att man i flera domar till

¹³⁶Länsstyrelsen i Stockholm, 2018, Storskarven i Mälaren - Utveckling av beståndet 2004–2017, s. 2.

exempel har citerat kommissionens tolkningsanvisning. Denna utveckling är något som vi ännu inte kunnat se tydligt i Finland förutom i ett rättsfall nämligen VFD nr 17/0264/1, som är ett av få rättsfall i Finland där det gjorts motsvarande tolkningar av kommissionens tolkningsanvisning som man gjort i svensk rättspraxis. För tillfället ligger flera ärenden gällande beslut om åtgärder mot skarv hos bland annat Vasa förvaltningsdomstol i väntan på behandling och tiden får utvisa vilken väg rättspraxis i Finland tar.

Då det gäller utvecklingsmöjligheter måste ytterligare en sak lyftas fram och det är den språkliga kvaliteten på besluten i Finland, i synnerhet de svenskspråkiga besluten. I det klagomål till Justitiekanslern som fem fiskeområden år 2017 lämnade in, lyftes det fram att de beslut som getts på svenska behandlades långsammare än motsvarande ärenden på finska och därtill klagades det också på den språkliga kvaliteten i de svenskspråkiga besluten. Så som redan framkommit i detta arbete är antalet ärenden för få, och för olika till sin karaktär, för att man skulle kunna hävda att de svenskspråkiga besluten behandlas ofördelaktigt. Justitiekanslern tog i sitt beslut OKV 2302/1/2017 inte heller ställning till kvaliteten på språket, men konstaterade i avgörandet att det kan noteras att översättningsprocessen som helhet vid behandlingen av de svenskspråkiga ansökningarna har haft en viss inverkan på behandlingstiderna. Det som det däremot går att konstatera på basis av de beslut som gått genom inom ramen för detta arbete är att flertalet av de beslut som getts på svenska är undermåliga sett ur ett språkligt hänseende. Merparten av de svenskspråkiga besluten som genomgått har grava språkfel som tyder på dålig översättning vilket gör att tolkningen av dem till vissa delar blir lidande. Till denna del är det tveksamt om NTM-centralen i Egentliga Finland klarar av att leva upp till språklagen.

Med tanke på det ovan nämnda beslutet från Justitiekanslern är det också av allra högsta prioritet att snabba upp behandlingsprocessen kring skarvärendena. Att det funnits fall där behandlingstiden uppgått till uppemot 18 månader är anmärkningsvärt. NTM-centralen har hävdade att det handlar om komplicerade fall, men samtidigt måste det sägas att det i Danmark går att få beslut på under en vecka. Detta tyder på att det är något i processen som går snett i Finland och att man borde söka efter sådana åtgärder som skulle kunna skulle försnabba beslutsprocessen och på så vis förkorta

behandlingstiderna. I Miljöministeriets anvisningsbrev från 2016 sägs att eftersom det i praktiken ofta är mycket svårt att bedöma och påvisa allvarliga skador i enskilda fall, bör man för att göra den sökandes bevisbörda lättare vid tillståndsprövningen också beakta den allmänna forskningsinformation om storskarvens näringsvanor samt andra Östersjöländers erfarenheter och praxis. På basis av de beslut som genomgått inom ramen för detta arbete och som getts 2016 eller senare är det tveksamt om man lyckats lätta på den sökandes bevisbörda, det ser snarare ut som om bevisläget har skärpts. Med tanke på formuleringen om andra Östersjöländers erfarenheter och praxis är det desto större orsak att faktiskt ta i tu med ett samarbete på allvar och även se på hur bevisbördan i till exempel Sverige och Danmark ser ut.

På basis av detta arbete går det ändå att dra den slutsatsen att det ännu finns mycket att utveckla gällande förvaltningen av skarven som art i Finland. Miljöministeriet tillsatte i oktober 2018 en ny nationell skarvarbetsgrupp för att göra upp en strategi och åtgärdsplan för begränsandet av skador orsakade av skarv. Denna arbetsgrupps mandat är ett år och gruppen har nog en hel del jobb framför sig, men jag hoppas att man kan dra lärdomar av andra länders erfarenheter och att frågor som även lyfts fram i detta arbete kan beaktas.

För att belysa vad en fungerande förvaltning kunde bygga på så kan detta belysas med ett par citat ur den svenska förvaltningsplanen som mycket tydligt summerar hur en adaptiv förvaltning ska byggas upp:

”Även om en fungerande ekosystembaserad förvaltning förutsätter en grundläggande förståelse för systemet som förvaltas, kan inget förvaltningssystem vara så precist att det i detalj kan förutses hur detta dynamiska och komplexa system kommer att utvecklas. Av detta skäl krävs det en adaptiv förvaltning som kontinuerligt inhämtar ny kunskap och utvärderar effekterna av genomförda förvaltningsåtgärder samt återför vunna erfarenheter in i den framtida förvaltningen.

En adaptiv och flexibel förvaltning definierar först övergripande mål för de områden som ska förvaltas. I nästa steg beslutar förvaltningen om delmål och åtgärder för att uppnå de övergripande målen. Under förvaltningsarbetet sker en löpande övervakning av utvecklingen och återkommande justeringar av förvaltningsarbetet. Sådana justeringar kan ske om åtgärder inte visade sig ha avsedd effekt, om omvärldsfaktorer förändras eller om ny kunskap tillkommer.”

Detta summerar mycket väl hur en adaptiv förvaltning kan byggas upp och vilka riktlinjer den bör följa för att kunna uppnå sitt syfte. Finland har onekligen orsak att öka samarbetet med de övriga Östersjöländerna, kring skarvfrågan och dra lärdom av deras

länders förvaltning och längre erfarenhet av att hantera skarvfrågan istället för att enbart gå sin egen väg.

Så som påvisats i detta arbete finns det möjligheter till annan tolkning av gemenskapsrätten och den nationella rätten än vad man hittills haft i Finland. Jag hoppas att läsaren av detta arbete fått en beskrivning av hur Finlands förvaltning av skarven som art sett ut ur en juridisk synvinkel och hur den förhållit sig i jämförelse till de andra nordiska EU-länderna och att jag i och med detta arbete kunnat svara på en del frågor som funnits kring den finländska förvaltningen av skarven ur en juridisk synvinkel.

Referenser

Litteratur

- BirdLife International, *Birds in the European Union: a status assessment*. Wageningen, The Netherlands, 2004.
- Behrens, Vivien, Rauschmayer, Felix, & Wittmer, Heidi, *Managing international "problem" species: Why pan-European cormorant management is so difficult*. *Environmental Conservation*, 35(01) 2008, ss. 55-63.
- Bregnballe, T., Lynch, J., Parz-Gollner, R., Marion, L., Volponi, S., Paquet, J.-Y., Carss, D.N. & van Eerden, M.R. (eds.), *Breeding numbers of Great Cormorants *Phalacrocorax carbo* in the Western Palearctic, 2012 – 2013. – IUCN-Wetlands International Cormorant Research Group Report*. Scientific report from DCE – Danish Centre for Environment and Energy, Aarhus University. No. 99, 2004, ss. 103 – 107.
- Bregnballe, T., Lynch, J., Parz-Gollner, R., Marion, L., Volponi, S., Paquet, J.-Y. & van Eerden, M.R. (eds.), *National reports from the 2012 breeding census of Great Cormorants *Phalacrocorax carbo* in parts of the Western Palearctic*. *IUCN-Wetlands International Cormorant Research Group Report*. Aarhus University, DCE – Danish Centre for Environment and Energy, 106 pp. Technical Report from DCE – Danish Centre for Environment and Energy No. 22, 2013. <http://dce2.au.dk/pub/TR22.pdf>
- Bregnballe, Thomas & Jörn Eskildsen, *Menneskelige indgreb i danske skarvkolonier 1994-2001*, Arbejdsrapport fra DMU nr. 162, Danmarks Miljøundersøgelser, Miljøministeriet, 2002.
- Bregnballe, Thomas. & Eskildsen, Jörn, *Forvaltende indgreb i danske skarvkolonier i Danmark 1994-2008. – Omfang og effekter af oliering af æg, bortskræmning og beskydning*. Arbejdsrapport fra DMU nr. 249, Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet, 2009.
- Bregnballe, Thomas & Sterup Jacob, *Danmarks ynglebestand af skarver 2018*, Teknisk rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 125, Aarhus Universitet, 2018.
- Bregnballe, Thomas, *Skarven*, Danmarks Miljøundersøgelser Aarhus Universitet, 2009.
- Carss, David, *Reducing the conflict between Cormorants and fisheries on a pan-European scale, REDCAFE Final Report*, Centre for Ecology & Hydrology Banchory, Aberdeenshire, Scotland, UK, 2003.
- Cowx, Ian G., *Between fisheries and bird conservation: The cormorant conflict*, University of Hull International Fisheries Institute, 2013.
- Engström, Henri. & Wirdheim, Anders, *Status of the breeding population of Great Cormorants in Sweden in 2012*, I verket *National reports from the 2012 breeding census of Great Cormorants *Phalacrocorax carbo* in parts of the Western*

- Paleartic. IUCN-Wetlands International Cormorant Research Group Report.* Aarhus University, DCE – Danish Centre for Environment and Energy, 106 pp. Technical Report from DCE – Danish Centre for Environment and Energy No. 22, 2013.
- Fenger, Niels, *EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret*, Jurist- og økonomiforbundetsforlag, København, 2010.
- Garde, Jens m.fl., *Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave*. Djøf Forlag, 2009.
- Hansson, Sture m.fl., *Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds*, ICES Journal of Marine Science, fsx207, 13.11.2017.
- Heikinheimo, O., Lehtonen, H & Lehikoinen, ' *Comment to Hansson, S. et al.(2017), "Competition for the fish - fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds", with special reference to cormorants, perch, and pikeperch* ' ICES Journal of Marine Science, vol. 75, no. 5, pp. 1832-1836, 2018
- Hollo, Erkki, J, *Johdatus Ympäristöoikeuteen*, Talentum, 2009.
- Höglund Jaana, *Storskarven Phalacrocorax carbo sinensis vid den österbottniska kusten – Styrgruppens rapport*, Närings- trafik- och miljöcentralen, Rapporter 21/2015, 2015
- Jans, Jan H & Vedder Hans H B, *European Environmental Law*, 3 rd edition, Europa Law Publishing, 2008
- Jepsen Niels & Olesen Thomas, *Cormorants in Denmark – Re-enforced Management and Scientific Evidence*, I verket *Human - Wildlife Conflicts in Europe – Fisheries and Fish-eating Vertebrates as a Model Case*, Environmental Science and Engineering, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2013
- Jepsen, N., Skov, C., Pedersen, S., & Bregnballe, T., *Betydningen af prædation på danske ferskvandsfiskebestande - en oversigt med fokus på skarv*, DTU Aqua-rapport, No. 283-2014, Danmarks Tekniske Universitet, 2014.
- Kallio, Pasi, *Suotuisa suojelutasa luonnonsuojeluoikeudessa*. Edita, Helsingfors, 2001.
- Krämer Ludwig, *EC Environmental Law, Fifth edition*, Thomson, Sweet & Maxwell 2003.
- Langlet, David & Mahmoudi Said, *EU:s miljö rätt, tredje upplagan*, Norstedts juridik, 2011.
- Länsstyrelsen i Stockholm, *Storskarven i Mälaren - Utveckling av beståndet 2004–2017*, Fakta 2018:1, 2018.
- Marzano Marella, Carss David & Cheyne I., *Managing European cormorant-fisheries conflicts: problems, practicalities and policy*, I verket *Fisheries Management and Ecology*, 2013, nr. 20, ss. 401–413.
- Marzano, M. & Carss, David., eds., *Essential social, cultural and legal perspectives on cormorant-fisheries conflicts*. INTERCAFE COST Action 635 Final Report IV. NERC/Centre for Ecology & Hydrology on behalf of COST, 2012.
- Merimetsotyöryhmä, *Työryhmän raportti 6.4.2016*, Miljöministeriet, 2016.

- Nordberg, Kenneth, *Skarvens och sälens socioekonomiska konsekvenser i Österbotten och Finland - En fallstudie av wicked problems*, NTM-centralen i Egentliga Finland, Rapporter 5, 2018.
- Ovegård, Maria, *The interactions between cormorants and wild fish populations. Analytical methods and applications*, Sveriges lantbruksuniversitet - SLU, 2017.
- Rönn, Carina (2013), *Skarvens inverkan på fisket i kustområdet i Österbotten*, 2013.
- Skarvsamarbetsgruppen i Österbotten och Mellersta Österbotten (2017), *Åtgärdsplan för skarv i Österbottens kustområden*, Närings-, trafik-, och miljöcentralen i Södra Österbotten, 2017.
- Skov- og Naturstyrelsen (2008), *Midtvejsevaluering af forvaltningsplan for skarv i Danmark*, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 2008.
- Statens revisionsverk, Natura 2000-verkoston valmistelu, Tarkastuskertomus 140/2007, 2007.
- Sunvantola, Leila, Similä, Jukka, *Luonnonsuojeluoikeus*, Edita, Helsingfors, 2011.
- Utter, Robert, *Normativ miljökvalitet - Funktionen av en rättsligt institutionaliserad måttstock beträffande kvaliteten av miljön*, Forum Iuris, Helsingin Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsingfors 2007.

Myndighetsanvisningar

EU:

- European Commission, *Great cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.
- Europeiska kommissionen, *Vägledning för jakt enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (DOC/ORN. 04/02)*, 2008.

Finland:

- Miljöministeriet, *Miljöministeriets anvisningsbrev till miljöcentralerna 22.6.2006*.
- Miljöministeriet, *Miljöministeriets anvisningsbrev till närings-, trafik-, och miljöcentralerna 3.3.2010 (YM1/5713/2010)*.
- Miljöministeriet, *Miljöministeriets anvisningsbrev till närings-, trafik-, och miljöcentralerna 17.5.2016 (YM6/5713/2016)*.
- Ympäristöministeriö, *Merimetson kannanhoitosuunnitelma*, Ympäristöministeriön moniste 161. 2005

Sverige:

Naturvårdsverket, *Förvaltningsplan för mellanskarv och storskarv – Arbeteckning: storskarv (Phalacrocorax carbo carbo) och mellanskarv Phalacrocorax carbo sinensis*), Rapport 5261, Naturvårdsverket, Stockholm, 2002.

Naturvårdsverket, *Riktlinjer för beslut om skydds jakt*, rapport 6568, Stockholm, 2012.

Naturvårdsverket, *Nationell förvaltningsplan för skarv 2014*, Naturvårdsverket, Stockholm, 2014.

Danmark:

Skov- og Naturstyrelsen, *Forvaltningsplan for skarv (Phalacrocorax carbo) i Danmark*, Miljøministeriet, København, 1992.

Skov- og Naturstyrelsen, *Forvaltningsplan for skarv (Phalacrocorax carbo)*, Miljøministeriet, København, 2002.

Skov- og Naturstyrelsen, *Forvaltningsplan for skarv i Danmark*, Miljøministeriet, København, 2009.

Miljø- og Fødevarerministeriet, *Forvaltningsplan for skarv i Danmark 2016 – 2020*, Miljø- og Fødevarerministeriet, Köpenhamn, 2016

Övriga myndighetsdokument

Europaparlamentet, Europaparlamentets resolution av den 4 december 2008 om utarbetandet av en europeisk förvaltningsplan för skarvar för att minska skarvarnas allt större inverkan på fiskebestånden, fisket och vattenbruket, P6_TA(2008)0583, 2008.

Europaparlamentet, Svar från miljökommissionär Karmenu Vella på kommissionens vägnar, Frågans referensnummer: E-011387/2015, 9 september 2015.

Europeiska kommissionen, Kommissionen vidtar rättsliga åtgärder mot Finland, Sverige och Danmark för brott mot miljölagstiftningen”, IP/05/34, 2005.

Europeiska kommissionen, Commission staff working document, fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives), SWD(2016) 472 final, Bryssel 16.12.2016.

Europeiska unionens officiella tidning, Meddelanden och upplysningar, C213, 18.6.2018.

Jord- och skogsbruksministeriet, PM gällande överföringen av vitkindad gås och storskarv till jaktlagstiftningen (Valkoposkihanhen ja merimetson siirtäminen metsästyslakiin), 18.6.2018. Uppgjord i samband med Rp 83 2018 rd gällande jaktlagens ändring så att kajan fogades till förteckningen i jaktlagen över icke fredade fåglar.

Justisministeriet, Vejledning om lov kvalitet, 2018.

- Miljödepartementet vid Regeringskansliet i Sverige, Begäran om underlag för svar på motiverat yttrande från kommissionen om skarv och råka (Dnr. M2005/279/R), 2005.
- Miljöministeriet, PM gällande bedömning av påverkan på Natura 2000-områden. (Vaikutusten arviointia Natura-alueilla koskevia ohjeita), Heikki Korpelainen 1.4.2013.
- Miljöministeriet, Miljöministeriets utlåtande till Justitiekanslern, VN/3111/2018, 2018.
- NTM-centralen i Egentliga Finland, NTM-centralens utlåtande till Justitiekanslern, KEHA/985/2018, 10.4.2018.
- Närpes-Kaskö fiskeriområde m.fl., Klagomål till Justitiekanslern gällande behandlingstider vid Egentliga Finlands NTM-central med avseende på undantagslov för åtgärder gentemot storskarv, (Dnr OKV/2302/1/2017), 2017.
- Närpes Kaskö fiskeområde, Besvär till Vasa förvaltningsdomstol, Dnr 00/87/18/5402, 2018.
- Regeringens proposition 2000/01:111 gällande skyddet för vissa djur- och växtarter. Sverige, 2000.
- RP 79/1996 rd, Regeringens proposition med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen, Finland, 1996.
- RP 83/2018 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av jaktlagen, Finland, 2018.
- Statsrådet, Statsrådets beslut om komplettering av Finlands förslag till Europeiska unionens nätverk Natura 2000, Utfärdat i Helsingfors den 1 mars 2012
- FN/ECE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor, även kallad Århuskonventionen, 25 juni 1998.

Nätbaserade källor

EU: s plattform gällande skarven:

http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/home_en.htm

Finlands miljöcentrals pressinfo gällande inventering av skarv 2018:

[https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Merimetsokannassa_ena_vain_lievaa_kasvu\(47529\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Merimetsokannassa_ena_vain_lievaa_kasvu(47529))

Finlands miljöförvaltnings uppföljningssida för storskarv:

http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta

Markus Norrback

Justisministeriet i Danmark om så kallade endelighedsbestemmelser:

<https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/3-retlige-graenser-og-almindelige-principper/3-2-almindelige-retsprincipper/3-2-1-principper-der-bygger-paa-grundloven/3-2-1-3-endelighedsbestemmelser>

Justitiekanslerns pressrelease gällande OKV/2302/1/2017:

<https://www.okv.fi/sv/avgoranden/2018/id/1113/?page=1#1113>

Miljöförvaltningens portal gällande skarven i Finland:

https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta

Miljøstyrelsen i Danmarks information om skarven:

<https://mst.dk/natur-vand/natur/artsleksikon/fugle/skarv/>

NTM-centralen i Egentliga Finlands uppgivna behandlingstider:

<https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kasittelyajat?categoryId=14406>

Nyhetsartikel om förstörda skarvbon i Finland år 2009:

<https://yle.fi/uutiset/3-5271327>

Rättsfall, lagrum och genomgångna tillstånd

Rättsfall

EU:

Dom av den 7 september 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels mot Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Begreppet plan och projekt – Bedömningen av konsekvenserna av vissa planer eller projekt för det skyddade området. Mål C127/02

Dom av den 15 december 2005, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*. Direktiv 79/409/EEG - Bevarande av vilda fåglar - Vårjakt på vissa sjöfåglar. Mål C-344/03.

Finland:

Högsta förvaltningsdomstolen 2005:42
Högsta förvaltningsdomstolen 2005:69
Högsta förvaltningsdomstolen 2014:44
Högsta förvaltningsdomstolen 2015:104
Vasa Förvaltningsdomstol, nr. 17/0264/1
Vasa Förvaltningsdomstol, nr, 18/0130/1
Vasa förvaltningsdomstol, nr. 12/0340/2

Sverige:

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2015 ref. 79
Kammarrätten i Stockholm, mål nr. 8675-16
Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr. 741-18
Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr. 13923-18
Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr. 15044-16
Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 471-17
Kammarrätten i Jönköping, mål nr 57-18
Kammarrätten i Stockholm, mål nr 8465-18

Gemenskapsrätt och lagrum

EU:

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, allmänt kallat habitatdirektivet.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

Rådets direktiv 2009/147/EG (79/409/EEG) av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, allmänt kallat fågeldirektivet.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 2012/C 326/01.

Finland:

Djurskyddslag (247/1996).

Finlands grundlag (731/1990).

Förvaltningslag (434/2003).

Förvaltningsprocesslag (586/1996).

Jaktlag (615/1993).

Lag om fiske (379/2015).

Miljöministeriets förordning om riktgivande värden på fridlysta djur och växter (9/2002).

Naturvårdslag (1096/1996).

Språklag (423/2013)

Statsrådets förordning om närings-, trafik och miljöcentralerna (1373/2018).

Sverige:

Artskyddsförordning (2007:845).

Jaktförordning (1987:905).

Jaktlag (1987:259).

Förvaltningslag (2017:900).

Miljöbalk (1998:808).

Markus Norrback

Danmark:

Bekendtgørelse om vildtskader, lovbekendtgørelse nr. 270 af 12. april 2018.

Danmarks Riges Grundlov, nr. 169 af 5. juni 1953.

Lov om jagt- og vildtforvaltning, lovbekendtgørelse nr. 118 af 26. januar 2017.

Genomgångna tillstånd

Finland:

Genomgångna beslut från NTM-centralen i Egentliga Finland gällande åtgärder gentemot skarv (Dnr och sökande om sökande är annan än privatperson, då endast initialer):

VARELY/452/2015, Kustavin ja Uudenkaupungin kalastusalue.

VARELY/4206/2015, Airisto-Velkuan Kalastusalue.

VARELY/452/2015, B H.

VARELY/2182/2016, Malax-Korsnäs Fiskeområde.

VARELY/5078/2015, Kasalan osakaskunta.

VARELY/1825/2016, Oravais fiskeområde.

VARELY/464/2016, LUKE.

VARELY/3764/2016, T M.

VARELY/1159/2015, H N.

VARELY/4067/2015, Suomen Vapaakirkko/Santalan kartano.

VARELY/2626/2015, Taivassalon kalastajaseura.

VARELY/1114/2017, Turun Yliopisto.

VARELY/3204/2016, Kustavin ja Uudenkaupungin kalastusalue.

VARELY/286/2016, Vasa stad.

VARELY/812/2017, Vasa stad.

VARELY/4072/2016, Kristinestad-Storå fiskeområde.

VARELY/3749/2016, Närpes-Kaskö fiskeområde.

VARELY/3186/2018, Kristinestad-Storå fiskeområde.

Sverige:

Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr 218-6745-2015

Länsstyrelsen i Södermanlands län, Dnr. 218-6376-2016.

Naturvårdsverket, ärendenummer NV-02411-16.

Länsstyrelsen i Stockholm, dnr. 21813-53344-2018.

Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr. 218-1280-2018.

Länsstyrelsen Blekinge, dnr. 218-1455-2018.

Länsstyrelsen i Kalmar, dnr 218-2314-2019.

Markus Norrback

Länsstyrelsen i Stockholm, dnr. 21813-53344-2018.

Länsstyrelsen i Stockholm, dnr. 21813-1741-2018.

Länsstyrelsen Västerbotten, dnr. 218-5880-18.

Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr. 218-1922-2018.

Länsstyrelsen Västra Götalands län, dnr. 218-38722-2017.

Länsstyrelsen i Kalmar, dnr 218-92-2017.

Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr. 218-6745-2015.

Danmark:

Natursstyrelsen, J.nr. NST-3444-45450.

Natursstyrelsen, J.nr. NST-3444-31008.

Natursstyrelsen J.nr. NST-3444-88548.

Natursstyrelsen J.nr. NST-3444-01496.

Natursstyrelsen J.nr. NST-3444-46780.

Förkortningar

Förkortning	Betyder
StOF	Stockholms ornitologiska förening.
VFD	Vasa förvaltningsdomstol.
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen, (det används samma förkortning både för den svenska och den finländska högsta förvaltningsdomstolen).
NTM-central	Natur-, trafik- och miljöcentral.
SVANA	Styrelse for Vand- og Naturforvaltning.
VARELY	Varsinais-Suomen ELY-keskus dvs. Egentliga Finlands NTM-central.
HABIDES	Habitats and Birds directives Derogation System.
Dnr	Darienummer.
SPA	Special protected areas.
ICES	The International Council for the Exploration of the Sea.

Bilaga 1: Tabell över finländska ansökningar och beslut

Keskittämise	ilkeen tulleet merimetsohakemukset	hakemukset tulleet viireille vuonna 2018	Menetelmät	Päätös	Päätös tehty	Lupa voimassa	Myönt.	Kielteiner	Vireillä	Yhteensä	valittu
Alue	Hakija	Perustelut	Menetelmät	Päätös	Päätös tehty	Lupa voimassa	Myönt.	Kielteiner	Vireillä	Yhteensä	valittu
VARELY	SS ***	Haitat metsille/kiinteistöille	Pesimän estäminen, häätäminen	Mvönteinen	18.2.2015	31.12.2016	1				
VARELY	Merikarvian kalastusalue*	Haitat kalastukselle	Munien reittinäminen "tutkimustarkoituksessa"	Kielteinen	28.4.2015	valittu, ratkaistu		1			1
VARELY	BH ***	Haitat kalastukselle	Ampuminen pyydöksiltä	Mvönteinen	24.6.2015	31.12.2016	1				
VARELY	Kustavin ja Uudenkaupungin kalastusalue	Haitat kalastukselle	Ampuminen pyydöksiltä, uusien pesintöjen estäminen	Mvönteinen	30.6.2015	31.12.2016	1				
VARELY	Tävaassalon kalastajaseura	Haitat kalastukselle	Puiden kaataminen, pesimän estäminen	Mvönteinen	30.6.2015	31.12.2016	1				
UUELY	Santalan kartano	Haitat metsille/kiinteistöille	Pesimän estäminen, häätäminen	Kielteinen	2.2.2016	30.4.2017		1			
EPOELY	HN ***	Haitat vesistöille	Pesimän estäminen, häätäminen	Kielteinen	2.2.2016						
EPOELY	Vaasan kaupunki	Haitat metsille/kiinteistöille	Puiden kaataminen, pesimän estäminen	Mvönteinen	16.2.2016	30.4.2017	1				
VARELY	Airisto-Velkuan kalastusalue	Haitat kalastukselle	Pesimän estäminen, häätäminen	Mvönteinen	16.2.2016	31.12.2018	1				
VARELY	Kasalan osakaskunta*	Haitat vesistöille	Pesimän estäminen, häätäminen	Mvönteinen	2.3.2016	31.12.2018	1				
VARELY	koko rannikko	Tutkimus	Maihinnousu ravintonäytteiden keräämiseksi	Mvönteinen	22.3.2016	31.10.2016	1				
VARELY	Velhoveden-Ruotsinveden kalastusalue	Haitat kalastukselle/vesistöille	Uusien pesintöjen estäminen, häätäminen	Kielteinen	1.3.2017			1			
EPOELY	Oravais fiskargille	Haitat kalastukselle	Kannan vähentäminen, munien käsittely	Kielteinen	20.6.2017	valittu, ratkaiseematta		1			1
EPOELY	Korsnäs-Malax fiskeområde**	Haitat kalastukselle	Munien käsittely, suojametsästy	Mvönteinen	(13.3. ja) 5.4.	31.10.2020	1				1
VARELY	Kustavin ja Uudenkaupungin kalastusalue	Haitat kalastukselle	Ampuminen pyydöksiltä, uusien pesintöjen estäminen	Mvönteinen	27.2.2017	31.10.2021	1				
VARELY	MT ***	Haitat metsille/kiinteistöille	Pesimän estäminen, häätäminen	Mvönteinen	22.2.2017		1				
EPOELY	Vaasan kaupunki**	Haitat metsille/kiinteistöille ja kalastukselle	Pesimän estäminen, häätäminen	Mvönteinen	12.3.2017	valittu, ratkaistu	1				
koko rannikko	Turun yliopisto	Tutkimus	Häiritä, maihinnousu näytteiden keräämiseksi	Mvönteinen	23.5.2017	31.12.2019	1				1
EPOELY	Närpes-Kaskö fiskeområde **	Haitat kalastukselle, vesistöille, (eläimistöille)	Munien käsittely, suojametsästy	Mvönteinen	10.1.2018	valittu, ratkaiseematta	1				1
EPOELY	Kristinestad-Storå-fiskeområde**	Haitat kalastukselle (vesistöille, eläimistöille)	Munien käsittely, suojametsästy	Kielteinen	20.6.2018			1			
EPOELY	Kvarkens fiskeområde	Haitat kalastukselle	Munien käsittely, suojametsästy	Kielteinen	20.6.2018			1			
EPOELY	Nykarleby fiskeområde	Haitat kalastukselle	Munien käsittely, suojametsästy	Kielteinen	20.6.2018			1			
EPOELY	Korsnäs-Malax fiskeområde	Haitat kalastukselle	Munien käsittely, suojametsästy	Kielteinen	15.8.2018	valittu, ratkaiseematta		1			1
VARELY	Oravais fiskargille	Haitat kalastukselle, vesistöille ja kansantervey	Pesimän estäminen, munien käsittely	Kielteinen	15.8.2018			1			
VARELY	Airisto-Velkuan kalastusalue	Haitat kalastukselle	Pesimän estäminen, häätäminen	Mvönteinen	20.6.2018			1			
VARELY	TY Saarisömören tutkimuslaitos	Tutkimus	Häiritä, maihinnousu pesimäsaarille, merimetsoseurant	Mvönteinen	15.6.2018	31.12.2019	1				
koko rannikko	Suomen ympäristökeskus	Tutkimus	Häiritä, maihinnousu näytteiden keräämiseksi	Mvönteinen	20.4.2018	31.12.2022	1				
VARELY	Airisto-Velkuan kalastusalue	Haitat kalastukselle	Pesimän estäminen, munien käsittely (v. 2019-)	Mvönteinen	3.12.2018	31.12.2021	1				
EPOELY	Kristinestad-Storå-fiskeområde	Haitat kalastukselle, kansanterveys, eläimistöj	Munien käsittely, suojametsästy (v. 2019-)	Kielteinen	4.4.2019			1			
EPOELY	Österbottens fiskarförbund r.f.	Tutkimus	Häiritä, maihinnousu näytteiden keräämiseksi	Mvönteinen	22.3.2019	30.6.2019	1				
UUELY, KASELY	Ammattikorkeakoulu Nova, Byholm	Tutkimus	Merimetsojen häiritä ja merkintä satelliittilähtimin	Mvönteinen	11.2.2019	31.12.2020	1				
yhteensä											6
							20	11	0	31	
							64%	36%			
**hakemukset koskivat osin samaa yhdyskuntaa											
*** yksityshenkilö											
Päivitetty 5.4.2019											

Bilaga 2: Presentation av tillståndsansökan via virk.dk

virK | Indberet Log ud >
Niels Thorvald Jepsen
Ingen organisatorisk tilknytning

Regulering af skadevoldende vildt - ansøgning Naturstyrelsen >

Bruger: Niels Thorvald Jepsen

<< Til "Mine indberetninger"

Ansøgning

- ✓ Introduktion
- Ansøgertype**
- Art
- Situation og Metoder
- Ansøger og Reguleringsadresse
- Godkend ansøgning

Regulering af skadevoldende vildt

Du er her: **Ansøgertype**

Det er kun ejer/bruger (forpagter) af en ejendom, der kan ansøge om regulering af skadevoldende vildt. Det behøver dog ikke være den, der får tilladelsen, der gennemfører reguleringen i praksis.

Du kan godt lave selve ansøgningen som repræsentant for en ejer/bruger, det kræver dog at, du udfylder ansøgningen med ejer/brugers kontaktoplysninger og at ejer/bruger efterfølgende underskriver ansøgningen. Den underskrevne ansøgning skal derefter sendes til Naturstyrelsen.

Angiv hvilken ansøgertype du er

- En grundejer/ jordbruger/indehaver af fiskeredskaber, fiskeopdræt eller fiskeret i ferske vande
- En repræsentant for en grundejer/ jordbruger/indehaver af fiskeredskaber, fiskeopdræt eller fiskeret i ferske vande
- En offentlig godkendt flyveplads

Tilbage **Fortsæt**

virK | Indberet Log ud >
Niels Thorvald Jepsen
Ingen organisatorisk tilknytning

Regulering af skadevoldende vildt - ansøgning Naturstyrelsen >

Bruger: Niels Thorvald Jepsen

<< Til "Mine indberetninger"

Ansøgning

- ✓ Introduktion
- ✓ Ansøgertype
- Art**
- Situation og Metoder
- Ansøger og Reguleringsadresse
- Godkend ansøgning

Regulering af skadevoldende vildt

Du er her: **Art**

Naturstyrelsen kan i medfør af bekendtgørelsen om vildtskader give tilladelse til regulering af følgende arter:

Vælg hvilken art du vil regulere

Skarv

Tilbage **Fortsæt**

Regulering af skadevoldende vildt - ansøgning

Naturstyrelsen >

Bruger: Niels Thorvald Jepsen

<< Til "Mine indberetninger"

Ansøgning

✓ Introduktion

✓ Ansøgertype

✓ Art

Situation og Metoder

Ansøger og Reguleringsadresse

Natura2000 og Vildtreservat

Godkend ansøgning

Regulering af skadevoldende vildt

Du er her: **Situation og Metoder**

Du skal angive, i hvilken situation vildtet gør skade:

- Skarv i fredningsbælter for vandrefisk i perioden 1. august – 31. marts af hensyn til vandrefisk
- Skarv i fredningsbælter for vandrefisk i perioden 1. april – 31. maj af hensyn til vandrefisk
- Skarv i kystområder, der er udpeget som vigtige for fiskeri og fiskebestande i perioden 1. august – 31. marts af hensyn til beskyttelse af fisk i opvækstområder
- Skarv ved vandløb og søer, der er udpeget som vigtige for fiskeri og fiskebestande i perioden 1. august – 31. marts af hensyn til beskyttelse af bestande af stalling, ål, snæbel, laks og ørred.
- Skarv på dag- og natrasteplasser i perioden 1. august – 31. marts af hensyn til beskyttelse af bestande af stalling, ål, snæbel, laks og ørred
- Skarv på ferske vande inden for en afstand af 1 km fra aktivt fiskende bundgarn eller ruser i perioden 1. august - 31. marts
- Skarv på fiskeriterritoriet inden for en afstand af 1 km fra aktivt fiskende bundgarn eller ruser i perioden 1. august - 31. marts
- Skarv ved vandløb i perioden 1. april – 31. maj af hensyn til beskyttelse af udtrækkende smolt af snæbel, laks og ørred
- Skarv- reder, reder med æg og yngel samt yngel i ynglekolonier
- Skarv i andre situationer

Tilbage

Fortsæt

Regulering af skadevoldende vildt - ansøgning

Naturstyrelsen >

Bruger: Niels Thorvald Jepsen

<< Til "Mine indberetninger"

Ansøgning

✓ Introduktion

✓ Ansøgertype

✓ Art

✓ Situation og Metoder

Årsag og Forudsætning

Ansøger og Reguleringsadresse

Natura2000 og Vildtreservat

Godkend ansøgning

Regulering af skadevoldende vildt

Du er her: **Årsag og Forudsætning**

Angiv årsagen til at du søger om tilladelse til regulering:

- Hindre omfattende skade på afgrøder, husdyr, herunder vildtopdræt, skove, fiskeopdræt eller fiskeri- og andre vandområder
- Beskytte flora og fauna

Tilbage

Fortsæt

Bruger: Niels Thorvald Jepsen

<< Til "Mine indberetninger"

Ansøgning

✓ Introduktion

✓ Ansøgertype

✓ Art

✓ Situation og Metoder

✓ Årsag og Forudsætning

**Ansøger og
Reguleringsadresse**

Natura2000 og Vildtreservat

Godkend ansøgning

Regulering af skadevoldende vildt

Du er her: **Ansøger og Reguleringsadresse**

Ansøgers navn og adresse

Navn (*)

Adresse (*)

Stednavn

Email (*)

Gentag e-mail(*)

Telefon (*)

Reguleringsadressen er den samme som ansøgers adresse.

Reguleringsadresse

Angiv reguleringsadressen, d.v.s. der hvor selve reguleringen skal foregå. Hvis regulering skal ske på fiskeriterritoriet (f.eks. ved regulering af skarv eller sølmåge) skal du angive stednavn og nærmeste postnummer.

Adresse

Jeg vil angive lokationen ud fra kommune, nærmeste postnummer og stednavn

Stednavn

Tilbage

Fortsæt

Bruger: Niels Thorvald Jepsen

<< Til "Mine indberetninger"

Ansøgning

✓ Introduktion

✓ Ansøgertype

✓ Art

✓ Situation og Metoder

✓ Årsag og Forudsætning

✓ Ansøger og Reguleringsadresse

Natura2000 og Vildtreservat

Godkend ansøgning

Regulering af skadevoldende vildt

Du er her: **Natura2000 og Vildtreservat**

Du skal angive, om der er, eller ikke er, et Natura2000 område eller et Natur- og vildtreservat på reguleringsadressen.

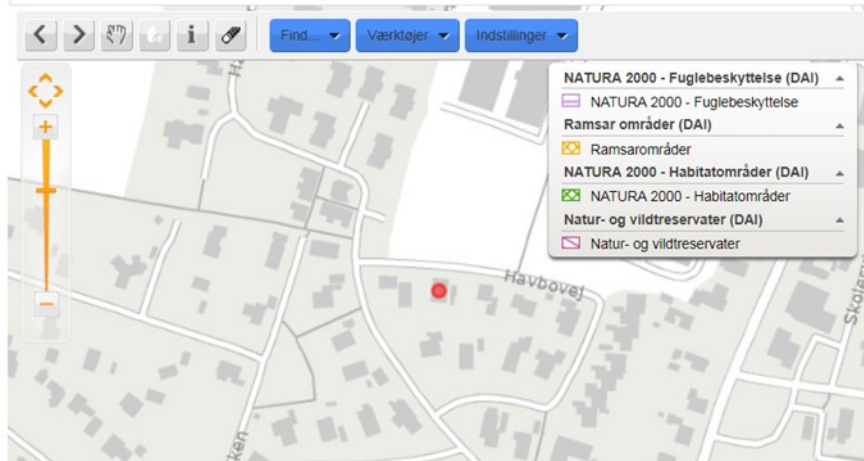
Er du i tvivl, kan du på nedenstående kort se, om reguleringsadressen ligger indenfor eller udenfor et Natura2000 område eller vildtreservatområde. Det er muligt at flytte på placering og zoome ud og ind.

Reguleringsarealet er en del af et Natura2000 område
(Ramsar, EF-habitat- eller EF-fuglebeskyttelsesområde)

Ja
 Nej

Reguleringsarealet er en del af et natur- og vildtreservat

Ja
 Nej



Bruger: Niels Thorvald Jepsen

<< Til "Mine indberetninger"

Ansøgning

- ✓ Introduktion
- ✓ Ansøgertype
- ✓ Art
- ✓ Situation og Metoder
- ✓ Årsag og Forudsætning
- ✓ Ansøger og Reguleringsadresse
- ✓ Natura2000 og Vildtreservat

Godkend ansøgning

Regulering af skadevoldende vildt

Du er her: **Godkend ansøgning**

Nedenfor vises din ansøgning, som den ser ud på baggrund af dine oplysninger. Du kan gå tilbage og rette i teksten, eller du kan fortsætte, hvorved ansøgningen registreres.

Naturstyrelsen
Kronjylland
Vasevej 7
8920 Randers NV
Mail: kj@nst.dk

Den 01.05.2018

Ansøgning om regulering af skarv, Havbovej 15, 8420 Knebel

Jeg søger hermed Naturstyrelsen om tilladelse til at regulere skarv i kystområder, der er udpeget som vigtige for fiskeri og fiskebestande i perioden 1. august – 31. marts af hensyn til beskyttelse af fisk i opvækstområder.

Begrundelsen for ansøgningen er at hindre omfattende skade på afgrøder, husdyr, herunder vildtopdræt, skove, fiskeopdræt eller fiskeri- og andre vandområder.

Med venlig hilsen
niels jepsen

Tilbage**Fortsæt >**

Bilaga 3: Exempel på svensk ansökningsblankett



Länsstyrelsen
Stockholm

Ansökan om skyddsjakt
och skadeförebyggande åtgärder
mot skarv

1 (2)

Fyll i blanketten via din dator eller skriv ut och texta tydligt.
Underteckna blanketten och skicka in den.
Mer information finns i slutet av blanketten.

Skicka blanketten till:
Länsstyrelsen i Stockholm
Enheten för naturvård
Box 22067, 104 22 Stockholm

Du hittar information om hur Länsstyrelsen behandlar personuppgifter på www.lansstyrelsen.se/dataskydd

Sökande

Förnamn	Efternamn	Personnummer
Adress (gata eller box)	Postnummer	Ortnamn
Telefon (även riktnummer/prefix)	E-postadress	
Sökanden är		
<input type="checkbox"/> Mark-/vattenägare <input type="checkbox"/> Jakträttshavare <input type="checkbox"/> Markarrendator <input type="checkbox"/> Fiskerättsarrendator <input type="checkbox"/> Yrkesfiskare		
<input type="checkbox"/> Annat:		

Beskrivning

1. Hur många fåglar avser du att fälla?
2. Hur många ägg avser du att pricka?
3. Avser du att använda någon annan skadeförebyggande metod? (till exempel skrämsel) Beskriv metoden och omfattningen så utförligt som möjligt.
4. I vilket område avser du att utföra åtgärderna? Ange fastighetsbeteckningar på berörda fastigheter samt bifoga karta med utmarkerade områden.
5. Under vilken tidsperiod avser du att utföra åtgärderna?
6. Beskriv vilka typer av skador som ligger till grund för ansökan.

7. På vilka sätt kommer åtgärderna att bidra till att allvarlig skada förhindras?
8. Om du ansöker om skydds jakt, varför är just skydds jakt nödvändig och varför fungerar inte andra åtgärder?
9. Vilka skadeförebyggande åtgärder riktade mot skarv har tidigare använts i området?

Om det är skador på fiske som ligger till grund för ansökan, besvara följande frågor (10.1 – 10.5). Annars kan du lämna dessa fält tomma.

10.1. Vid vittning av fiskeredskap i området, hur ofta hittas nya färska skarvskador på redskapen? Svara i procent.
10.2. Hur stor del av fångsten i området har färska skarvskador? Där fisk skadats efter att den fångats i redskapet. Svara i procent.
10.3. Hur stor del av fångsten i området har gamla ärr från skarvattacker? Svara i procent.
10.4. Vilka fiskarter utsätts för skarvskador i området, och hur ser skadefrekvensen ut för de olika arterna? Svara i procent.
10.5. Hur har du gått tillväga för att räkna ut svaren på 10.1 – 10.4?
Bilagor (Andra bilagor kan också anges om du vill återropa till exempel besiktningsintyg eller utlåtande från sakkunnig) <input type="checkbox"/> Karta <input type="checkbox"/> Fullmakt <input type="checkbox"/> Intyg <input type="checkbox"/> Andra bilagor:

Underskrift

Datum	Namn-teckning	Namn-förtydligande

Information

Skydds jakt efter skarv avser enbart arten storskarv (*Phalacrocorax carbo*). Den förekommer dock i två underarter, vanlig storskarv (*Ph. carbo carbo*) och mellanskarv (*Ph. carbo sinensis*). Dessa är mycket svåra att säkert särskilja i fält och därför avser skydds jakten urskilningslöst båda underarter. Storskarvens båda underarter samt dess bon och ägg är fredade enligt 3 § jaktlagen (1987:259) och bilaga 1 och 4 till jaktförordningen (1987:905). Enligt 4 § artskyddsförordningen (2007:845) är det även förbjudet att avsiktligt störa eller skrämja fåglarna.

Länsstyrelsen får medge skydds jakt med stöd av 29 § jaktförordningen. För tillstånd krävs dock att det inte finns några andra möjliga lösningar än jakt och att det finns skäl enligt 23 a § jaktförordningen. Skäl kan till exempel vara om det finns risk för flygsäkerheten eller allvarliga skador på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom.

Länsstyrelsen får även ge tillstånd till skrämrelätgärder med stöd av 14 § artskyddsförordningen. Även här krävs det att risk för allvarliga skador föreligger. Skrämrelätgärder får dock inte innebära risk för att ägg eller ungar överges, om detta är fallet krävs skydds jaktstillstånd.

Bilaga 4: Eksempel på danskt beslut gällande åtgärder gentemot skarv

Varde Sportsfiskerforening

NATURSTYRELSEN
NST Blåvandshuk
J.nr. NST-3444-45450
Ref. Ole Daugaard-Petersen
Den 02-02-2015

Tilladelse til regulering af skarv, Kvæglæg, 6852 Billum

Naturstyrelsen har modtaget ansøgning om tilladelse til regulering af skarv.

Sagsfremstilling

Der er søgt om tilladelse til regulering af skarv i andre situationer, med henblik på at beskytte flora og fauna.

Det er i ansøgningen oplyst, at arealet, hvor reguleringen ønskes foretaget, er beliggende i et Natura 2000 område. Naturstyrelsen har vurderet, at regulering i overensstemmelse med tilladelsen, ikke vil påvirke Natura 2000 området væsentligt.

Det er i ansøgningen oplyst, at reguleringen ønskes foretaget i et område udpeget som vildtreservat.

Afgørelse

Naturstyrelsen har vurderet, at der ikke findes anden tilfredsstillende løsning, hvorfor der meddeles tilladelse til regulering i medfør af § 26 i bekendtgørelse om vildtskader.

Det er oplyst, at tilladelsen til at regulere skarver ønskes for at beskytte af lakseyngel, havørredyngel, stalling, snæbel og ål. På baggrund af ovenstående gives i medfør af § 15, stk. 5 i vildtskadebekendtgørelsen tilladelse til regulering af op til 20 skarver under forudsætning af:

- At de berørte grundejere har givet deres udtrykkelige tilladelse til reguleringen.
- At Varde Sportsfiskerforening koordinerer reguleringen.
- At Varde Sportsfiskerforening løbende holder rede på antal regulerede skarver.
- At Varde Sportsfiskerforening foretager den samlede indberetning om reguleringen og dens effekt.

Der kan ansøges igen, hvis der opstår behov for yderligere regulering.

NB! Når du skal angive, i hvilken situation vildet gør skade, skal du vælge: ”Skarv i og ved åer for at beskytte bestande af stalling, ål samt udtræk af smolt af snæbel, laks og ørred i perioden 1. august - 30. april.”

Ansøgningen er behandlet af Henrik Lykke Sørensen.

Tilladelsen meddeles på følgende vilkår:

- Reguleringstilladelse eller kopi heraf skal under reguleringen medbringes og fremvises på forlangende til politiet.
- Regulerede individer må ikke gøres til genstand for handel.
- Reguleringen foretages med skydevåben af myndig person over 18 år med gyldigt jagttegn.
- Bestemmelserne i lov om jagt og vildtforvaltning med tilhørende bekendtgørelser i øvrigt skal overholdes.
- Brug af skydevåben på reguleringsadressen må ikke være i strid med andre regler.
- Senest 4 uger efter tilladelsens udløb indberettes antallet af regulerede individer og effekten af reguleringen til Naturstyrelsen. Dette gælder også, hvis der ikke er reguleret noget.

Tilladelsen er gældende fra den 12-02-2015 og frem til 30-04-2015, hvorefter den udløber uden yderligere varsel.

Naturstyrelsen kan til enhver tid tilbagekalde tilladelsen, såfremt forholdene efter styrelsens vurdering giver anledning hertil.

Klagevejledning

Naturstyrelsens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. bekendtgørelsens §34.

Du skal indberette det samlede resultat af reguleringen senest 4 uger efter tilladelsens udløb. Der kan kun indberettes én gang pr. tilladelse. Til det formål skal du bruge følgende:

Journalnummer: NST-3444-45450

Adgangskode: 15226965

Du kan komme direkte til indberetningen ved at benytte dette link: <http://naturstyrelsen.dk/natuoplevelser/jagt/raadgivning-om-vildt/regulering-af-skadevoldende-vildt/>

Med venlig hilsen

Ole Daugaard-Petersen

Kopi til politiet

Hvor der er tale om regulering af fugle, og såfremt lokaliteten, hvortil denne reguleringstilladelse er givet, bliver omfattet af en zone eller område oprettet af Fødevarestyrelsen, som følge af udbrud af fugleinfluenza, kan reguleringstilladelsen ikke udnyttes, med mindre Fødevarestyrelsen giver særlig tilladelse hertil. På www.fvst.dk ligger der oplysninger om fugleinfluenza, herunder oprettelse af zoner og områder.

Naturstyrelsen, Blåvandshuk, Ålholtvej 1, 6840 Oksbøl

Tlf. 72 54 30 00, Fax 76 54 10 46, CVR 11916910, EAN 5798000860575, blaavandshuk@nst.dk, www.naturstyrelsen.dk/blaavandshuk

Bilaga 5: Exempel på finskt beslut gällande åtgärder gentemot skarv



Närings-, trafik- och miljöcentralen

Egentliga Finland

BESLUT

4.4.2019

VARELY/3186/2018

Bilagor 1 st.

UNDANTAGSTILLSTÅND I ENLIGHET MED 49 § 3 MOM. NATURVÅRDSLAGEN OM OFREDANDE AV FREDADE FÅGELARTER

SÖKANDE	Kristinestad-Storå Fiskeområde/ Kristinestad-Storå fiskeriområde
ÄRENDE	Avvikande från fridlysningsstadganden om fridlysta arter, ansökan om undantagstillstånd för äggbehandling och avskjutning av skarv <i>Phalacrocorax carbo sinensis</i> i Kristinestad-Storå fiskeområde.
ANSÖKAN	<p>Sökanden ansöker med stöd av artikel 9 i Europeiska fågeldirektivet 2009/147/EG och naturvårdslagens 49 § 3 moment om undantagstillstånd för att minska på skadorna orsakade av <i>Phalacrocorax carbo sinensis</i> (härefter skarv) för fem år i rad genom</p> <ul style="list-style-type: none">- Oljning av skarvägg i kolonin på holmen Norrgården.- Oljning på andra holmar där skarv etablerar kolonier inom en radie på 20 km från Lappfjärds ås mynningsområde i enlighet med förslag till åtgärder i Åtgärdsplanen för skarv i Österbottens kustområden.- Avskjutning av 500 individer i närheten av fiskares fiskebragder inom hela fiskeområdet 1.4 - 1.8, och inom hela fiskeområdet för tiden 20.8 - 31.10, där jakt på sjöfåglar är tillåten. Fiskeområdet anhåller för tiden 20.8. - 31.10. om tillstånd att använda vettar vid skjutning. <p>Med hänvisning till förvaltningsprocesslagen § 31 framställer fiskeområdet en begäran om att beslutet får verkställas omedelbart. Med beaktande av den allvarliga skada skarven orsakar i området och att åtgärderna inte riskerar skarvens gynnsamma bevarandestatus, är ett beslut till sin natur sådant att det bör verkställas omedelbart, oberoende av eventuella besvär. Ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts.</p> <p>Mark- och vattenägarna ger tillstånd för genomförande av de åtgärder som beskrivs i ansökan.</p> <p>Fiskeområdet ansöker på följande grunder för undantagstillstånd:</p> <ul style="list-style-type: none">- Av hänsyn till människors hälsa;- för att förhindra allvarlig skada på fiske och vatten;- för att skydda flora och fauna. <p>Metoder</p> <p>Äggbehandling i bon i kolonin på Norrgården, samt på nya områden där skarv eventuellt etablerar kolonier inom hela fiskeområdet, som finns inom en radie på 20 km från Lappfjärds ås mynning</p> <p>Oljningen påbörjas när det först observeras ägg i bon. Oljningen sker med 7-12 dagars mellanrum och är varje enskild gång kortvarig och snabbt över-</p>

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALEN I EGENTLIGA FINLAND

Telefonväxel: 0295 022 500

registratur.egentligafinland@ntm-centralen.fi

PB 236, 20101 ÅBO

gående. På detta sätt försäkras, att äggen som behandlas inte är för välutvecklade och att oljningen således inte orsakar problem ur djurskyddsperspektiv. Tiden som de rör sig på grynnorna begränsas till 1 timme/gång. Alla ägg i samtliga bon oljas i små kolonier. Förekomst av ungar i kolonin skulle på etiska grunder försvåra återbesök för att olja nya ägg. I en stor koloni rekommenderas att man lämnar en del av kolonin obehandlad, detta minskar störning i kolonin och minskar risken att de flyttar för att häcka på något annat ställe. Att olja alla bon och lämna ett ägg o-oljat i en stor koloni orsakar större störning för hela kolonin.

På Norrgården finns största delen av skarvbon på marken och en del bon finns i låga träd (det är möjligt att behandla ägg i dessa träd). Äggbehandlingen utförs av fiskeområdets medlemsorganisationer. Personer som åtar sig arbetet har viktig lokalkunskap om områdets natur inklusive andra fågelarter. De rör sig försiktigt och stör inte de skyddade fågelarterna.

Oljning av skarvåggen utgör inget hot mot de övriga fågelarterna och inte heller mot deras gynnsamma skyddsnivå. Oljningen går snabbt till och orsakar inte mer störning än inventering av skarvbon. I jämförelse orsakar ringmärkning av skarvungar mycket mer störning och tar mycket längre tid. Det kan även orsaka en smärtsam död hos ungarna då de i panik kryper ner i hålor, därifrån de inte kan ta sig upp, eller ner till vattnet, där de drunknar.

Enligt naturvårdslagen får ett projekt eller en plan inte betydligt försämra de naturvärden som utgör grunden för skydd av ett område som hör till Natura 2000. Begreppet betydligt avgörs från fall till fall med beaktande av alla rådande omständigheter och i fiskeområdets fall i synnerhet de "störda" fågelarternas skyddsbehov. Oljbehandlingen är kortvarig och tillfällig och den lilla störning åtgärden eventuellt kan åsamka är inte betydlig. Åtgärden kan jämföras med åtgärder som Finlands viltcentral gett tillstånd för på ett Natura 2000 område i sitt beslut 9.3.2018 Nr 2018-5-500-01151-7.

Avskjutning av 500 individer högst 300 m från fiskares fasta och rörliga fiskeredskap inom hela fiskeområdet 1.4. - 19.8., och inom hela fiskeområdet för tiden 20.8. - 31.10., där jakt på sjöfåglar är tillåten

Avskjutning under tiden 1.4.-19.8. bedrivs så att bestämmelser om skydd av områden efterföljs. För tiden 20.8.-31.10 bes om att använda vettar vid skjutning. Jakten bedrivs av jakträttsinnehavande medlemmar av jakt-föreningarna inom deras jaktområden på fiskeområdets vattenområde med hänsynstagande till övrig fauna och den rekreationssökande allmänheten.

Avskjutning under tiden 1.4.-19.8. som sker i närheten av fiskeredskap stör andra häckande fågelarter nämnvärt, eftersom avskjutningen riktas specifikt mot skarv. Avskjutning på skarv för att minska skadan de orsakar fisket har tillåtits i närheten av fiskeredskap i andra Östersjöländer under våren. T. ex. Kalmars länsstyrelses beslut (Nr 218-92-2017) ges tillstånd att under tiden 6.3.-30.11. skjuta skarv inom 300 m från fasta eller rörliga fiskeredskap.

Jakt utgör ett av många potentiella sätt att utnyttja Natura 2000 områden vid sidan av användningar som jordbruk, fiske och rekreation. På samtliga Natura- och fredade områden inom fiskeområdet är jakt enligt jakt-förordningen tillåtet.

Motiveringar för äggoljning i kolonin på Norrgården

År 2018 häckade 805 skarvpar på Norrgården, vilket är en ökning på 347 % från året innan. Den starka tillväxten har orsakat problem för människor och skada på både flora och fauna i området.

Luktolägenheter

På cirka 1 km:s avstånd från Norrgårdens koloni ligger musei- och fritidsområdet Kilens hembygdsgård där bedrivs café-, restaurang- och inkvarteringsverksamhet, samt finns en badstrand och bastu för gäster. Hembygdsgården och bebyggelsen i området finns ost och nordost om kolonin vilket gör att luktolägenheterna sprids in över land eftersom det i området för det mesta råder sydliga och västliga vindar. Lukten av skarvspillning har under sommaren 2018 upplevts mycket starkt i området. Sökanden har framfört Kilens hembygdsgårds verksamhetsledares beskrivning av situationen som bevis för de avsevärda luktolägenheterna i området.

Enligt YM6/5713/2016 kan häckningskoloniers orsakande av avsevärda luktolägenheter vara en undantagsgrund för att trygga människors hälsa. I synnerhet i den inre skärgårdens grunda och till vattenväxlingen ogynnsamma förhållande är sådana situationer omöjliga. Så är fallet i Kilen.

På mindre än 700 m:s avstånd från kolonin finns fast bosättning och kolonin medför givetvis samma luktolägenheter för områdets invånare. Övergödning har visats tillta signifikant på grund av skarvarnas avföring i närheterna av deras koloniholmar (Gagnon 2016).

Risk för skada på skyddsvärd flora

Norrgården hör till Natura 2000 området Kristinestads skärgård; dess skyddsvärd på grund av naturtypen Vegetationsklädda havsklippor. Naturtypens representativitet på holmen är betydande och särdragen är klippor och ängsfläckar. Skarvens kolonisering av holmen med medförande avföring riskerar att döda växter i ängsfläckarna på holmen. Skarvarna inverkar negativt på jordmånen och markekosystemet i de områden där de häckar (Klimaszyk & Rzymiski 2016). Åtgärden att gradvist minska på skarvens koloni på Norrgården förbättrar dess naturvärde.

Området är ett privat skyddsområde. Fiskeområdet ansöker från Södra Österbottens NTM-central om undantagstillstånd att avvika från privata skyddsområdets fredningsbestämmelser då beslut på denna ansökan om undantagstillstånd för skarv klargör vilka åtgärder som kan vidtas.

Risk för skada på övriga fågelarter

Övriga fågelarter som observerats häckande på Norrgården finns i ansökan. I Finland finns enbart observationer på att sillgrissla och tärnor slagit ner i skarvkolonier, och man tror att de gör det för att få skydd av skarvkolonin (Lintuvuosikirja 2016). I den danska förvaltningsplanen från 2016 står "exempel på att arter som ejder, skedstork, silltrut, skrattnås, silvertärna och skärfläcka har flyttat från en annars attraktiv häckningsö efter att skarvarna slog sig ner". På Norrgården häckar silltrut och silvertärna, samt eventuellt ejder. Åtgärderna för att minska på skarv kan skydda dessa arter.

Motiveringar för samtliga anhållna åtgärder

Sökanden har från Egentliga Finlands NTM-centrals fiskeritjänster erhållit kommersiella fiskefångster för fångstruta 32, vilken omfattar Kristinestad-Storås fiskeområde. Fångststatistiken visar på en tydlig minskning i de ekonomiskt viktigaste fiskarterna, abborre och sik. Minskningen har skett samtidigt som förekomst av skarv ökat i området. Antalet kommersiella fiskare bosatta i Kristinestad har ökat från 22 år 2013 till 28 år 2018. De minskade fångsterna kan inte förklaras med en minskad fångst-ansträngning. Det finns inga andra synliga orsaker till att abborrfångsterna minskat, än att skarvens förekomst i området ökat avsevärt under samma tidsperiod. Den inre skärgården längs nästan hela fiskeområdets kust utgör ett gynnsamt produktionsområde förr abborre och flera vikar är klassade som oerhört gynnsamma produktionsområden för abborren (VELMU 2007-2014). Ingen försämring i vattenkvalitet eller ekologisk status har uppmärksamats i området, som skulle ha försämrat dessa produktionsområden.

Den minskade abborrfångsten i området betyder att ekonomin i fisket försämrats, vilket betyder att enskilda fiskares inkomster minskat med en inverkan på hela fiskhandeln i området. Räkna man på producentpris för rensad abborre har värdet i abborrfisket i fångstruta 32 minskat från 38 000 € (20 ton) år 2008 till 23 000 € (7 ton) år 2017. Förädling av den rensade fångsten ökar signifikant på fångstens värde. För abborre kan man räkna med att värdet är 170 000 € år 2008 och 102 000 € år 2017. För siken är förädlingsvärdet ännu högre. Det totala ekonomiska bortfallet som minskningen i fångsterna år 2008-2017 är därmed högt över 100 000 euro. Det är viktigt att beakta att det i Österbotten skett ett tyngdpunktsskifte i fisket från sik till abborre. De minskade abborrfångsterna är ingen reflektion på att efterfrågan minskat. Efterfrågan på abborre på marknaden har snarare ökat. Dessa siffror gäller enbart det kommersiella fisket. Därtill kommer de stora skador som skarven åsamkar fritids och husbehovsfisket, men som det är svårt att visa, eftersom ingen fångststatistik insamlas.

Målsättningen med äggoljningen är att minska på ungprouktionen utan att provocera de vuxna att genast överge kolonin och etablera nya kolonier. Genom att begränsa ungprouktionen minskar man på skarvens födoingtag på området och därmed på den skada skarven orsakar fiskbestånden och fisket. En begränsad avskjutning bidrar till att reducera de skador skarven orsakar i området. Inga alternativa lösningar än kombination av ägg-behandling och avskjutning finns för att effektivt minska skarvens predation i området. Fördrivning genom skrämnel orsakar mer störning för andra skyddsvärda och häckande fågelarter än äggoljningen, som istället riktas specifikt mot skarv. Skrämnel sprider skarvarna till nya områden och kan resultera i etablering av nya kolonier på ännu av skarven outnyttjade områden som är viktiga för fisket, fiskbestånd och i närheten av annan bebyggelse. Skrämnel av skarvarna minskar inte på skarvens predation på viktiga fiskbestånd i den inre skärgården, eftersom det skulle kräva en ständig skrämnel av födosökande skarvar. Skrämnelmetoder med olika hjälpmedel är å andra sidan begränsade till sin effektivitet eftersom fåglarna lätt vänjer sig vid att de inte utgör någon fara.

Väsentlig allmän forskningsinformation att beakta vid prövningen

Enligt YM6/5713/2016 bör vid tillståndsprövningen den allmänna forskningsinformationen om skarvens näringsvanor beaktas för att göra den sökandes bevisbörliga lättare.

Skarven fångar fiskarter som är lättfångade bland de vanligaste förekommande arterna i området (b.la. Jepsen m.fl. 2014). Under åren 2011-2012 utgör abborren den vanligaste bytesfiskarten för skarv i Skärgårdshavet (Salmi m.fl. 2013). Regionala och tidsmässiga skillnader förekommer i skarvens födointag, t.ex. under yngelproduktionen på tillväxtområden under sommaren kan abborrens andel av födan uppgå till 90 % (Salmi m.fl. 2013). Ett växande antal studier visar att abborrfiskar är speciellt känsliga för skarvpredation (bl.a. Eschbaum m.fl. 2003; Rudstam m.fl. 2004; Fielder 2010; Vetemaa m.fl. 2010; Emmrich & Duettmann 2011; Östman m.fl. 2013; Skov m.fl. 2014; Salmi m.fl. 2015; Gagnon m.fl. 2015, Ovegård 2017; Hansson m.fl. 2017). Abborren är känsligare för skarvpredation än mört och braxen (Skov m.fl. 2014). Skarven kan också ta en signifikant andel större abborrar som nått fångstbar storlek för fisket (Östman m.fl. 2013, Skov m.fl. 2013). Skarvpredationen har en negativ inverkan på abborr- och gösfiskets lönsamhet (Salmi m.fl. 2015). Enligt sökanden stöder dessa studier starkt slutsatsen att det är skarvens predation på abborre i området som är orsak till de minskade abborrfångsterna, då skarvens förekomst ökat i området varefter en minskning fångsterna kan ses.

Under häckningssäsongen söker huvuddelen av skarvarna sin föda innanför en 40 km:s radie från kolonierna, men oftast är födosökningen störst innanför en 25 km:s radie (Sørensen & Bregnballe 2016). Fiskmärkningsstudier visar att skarven kan företa födosökningsresor på över 50 km avstånd från kolonin (Jepsen m.fl. 2014).

I flera projekt i Danmark har skarven förorsakat en mortalitet på cirka 50 % på öringsmolten och en betydande harr och öring och bestånden minskade och försvann till och med från vissa åar (Jepsen m.fl. 2014 och 2018). Smolten som vandrar till havet under vårflödet är mellan 18 och 25 cm och därmed inom storleksklassen som skarv fångar och då de når havet stannar nära kusten under sommaren. Ett sammandrag (av Dr Niels Jepsen, DTU-Aqua) på studier i Danmark där det framkommer skarvpredationen på öring- och laxsmolt bifogades ansökan.

Lappfjärds å/Storå är ett av Finlands få återstående vattenområden med havsöring som reproducerar naturligt och vattendraget hör därmed till Finlands mest värdefulla åar (LUKE). Storå/Lappfjärds ås naturliga öringsbestånd är exceptionellt värdefulla både i regionalt och nationellt perspektiv (LUKE). Havsöring är klassad som akut hotad (Urho m.fl. 2010). Med beaktande av dessa resultat, och i brist på forskning i ämnet i detta område, är det sannolikt att skarv även inom avstånd på 25 km från åmynningen inverkar allvarligt på öringsbeståndet i Lappfjärds å. Cirka 18 km norr om kolonin utanför Kilen ligger Lappfjärds ås mynningsområde. På basen av allmän forskningsinformation är det mycket sannolikt att även skarv i kolonin på Norrgårdens söker föda i Lappfjärds ås mynningsområde.

Vetenskap går ut på att studera en mindre del av målpopulationen för att göra generella antaganden. Gör man inte antaganden skulle man vara tvungen att utföra effektstudier på varje enskild skarvlokal, vilket är ett alldeles orimligt och omöjligt krav. Fiskeområdet begär att använda den vetenskapliga information som finns och agera med försiktighet i fråga om fisk samhället, då skarvbeståndet är mycket livskraftigt.

UTLÅTANDET OCH GENMÅLEN

NTM-centralen har fått utlåtanden från Naturresursinstitutet (Luke) angående Kristinestad-Storå fiskeområdes tidigare anhållan om undantags-tillstånd för äggbehandling och skydds jakt på skarv (VARELY/4072/2016). Utlåtandet erhöles från Luke 21.6.2017. I begäran om utlåtande begärdes ställningstagande i särskilt frågor, som gällde skarvens inverkan på fiskbeståndet och fångsterna; betydelsen kolonin på Girsberget har på havsöringen som förökar sig naturligt i Lappfjärd-Storå; skarvens inverkan på lokala förökningsområden för abborre och abborrfångsterna, samt eventuell inverkan av jakt på skarv för att minska skadorna.

NTM-centralen ansåg (i begäran om bemötande 3.1.2019) att det inte finns ett behov för ett nytt utlåtande från Naturresursinstitutet eftersom sökanden inte har ställt i sin anhållan sådan konkret nytt information om fiske i området eller konkret nytt bevis om skadan till fiskebestånden eller fiske som inte var i tidigare anhållan (bara nya hänvisningar till forskningresultat, samt utvecklingen av det kommersiella fiskets fångster av de ekonomiskt viktigaste fiskarterna i området och värdet av minskat sik- och abborrfisket) eller i tidigare Naturresursinstitutets utlåtande. Anhållan gäller också hela fiskeområdet såsom tidigare ansökning.

Fiskeområdet upprepade i sitt bemötande (27.2.2019) innehållet i fiskeområdets genmäle daterat 22.8.2017 på LUKEs utlåtande som rör tidigare ansökan VARELY/4072/2016 (*sökandens genmälen 22.8.2017 skriven med kursiv stil nedanför*).

Konsekvenser för fiskbeståndet

I sitt utlåtande anser Luke, att skarvens inverkan på fiskbeståndet har utretts såväl längs Östersjöns kust som i sjöar. I flera undersökningar har det gjorts en bedömning, att skarvarna påverkar särskilt abborrbestånden eller - fångsterna. Längs Finlands kust har resultaten varit motstridiga - i en del av undersökningarna har ingen inverkan upptäckts och i andra har en kalkylmässig uppskattning visat att konsekvenserna för fångsterna kan vara betydande. Å andra sidan åter skarvarna vid sidan av de arter som är föremål för fiske även arter som konkurrerar med dem. Dessutom täcker diverse kompenserande processer och variation i mortalitet fångstens konsekvenser för fiskbeståndet.

Övegård (2017) visar att skarven kan orsaka minskade bestånd och förändra storleksstrukturen bland abborrartade fiskarter. Studien visar, att åtgärder som minskar skarvarnas konsumtion har positiva effekter på fiskbeståndens antal, biomassa och individstorlekar.

Skarvens inverkan på fiskbestånden och fångsterna

Enligt Luke är sik och abborre på kustområdet mellan Sideby och Kristinestad de viktigaste ekonomiskt värdefulla fiskarterna, vilkas mängd och

fångster skarven kan påverka. I prover på föda har det bara förekommit sik sporadiskt, säkert delvis på grund av att siken som art föredrar kallt vatten och flyttar sig längre ut till havs under sommaren och målområdena för undersökningarna av födan har funnits i skärgården. På Sideby och Kristinestads vattenområde är skärgårdszonen smal och även sommartid kan vatten som väller upp sänka temperaturen snabbt, vilket kan leda till att områdena där siken och skarven söker föda tidvis kan överlappa varandra. Havsområdet mellan Sideby och Kristinestad hör till statistikruta 32. Inom statistikrutan är mynningen vid Storå-Lappfjärds å och Tjock viktiga åmynningar för de fiskar som leker under våren och sommaren. Dessutom finns det enstaka flador och mer skyddade vikar där t.ex. gädda och abborre kan föröka sig. Enligt Lukes kartläggningar har gösen bara observerats föröka sig i Stadsfjärden i Kristinestad, där Tjock å mynnar ut. Inom området är den havslekande sikens förökning mycket småskalig utifrån uppgifter.

Abborren är den mest betydande fångststarten för kustfisket i ruta 32. Nästan hela 2000-talet har fångsterna legat på 15–34 ton, även om fångsterna under de åren 2015 - 2016 stannade på 10 ton. De årliga variationerna i abborrfångsterna och -bestånden är betydande vid kusten och i synnerhet temperaturförhållandena under somrarna inverkar på hur stora årskullar som föds.

Fiskeområdet vill tillägga att sommarens vattentemperaturer längs kusten ökat under de senaste 10 åren (Luke, skarvseminarium i Vasa 19.5. 2017) och att förhållandena därmed gynnat utvecklingen av starka årsklasser. Fastän förhållandena varit gynnsamma har abborrfångsterna minskat de senaste åren. Det finns inga andra synliga orsaker till de minskade fångsterna än att förekomst av skarv ökat i området.

Enligt Luke hade nätfiske av abborre minskat märkbart under granskningsperioden, vilket delvis också syns i försämrade fångster. Fiskeinsatsen hade särskilt sjunkit från och med 2014 när den var cirka hälften så stor som nivån i början av 2000-talet.

Gösen förekommer i området på gränsen av sitt spridningsområde och den naturliga förökningen kan enbart ske i ett smalt åmynningsområde. En årskull som föds efter en varm sommar kan vara extra stark, men en normal sommar torde förökningen bli begränsad. Fenomenet syns sannolikt också i gösfångsterna i området. Sikfångsterna har minskat längs hela kusten. Faktorer som påverkar siken är bland annat minskad utplantering, problem som sälen orsakar samt eventuellt en minskning av fisket. På grund av förändringarna har fiskets tyngdpunkt övergått från sik till abborre. Gäddfångsterna har legat på ungefär samma nivå och varierat mellan 2,5 och 7,5 ton. Utifrån det material som finns att tillgå anser Luke att det inte går att lägga fram en bedömning som grundar sig på forskning när det gäller skarvens inverkan på fiskbestånden och fångsterna i havsområdet mellan Sideby och Kristinestad. Det har inte heller samlats in information om det yrkesmässiga fisket per individuell fiskare bl.a. om fångstplatserna och om faktorer som bidragit till att fisket minskat eller lagts ned. Förutom eventuella kvantitativa effekter på fiskbeståndet och fångsterna kan en riklig förekomst av skarv

orsaka en annan typ av skador särskilt för yrkesfisket. Man vet att skarvarna jagar i grupp, särskilt om de förekommer i stora mängder inom området, och detta kan påverka fiskstimmens rörelser. När fångstställen ändras och när arbetet för att få en bärande fiskmängd ökar kan det uppkomma extra kostnader för fiskaren. Särskilt i samband med nätfiske som sker i grunda vatten kan fåglarna plocka på fiskar som fastnat i näten, varvid användbarheten av de infångade fiskarna försämras. I samband med detta kan näten skadas. Den totala omfattningen av skadorna och dess ekonomiska betydelse har troligen inte uppskattats. Om antalet häckande och flyttande skarvar håller sig på de senaste årens nivå, återstår eller ökar de eventuella olägenheter som det orsakar. I fångstrapporterna från kommersiella fiskare går det att också rapportera hur många kilo fångst som kastas bort av olika arter samt orsaken till att de kastas bort. Registreringen är osäker bland annat för att anmälningarna sker verbalt, men skador på fångsten orsakade av skarven har i fångstruta 32 registrerats i märkbart mindre utsträckning än sälsskador.

Luke har satt med en tabell över yrkesfiskares rapporter över mängden skarvskadad fisk. Med anledning av osäkerheten siffrorna innehåller samt en brist på analys av data kan en jämförelse mellan skarvskadad fisk till mängden fisk som anmäls vara sälsskadade inte ge något av värde.

Skador på havsöring orsakade av skarven i Storå

Luke följer upp yngeltätheten för havsöring i Lappfjärds-Storås område varje år. Tätheterna har ökat tydligt under de senaste åren och ligger klart över de långsiktiga medeltalen.

Enligt sökanden berättar tätheten av första åringar ingenting om senare levnadsår eller om predationen i åmynningen. Eftersom det tar havsöringen 3-6 år tills den återvänder för att leka i ån, skulle en inverkan av skarvens predation på smolten märkas i yngeltätheten med en fördröjning. Därmed kan man med hjälp av senaste årens yngeltäthet inte konkludera att skarven inte har inverkan på havsöringsstammen. Istället kan man tolka de växande yngeltätheterna så att havsöringssmolten sannolikt kommer att öka och bli vanligare i området, därmed med större sannolikhet föda för skarv. Undantagstillståndet för åtgärder bör ges i förebyggande syfte för att hindra allvarlig skada mot i en utrotningshotad fiskart.

Från Girsberget är det cirka 6 km till åmynningen. Från Norrgården, Sandkobban och Mellanberget är avståndet cirka 25 km. Det ska även noteras att kolonin i Pjelaxfjärden ligger cirka 10 km bort fågelvägen. I ån ligger de bästa yngelproduktionsområdena långt ifrån åmynningen mot inlandet och i den nuvarande situationen anses skarven inte inverka på yngelproduktionen i ån i Storå. I augusti-september efter skarvens häckningsperiod kan den stora mängd flyttfåglar som finns i området och deras matplatser dock temporärt och lokalt överlappa de områden där havsöringar som vandrat ut från ån för sitt första havsår livnär sig. Då är det möjligt att skarvens jakt också drabbar öringen, även om det inte skulle vara en betydande art för näringsändamål. Det är sannolikt på grund av det låga antalet havsöringar och att de därigenom utgör en liten andel av skarvens näring som gör att ingen havsöring har hittats i näringsproverna i Finland. Ett stort hot för havsöringen i Storå utgörs av det fiske som bedrivs i ån och åmynningen.

Enligt sökanden har Luke inte studerat skarvens födointag i närheten av viktiga älvmyrningar för havsöring eller lax i Finland. Det är därmed naturligt att havsöring inte utgjort en stor del av födan. Eftersom det är klart att skarven äter av den fiskart som det finns av i ett område, går det därmed inte att hänvisa till de födostudier som gjorts i Finland. Man bör se till forskning som gjorts i närheten av viktiga älvar för havsöring eller lax i andra Östersjöländer. Detta är den relevanta dokumentationen för att kunna göra en slutsats om skarven inom en radie på 40 km utgör ett hot mot en sårbar vandringsfisk. Den dokumentation som finns över skarvens inverkan på sårbara vandringsfiskar visar att skarven utgör ett allvarligt hot.

Fiskeområdet begär att NTM-centralen beaktar den regionala skarvsamarbetsgruppens förslag på åtgärder, vilken stöder ansökan: "För att minska skarvens predation på havsöringen i Storå/Lappfjärdsås mynning och i ån vidtas förebyggande åtgärder för att förhindra en etablering av kolonier inom en radie av 20 km från mynningsområdet. Vid etablerade kolonier föreslås behandling av ägg för att begränsa populationen. Fördrivning av födosökande fåglar från mynningsområdet föreslås ske med hjälp av skydds jakt. Utöver detta föreslås jakt som skrämselform vid yrkesfiskebragder i pilotsyfte för att utreda metodens effektivitet".

Inverkan av skarven på Girsberget på abborrens förökning i området

På grund av att kusten är öppen i havsområdet mellan Sideby och Storå finns det ont om lämpliga, mycket gynnsamma ställen för abborrar att föröka sig på jämfört med till exempel i Bottenviken. Det är främst fråga om enstaka flador och åmynningar, såsom de utanför Kristinestad och Storå. Enligt undersökningar äter skarven den näring som det finns störst utbud av, men utifrån det material Luke har tillgång till kan man inte bedöma skarvens inverkan på abborrbeståndens tillstånd i området. Skarven torde inte ha någon inverkan på ynglen i det tidiga skedet, eftersom även ett litet antal moderfiskar kan producera ett stort antal yngel i gynnsamma förhållanden. Man känner till att skarven i huvudsak äter fiskar som är 7–25 cm stora, och den eventuella predationen riktar alltså in sig på abborrar som är två år och äldre.

Den sökande vill framhålla, att i våras publicerades en doktorsavhandling vid Sveriges Lantbruksuniversitet i ämnet. Den visade att skarven äter en så stor del av små och mellanstora abborrar att det efter en tid inte finns fisk som växer tillräckligt stora för att reproducera, och för fisket att ta. Systemet blir mycket känsligt då nyrekryteringen fallerar.

Skarvjakt efter häckningen

I fråga om höstjakt konstaterar Luke att den lokala effekten och varaktigheten av att jaga bort skarvar som jakten har väsentligen skulle vara beroende av om skarvarna som befinner sig i området under jakten är ett lokalt bestånd eller om de är fåglar som migrerar genom området, och om området ifråga samlar flyttande fåglar som söker föda under hela hösten. I Sideby-Kristinestad finns det enligt observationerna både häckande, icke-häckande och flyttande skarvar. När det gäller häckande fåglar kan också effekten av att jaga bort skarvar under en kortvarig jaktinsats effektivt minska eventuella skador på lång sikt, eftersom lokala fåglar som en gång jagats bort mer sällan återvänder till häckningskolonins födoområden under

samma höst. Det skulle vara mer arbetsdrygt att upprätthålla en långvarig effekt av att jaga bort skarvar som flyttar efter häckningstiden och jakten skulle eventuellt behöva fortsätta inom ramen för kvoten långt in på hösten. Då man knappt känner till skarvens nuvarande inverkan på fisket i området är det omöjligt att bedöma hur en påbörjad jakt eventuellt inverkar på att minska skadorna.

Enligt sökanden skulle jakten efter häckningsperioden direkt reducera antal skarvar i området och på det viset minska födointaget i området och minska skadan på fiskbestånden. Jakten skulle skötas av medlemmar i områdets jaktföreningar, som planerar och koordinerar jakten för att optimera dess genomförande.

**BEGÄRAN OM
BEMÖTANDE
OCH
KOMPLETTERING**

NTM-centralen har fått utlåtanden från Naturresursinstitutet angående Kristinestad-Storå fiskeområdes tidigare anhållan om undantagstillstånd för äggbehandling och skydds jakt på skarv (VARELY/4072/2016). I begäran om bemötande 3.1.2019 informerade NMT-centralen den sökanden att NTM-centralen har för avsikt att använda tidigare utlåtandet också i avgörande av den här anhållan. Utlåtanden skickades igen både på finska (original, 21.6.2017) och på svenska (översättning, 9.8.2017) i fall sökanden skulle vilja kommentera dess innehåll och aktualitet för den här anhållan.

I beslut 10.1.2018 (VARELY/4072/2016) ansåg NTM-centralen, att åtgärder i närhet av Natura 2000-områden och naturskyddsområden skulle störa också andra fridlysta fågelbestånd och dessutom vålla konsekvenser för de fåglar som utgör grund för skyddet av områden i nätverket Natura 2000. När det gäller områden som ingår i Natura-nätverket bör man i ansökningar och beslut om undantagstillstånd beakta åtgärdernas konsekvenser för grunderna för skyddet av Natura-området. I fråga om områden som skyddats med stöd av fågeldirektivet (SPA) måste man beakta åtgärdernas konsekvenser för de fåglar som utgör grund för skyddet.

Enligt ansökan ansöker fiskeområdet från Södra Österbottens NTM-central om undantagstillstånd att avvika från privata skyddsområdets fredningsbestämmelser då beslut på denna ansökan klargör vilka åtgärder som kan vidtas. Enligt miljöministeriets anvisningsbrev 17.5.2016 (YM6/5713/2016) är åtgärder på naturskyddsområden i regel omöjliga. Dessutom störning av andra fågelbestånd ska beaktas vid prövningen. I synnerhet åtgärder som vidtas under häckningstiden på skäror där fåglarna häckar kan lätt störa också andra sjöfågelbestånd. Enligt 24 § 4 mom. i naturskyddslagen: *"Närings-, trafik- och miljöcentralen får i enskilda fall bevilja undantag från fridlysningsbestämmelserna för ett naturskyddsområde, om undantaget inte äventyrar de syften för vilka området inrättades och det behövs för skötseln och användningen av området eller för forskning."*

Det finns Natura 2000 – områden samt privata egna naturskyddsområden på Kristinestad-Storå fiskeområde. Det finns dock inte i nya anhållan en bedömning av konsekvenserna för grunderna för skyddet av Natura 2000 områden (dvs. att det inte är möjligt utan bedömning av konsekvenser till Natura anse, att skyddsvärdena inte skulle försämrats). Det har inte heller skrivits, hur åtgärderna skulle utföras så att andra fågelarterna inte störs (på

viktiga häcknings- och rastplatser). Det kan inte anses som tillräckliga bedömning av konsekvenserna bara det, att själva sökanden bedömer att *"den lilla störning som äggbehandlingen eller avskjutande av skarvar inom hela fiskeområdet eventuellt kan åsamka är inte betydlig"*. Speciellt då NTM-centralen i sitt förra beslut för samma fiskeområde redan bedömt att de här åtgärderna kan störa andra fridlysta fåglarnas häckning eller rastning.

Norrgården hör till Natura 2000 området Kristinestads skärgård (FI0800134, SAC/SPA). Enligt ansökan är *"naturtypens (Vegetationsklädda havsklippor) representativitet på holmen betydande och särdragen är klippor och ängsfläckar. Skarvens kolonisering av holmen med medförande avföring riskerar att döda växter i ängsfläckarna på holmen"*. Eftersom vegetationsklädda strandklippor är vanliga (samt har en gynnsam skyddsnivå) i Finland, bör man fästa speciell uppmärksamhet vid deras representativitet och förekomsten av hotade och sällsynta arter. Det har skrivit i anhållan inga konkreta exempel av skadan redan har åsamkat eller hotar vegetationen (eller sällsynta arter) i framtiden, t. ex. deras betydelse till det här Natura 2000 området (arealen av arterna eller naturtypen på grynnan i relation till hela området), samt om skadan är permanent eller reversibel.

Enligt ansökan finns det andra fridlysta fågelarten på Norrgården: bland annat fiskmås, knölsvan, roskarl, rödbena, silltrut och silvertärna, strandskata, sädesärta, tobisgrissla och vitkindad gås. Det har dock inte skrivit i anhållan, hur man skulle förhindra att häckning eller viktiga rastplats av andra fridlysta fågelarten (eller de fåglar som utgör grund för skyddet av Naturaområden) inte förstörs när man gör åtgärder – äggbehandling (på Norrgården eller på andra etablerade grynnor) och avskjutning (speciellt 1.4. - 1.8. - under häckningstiden) inom eller i närheten av områden.

I ansökan hänvisas till viltcentralens undantagstillstånd Nr 2018-5-500-01151-7 för att ta bort predatorgråtrutarnas ägg och skjuta predatorgråtrutar och säger att: *"Åtgärden kan jämföras med åtgärder som Finlands viltcentral gett tillstånd för på ett Natura 2000 område."* NTM-centralen påpekar, att avskjutning av 12 st predatorgråtrutarna för att skydda utrotningshotade fågelarten från predation – och fiskeområdets ansökan har inte mycket att göra med varandra. NTM-centralen har gjort jakande bedömning i ärendet (beslut 9.3.2018 VARELY/3800/2017) som gäller forskningen och med anknytning till det avskjutning av gråtrutar. Som motivering har NTM-centralen skrivits bl. a.: *"Forskning är en väsentlig del av uppföljningen av utrotningshotade arters gynnsamma skyddsnivå och planering av skyddet. Bland annat silltrut och roskarl är de arter som ligger till grund för skydd av Natura 2000-området Nykarleby skärgård där undersökningen görs. År 2017 hade bestånden av silltrut i Jakobstadsnejden minskat drastiskt. Också de roskarlar som häckar på holmarna som gråtruten spanar har inte fått en enda unge flygg 2008 – 2016... Det finns inte någon annan tillfredsställande lösning för att få den här informationen till forskningens användning och effektivt skydda silltruten i området. Predatorgråtrutarna har haft stor negativ inverkan på de övriga sjöfåglarnas ungproduktion. Enligt rapport om studie i Nykarleby 2014–2016 (Wistbacka 2018) borde de mest aktiva predatorgråtrutarna avlivas för att förbättra häckningsförhållandena*

och förökningsresultatet för arterna på de holmar där silltrut finns. Avskjutning och äggplockning av gråtrutar utförs i närvarande av ornitologer, så att åtgärderna stör fågellivet i området så lite som möjligt." Beaktande ovan nämnda och villkoren för tillståndet, krävde NTM-centralen inte egentlig bedömning av konsekvenserna för Natura." Fiskeområdet har inte presenterat i ansökan motsvarande motivering för lokala åtgärder (som framträder ur skyddsbehovet av andra fridlysta fåglar eller ur skyddsbehovet av naturtypen i fiskeområde). Dessutom gäller åtgärderna i ansökan stora arealen (hela Kristinestad-Storå fiskeområdet) och långa tidsperspektiven (från våren till hösten, vilket betyder hela tiden som mest fridlysta fågelarterna förekommer i Finland).

Enligt ansökan "avskjutning på skarv för att minska skadan de orsakar fisket har tillåtits i närheten av fiskeredskap i andra Östersjöländer under våren (t.ex. Kalmars länsstyrelses beslut)". NTM-centralen påpekade att i beslutet 218-92-2017 står det i villkoren för utnyttjande av tillstånd att "Jakten inte får bedrivas i strid mot bestämmelser om skydd av områden enligt miljöbalken, såsom fågelskyddsområden, sälskyddsområden, nationalparker och naturreservat med bestämmelser om jakt". Dessutom enligt nationella skarvarbetsgruppens rapport (Bilaga 4, T. Bregnballe) "Möjligheten att få tillstånd i Danmark kan begränsas av fågelskydds-områden samt av hur det övriga fågelbeståndet påverkas av eventuella åtgärder".

I ansökan har det sagt att "Jakt utgör ett av många potentiella sätt att utnyttja Natura 2000-områden". NTM-centralen påpekade att avskjutningen av skarvarna inte är sådan jakt som beskrivs i jaktlagen, utan avvikande från fridlysningsstadganden om fridlysta arter.

Dessutom borde motiveras mer precis varför luktolägenheter är allvarliga av hänsyn till människors hälsa. Det har sagt i ansökan att "Lukten av skarv spillning har under sommaren 2018 upplevts mycket starkt i området", men i Kilens hembygdsgränsverksamhetsledares beskrivning det har sagt att "Många dagar, särskilt de dagar då vinden blåst från havet, har stanken också spridits och känts långt upp på land." Då det inte fråga om kontinuerliga luktolägenheter. Dessutom ligger kolonin cirka 700 avstånd från fast bosättning.

BEMÖTANDE OCH KOMPLETTERING

27.2.2019 I sitt bemötande och i sin komplettering meddelade fiskeområdet att enligt lagen om fiske har Kristinestad-Storå fiskeområdet ersätts med ett nytt fiskeriområde som heter Kristinestad-Storå fiskeriområde. Det nya fiskeriområdet blir enligt 131§ i lagen om fiske part i ärendet och fullföljer processen. Det nya fiskeriområdet har haft sin konstituerande stämma den 20.2.2019. Ärendet omhandtas tills dess att besvärstiden löpt ut av Paavo Rantala, utredningsman för fiskeområdet. Fiskeområdet upplöses då det nya fiskeriområdet blir verksam.

Sökanden upprepade innehållet i fiskeområdets genmäle daterat 22.8.2017 på Lukes utlåtande som rör tidigare ansökan VARELY/4072/2016. I ansökan framfördes fångstutveckling för abborre och sik i det kommersiella fisket i området fram till 2017 och den ekonomiska förlusten av fångsternas minskning. I Lukes utlåtande ingår inte fångststatistik för år 2017.

Sökanden poängterade att det i miljöministeriets anvisningsbrev står att "Åtgärder på naturskyddsområden är i regel omöjliga, men kan inom ramen för områdenas fridlysningsbestämmelser och skyddsmål tillåtas i specialfall". NTM-centralen hänvisar även till den nationella skarvarbetsgruppens rapport från 2016, i vilket T. Bregnballe säger: "Möjligheten att få tillstånd i Danmark kan begränsas av fågelskyddsområden samt av hur det övriga fågelbeståndet påverkas av eventuella åtgärder". Detta kan tolkas så att det i regel är möjligt om allvarlig skada kan påvisas, men att det i vissa fall kan begränsas. Detta har bekräftats av T. Bregnballe.

Sökanden specificerade att enligt datablanketten för Natura 2000 området FI0800134 är Norrgårdens skyddsvärd på grund av naturtypen Vegetationsklädda havsklippor, och särdragen är klippor och ängsfläckar. I ansökan framfördes uppgifter om att skarvens avföring kan skada naturtypen och att åtgärderna istället för att hota den skyddsvärda naturtypen, i själva verket kan leda till att skarvens skadliga inverkan på vegetationen minskar.

Hur man skulle förhindra att häckning eller rastplats av andra fridlysta fågelarten inte förstörs när man gör åtgärder

1) Äggbehandling: Oljningen utförs snabbt och försiktigt av så få personer som möjligt. Enligt danska uppgifter (enligt M. Nyqvists muntliga kommunikation med T. Bregnballe) uppskattar man att en person oljar 500 bon på en timme. För att olja t.ex. 800 bon (som fanns på Norrgårdens 2018) krävs två personer och det räcker inte längre än 1 timme. Den danska uppskattningen på tidsanvändning är korrekt enligt M. Nyqvist som deltog i oljningen på Juckasgrynnan. Att spruta ägg med en bärbar sprutpump går mycket snabbt, och man kan samtidigt röra sig försiktigt och inte störa andra arter.

FD Marina Nyqvist, biolog med erfarenhet av oljning av skarvägg ställer upp för att olja skarvägg inom fiskeriområdet. Nyqvist har studerat fördjupade kurser i ornitologi som en del av sin magisterexamen och hon har deltagit i ringmärkning av fåglar. Österbottens Fiskarförbund har ansökt om undantagstillstånd för placering av en datalogger station på Norrgårdens. Kontroll av dataloggern skulle enligt deras ansökan ske av Nyqvist, och ifall tillstånd för oljning av ägg beviljas för holmen, kommer åtgärderna att synkroniseras för att orsaka så lite störning som möjligt.

Man måste gå igenom hela kolonin för att olja alla bon och lämna ett ägg o-oljat. Om man lämnar en del av kolonin (bon i närheten av varandra) behöver man inte alls gå in i den delen och detta orsakar mindre störning för kolonin. Det är också snabbare att olja alla ägg i bon och lämna en del bon o-oljade, än att lyfta upp ett ägg i varje bo medan de andra oljas.

Inventering av skarvbon tar längre tid än en oljningsomgång. Man behöver, t.ex. dra ett rep mellan rader av bon för att kunna hålla ordning på vilka bon som man räknat. Detta tar längre tid än att olja ägg i bon med färgad olja. Ringmärkning orsakar betydligt mer störning än oljning av ägg. Sökanden upprepade vad som skrivits i anhållan om konsekvenserna av ringmärkning.

Oljningsåtgärder på Norrgården som skulle ske med 7-12 dagars mellanrum och ta maximalt 1 timmes tid per gång. Åtgärden får inga negativa konsekvenser för naturvärdena i Natura 2000 området på Norrgården.

2) 1.4-19.8 avskjutning sker specifikt från fiskares fasta och rörliga fiskeredskap. Avskjutning sker inte på skär där fåglar häckar eller vilar, och därmed förhindras att fåglars häckning eller vila störs. Avskjutning under denna tidpunkt rör enbart skarvindivider som kommer i närheten av fiskare och deras redskap. Avskjutning sker inte om andra skyddsvärda fåglar flyger i närheten och på så sätt förhindrar man ännu att andra fågelarter förstörs.

Luktolägenheter

Sökanden anser att 700 m är ett kort avstånd mellan en koloni och fast bosättning. I den österbottniska skarvåtgårdsplanen från 2017 listas alla kolonier som finns inom 1000 m avstånd från fast bosättning som indikation bl. a. på att allvarliga luktolägenheter kan råda för bosättningen. Merparten av bebyggelsen i området finns ost och nordost om kolonin vilket gör att luktolägenheterna sprids in över land eftersom det i området för det mesta råder sydliga och västliga vindar enligt Finlands meteorologiska institut. Det står inget i miljöministeriets anvisningsbrev om att allvarliga luktolägenheter skall råda varevrig dag för att definieras som avsevärda luktolägenheter.

BESTÄMMELSER SOM BERÖRS AV ANSÖKAN

Skarven är en fridlyst fågelart. Enligt 39 § i naturvårdslagen är det förbjudet, att avsiktligt döda eller fånga en fridlyst fågelart, ta bon samt ägg och individer i andra utvecklingsstadiet, att flytta dem eller att avsiktligt skada dem på något annat sätt, och att avsiktligt störa dem, i synnerhet under förökningsperioden, på viktiga rastplatser under flyttningen, eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel.

Enligt 49 § i naturvårdslagen kan NTM-centralen ge tillstånd att avvika från förbudet med de motiveringar som anges i artikel 9 i Europeiska unionens fågeldirektiv (2009/147/EG). Fågeldirektivet reglerar skyddet av skarven, men enligt artikel 9 kan undantag göras från detta, om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning, bl.a. av hänsyn till människors hälsa, för att förhindra allvarlig skada på fiske och vatten, och för att skydda flora och fauna.

Enligt 64 a § i naturvårdslagen får de naturvärden som utgör grunden för skydd av ett område som hör till nätverket Natura 2000 inte betydligt försämrats.

Enligt 65 § i naturvårdslagen om ett projekt eller en plan antingen i sig eller i samverkan med andra projekt eller planer sannolikt betydligt försämrar de naturvärden i ett område som statsrådet föreslagit för nätverket Natura 2000 eller som redan införlivats i nätverket, för vars skydd området har införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000, ska den som genomför projektet eller gör upp planen på behörigt sätt bedöma dessa konsekvenser. Detsamma gäller ett sådant projekt eller en sådan plan utanför området som sannolikt har betydande skadliga verkningar som når området. Den myndighet som beviljar tillståndet eller godkänner planen ska utöva tillsyn över att den bedömning som avses i 1 mom. görs.

NTM-CENTRALEN I EGENTLIGA FINLANDS AVGÖRANDE

NTM-centralen i Egentliga Finland beviljar inte den sökande tillstånd till åtgärderna enligt ansökan (att behandla skarvågg och störa häckningen eller för avskjutning av skarvar).

**MOTIVERING
TILL BESLUTET**

Ansökan uppfyller inte villkoren i artikel 9 i fågeldirektivet och det är inte motiverat att avvika från bestämmelserna i naturvårdslagen och fågel-direktivet av hänsyn till människors hälsa, för att förhindra allvarliga skada på fiske och vatten eller för att skydda flora och fauna.

Skarvens inverkan på fiskbeståndet har utretts längs Östersjöns kust och i sjöar. I flera undersökningar har det gjorts en bedömning att skarvarna påverkar särskilt abborrbestånden eller -fångsterna. Längs Finlands kust har resultaten varit motstridiga - i en del av undersökningarna har ingen inverkan upptäckts och i andra har en kalkylmässig uppskattning visat att konsekvenserna för fångsterna kan vara betydande. Enligt Luke är abborren och sikens de ekonomiskt betydelsefulla fiskarterna inom fiskeområde, vars mängd och fångster kan påverkas av skarven. Luke anser, att sikfångsterna har minskat längs hela kusten beroende på minskad utplantering, problem som sälen orsakar samt eventuellt en minskning av fisket. På grund av förändringarna har fiskets tyngdpunkt övergått från sik till abborre. Sökanden anser att fastän förhållandena varit gynnsamma har abborr-fångsterna minskat de senaste åren och det finns inga andra synliga orsaker till de minskade fångsterna än att förekomst av skarv ökat i området. Enligt Luke har dock nätfiske av abborre minskat märkbart, vilket delvis också syns i försämrade fångster. Fiskeinsatsen hade särskilt sjunkit från och med 2014 (vilket är samma tidpunkt som skarv för första gången häckade på området).

Trots att Luke anser, att det inte går att framlägga en motiverad bedömning av skarvens inverkan på fiskbestånden och fångsterna inom fiskeområde, kan den rikliga förekomsten av skarv orsaka en annan typ av olägenheter särskilt för yrkesfisket (fiskstimmens rörelser, skadade fiskar och näten, som kan leda till extra kostnader för fiskaren). Sökanden lade dock fram inga konkreta exempel på detta, inte heller uppskattningar av dessa skadors mängd eller värde. Inte heller motivering om de här skadornas betydelse till lokalt fiske. Fångst som kastades bort på grund av skarv inom fångstruta 32 år 2016 var bara 9 kg abborre och 2 kg sik enligt Luke.

Enligt Miljöministeriets anvisningsbrev (YM 2016) är det svårt att i praktiken bedöma och påvisa allvarliga skador i enskilda fall. Då kan, genom att beakta den allmänna forskningsinformationen om skarvens näringsvanor samt andra Östersjöländers erfarenheter och praxis, sökandes bevisbörda göras lättare. Detta är nödvändigt särskilt i områden som anses vara viktiga fiske- eller lekområden som myndigheterna eller de regionala samarbets-grupperna identifierat eller som framkommit i andra utredningar och på vilka man utifrån uppföljningsuppgifter vet att det förekommer ett stort skarv-bestånd. NTM-centralen har haft tillgång till information från Finlands miljöcentral (SYKE) om uppföljningen av skarvstammen i området gällande ansökan. Enligt SYKE häckade skarv på Girsberget år 2014 då 119 bon räknades. År 2015 räknades 114 bon, medan i åren mellan 2016 - 2018 räknades inga bon. På kolonin Norrgårdens häckade skarv år 2016 då 99 bon räknades, år 2017 180 bon och år 2018 805 bon.

Enligt Luke finns det ont om lämpliga, mycket gynnsamma ställen för abborrar att föröka sig på området (främst enstaka flador och åmynningar). Skarven torde inte ha någon inverkan på ynglen i det tidiga skedet, eftersom

även ett litet antal moderfiskar kan producera ett stort antal yngel i gynnsamma förhållanden. I den nuvarande situationen anses skarven inte heller inverka på yngelproduktionen av havsöring i ån i Storå. Ett stort hot för havsöringen i Storå utgörs av det fiske som bedrivs i ån och åmynningen.

Många studier av skarv finns beskrivna i ansökan. NTM-centralen har vid prövningen tagit hänsyn till den aktuella informationen och de erfarenheter om påverkan av de tillstånden som har beviljat i andra nordiska länder. När man tillämpar de praxis av andra länder, måste man ännu ta hänsyn till nationella rätten med sin rättspraxis, lokala omständigheter och åtgärdernas lämplighet för den aktuella skadesituationen, samt nationella bakgrundsinformation om påverkan av skarv i Finland och erfarenheter av åtgärder och deras påverkan. Med beaktande av bl.a. färsk forskning, informationen om skarvkoloniernas storlek och läge inom området, förutsättningen för uppfyllandet av beviljandet av undantagstillstånd enligt EU:s fågeldirektiv, samt lämnade utredningar och utlåtanden om skador vållade av skarvar, anser NTM-centralen, att ansökta åtgärderna inte är grundade på Norrgårdens eller på andra delar av fiskeområdet. Skarv har inte häckat på Girsberget i tre åren, och i Norrgårdens - cirka 20 kilometers avstånd från åmynning - finns ännu relativt ung koloni, som inte enligt värdering av NTM-centralen kan ses utgöra sannolikt och allvarlig hot mot nämnda lekområden. Det har inte heller visat konkreta bevis om permanent skada orsakats av skarvkolonin för sällsynta växtarter eller naturtyper eller till sällsynta fågelarter på Norrgårdens i senaste åren. Enligt anvisningar (Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC) reversibla ändringar kan inte ses som grund till undantagstillstånd och prövning borde basera på vetenskaplig information. "*Decisions should be made on the basis of best available scientific information on the long-term impact on the affected population(s)*". Enligt forskning av SYKE (T. Rytteri 2011) återhämtar sig växtligheten snabbt efter skarvar har lämnat områden. Enligt ansökan var det ingen skillnad i mängden av till exempel silltrut på Norrgårdens mellan år 2015 (0 skarvpar) och 2018 (805 häckande par).

Den sökande har inte heller lagt konkreta bevis om negativt inverkan av skarvarnas avföring på människors hälsa i området. Det har sagt i ansökan att lukten av skarvspillning har under sommaren 2018 upplevts mycket starkt i området, men Kilens hembygdsgårds verksamhetsledares beskrivning om situationen inte lägger bevis om detta. NTM-centralen anser att det inte är fråga om kontinuerliga avsevärda luktölagenheter, om kolonin ligger cirka 700 avstånd från bosättning och lukten har känt på land bara vissa dagar inom häckningsperioden (när vinden blåst från havet).

NTM-centralen anser att för att förebygga allvarliga olyckor inom området finns det också andra tillfredsställande lösningar. Inom området kan man ännu göra flera åtgärder för att förbättra tillståndet för lekområden, och lekområden kan bland annat skyddas från fiske genom att inrätta områden med fiskeförbud. Genom att skrämna skarvar intill fångstredskap kan man hålla skarvarna på längre avstånd och hindra dem från att specialisera sig på fångstredskap, och på så sätt att minska skadorna på fisket.

Det kan också beaktas att för Närpes-Kaskö fiskeområdet har beviljats tillstånd VARELY/3749/2016 för åtgärder. Deras effekter riktas delvis till samma område (Lappfjärdsås mynning). NTM-centralen anser att minskningen av kolonistorlek i Storgrynnan (10 km:s avstånd från åmynning; 2614 bon år 2017) är den mest effektiva metoden för att trygga havsöring smolten från för högt predation, som är tänkbar trots inte sannolikt hot för beståndet.

I detalj om prövningen av det enskilda fallet i ljust av anvisningar och forskningresultat

Skarvens häckning eller förekomst i ett område innebär inte automatiskt att det uppkommer betydande skador eller olägenheter i området. Enligt rapporten (6.4.2016) av den av miljöministeriet tillsatta skarvarbetsgruppen har skarven i ljust av forskningen t.ex. ingen storskalig inverkan på fiskbestånden, men effekterna kan vara betydande lokalt. Även den anvisning om behandlingen av undantagstillstånd som gäller skarv som EU-kommissionen har utarbetat betonar att effekterna varierar från fall till fall. För att verifiera skadan räcker det inte med att det förekommer skarv i området, utan man måste visa att den redan orsakat allvarlig skada i området i fråga eller att risken för allvarlig skada är mycket sannolik. Sökanden har presenterat forskningresultat över skarvens skadliga inverkan på fiskebestånd och fisket som bevis för allvarlig skada:

Enligt sökanden "i Danmark skarven förorsakar en mortalitet på cirka 50 % på öringsmolten och bestånden minskade och försvann till och med från vissa åar (Jepsen m.fl. 2014 och 2018). Smolten som vandrar till havet under vårflödet är mellan 18 och 25 cm och därmed helt inom storleksklassen som skarv fångar och då de når havet stannar nära kusten under sommaren". "Lappfjärds å/Storå är ett av Finlands få återstående vattenområden med havsöring som reproducerar naturligt och vattendraget hör därmed till Finlands mest värdefulla åar (Luke). På basen av allmän forskningsinformation är det mycket sannolikt att även skarv i kolonin på Norrgårdens söker föda i Lappfjärds ås mynningsområde. I Finland finns inte ännu bevis att skarvarna nyttjar fisk (speciellt havsöring) i älvar och åar. Enligt Lukes utlåtande ligger de bästa yngelproduktionsområdena långt ifrån åmynningen mot inlandet och i den nuvarande situationen anses skarven inte utgöra så stor hot mot havsöringen i Storå än hot som utgörs av det fiske som bedrivs i ån och åmynningen.

"Ett växande antal studier visar att abborrfiskar är speciellt känsliga för skarvpredation. Övegård (2017) visar att skarven kan orsaka minskade bestånd och förändra storleksstrukturen bland abborrartade fiskarter. Studien visar, att åtgärder som minskar skarvarnas konsumtion har positiva effekter på fiskbeståndens antal, biomassa och individstorlekar." Skarvpredationen har en negativ inverkan på abborr- och gösfiskets lönsamhet (Salmi m.fl. 2015). Skarven kan ta en signifikant andel större abborrar som nått fångstbar storlek för fisket (Östman m.fl. 2013, Skov m.fl. 2013)." Enligt sökanden stöder dessa studier starkt slutsatsen att det är skarvens predation på abborre i området som är orsak till de minskade fångsterna.

NMT-centralen anser att i Östman m.fl. (2013) undersöktes två områdena i Sveriges kust, i Karlskrona och Mönsterås skärgården, båda av dem 50 km

långa kustområden där häckar 1 500 – 2 000 skarvpar. Enligt modeller uppskattades skarvens föda minska fångsterna mycket olika sätt på olika områdena: i Karlskrona av värdet 63 000 € (varav > 80 % abborre och gädda, som dominerar fritidsfiske). I Mönsterås uppskattade fångstförluster vara 25 700 € (varav > 95 % flundra). Forskaren själv anser att resultaten inte kan tillämpas direkt till andra områden, eftersom till konkurrensen påverkas av lokal fiskbeståndets struktur. Enligt Övegård (2017) beräknades denna direkta konkurrens minska fiskets fångster med mindre än 10 % för alla arter, förutom flundra (> 30 %) och abborre (2-20 %). När predationen av mindre fisk inkluderades i beräkningarna minskades fångsterna för abborre med 13-34 %. Därmed konkurrensen mellan skarv och fiske varierade mycket mellan områdena och för olika arter av fisk. Då är det inte möjligt att dra slutsatser om eventuella konsekvenser för fiskbestånden utgående från undersökningar som gjorts på andra platser med mycket olika konditioner och som har olika fiskesamhällen.



NTM-centralen vill påpeka, att för att få en övergripande global bild av skarvars påverkan på fisk gjorde Övegård (2017) en litterär sökning efter studier som statistiskt undersökt effekter av skarvpredation. Resultaten visar att skarvars föda varierar mellan områden (så kort som 6 km mellan kolonier) och de byter föda över tid. I sammanfattning anser Övegård att eftersom skarvföda, fiskesamhällen och fiske varierar i tid och rum är påverkan mer eller mindre på olika platser och vid olika tider på året. Den övergripande mängden forskning på skarv beskriver födoval och kvantifierar andelen fisk de tagit från fiskpopulationen i antal eller biomassa. Få studier baseras på uppställningar där man testar en hypotes och undersöker påverkan av predation på de fiskar som inte ätits av skarv, vilket egentligen är vad man vill veta för att identifiera effekten av skarvpredation. Alltså studier som undersöker påverkan på fiskparametrar (fångst per ansträngning, biomassa, antal, storlekar på fisk individer etc.) i relation till skarvabundans. Fördelen med den sortens studier är att man statistiskt kan utvärdera skarvens effekter på fisk, och bortse från andra variabler som kan påverka fisken. För en sådan studie kan man beräkna effekten, eller storleken av påverkan. De mesta undersökningar håller på liten instängd system, såsom lantgårdar, älvar och sjöar, där experimental manipulation med test och kontroll är relativt lätt att använda. Sådana habitat ofta saknas lämpliga refugium för fisk och kan så vara mera känsliga för predation av skarv än andra systemen. Det finns ännu brist på bevis av skador vallade av skarv för vilda fiskpopulationer och fiske i öppna vattenområden.

Dessutom är naturskyddsområdena emellertid i princip sådana områden där skarvens häckning borde möjliggöras, vilket även skarvarbetsgruppens rapport och miljöministeriets anvisningsbrev hänvisar till. Enligt Miljöministeriets anvisningsbrev (YM 2016) åtgärder på naturskyddsområden är i regel omöjliga. I synnerhet åtgärder som vidtas under häckningstiden på skårar där fåglarna häckar kan lätt störa också andra sjöfågelbestånd. Norrgårdens hör till ett privat skyddsområde (YSA233434 och omges av YSA205206). Också bl. a. Sandkobban, Mellanberget och Girsberget hör till privat ägna skyddsområden. Dessa alla ingår till internationellt värdefullt

fågelområdet (IBA) Kristinestads södra skärgård och till Natura 2000 området Kristinestads skärgård (FI0800134 SAC/SPA), såsom stora delen av fiskeområdets vattenområde. Kristinestads skärgård är viktigt som häckningsområde för fåglarna; en del har betydelse också som rastplats under flyttningstidpunkt. Lappfjärdsås mynning hör till Natura 2000 nätverket (Lappfjärds våtmarker, FI0800112 SAC/SPA). Härkmerifjärden (avstånd 1-2 km från mynningsområde) är också internationellt värdefullt födo-, häckning- ja rastplats, rikligt med vattenfåglar och vadarfåglar. NTM-centralen anser, att åtgärder inom eller i närhet av dessa områden skulle störa också andra fridlysta fågelbestånd och dessutom vålla konsekvenser för de fåglar som utgör grund för skyddet av nämnda Natura-områden. Det finns dock inte i denna anhållan en bedömning av konsekvenserna för grunderna för skyddet av Natura 2000 –områden, det har inte heller skrivit oemotsägligt i anhållan hur man skulle förhindra att deras häckning eller rastplats inte förstörs när man gör åtgärder (t. ex äggbehandling i nyetableringar och speciellt avskjutning på våren). Avskjutning av skarvar på våren skulle störa fåglarnas häckning på viktiga häckningsområden. Också avskjutning på hösten skulle förhindra områdenas funktion som rastplats under flyttningstid. Skjutning med starkt ljud kan fördriva fåglar från områdena långt ifrån skjutningsplatser, speciellt på vattenområdena. Oljningsbesök med 7-12 dagars mellanrum kan störa häckning av andra fridlysta fåglar i området, speciellt på skyddsområden. Det finns i Kristinestads skärgård flera utrotningshotade häckande fågelarter, såsom silltrut. Enligt Finlands miljöcentralers uppföljningar har mängderna av ”typboende” par på finska fågelskär såsom måsfåglar och sjöfåglar hållits livskraftiga på de flesta skarvskär. Speciellt alkor utsatta för mink predation drar fördel av skyddet som kolonier förser. T. ex. stammen av den hotade sillgrisslan har ökat märkbart på skarvskär vid östra Finska viken (Hario M., Linnut - vuosikirja 2016). Också i Sverige har det märkts att skarvkolonin skapar gynnsamma förutsättningar för sillgrisslornas häckning och att det mesta av observerat ökningen i Stockholms skärgård berodde på skarvarna (Staav R. 2009). Då går det inte att konstatera, som sökanden föreställer, att åtgärderna som ansöks för kan utan tvivel skydda andra fågelarter och därför vara inom ramen för skyddsområdenas fridlysningsbestämmelser och skyddsmål. NTM-centralen påpekar att avskjutningen av skarvarna inte är sådan jakt som beskrivs i jaktlagen, utan avvikande från fridlysningsstadganden om fridlysta art. Vanligtvis, om det inte något annat följer av fridlysningsbestämmelser av de privata egna skyddsområden, kräver dödande och ofredande av ryggradsdjur på skyddsområde ett avvikande från fridlysningsbestämmelser. Då det inte är frågan om åtgärder för att skydda skyddsmålen (samt åtgärden kan äventyra de syften för vilka området inrättades), är det inte sannolik att avvikande från fridlysningsbestämmelser av privata ägna skyddsområden kunde beviljas.

**TILLÄMPANDE
BESTÄMMELSER**

Naturvårdslagen (1996/1096) 1 §, 5 §, 37 §, 38 §, 39 §, 49 §, 64 §, 65 §
Europaparlamentets och rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar (2009/147/EG), artiklarna 1,5,9
Förvaltningslagen (2003/434) 62 §

	<p>Lag om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (2003/13) 19 §</p> <p>Statsrådets förordning (1066/2017) om närings-, trafik- och miljöcentralernas, arbets- och näringsbyråernas samt utvecklings- och förvaltningscentrets avgiftsbelagda prestationer 2018</p>
SÖKANDE AV ÄNDRING	<p>Den som är missnöjd med detta beslut får söka ändring i det genom skriftliga besvär hos Vasa förvaltningsdomstol. Besvärsanvisning medföljer som bilaga. Mera information om beslutet ges av överinspektör Ritva Kempainen, tfn 0295 023 012.</p> <p>Beslutet delges genom offentlig delgivning och beslutet informeras i Officiella tidningen, samt på anslagstavlor hos NTM-centralen. Delfående anses ha skett på den sjunde dagen efter att meddelandet har publicerats i Officiella tidningen. NTM-centralen meddelar den sökande detta publiceringsdatum.</p> <p></p> <p>Enhetschef Olli Mattila</p> <p></p> <p>Överinspektör Ritva Kempainen</p>
BILAGOR BESLUT	<p>Besvärsanvisning</p> <p>Kristinestad-Storå Fiskeområde/ Kristinestad-Storå fiskeriområde</p>
FÖR KÄNNEDOM	<p>Miljöministeriet kirjaamo@ym.fi</p> <p>Finlands miljöcentral kirjaamo.syke@ymparisto.fi</p> <p>Forststyrelsen kirjaamo@metsa.fi</p> <p>NTM-centralen i Södra Österbotten registratur.sodraosterbotten@ely-centralen.fi</p> <p>Polisinrättningen i Österbotten kirjaamo.pohjanmaa@poliisi.fi</p> <p>Kristinestads stad kristiinankaupunki@krs.fi</p> <p>Närpes stad staden@narpes.fi</p> <p>Kaskö stad info@kaskinen.fi</p> <p>SLL Pohjanmaan piiri pohjanmaa@sll.fi</p> <p>Ostrobothnia Australis rf (OA) ralf@wbe.fi oa@oa.fi</p> <p>Suupohjan Lintutieteellinen Yhdistys ry jukkapekkataivalmaki@gmail.com ville.yliteevahainen@gmail.com</p> <p>Sydbottens Natur och Miljö/ Sonja Grönholm Fredrikasvägen 10, 64100 Kristinestad</p> <p>Intresseföreningen för en levande skärgård r.f. /Lars Skog lars.skog@netikka.fi</p>
AVGIFT	150 €

Bilaga 6: Exempel på svenskt beslut gällande åtgärder gentemot skarv



Länsstyrelsen
Stockholm

BESLUT

1 (18)

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

Enheten för natur- och viltärenden

Delgivningskvitto
Stockholms läns fiskarförbund

Tillstånd till skydds jakt efter skarv i Östersjön inom Stockholms län

Beslut

Länsstyrelsen medger, med stöd av 23 a och 29 §§ jaktförordningen (1987:905), tillstånd att bedriva skydds jakt efter storskarv (i fortsättningen benämnd skarv) enligt nedan angivna förutsättningar och villkor.

Länsstyrelsen beslutar, med stöd av 21 § jaktförordningen, att skydds jakten får ske från motorbåt, dock inte som efterföljs jakt.

A. Skydds jakt vid fasta och rörliga fiskeredskap samt fiskodling

Skydds jakt får bedrivas inom 300 meter från fasta och rörliga fiskeredskap samt fiskodling i Östersjön i Stockholms län. Rörliga fiskeredskap omfattar i detta beslut inte handredskap. Skydds jakten får bedrivas av innehavare av licens för yrkesfiske och jakträttshavare på platsen. Skydds jakten får bedrivas från och med beslutsdagen till och med den 31 mars 2020 och högst 200 skarvar får fällas. För jakten gäller nedan angivna villkor.

B. Skydds jakt vid utsättningsplatser

Skydds jakt får bedrivas efter skarv inom 300 meter från av Länsstyrelsen i Stockholms län medgivna utsättningsplatser för gös, gädda och öring i Östersjön. Skydds jakten får endast bedrivas under perioden sju dygn innan till och med sju dygn efter respektive utsättningsstillfälle. Tillståndet gäller från och med beslutsdagen till och med den 31 mars 2020. Vid varje utsättningsstillfälle får högst 15 skarvar fällas. Totalt får högst 300 skarvar fällas. Jakten får bedrivas av den som har utsättningsstillstånd, innehavare av licens för yrkesfiske och jakträttshavare på platsen. För jakten gäller nedan angivna villkor.

C. Skydds jakt i fredningsområden för fisk

Länsstyrelsen beslutar att skydds jakt på skarv får bedrivas inom nedanstående fredningsområden för fisk i Östersjön. Fredningsområdenas avgränsning framgår av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fisk i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön i Havs- och vattenmyndighetens författningssamling. För området som utgörs av del av Lännäkersviken får jakt dock bedrivas endast inom det område som avgränsats i bilaga 1. Totalt får högst 200 skarvar fällas inom fredningsområdena. Jakten får bedrivas av innehavare av licens för yrkesfiske och jakträttshavare på platsen.

Område där skydds jakt får bedrivas från och med beslutsdagen till och med den 15 juni 2019:

- Singö/Backbyfjärden

Postadress
Länsstyrelsen Stockholm
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Regeringsgatan 66

Telefon
010-223 10 00
Fax
010-223 11 10

E-post/webbplats
stockholm@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

- Singö/Dalviken
- Singö/Tranviksfjärden
- Singö/Stornotsand
- Kudoxa
- Harö
- Träskö Storö
- Björnöfjärden
- Sundbymaren
- Hansviken
- Varnöfladen
- Del av Lännåkersviken, Gålö, se bifogad karta
- Ryssundet/Byviken
- Bredviken
- Svalhagsviken/Bovik
- Anklora

Områden där skydds jakt får bedrivas 1 augusti – 31 mars 2020:

Alla fredningsområden i Stockholms län där fiskeförbud råder 1 april – 15 juni.

För jakten gäller nedan angivna villkor.

D. Skydds jakt för att freda bestånd av abborre

Skydds jakt får, utöver vad som anges i beslutspunkterna A-C, bedrivas i Östersjön i Stockholms län av innehavare av licens för yrkesfiske och jakträttshavare.

Länsstyrelsen beslutar vidare, med stöd av 47 § första stycket jaktförordningen, att skydds jakten även får bedrivas av envar på sådant allmänt vatten och sådana holmar, klippor och skär som avses i 12 § andra stycket jaktlagen (1987:259).

Skydds jakten får bedrivas 1 augusti 2019 – 31 mars 2020 och utöver de antal som anges i beslutspunkterna A-C får högst 1 200 skarvar fällas. För jakten gäller nedan angivna villkor.

Villkor för ovanstående skydds jaktsåtgärder A-D

1. Den som jagar med stöd av detta tillstånd ska före jakten kontrollera via Länsstyrelsens hemsida att det tillåtna antalet skarvar som får fällas inte överskrider,
2. innehavare av yrkesfiskarlicens och innehavare av utsättningstillstånd får även ge andra i uppdrag att utföra skydds jakten,
3. fastighetsägare som har jakträtt/övriga jakträttshavare (inklusive de som har jakträtt på allmänt vatten inom 100 meter från fastighetens strandlinje) har lämnat sitt medgivande till jakten,
4. jakten inte sker närmare än 300 meter från känd boplats för skarv, havsörn eller fiskgjuse under perioden 1 februari – 10 augusti,

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

5. jakten inte bedrivs i strid mot bestämmelser om skydd av områden enligt miljöbalken, såsom fågelskyddsområden, sälskyddsområden, nationalparker och naturreservat med bestämmelser om jakt,
6. tillstånd erhållits vid eventuellt tillträdesförbud,
7. jakt på häckande skarvar i möjligaste mån undviks,
8. jakten endast bedrivs med skjutvapen och att endast tillåtna jaktmedel enligt 10 § jaktförordningen används,
9. jakten sker på sådant sätt att övrigt vilt störs i så liten utsträckning som möjligt i enlighet med 5 § jaktlagen,
10. jakten sker på sådant sätt och under sådana tider att den rekreationssökande allmänheten störs i så liten utsträckning som möjligt,
11. jakten ska utföras i enlighet med 27 § jaktlagen,
12. skytten ansvarar för att fällda skarvar om möjligt bärgas och om blyammunition används ska fällda fåglar om möjligt göras oåtkomliga för rovfåglar,
13. rapporteringsskyldighet fullgörs enligt nedan, samt att
14. kopia av detta tillstånd ska medföras av den som bedriver jakt med stöd av tillståndet.

Länsstyrelsen avslår ansökan i övrigt.

Detta beslut kan helt eller delvis återkallas av Länsstyrelsen om det finns särskilda skäl.

Länsstyrelsen beslutar med stöd av 59 § jaktförordningen att detta beslut ska gälla även om det överklagas.

Rapporteringsskyldighet

Rapportering är en skyldighet enligt detta beslut. Rapportering ska ske snarast, dock senast en vecka efter att skarv har fällts. Rapporteringen lämnas via Länsstyrelsens [hemsida](#).

Rapporten ska innehålla:

1. vem som fällt fågel inklusive kontaktuppgifter,
2. antalet fällda skarvar,
3. dag och plats för respektive fälld skarv,
4. om fågeln varit ringmärkt,
5. vilka förebyggande åtgärder som vidtagits,
6. andra iakttagelser som kan vara av intresse ska redovisas, exempelvis vilken effekt jakten har haft på fåglarnas benägenhet att uppehålla sig på områden där de skjutits och eventuellt på området i stort.

Bakgrund

Tidigare beslut och åiterrapportering

Genom beslut den 8 juni 2018, dnr 21813-1741-2018, beviljade Länsstyrelsen Stockholms läns fiskarförbund (Fiskarförbundet) tillstånd till att bedriva skydds jakt efter skarv i Östersjön under del av 2018 och 2019. Jakten fick ske

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

från motorbåt, dock inte som efterföljsjakt. Tillståndet gällde olika platser och enligt vissa förutsättningar, i huvudsak enligt följande (A-D).

A. Skydds jakt vid fasta och rörliga fiskeredskap samt fiskodling

Skydds jakt efter skarv fick bedrivas inom 300 meter från fasta och rörliga fiskeredskap samt fiskodling i Östersjön. Skydds jakten fick bedrivas från beslutsdatum till 31 december 2018 och högst 200 skarvar fick fällas.

B. Skydds jakt vid utsättningsplatser

Skydds jakt efter skarv fick bedrivas inom 300 meter från av Länsstyrelsen medgivna utsättningsplatser för gös, gädda och öring i Östersjön. Skydds jakten fick bedrivas under perioden sju dygn innan till och med sju dygn efter respektive utsättningsstillfälle. Beslutet gällde från och med beslutsdagen till och med den 31 december 2018. Tillståndet gällde högst 15 skarvar vid varje utsättningsplats och totalt högst 300 skarvar.

C. Skydds jakt i fredningsområden för fisk.

Skydds jakt efter skarv fick bedrivas inom fredningsområden i Östersjön. Totalt fick högst 200 skarvar fällas inom fredningsområdena.

D. Skydds jakt för att freda bestånd av abborre

Skydds jakt efter skarv fick bedrivas i Östersjön i Stockholms län av innehavare av licens för yrkesfiske, jakträttshavare och de som har tillstånd av Länsstyrelsen enligt 47 § första stycket jaktförordningen. Beslutet gällde från den 1 augusti 2018 till den 1 april 2019 och utöver de antal som angavs i punkterna A-C får högst 1000 skarvar fällas.

Länsstyrelsens beslut överklagades av Stockholms Ornitologiska Förening (StOF) och Sveriges Ornitologiska Förening (BirdLife Sverige). Förvaltningsrätten i Stockholm avslag överklagandena i dom den 14 september 2018, mål nr 13923-18 respektive 14316-18. Förvaltningsrätten uttalade i domen att skydds jakten avser att skydda bland annat fiskeredskap, fiskodlingar och utsättningsplatser, men även platser där det under en period finns mycket fisk och där det är av särskild vikt att fisken fredas. När en skarv uppehåller sig i ett sådant område får det enligt Förvaltningsrättens mening anses föreligga risk för allvarlig skada.

Förvaltningsrätten ansåg vidare att den presenterade forskningen och övrig utredning i målet ger stöd för att skarvens population är kopplad till abborrbeståndets storlek och att det därmed föreligger risk att fisket allvarligt kan komma att skadas. Den beviljade skydds jakten ansågs berättigad och stå i proportion till ändamålet. Vidare ansåg Förvaltningsrätten att Länsstyrelsen gjort rimliga avvägningar gällande tidpunkten för skydds jakten samt den geografiska avgränsningen.

StOF och BirdLife Sverige överklagade Förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten avslag i dom den 26 februari 2019 överklagandena (mål nr 8465-18 respektive 8466-18). Av domen framgår att skydds jakten har specificerats och motiverats i enlighet med kraven i jaktförordningen och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. Kammarrätten instämde med de

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

övervägande som Förvaltningsrätten gjort gällande risken för att fisket allvarligt kan komma att skadas samt att den beviljade skyddsjakten är berättigad och står i proportion till ändamålet.

Fiskarförbundet uppdrog åt Jägareförbundet Stockholms län att organisera jakten. Jägareförbundet har kommit in med rapportering för skydds jakt utifrån punkterna A-C. Inga skarvar fälldes med stöd av punkterna A och B. 23 skarvar fälldes utifrån punkt C. Ingen av dessa var ringmärkt. Tidpunkten för att rapportera jakt enligt punkt D har ännu inte löpt ut.

Ansökan

Fiskarförbundet har ansökt om tillstånd till skydds jakt efter skarv under år 2019 och 2020. Ansökan avser följande:

1. Skydds jakt vid fiskeredskap och fiskodlingar

Skydds jakten ska bedrivas med skjutvapen, och från båt med motorn igång, från beslutsdatum till den 31 mars 2020. Ansökan gäller 400 skarvar, i hela länets kustområde, och skydds jakten ska bedrivas inom 300 m från fasta och rörliga redskap samt fiskodlingsanläggningar.

Som skäl till ansökan anges skador på redskap, skador på fisk och förlust av fisk genom predation av skarv eller genom att skarvarna gör hål i redskapen. Fiskeområdena blir tomma på fisk när skarvarna jagar där eftersom fisken flyr. Fisket blir olönsamt på grund av dåliga fångster.

2. Skydds jakt vid av Länsstyrelsen beslutade fiskutsättningsplatser

Skydds jakten ska bedrivas med skjutvapen från 7 dagar före till 14 dagar efter varje utsättning av fisk som beviljats av Länsstyrelsen. Ansökan gäller 300 skarvar och skydds jakten ska bedrivas vid varje plats där det finns beslut av Länsstyrelsen för utsättning av fisk. Som skäl till ansökan anges att det vid utsättningsplatsen blir höga koncentrationer av fiskungar och dessa har inte förmågan att gömma sig och är omtumlade av miljöombytet. De drar omgående till sig skarvar som äter upp stor del av utsättningen. Insatsen för att förbättra de naturliga fiskbestånden får därigenom avsevärt mindre effekt. Även avkastningen för fiskevattnen försämras.

3. Skydds jakt i fredningsområden för fisk.

Skydds jakten ska bedrivas med vapen från beslutsdatum till 31 mars 2020, men med prioritet 1 april till 15 juni, under den tid som det är fiskeförbud. Avsikten är att fälla ett antal skarvar i fredningsområdena och att jakten samtidigt skrämmer fåglarna från aktuella områden. Vid jakten kommer ungfåglar att prioriteras för att undvika dödande av häckande fåglar. Som skäl till ansökan anges att det i ett antal områden är förbjudet med fiske under fiskens lekperiod för att värna de konstaterat svaga fiskbestånden. Dessa områden är de känsligaste och viktigaste avseende fiskens reproduktion. Skarvarnas predation och skrämning på fisk i dessa områden medför större skadeverkningar än fisket som förbjudits. Den försämrade lekframgången är en viktig orsak till dåliga fångster och utebliven förtjänst och därigenom allvarlig skada för fiskenäringen.

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

Skydds jakt i fredningsområdena kommer enligt ansökan ge fler fiskar som överlever till lek och fler fiskar som inte skadas, stressas eller skräms bort så att leken misslyckas, vilket kommer resultera i bättre fiskbestånd.

4. Skydds jakt för att freda fiskbestånden.

Skyddsjakten ska bedrivas med vapen och utföras på samtliga fastigheter i eller i anslutning till Saltsjön i länet. Ansökan gäller från den 1 augusti 2019 till den 31 mars 2020 och omfattar 1 200 skarvar. Jakten syftar dels till att avhålla skarvarna från att uppehålla sig i fiskens reproduktions- och uppväxtområden och dels till att minska skarvstammen.

Som skäl till ansökan anges att skarvarna har negativ inverkan på fiskbestånden genom skrämning, störning och konsumtion. Skyddsjakten syftar till att minska antalet skarv i dessa områden och därmed minska skadeverkningarna av dem.

5. Oljering, eller annan liknande åtgärd, i skarvkolonier

Skyddsjakten ska bedrivas genom oljering i första hand och i andra hand genom annan liknade åtgärd såsom prickning, nedkylning med is, utbyte mot attrapper eller att avlägsna och förstöra äggen. Skyddsjakten ska utföras från att värpningen kommit igång till dess att den avslutats, vilket inryms i tidsperioden 10 april-15 juni. I samtliga skarvbon ska alla ägg utom ett oljeras. Skyddsjakten ska utföras inom skarvkolonierna på följande platser:

- Fjärdingsman i Horsfjärden, Haninge
- Käringholmen i Himmerfjärden.
- Skallbaken i Horsfjärden, Haninge
- Skraken vid Fåglarö, Haninge
- Somtorn i Horsfjärden, Haninge
- Tallkobben vid Sandö, Värmdö
- Tallkobben i Evlingefjärden, Värmdö

Som skäl till ansökan anges försämrade bestånd av fisk där skarvpredation och störning av skarv har större inverkan än uttagen genom fiske. Fisket har minskat medan skarvpopulationen har ökat. I syfte att värna fiskbestånden har fisket de senaste åren begränsats kraftigt genom myndighetsbeslut. Eftersom skarvpredationen är större än fisket är det viktigt att minska denna. Ansökan om oljering syftar därmed till att minska häckningen av skarv och därigenom minska skarvbeståndet och öka fiskbestånden.

Av ansökan framgår vidare bland annat följande. Ansökan om skydds jakt syftar i huvudsak till att förhindra allvarlig skada på fiske och till att skydda hotade fiskbestånd. Fiskebestånden är svaga vilket gör det svårt att försörja sig inom fiskenäringen. Det är också allvarlig skada att Stockholmsregionen ställs utan det lokalt och naturligt producerade livsmedel som vild fisk utgör. Regionens självförsörjningsgrad av livsmedel skadas. Skadorna är helt avhängt mängden mellanskarvar och tiden de uppehåller sig i området. De begärda skyddsåtgärderna skulle kunna bidra till bättre fiskbestånd.

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

Ärendets handläggning

Jägareförbundet Stockholms län, StOF och Skärgårdsstiftelsen har beretts tillfälle att yttra sig över ansökan.

Jägareförbundet Stockholms län anser att ansökan är väl underbyggd och relevant och tillstyrker därmed den i sin helhet. Jägareförbundet har även lämnat återkoppling avseende 2018 års beslut och den pågående skyddsjakten som de organiserar och sköter avräkningen för.

StOF anser att ansökan ska avslås och har i yttrande i huvudsak anfört följande. Fiskarförbundet ansöker om skydds jakt där de vill döda okläckta fågelungar fram till midsommar, således långt in i fåglarnas häckningsperiod. Det är skrämmande att Fiskarförbundets medlemmar så flagrant och hjärtlöst åsidosätter de grundläggande etiska förhållningsättet med respekten för djurs avkomma. Vidare ifrågasätts varför en liten förening ansöker om skydds jakt för andra personer. Länsstyrelsen bör begränsa föreningens ansökan till de geografiska områden och verksamhet som strikt gäller föreningens medlemmars yrkesverksamhet. Endast en av de fem ansökningsformulären kan relateras till yrkesfisket. Vid Käringholmen förekommer inget yrkesfiske. Ansökan gäller en starkt populationsdecimerande skydds jakt. Tanken med skydds jakt är att lösa specifika avgränsade problem i de fall de uppstår och inga andra åtgärder visat sig fungera. Ansökan saknar dokumentation kring skadebilden. Livsmedelsverket rekommenderar att Östersjöfisk endast äts ett par gånger om året på grund av giftmängden i feta fiskarter. Allt fler konsumenter väljer bort Östersjöfisk. Att stödja detta fiske känns då tveksamt och Länsstyrelsen bidrar till att flytta fokus från de verkliga miljöproblemen. Påståendet att skarvens påverkan på kommersiella fiskbestånd orsakar skada är ogrundade gissningar. Sökanden blandar ihop vetenskapen om att skarven äter fisk med de mycket större miljömässiga orsaker (övergödning, överfiske, miljögifter) som belagts med att påverka fiskbestånd negativt. I Förvaltningsplan för skarv (Naturvårdsverket, 2014) publicerades resultatet av en omfattande genomgång av vetenskapliga studier om skarv och fiske. Enligt rapporten har skarv ingen eller liten påverkan på fiskbestånd i kustvatten. Senare utförda studier har inte ändrat på detta. En av skarvöarna som omfattas av ansökan är fågelskyddsområde. På alla föreslagna skarvöar har det förekommit jaktbrott mellan åren 2010–2018. Länsstyrelsens tidigare beslut om äggprickning ogiltigförklarades av Naturvårdsverket. Då yrkesfiskarna återkommande har valt att återrapportera bristfälligt borde detta vara sista gången de eventuellt får en tilldelad skydds jakt.

Skärgårdsstiftelsen har inte inkommit med något yttrande.

Fiskarförbundet har givits tillfälle att bemöta remissvaren men har inte yttrat sig.

Skäl för Länsstyrelsens beslut

Allmänt om fiske i Stockholms skärgård

Länets viktigaste fiskevatten finns i Stockholms skärgård samt i en liten del av östra Mälaren. Detta gav vid årsskiftet 2018/2019 underlag för 26 yrkesfiskare, ett omfattande sport- och fritidsfiske samt ett 50-tal företag med inriktning på

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

fisketurism. Det fanns år 2016 55 fiskevårdsområden i länet varav 31 i Stockholms skärgård. Stora delar av länets kustvatten är enskilda och omfattar totalt 220 000 hektar fiskevatten.

Den viktigaste näringsverksamheten med inriktning på fiske är:

1. Yrkesfiske där fisken säljs hel på kajen,
2. yrkesfiske med en hög grad av egenförädling av fångsten (rökeri, restaurang m.m.),
3. fisketuristentreprenörer där intäkterna i verksamheten istället baseras på att sälja upplevelser i samband med fiske.

Yrkesfiske

Det fiske som bedrivs i Stockholms skärgård är ett utpräglat blandfiske, efter flera olika arter och med olika fiskemetoder. Länsstyrelsen bedömer att det infiskade värdet låg mellan ca 2,8 och 8,4 miljoner kronor år 2015. De ekonomiskt viktigaste arterna är strömming, torsk och ål. Andra ekonomiskt viktiga arter är abborre, gös och sik.

Fritids- och sportfiske

Värdet av fisket skattas vanligtvis med utgångspunkt från yrkesmässigt fiske. I många vatten är emellertid fritidsfisket av större omfattning än yrkesfisket (Fiskeriverket, 2008 & 2009, Jordbruksverket & Havs- och vattenmyndigheten 2013). I Stockholms skärgård är fritidsfisket av betydande omfattning och många undersökningar visar att fångsterna vida överstiger de som tas av det licensierade yrkesfisket i länet. Genom ett stort fiskeintresse hos fastighetsägare, av vilka närmare hälften i en enkätstudie 2005 (Neuman 2008) ansåg att fisket betydde ganska mycket eller var av avgörande betydelse för valet av bostad/fritidshus, bidrar fritidsfisket till de höga fastighetspriserna i skärgården.

Fisketuristisk verksamhet

Det förs inte statistik över fångster, omsättning eller antal kunder i den fisketuristiska verksamheten i Stockholms skärgård. Den ekonomiska betydelsen av denna näring kan därför bara bedömas från några enkätundersökningar (2002 och 2006). Kännetecknande är en hög omsättning per årsarbetskraft och att stor del av den fångade fisken släpps tillbaka levande.

I en nationell studie 2002 undersöktes 22 fisketurismföretag i Stockholms län. Utmärkande för de Stockholmsbaserade entreprenörerna var att de hade den högsta omsättningen per årsarbete, drygt 830 000 kr/år. Uttaget av fisk från företagen uppskattades till cirka 500 kg/år vilket skulle innebära ett totalt uttag på cirka 11 ton/år i Stockholms län. Omsättningen per kilo fisk skulle därmed uppgå till cirka 1 660 kr.

Med utgångspunkt i en studie av Fiskeriverket 2006 identifierade Länsstyrelsen 112 företag sysselsatta med fritidsfiskebaserad verksamhet. Den totala omsättningen i företagen uppgick till cirka 40 miljoner kronor. Omsättningen var därmed något lägre än i 2002 års undersökning men i förhållande till övriga landet var omsättningen betydligt högre per företag i Stockholm.

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

Den vanligaste verksamheten, enligt Fiskeriverkets studie, var fiskecharter/guide vilken utgjorde ca 68 procent. Det totala antalet fiskedagar i Stockholms skärgård under 2006 uppgick till 34 000 dagar. De fiskarter som var vanligast att fiska var gädda, abborre, gös, havsöring och lax. Företagen i Stockholms län såg, enligt studien, brist på fisk som det största hindret för framtiden. Den generella åtgärd som önskades var en förbättrad förvaltning av bestånden. Företagen har bland annat angivit att skarv är ett problem för verksamheten (Strömberg m.fl. 2012).

Tillgången till fiske är av stor betydelse för att Stockholms län ska vara en attraktiv region. Eftersom fisketrycket är högt finns ett stort behov av en aktiv förvaltning av både fisk och fiskätande predatorer som skarv och säl.

Förutsättningar för skydds jakt

Enligt 3 § jaktlagen är fåglar fredade och får jagas endast om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av jaktlagen. När viltet är fredat, gäller fredningen också dess ägg och bon. För att skydds jakt ska kunna medges krävs att förutsättningarna i 23 a § jaktförordningen är uppfyllda. Skydds jakt får enligt bestämmelsen meddelas bland annat av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet. Ett annat skäl till att medge skydds jakt är att förhindra allvarlig skada särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom. För skydds jakt krävs även att det inte finns någon annan lämplig lösning och att det inte försvarar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Av 29 § jaktförordningen följer att Länsstyrelsen får besluta om skydds jakt på skarv.

Bestämmelserna i den svenska lagstiftningen gällande skydds jakt på vilda fåglar har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Medlemsländerna ska enligt direktivet vidta åtgärder som är nödvändiga för att fågelpopulationerna ska kunna hållas på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov och samtidigt tar hänsyn till ekonomiska krav och till rekreationsbehov. Beslutande myndigheter har att tolka den svenska lagstiftningen i linje med direktivet.

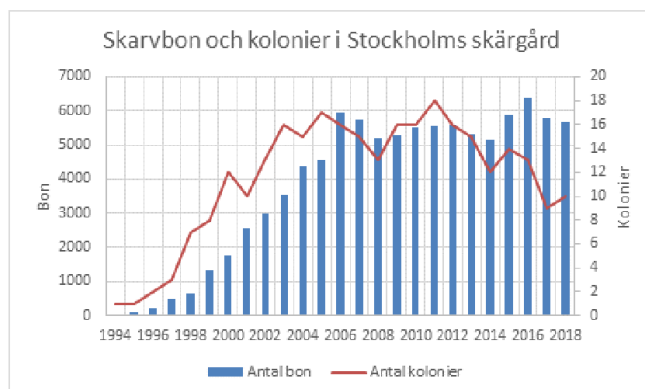
Gynnsam bevarandestatus - trender för skarv i Stockholmstrakten

Ansökan om skydds jakt efter skarv avser enbart arten storskarv (*Phalacrocorax carbo*). Den förekommer dock i två underarter, vanlig storskarv (*Ph. carbo carbo*) och mellanskarv (*Ph. carbo sinensis*). Dessa är mycket svåra att säkert särskilja i fält och därför avses i detta beslut båda underarterna.

Skärgårdsstiftelsen har under många år inventerat skarvkolonierna i Stockholms läns skärgård. Räkningarna har utförts under sommaren efter häckning. Enligt deras rapport fanns det 14 kända skarvkolonier och 5 686 bon (häckande par) i Stockholms skärgård år 2018. I diagrammet nedan visas utvecklingen från år 1994-2018, se figur 1. I diagrammet har näraliggande öar, som exempelvis i Furusundsleden, slagits samman till en koloni, vilket ger färre kolonier än i Skärgårdsstiftelsens redovisning. Enligt Länsstyrelsens bedömning uppehåller sig nu cirka 26 700-29 500 skarvar i Stockholms skärgård under sommaren (antalet

Datum
2019-04-02Beteckning
21813-53344-2018

bon multiplicerat med 4,7-5,2 (två vuxna, 1-2 ungar samt ännu ej häckande vuxna)).



Figur 1. Antal skarvbon (blå staplar) och kolonier (röd linje) i Stockholms läns skärgård.

Naturvårdsverket har i Nationell förvaltningsplan för skarv (2014) uttalat bland annat att skarven under de senaste decennierna har utökat sitt utbredningsområde i Sverige och Europa och att populationstillväxten har varit kraftig.

Naturvårdsverket gör bedömningen att arten uppfyller kriterierna för gynnsam bevarandestatus och att skarven under överskådlig framtid inte torde vara i behov av ytterligare skydds- eller bevarandeåtgärder.

Länsstyrelsen bedömer att en skydds jakt enligt detta beslut inte skulle försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos skarvens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Annan lämplig lösning

En förutsättning för att skydds jakt ska beviljas är vidare att det inte finns någon annan lämplig lösning. Länsstyrelsen anser därmed att det är viktigt att pröva preventiva åtgärder innan beslut om skydds jakt kan bli aktuellt. Skador orsakade av skarv på fisk och fiskeredskap bör i första hand minimeras genom utveckling av fiskeredskapen. I nuläget finns dock inga sådana redskap att tillgå.

Länsstyrelsen bedömer att det inte finns någon annan lämplig lösning i nu aktuellt fall.

Allvarlig skada på fiske

Skydds jakt vid fasta och rörliga fiskeredskap samt fiskodling (A)

Syftet med skydds jakten vid fiskeredskap och fiskodlingar är att göra skarvarna rädda för att födosöka i anslutning till dessa. Yrkesfisket i Stockholms skärgård bedrivs uteslutande med fasta och rörliga fiskeredskap. Skarv har en direkt negativ ekonomisk påverkan på fisket genom predation och genom att de skadar levande fisk. I skärgården bedrivs även fritidsfiske med framförallt rörliga redskap vilka påverkas på samma sätt. Fritidsfisket i Stockholms skärgård representerar stora ekonomiska värden vilka på motsvarande sätt påverkas allvarligt av skarv. Länsstyrelsen bedömer vidare att skarv kan orsaka allvarlig skada i och i anslutning till fiskodlingar.

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

Syftet med skyddsjakten vid fiskeredskap är att göra skarvarna rädda för att födosöka i anslutning till dessa. För att få avsedd effekt, det vill säga att andra skarvar blir rädda för att fiska i områdena, behöver jakten ske när så många skarvar som möjligt uppehåller sig i området. För att varje skjuten skarv ska leda till så många skrämde skarvar som möjligt bör jakten inte omfatta mer än en skarv åt gången.

Ansökan avser skyddsjakt till och med 31 mars 2020 och gäller därmed jakt även under häckningstid. Skyddsjakt vid fasta fiskeredskap kan enligt Nationell förvaltningsplan för skarv (2014) medges även under häckningstiden.

Länsstyrelsen bedömer att även skyddsjakt vid ryssjor och bottensatta nät bör kunna medges med hänsyn till att detta fiske är av liten omfattning under större delen av fåglarnas häckningsperiod. Jakt på häckande fågel ska i möjligaste mån undvikas.

Skyddsjakt vid utsättningsplatser (B)

Det förekommer att skarv födosöker i anslutning till utsättning av fisk och att de konsumerar den utsatta fisken. En sådan predation har en allvarlig negativ påverkan på fiskeintresset eftersom avkastningen av utsättningen uteblir. De arter som är aktuella är framför allt gädda, öring och gös, vilka har stor ekonomisk betydelse för såväl yrkes-, fritids- och sportfisket som för fisketurismnäringen i skärgården.

Ansökan gäller 300 skarvar och skyddsjakt sju dygn före och 14 dygn efter respektive utsättningstillfälle. Länsstyrelsen medger skyddsjakt dagarna innan utsättning i syfte att skarvarna ska skrämmas bort vilket ger färre skarvar i området i samband med utsättningen av fisk. Det finns då färre skarvar som kan upptäcka utsättningen och locka till sig andra skarvar. För att skydda fisken dagarna efter utsläpp beviljar Länsstyrelsen skyddsjakt i sju dygn efter utsättning. Denna period anses tillräcklig och Länsstyrelsen avslår därmed den del av ansökan som avser jakt under längre tid.

Länsstyrelsen anser att den medgivna skyddsjakten syftar till att skrämma bort skarvarna så att de inte fiskar i området kring utsättningen. För att få avsedd effekt, det vill säga att andra skarvar blir rädda för att fiska i området, behöver jakten ske när så många skarvar som möjligt uppehåller sig i området. För att varje skjuten skarv ska leda till så många skarvar som möjligt bör jakten därför inte omfatta mer än en skarv åt gången. I undantagsfall kan ytterligare skarvar behöva fällas. Länsstyrelsen gör bedömningen att skyddsjakt efter 15 skarvar per utsättningstillfälle är ett lämpligt antal. Då Länsstyrelsen beviljar tillstånd till utsättning i cirka 20 fall gör Länsstyrelsen bedömningen att tillstånd till skyddsjakt efter 300 skarvar kan medges.

Utsättningen av fisk sammanfaller med häckningstiden och Länsstyrelsen gör bedömningen att jakt under häckningstid kan vara acceptabel i ett begränsat antal områden. Jakt på häckande skarvar ska dock i möjligaste mån undvikas.

Skyddsjakt i fredningsområden för fisk (C)

För många kustbestånd av sötvattensarter (gädda, abborre, gös m.fl.) är lekplatserna begränsande för beståndens storlek. Områdena har därför stor

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

betydelse och några av de viktigaste har beslutats som fredningsområden där allt fiske är förbjudet under lekperioden.

Eftersom dessa bestånd inte är täthetsreglerade är de kompensatoriska effekterna, som mildrar eller tar bort effekten av predation, svaga. Dessa lek- och uppväxtområden är trånga, grunda vatten som väl passar skarvens fiske eftersom fisken har svårt att undkomma.

Periodvis stora ansamlingar av fisk och miljöer som är lämpade för skarvens jaktteknik leder till att ett betydande antal skarvar fiskar i dessa områden. Svaga kompensatoriska effekter vid predation gör att detta fiske riskerar leda till allvarlig skada på bestånd av sturvuxen gädda, gös och abborre, liksom till risk för allvarlig skada genom att hämma återetablering av dessa arter i de delar av skärgården där dessa arter drabbats av reproduktionsstörningar.

I Stockholms skärgård finns 27 fredningsområden som avsatts för att freda kustlekande bestånd av varmvattenarter som abborre, gädda och gös i deras lek- och uppväxtområden. Koncentrationen av lekfisk i fiskfredningsområdena finns under våren varför skydds jakt är mest effektiv under denna tid. Länsstyrelsen har studerat känd förekomst av häckande sjöfågel i fredningsområdena och funnit stora fågelvärden i vissa områden. Länsstyrelsen gör dock bedömningen att jakt under häckningstid kan vara acceptabel i ett begränsat antal områden och beviljar därmed skydds jakt till och med den 15 juni 2019 i de områden som är särskilt viktiga för fiskens reproduktion. I övriga fredningsområden beviljar Länsstyrelsen skydds jakt efter fåglarnas häckningstid.

Avseende Lännåkersviken så sammanfaller de delar av fiskfredningsområdet som har störst betydelse för häckande sjöfågel med dem som har störst betydelse för fisklek. I Lännåkersviken medges därför skydds jakt i en begränsad del av fiskfredningsområdet som, i den mån det är möjligt, både undviker de viktigaste fågelområdena och medger skydds jakt i delar av de viktigaste fisklekområdena.

Den medgivna skydds jakten syftar till att skrämra skarvarna så att de inte fiskar i lekområdena. För att få avsedd effekt, det vill säga att andra skarvar blir rädda för att fiska i områdena, behöver jakten ske när många skarvar uppehåller sig i området. För att varje skjuten skarv ska leda till så många skrämda skarvar som möjligt bör jakten inte omfatta mer än en skarv åt gången. Jakt på häckande fågel ska i möjligaste mån undvikas.

Skydds jakt för att freda bestånd av abborre (D)

Fiskarförbundet anför allvarlig skada på fiske genom generell beståndspåverkan på lokala abborrebestånd i Stockholms skärgård. Fiskarförbundet har föregående år hänvisat till en forskning presenterad i en artikel i ICES Journal of Marine Science (2017) författad av Sture Hansson m. fl. I artikeln jämförs beräknad konsumtion av fisk mellan yrkesfiske, fritidsfiske och olika fiskätande däggdjur och fåglar indelat i de havsområden som används för fiskestatistik. Huvudsyftet är att bedöma risken att fåglar och däggdjur konkurrerar med fisket om olika fiskbestånd. Skarvens höga konsumtion av abborre längs kusten från Kalmarsund till Arholma sticker ut i beräkningarna. Man gör därför också en jämförelse med en schablonberäknad produktion av abborre i detta område. Resultatet är att skarven längs denna del av kusten har en beräknad konsumtion som når eller

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

överskrider den nivå på 20 och 40 % av produktionen som för andra, mer välstuderade, fiskbestånd i Östersjön visat sig ha negativ påverkan på bestånden. Beräkningarna är översiktliga med generaliserade värden på ett flertal parametrar. Eftersom Stockholms skärgård hyser en stor andel av skarvarna i det område som ovan nämnda studie avser, och eftersom de högsta andelarna abborre i födan kommer från undersökningar i Stockholms skärgård, bedömer dock Länsstyrelsen att slutsatserna har större precision för Stockholms skärgård, än för området generellt. Med utgångspunkt i dessa slutsatser bedömer Länsstyrelsen att det finns tillräckligt stöd för att de försämringar av abborrfisket som rapporterats i Stockholms skärgård till betydande del orsakas av predation från skarv. Abborren är den vanligaste rovfisken i kustmiljön och en betydande art för så väl kommersiella fiskeguider som för det yrkesmässiga kustfisket, vilka båda rapporterar vikande lönsamhet på grund av brist på fisk.

Länsstyrelsen bedömer att aktuell forskning ger ett tillräckligt underlag för bedömningen och är förenlig med de riktlinjer som anges i EU-kommissionens vägledning Great cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC. Länsstyrelsen bedömer därför att allvarlig skada på fisket föreligger genom skarvens konsumtion av abborre i Stockholms skärgård. Skadan är därvid kopplad till konsumtionens storlek och därmed till skarvbeståndets storlek.

Sammanfattningsvis bedömer Länsstyrelsen att förutsättningarna i 23 a § jaktförordningen att bevilja skydds jakt är uppfyllda.

Övrigt om skydds jaktens omfattning, metoder m.m.

Enligt 9 b § jaktförordningen ska i beslut som avses i 23 a § anges bl.a. vilka arter som berörs och antalet djur som får fällas, vilka medel och metoder som får användas, vilken tid och vilket område som avses, de villkor som i övrigt behövs för att så långt som möjligt undvika skador eller olägenheter av betydelse för den berörda artens bestånd och den kontroll som kommer att ske. Länsstyrelsen bedömer att kraven i denna bestämmelse är uppfyllda med de förutsättningar och villkor som har meddelats i detta beslut.

Enligt 31 § jaktlagen får jakt inte ske från motordrivna forskaffningsmedel. Enligt 21 § jaktförordningen får Länsstyrelsen besluta om undantag från detta förbud när det gäller jakt efter bland annat skarv. Länsstyrelsen bedömer, i syfte att skapa en ändamålsenlig jakt, att det finns skäl att besluta om ett sådant undantag och att de förutsättningar som anges i bestämmelsen är uppfyllda.

Enligt 12 § jaktlagen har fastighetsägaren jakträtt intill ett hundra meter från strandlinjen på allmänt vatten som gränsar till en fastighets strand. På annat allmänt vatten liksom på sådana holmar, klippor och skär, som inte hör till något hemman, får jakt bedrivas endast efter särskilt tillstånd. Enligt 47 § första stycket jaktförordningen får Länsstyrelsen meddela detta tillstånd. Länsstyrelsen bedömer att det finns skäl att i detta beslut förordna om jakt på allmänt vatten som inte hör till något hemman.

Jakt i närheten till skarvkolonier, samt jakt i närhet till kända bon av havsörn och fiskgjuse undantas för att inte störa häckning. Samma avstånd har tidigare använts

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

i samband med skydds jakt på skarv i Mälaren. Där har inga negativa effekter på skarvars eller andra arters häckning rapporterats.

För att säkerställa att skyddsjakten sker under strängt kontrollerade förhållanden ska fälld skarv fortlöpande och utan dröjsmål rapporteras till Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen avslår delvis ansökan avseende antal skarvar i besluts punkterna A och C, då det medgivna antalet enligt Länsstyrelsens uppfattning är tillräckligt för att tillgodose den skrämseffekt som avses.

Av ovan anförda framgår att Länsstyrelsen har bedömt att upprätthållandet av skarvens gynnsamma bevarandestatus inte riskerar att försvåras i och med detta beslut. Ett beslut om skydds jakt ska dock syfta till att t.ex. minska antalet fåglar i förhållande till att skadan ska lindras (se EU-kommissionens vägledning Great cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC, sid 15). Med hänsyn till den risk för allvarlig skada på fiske som föreligger, gör Länsstyrelsen bedömningen att medgivet antal enligt detta beslut inte överskrider det antal som är rimligt i syfte att begränsa skadan.

Ansökan om oljering eller annan liknande åtgärd

I Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt, rapport 6568, anges att den beslutade myndigheten, i detta fall Länsstyrelsen, så långt som möjligt bör säkerställa att skyddsjakten löser det problem som den är tänkt att lösa innan beslut om skydds jakt fattas. Av riktlinjerna framgår även att Länsstyrelsen ska bedöma om åtgärden är lämplig och i denna bedömning bör eventuella negativa effekter av åtgärder vägas in. Som exempel anges risken att problemet flyttas till ett närliggande område. Av Förvaltningsplan för skarv (Naturvårdsverket 2014) framgår att det finns en risk att fåglar som störs på häckningsplatser sprider sig över större områden.

Länsstyrelsen har i prövning av ärendet beaktat erfarenheten att upprepad störning i kolonier, exempelvis genom äggprickning och oljering, kan leda till att kolonier flyttar. Under perioden 2006 - 2012 bedrevs äggprickning eller oljering i fyra kolonier kring Mysingen i Stockholms södra skärgård. Häckningen i dessa fyra kolonier minskade mycket kraftigt under perioden och idag finns ingen av dem kvar. Det totala antalet häckande skarvar i Stockholms skärgård ändrades dock inte påtagligt. Det stabiliserades från 2006, men antalet kolonier har minskat och de flesta av fåglarna har samlats i fyra större kolonier i områden nära fastland. De häckar nu främst nära bebyggda områden med fastboende och stora fritidshusområden. Länsstyrelsen bedömer därmed med hänsyn till försiktighetsprincipen att störning inom skarvkolonier inte bör ske på grund av risken för omflyttning av kolonier, där boende/verksamheter i andra områden kan komma att drabbas av olägenhet eller skador. Populationsbegränsningar bör istället ske genom jakt på vuxna fåglar efter häckningstid, så att fåglarna inte knyter störningen till häckningsplatserna.

Naturvårdsverket har i beslut den 24 mars 2015 (NV-03742-13 och NV-04459-13) uttalat att äggprickning är en jaktmetod som kan användas vid skydds jakt efter skarv. Avgörande faktorn är emellertid vid vilken tid jaktmetoden tillåts. Anledningen till detta är att skarvar lägger sina ägg vid olika tidpunkter. I en skarvkoloni kan det därför finnas ägg av olika åldrar och i olika grad utvecklade

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

embryon eller kläckfärdiga ungar. Jaktmetoden är därmed svår att använda för skarv.

Sammanfattningsvis gör Länsstyrelsen bedömningen att det inte är lämpligt att bevilja skyddsjakt i form av oljering eller annan liknande åtgärd inom skarvkolonierna. Ansökan ska därför avslås i denna del.

Verkställighetsförordnande

Mot bakgrund av de intressen som motiverar skyddsjakten och då det föreligger risk för skada på fiske bör beslutet kunna genomföras skyndsamt. Det är nödvändigt för att förhindra de skadeproblem som annars uppstår. Länsstyrelsen bedömer därför att det finns skäl att med stöd av 59 § jaktförordningen föreskriva att detta beslut ska gälla även om det överklagas.

Övriga upplysningar

Länsstyrelsen upplyser om att jaktförbud råder under aktuell tid på land omedelbart öster om Hansviken.

Enligt 14 b § förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter får patroner som är laddade med blyhagel inte användas vid jakt på våtmarker eller vid jakt över grunda delar av öppet vatten.

Länsstyrelsen erinrar om den obligatoriska viltvårdsavgiften och att skottlossningstillstånd behövs inom detaljplanelagt område. Polismyndigheten bör informeras innan jakten påbörjas.

Om skyldigheten att rapportera inte sker på ett tillfredsställande sätt kan detta vara grund för att Länsstyrelsen gör en annan bedömning i frågor om skyddsjakt på skarv i framtida beslut.

Hur man överklagar Länsstyrelsens beslut

Detta beslut kan överklagas hos Förvaltningsrätten i Stockholm, se bilaga.

Länsstyrelsens beslut enligt 47 § första stycket jaktförordningen kan dock inte överklagas, enligt 58 § andra stycket punkten 9 jaktförordningen.

Beslut i detta ärende har fattats och godkänts digitalt av miljödirektör Göran Åström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit t.f. landsbygdsdirektör Anna Hedberg, länsassessor Jenny Sundberg och handläggare Malin Langenfors, föredragande.

Bilagor

1. Karta över del av Lännåkersviken
2. Hur man överklagar hos Förvaltningsrätten i Stockholm

Kopia till:

Naturvårdsverket, registrator@naturvardsverket.se
Polismyndigheten Region Stockholm, registrator.stockholm@polisen.se
Kustbevakningen, registrator@kustbevakningen.se

Datum
2019-04-02

Beteckning
21813-53344-2018

Havs- och vattenmyndigheten, havochvatten@havochvatten.se
Länsstyrelsen i Södermanlands län, sodermanland@lansstyrelsen.se
Länsstyrelsen i Västmanlands län, vastmanland@lansstyrelsen.se
Länsstyrelsen i Uppsala län, uppsala@lansstyrelsen.se
Länsfiskekonsulenten, Länsstyrelsen i Stockholm
Jägareförbundet Stockholms län, henrik.falk@jagareforbundet.se och
per.zakariasson@jagareforbundet.se
Stockholms Ornitologiska Förening, tomas.viktor@tving.eu, tomas.viktor@ivl.se
och soeren.linden@naturfakta.se
Skärgårdsstiftelsen, registrator@skargardsstiftelsen.se,
kansliet@skargardsstiftelsen.se