



Sammanfattning av forskningsrapporten

Skarven i Österbotten och Finland

En fallstudie av wicked problems

Kenneth Nordberg

Åbo Akademi
Vasa, Finland, 2017
Kenneth.Nordberg@abo.fi



Introduktion

Den snabba tillväxten av häckande storskarv (underarten *Phalacrocorax carbo sinensis*, även kallad mellanskarv, hädanefter benämnd skarv) skapar kontroverser runtom i Europa. Var än fågeln bosätter sig verkar ett konfliktmönster återkomma där vetenskap, myndigheter och lokala intressenter strider om hur arten bör hanteras. Skarven har för bara några årtionden sedan varit nära utrotning, men har tack vare skyddsstatus samt en renare miljö återhämtat sig och spridit sig mer eller mindre över hela kontinenten. Det här förhållandet har även gjort att fågeln varit en ny bekantskap på varje plats den slagit sig ner på och har därför ofta setts som en inkräktare. Skarvfrågan har kännetecknats av starka känslor, missriktade åtgärder, oförståelse för motpartens argument, direkt motstridiga fakta och verklighetsbilder, samt en mångfald av myter och halvsanningar. Det här är alla utmärkande drag för det fenomen som kommit att kallas *wicked problems*.

Wicked problems (på svenska ungefär lösningsresistenta problem) är en typ av problem som är mycket motståndskraftiga mot lösningar. Begreppet får en allt större relevans i den samhällsvetenskapliga diskursen, eftersom antalet wicked problems ökat snabbt under de senaste årtiondena, framförallt på grund av samhällets accelererande komplexitet och ömsesidiga beroende. Problem som karaktäriseras som lösningsresistenta är mycket riktigt ofta knutna till politiska frågor med både ekonomisk och ekologisk relevans. Wicked problems kännetecknas även av att det finns många sanna bilder av verkligheten, att mer eller mindre alla intressenter gör en egen definition av problemet och hittar egna förklaringar till dess uppkomst. I själva verket är det så att definitionen av ett wicked problem aldrig kan vara perfekt, utan flera legitima definitioner och förslag till lösningar existerar parallellt. På det här sättet finns det en subjektiv aspekt i den här typen av problem, där alla aktörer till viss del har rätt i hur problemet ser ut. Problemen är så komplexa att en fullständig bild av dess omfattning knappast någonsin kan åstadkommas. Kännetecknande för ett wicked problem är därför att det inte existerar någon lösning som är acceptabel för alla intressenter – det är till och med så att problemet sällan kan lösas helt och hållet. Därför bör målsättningen med den här typen av problem inte vara att lösa dem, utan att hantera dem och minimera deras negativa effekter.

På grund av den komplexa karaktären har forskare föreslagit en hantering av wicked problems som innebär ett samspel mellan ett så brett spektrum av intressenter som möjligt. Expertis i frågan nås på det sättet genom *diversitet*, genom att till exempel forskare, administratörer, olika organisationer och vanliga medborgare får möjlighet att bidra med egna små pusselbitar av verkligheten, med förväntningen att de tillsammans bidrar till en så rättvisande helhetsbild som möjligt av problemet. Skarvfrågans hantering har såhär långt, både nationellt och internationellt, dominerats av naturvetenskaperna, medan de sociala aspekterna studerats i betydligt mindre utsträckning. Om forskningen på wicked problems tas på allvar är det här förhållandet problematiskt för frågans hantering. De socioekonomiska följderna av skarven, vilka är i fokus i den här studien, bör antas vara en stor pusselbit i förståelsen av frågans karaktär. Forskningens syfte är därför uttryckligen att sätta in skarvfrågan i sin samhälleliga kontext: hur påverkar skarven de lokala samhällena, och vad har den rådande samhällsapparaten för möjligheter att hantera de utmaningar nya djurarter för med sig? Utgående från de avgöranden som gjorts i förvaltningsdomstolar angående undantagsprocesser kan det konstateras att de skador som skarven anses kunna åstadkomma i stor utsträckning begränsas till primärnäringar, i de flesta fall enbart till yrkesfiske med nät. Det här snäva förhållningssättet utestänger

en stor del av den mänskliga aktiviteten i skärgårds- och kustområden i Finland, och därför är det nödvändigt att rent teoretiskt beskriva det samhälle som finns idag, närmare bestämt de sociala och ekonomiska strukturer som karaktäriserar det senmoderna samhället. Möjligheterna att hantera socioekonomiska faktorer behandlas sedan genom att studera hur samhällets styrning förändrats över tid. De teoretiska antagandena jämförs sedan med erfarenheter från Österbotten, där intervjuer företagits med människor som lever i skarvens absoluta närhet och en enkät skickats ut till yrkesfiskare längs med hela kusten.

Förändring av ekonomiska och sociala strukturer samt samhällets styrning

Under de senaste årtiondena har den industriella ekonomiska strukturen utvecklats till en postindustriell struktur, som framförallt karaktäriseras av nätverk och samspel mellan aktörer från offentliga, privata såväl som civila samhällssektorer. Medan ekonomisk utveckling under den industriella eran i stor utsträckning baserades på modeller framtagna på nationell nivå eller i stora forskningsorganisationer, så får de här modellerna i den nuvarande post-industriella epoken i större utsträckning sällskap av lokalt framtagna lösningar. Produktutveckling är alltmer beroende av ett helt spektrum av kvaliteter, det vill säga platsspecifika resurser i form av till exempel naturresurser, humankapital, kultur och sociala nätverk. Produkter och tjänster har blivit ingjutna med kultur, vilket ställer krav på att innovationsprocesser har starka och kontinuerliga länkar till kunskapskällor med erfarenhet av mänskliga företeelser. Lokal kunskap och så kallad tyst kunskap får på det här sättet en självklar roll i utvecklingen av produkter och tjänster. Allt det här ställer samtidigt också krav på fungerande sociala nätverk, på tillit inom lokala samfund och tillit mellan samfund, organisationer, myndigheter och företag. Tillit är i sig en form av tyst kunskap som har ett betydande värde både i produktutveckling och för samhällets entreprenörsanda, medan låg tillit är ett kännetecken på utsatta och ekonomiskt efterblivna lokala samfund. På landsbygden har ekonomin förändrats på så sätt att primärnäringarnas betydelse minskat, medan till exempel besöksnäringar, fritidsboende, pendling och produkter och upplevelser med stark kulturell prägel blivit allt viktigare. Det är fråga om en decentralisering och re-territorialisering av produktutvecklingen – även i skärgården – där lokala resurser, som till exempel rekreativsmöjligheter (i form av naturupplevelser), naturresurser (till exempel vacker och lugn miljö, rent vatten, hälsosam fisk), samt traditioner (exempelvis småskaligt fiske och fiskrökning) blir grundläggande byggstenar. De varor och tjänster som är högt värdesatta är således inte de samma som tidigare. Värdet på bulkvaror säger därför allt mindre om slutproduktens värde, eftersom det i stor utsträckning är varumärket och en upplevd exklusivitet som sätter prisnivån. Allt det här gör att en plats ekonomiska bärkraft allt mer är beroende av social och kulturell vitalitet. För att framtida bärande ekonomisk aktivitet ska kunna skapas krävs en levande lokal kultur och miljö att bygga entreprenörskap, produkter och tjänster kring. Ett lokalt samhälle beskuret möjligheter att utnyttja sina både kulturella och miljömässiga styrkor är följaktligen dömt att dö ut.

Den andra samhällsstrukturen med relevans för skarvfrågan är den sociala. Samhället blir nämligen komplexare även i sociala termer. Gemenskaper bildas inte längre utgående från näromgivningen i samma utsträckning som under tidigare epoker, då stadskvarter, byar och släktband utgjorde grunden för de flesta av samhällets communityn. Mobiliteten ökar samtidigt, bland annat på grund av krav som dagens arbetsliv ställer, men också till följd av att människor väljer eller tvingas välja boplatser som kräver pendling. Mobiliteten ökar också på grund av att människans fritid i allt större utsträckning innebär att flytta på sig, exempelvis i form av fritidsboende och turism. Med utvecklingen av

kommunikationsteknologin kan samtidigt de sociala banden till ett hem upprätthållas fastän individen befinner sig annanstans, medan gemenskaper på den nya platsen till och med kan vara obefintliga. Företeelser och preferenser som varit typiskt urbana har på det här sättet trätt in i landsbygden och existerar nu vid sidan av de typiskt rurala. Frågan om vem som är *intressent* i en viss fråga försvåras märkbart av den här utvecklingen. Det finns teoretiska modeller för att definiera vem som är intressent i specifika frågor, bland annat utgående från legitimitet och angelägenhet, men exakta bestämningar är svåra att göra. Intressentfrågans problematik accentueras även av det faktum att det representativa demokratiska systemet har svårigheter att inom befintliga administrativa ramar fånga upp de samhällsflöden som är synliga: i kustområden förblir till exempel fritidsboendets intressen lätt osynliga för beslutsfattningsapparaten. Enligt modellen för nätverksstyrning och direkt deltagande, vilka beskrivs nedan, bör istället en intressent få komma till tals i enlighet med hur pass angeläget eller legitimt dennes anspråk är.

Styrningen av samhället har under samma tidsperiod förändrats som en reaktion på att samhället blivit allt mer diversifierat. Produkter och produktionsprocesser, samhällskonstruktioner som flernivåförvaltning och nätverksstyrning, sociala konstruktioner som personlig identitet, alla dessa faktorer präglas av en tilltagande komplexitet. En oundviklig följd av den här utvecklingen är att den traditionella top-down-styrningen tappar i både effektivitet och legitimitet, och därför har det funnits ett klart motiv till att öka direkt delaktighet i samhällsplaneringen för att öka styrningens flexibilitet och legitimitet. En lösning som kommit att bli ett standardförfarande för att hantera den här komplexiteten är nätverksstyrning, där intressenter i olika frågor bjuds in för att ge input till bland annat olika typer av utvecklings- och planeringsprocesser. Allmänhetens deltagande är en målsättning inskriven i både lagstiftning och i strategier för samhällsutveckling idag, även vad gäller miljöförvaltning. Det är dock inte enbart av praktiska styrningsskäl som mer direkt deltagande förordas idag, utan möjligheterna att så att säga ta saker i egna händer antas ha direkta ekonomiska konsekvenser. Med hjälp av kunskap om lokala förhållanden kan beslut bli mer effektiva, och deltagandeprocesser fungerar även som en metod för att ta fram nya idéer som kan gagna näringslivsutvecklingen. Deltagande handlar också om att skapa mer legitimitet för beslut, samt även om att främja acceptansen av rättsstatens principer och de mänskliga rättigheterna. Målsättningen att vinna allmänhetens acceptans i miljöfrågor främjar också acceptansen för lagar, regler och beslut överlag. Miljöförvaltningen och den misslyckade Natura 2000-hanteringens är ett utmärkt belysande exempel: en hantering av miljöskydd som utestänger lokalbefolkningen skapar en, som det verkar, långvarig misstro mot rättsstaten och myndigheter överlag. Till exempel Århuskonventionen ställer höga krav på det direkta deltagandets inflytande i miljöförvaltningsprocesser. Miljöförvaltningen uppvisar all karaktäristika på en sektor som blivit allt mer komplex och svårstyrd i enlighet med ovanstående beskrivning. Ett exempel är att politiken inte hinner anpassa lagstiftning och direktiv när nya arter anländer, utan blir franssprungen av till exempel medborgarrörelser som formas för att uppmärksamma de problem som uppstår. I många miljörelaterade processer tycks heller inte vetenskapen hinna med, vilket leder till att faktaunderlaget för beslut lätt förblir bristfälligt.

Ansatser för att förbättra samspelet mellan det sociala och det ekologiska systemet har gjorts i vetenskapen och kan ses som ett steg mot mer kommunikativ miljöförvaltning. Det här samspelet kräver dock att det direkta deltagandet av allmänheten i miljöfrågor vidgas, och det har, liksom inom övriga samhällssektorer, mött motstånd. I grunden baseras det här motståndet på att det politiskt-byråkratiska

systemet är hierarkiskt uppbyggt, att normer i förvaltningen försvårar en sådan omställning, och att systemet helt enkelt inte konstruerats för att hantera den här typen av direkt kanal till beslutsfattande. *Ekosystemtjänster* är dock ett lovande begrepp med potential att erbjuda miljöförvaltningen ett verktyg att hantera olika typer av kunskap och erfarenheter. Begreppet möjliggör i alla fall i teorin en tvåvägskommunikation mellan lokalbefolkning och intressenter å ena sidan och förvaltningsapparaten å den andra.

Lagstiftning och förvaltningsförfarande

Hur ser då den finska hanteringen av skarvpopulationen ut? I vilken utsträckning finns det rent juridiskt utrymme för att beakta det samhälle som beskrivits ovan? Förvaltningen av skarven och de undantagstillstånd som tillåts i Finland utgår från EU:s lagstiftning, nämligen *Europaparlamentets och rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar* (2009/147/EG), även kallat fågeldirektivet. I Artikel 9 sägs det att medlemsstaterna får medge undantag till fredningen bland annat för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten. Begreppet ”allvarlig skada” i punkt c har skapat diskussion, och också lett till att direktivet tolkats olika i olika medlemsländer. Direktivet specificerades därför av kommissionen år 2013 (se European Commission 2013). Den föreliggande studien jämför tolkningen av den europeiska lagstiftningen i EU-länderna i förvaltningsplanerna i Danmark och Sverige med planer, direktiv och praxis i Finland. I Danmark uppnådde skarvpopulationen en mättad nivå redan i början på 1990-talet. De första förvaltningsplanerna under 1990-talet var, trots den stora populationen, restriktiva vad gäller åtgärder. Vartefter tiden gått och konflikterna som arten orsakat snarare ökat än minskat har även förvaltningen av arten blivit allt mer aktiv. Fågeldirektivets krav på allvarlig skada har framförallt tolkats som störningar på för fisken viktiga lekområden, och under år 2015 oljerades exempelvis ägg i 2500 bon för att begränsa reproduktionen. Sveriges populationstillväxt inträffade något senare än den danska, och även här har förvaltningsplanerna med tiden föreslagit allt fler åtgärder för att begränsa artens skadeverkan. I den senaste planen från år 2014 sägs det till exempel uttryckligen att ”Skarven torde under överskådlig framtid inte vara i behov av ytterligare skydds- eller bevarandeåtgärder”. I bedömningarna av ansökan om undantagstillstånd utgås det från fågeldirektivets paragrafer om ”allvarlig skada”, och sökanden ska följaktligen ange om motivet till undantaget berör förhindrande av skada på fångst och redskap eller om ändamålet är att skydda känsliga fiskbestånd. Utöver det här kan skada på vatten vara aktuellt i samband med badplatser och dylikt. Även påverkan på dricksvatten eller på rödlistade växter och djur kan vara motiveringsgrunder. Den svenska planen förutsätter dock att det i huvudsak är fiske som utsätts för allvarlig skada. Fiske berör dock inte enbart yrkesfiske utan omfattar även ”Yrkesfiskets fångster, förädling och försäljning av fisk inklusive de platser där verksamheten bedrivs, fiskodlingar (vattenbruk), fritidsfiske (husbehovsfiske, sportfiske, fiskeklubbar verksamhet, kommersiella Put&Take-vatten med mera)” (Naturvårdsverket 2014). I både det danska och svenska fallet tillåts jakt, störning och ägg-prickning/oljering som åtgärder i undantagsfall.

Finland följer angående skarven en förvaltningsplan uppgjord år 2005 och miljöministeriets direktiv till NTM-centralerna från år 2010. Under våren 2016 har ett nytt anvisningsbrev från miljöministeriet producerats. Den empiriska undersökningen som är underlag för den här rapporten följer dock de tidigare direktiven, och således har inte kommissionens direktiv från år 2013 satt spår i den hantering

som kommer att återges här. Förvaltningsplanen är skriven så pass tidigt att skarvpopulationen var endast en knapp tiondel av vad den är idag, och därför diskuterar planen framförallt uppföljning av populationen och *framtida* begränsningar vid en tidpunkt då populationen är mer omfattande. Istället har miljöministeriets direktiv (YM 1/5713/2010) haft en viktig roll för den finska hanteringen. Miljöministeriet tolkar ”allvarlig skada” strikt som någon form av ekonomisk förlust, och det konstateras samtidigt att skador på annan typ av egendom än den som räknas upp i Artikel 9 inte kan komma i fråga som orsak till undantagstillstånd. Således kan direkt ekonomisk skada på exempelvis fritidsbosättares eller turistföretagares egendom inte beaktas. Till ansökan om undantag ska tillfogas kvantitativa beräkningar på de uppkomna skadorna, exempelvis värdet på förlorad fångst, skadade fiskar och söndrade redskap. Direktivets centrala budskap är att det anses vara tillräckligt att begränsa skarvens tillväxt på speciella problemområden, och därför har kriterier för att definiera sådana områden tagits fram. Ett lokalt behov av åtgärder kan motiveras med skador på ”fiskbestånd, fiske eller fiskodling”. Ett problemområde anses vara en plats där häckande skarvars födosökområde sammanfaller med yrkesfiskares nätfiskeområden. Finlands miljöcentral har för det här ändamålet tagit fram kartor där de sammanfallande områdena markeras, och direktivet utlovar en kontinuerlig uppdatering av kartorna på Miljöministeriets hemsidor. Ansökan om undantagstillstånd begränsas på det här sättet för det första uttryckligen till yrkesfiske, för det andra till områden där just yrkesfiske genom nätfiske är tillräckligt omfattande. Det konstateras samtidigt att skador också kan uppstå utanför problemområden och att en diskussion mellan NTM-centraler, naturskydds- och fiskemyndigheter då krävs, och dessutom rekommenderas att utlåtande begärs från RKTL och Miljöcentralen före undantagstillstånd ges. I praktiken har dock beviskraven för skador utanför de definierade problemområdena varit mycket svåra att uppfylla.

I maj 2016 utkom ett nytt anvisningsbrev av miljöministeriet (YM6/5713/2016). I brevet sägs det att problemområden och –situationer ska identifieras av regionala samarbetsgrupper, bestående av en bredd av intressenter. Problemområdena ska dock definieras utifrån känsliga fiske- och lekomyråden, vilket verkar utesluta bedömningar utgående från socioekonomiska faktorer. Dock nämner anvisningsbrevet att folkhälsoskäl, nämligen olägenheter skapade av skarven i närheten av fritidsbosättning och annan fritidsverksamhet, kan utgöra en grund för undantag från fredning. I jämförelse med Miljöministeriets tidigare direktiv öppnar den här formuleringen upp för en mer holistisk bedömning av läget, men brevets betydelse för den verkliga hanteringen av skarven är i skrivande stund ännu oklar.

Lagstiftningen i Finland har, trots specificering från EU, varit ospecifik vad gäller åtgärder mot skarven. Jämförelsen med Danmark och Sverige visar att de europeiska direktiven kan tolkas olika strängt. Den stränga tolkningen i det finska fallet, att bevisdokumentation krävs i enskilda fall utanför definierade problemområden och att endast yrkesfiske med nät kan beröras, är betydligt snävare än de svenska och danska förvaltningsplanerna. Ett exempel är att fiske uttryckligen även omfattar fritidsfiske och turismrelaterat fiske i Sverige. Utvecklingen av den finska skarvförvaltningen tycks gå i samma hjulspår som i Sverige och Danmark, men med något årtiondes fördröjning. Den starka rollen för miljöorganisationer gör sig på ett liknande sätt gällande en tid tills problemen blir tillräckligt omfattande. Mycket riktigt bör Miljöministeriets nya anvisningar ge större möjligheter till åtgärder utan att bevisbördan ligger på den

enskilde. De finska direktiven har såhär långt givit upphov till en långsam förvaltning, där åtgärder är underställda omfattande vetenskapliga undersökningar och till och med domstolsbeslut, vilket i praktiken gör att förvaltningen av arten blir rigid och passiv. En slutsats som kan dras är dock att den socioekonomiska dimensionen har ett mycket litet utrymme i lagstiftning och direktiv vad gäller skarven, framförallt i Finland, men även i Danmark och i Sverige. Sociala faktorer kommer inte fram genom ekologiska undersökningar eller ekonomiska beräkningar, utan det kräver en omfattande kommunikation med fältet. Om lagstiftningen skulle specificera socioekonomiska skador ställer det krav på ett förfarande som förvaltningen inte är van att göra. En socioekologisk ansats, strukturerad kring ekosystemtjänster, kan vara en möjlig väg framåt.

Empirisk undersökning: Österbotten och Monå-Kantlax-Oravais-området

De teorier och antaganden som gjorts ovan förankras i det här avsnittet genom en studie av Monå-Kantlax-Oravais-området i Österbotten. Området är ett gott exempel på den senmoderna landsbygden, där primärnäringarnas betydelse minskat och där fritidsvistelse, rekreation och en vacker boendemiljö istället blivit allt viktigare element. Målsättningen med den empiriska analysen har varit att undersöka de socioekonomiska effekterna av skarven, och i någon mån även sälen, i det Österbottiska kustområdet. Medan hela kustremsan från Sideby till Karleby i någon mån kommer att beaktas så specialstuderas Monå-Kantlax-Oravais-området, där de största såväl som äldsta kolonierna av skarv i Österbotten har huserat. Det empiriska materialet består dels av intervjuer med lokalbefolkning och tjänstemän, dels av en enkät riktad till registrerade yrkes- och deltidsfiskare. I någon mån används även statistik angående fiske, fritidsfiske, lokal demografi, fritidsboende och näringsliv hämtad från Statistikcentralens, Miljöcentralens och Naturresursinstitutets databaser.

Monå-Kantlax-Oravais-regionens utveckling under de senaste årtiondena karaktäriseras framförallt av primärnäringarnas minskande betydelse, däribland fiske, medan fritidsboendet samtidigt mångfaldigats. År 2013 fanns det 1192 fritidshus på ett invånarantal på 1930, siffror som antyder att den sociala, kulturella såväl som ekonomiska effekten av fritidsboende är omfattande. Därtill visar nationell statistik att fritidsfiskets betydelse är nog så stor som yrkesfiskets vad gäller fångst av arter som sik, abborre, gädda och gös, ett förhållande som stärker bilden av att fritidsaktiviteter har en dominerande roll i kust- och skärgårdsmiljöer idag. Studieregionen är således ett exempel på den senmoderna landsbygds-/skärgårdsmiljö som beskrivits ovan, där fritidsaktivitet, rekreation och en vacker boendemiljö är av större betydelse än primärnäringar som yrkesfiske.

Samtidigt har skarvfrågan i undantagsprocesser knutits till fiskenäringen, och i förlängningen till bevisföring genom ekologiska faktorer. Här har vattentät bevisföring varit svår att lägga fram, vilket framförallt gäller sambandet mellan skarvens födointag och fiskbeståndens tillstånd, men även förändringar av till exempel vattnets kvalitet. Svårigheterna att lägga fram bevis beror framförallt på att det är svårt att peka ut just skarven som orsak till förändringar i naturen, och att en sådan bevisföring skulle kräva heltäckande undersökningar omfattande långa tidsperioder, helst inledda innan skarven anlant till den aktuella platsen. Data över till exempel fångstmängdens utveckling ger av samma orsak ingen definitiv bild av beroendeförhållandet mellan skarven och fiskpopulationer. Fångstmängder har de facto förändrats – vissa arter har minskat och andra ökat – men det är svårt att avgöra om

förändringen beror på naturliga förändringar, olika typer av utsläpp, predatorers inverkan eller fiskares ändrade strategier. I rapporten har fångststatistik för hela landets kustområde studerats. Utgående från det materialet är det mycket riktigt inte möjligt att dra några definitiva slutsatser om sambandet med skarvens och sälens populationstillväxter. Det som kan konstateras är i alla fall att då fångstmängden sjunkit över tid (trålfisket borträknat) har yrkesfisket börjat fiska på nya arter, bland annat braxen och mört, medan fritidsfisket inte följt den trenden. För att få en bild av skarvens och sälens påverkan på fiskenäringen är det därför nödvändigt att fråga de yrkesaktiva själva.

Fiskarenkäten, riktad till yrkes- och deltidfiskare längs med den Österbottniska kusten, visar med all tydlighet att både sälen och skarven utgör kraftiga utmaningar för fiskenäringen i Österbotten. De bedömningar som yrkesfiskarkåren gjort i enkäten är förstås subjektiva, men samtidigt är det inte möjligt att erhålla en bättre bild av näringens förutsättningar genom metoder som exempelvis ekologiska undersökningar eller den nämnda fångststatistiken. Enkätens resultat visar att utsattheten för de nämnda predatorerna varierar längs med kusten, men fyra av fem respondenter anger att skarven påverkar deras yrkesfiske, och sälen verkar påverka mer eller mindre samtliga yrkesfiskare. Rapporterad påverkan av skarv verkar i enkäten stämma överens med placeringen av skarvkolonier i Österbotten. Yrkesfiskarna har i enkäten fått bedöma storleken på den ekonomiska förlusten orsakad av både säl och skarv. Vissa respondenter bedömer att den ekonomiska förlusten rätt liten, medan det också finns de som rapporterar en mycket hög ekonomisk förlust, till och med upp till hundra procent. Medelvärdet av bedömningen, omkring en tredjedel av hela inkomsten, är betydande och skulle försätta vilken bransch som helst i kris. Sälen tycks utöva en rätt jämn påverkan på fisket längs med hela den österbottniska kustremsan, medan skarvens påverkan istället är mer koncentrerad. Det här förhållandet gör att en del fiskares ekonomiska förlust följaktligen är mycket högre än medelvärdet, vilket demonstrerar näringens utsatthet för den här typen av påverkan. Flera respondenter rapporterar till exempel att de bytt sikfiske mot abborrfiske närmare kusten för att undkomma sälen, för att där istället blivit utsatta för skarvens bytesjakt. Enkätens resultat ger kraftiga indikationer på att skarven är droppen som får bägaren att rinna över för en redan hårt ansatt näring. Respondenter som rapporterar påverkan av säl har en jämförelsevis moderat bedömning av ekonomiska förluster och framtidstro – när respondenter istället rapporterar om påverkan av både skarv och säl skjuter både bedömningen av den ekonomiska förlusten och bristen på framtidstro i höjden. Resultaten vittnar om en trängd position för de här fiskarna, där strategier för att komma undan den ena arten istället leder till utsatthet för den andra, och där utövningen av fisket blivit så pass besvärligt att många inte ser det som en attraktiv sysselsättning mera. I yrkesfiskarnas bedömning av framtidsutsikter framträder påfrestningen av att hantera de här arterna tydligt: av de fiskare som inte rapporterar påverkan av skarv anger 15 procent att de överväger att avsluta sin yrkesutövning på grund av att den blivit besvärlig, medan 43 procent anger detsamma av de som rapporterar påverkan av skarv. Sälen påverkar i stort sett alla yrkesfiskare, vilket gör skarv till den utslagsgivande faktorn. Bilden som fiskarna ger är av intelligenta arter i båda fallen, vilka lär sig hur fiskfällor fungerar och till och med väljer att söka föda vid fiskebragder för att få ett enkelt mål mat. För fiskenäringen är således fiskbeståndens tillstånd till och med en andrahandsfråga: den ekonomiska skadan tillkommer redan i det skedet då yrkesutövningen blir för mödosam och svår. Sådana effekter kan inte fångas upp genom undersökningar av varken fiskbeståndens utveckling eller

rovdjurens dieter, utan även gentemot primärnäringarnas förutsättningar tycks det således föreligga ett omistligt värde i att idka förvaltning genom direkt kommunikation med fältet.

Intervjuerna med lokalbefolkningen ger vid handen att skarven tveklöst kan ha en påverkan på fritidsvistelsen och rekreationen i skärgården. Skarven förefaller påverka den traditionella och kulturellt viktiga aktiviteten i skärgården, vilket bland annat visar sig i en uppgivenhet och en avmattad aktivitet bland de lokala fiskargillena. Intervjuerna antyder att skarven har en betydande inverkan på rekreationens kvalitet. De intervjuade ger uttryck för obehag, dels på grund av konkreta faktorer som lukt, smuts i vattnet och fritidsfiskets försämring, dels på grund av en upplevelse av stress framkallad av myndigheters hantering av frågan. Lokalbefolkningen upplever att myndigheterna agerar okänsligt och till och med okunnigt i frågan, vilket till och med upplevs som ett hot mot vistelsen i skärgården. Framförallt verkar skarven påverka tilliten till myndigheter. Förhållandet till miljömyndigheter har en bekymmersam historia i området som en följd av Natura 2000-processen på 1990-talet, vars implementering varit omvittnat okänslig för lokala förhållanden. Skarvfrågan ter sig i skenet av historien som ytterligare en förstärkning av misstro och konflikt med miljömyndigheten. I ett rättssamhälle är det här ett problematiskt förhållande.

Skarven utmanar i skenet av den empiriska undersökningen åtminstone fyra fundamentala element för skärgårdens framtida socioekonomiska hållbarhet: yrkesfisket, fritidsvistelsen i form av fritidsfiske och lugn och ro, den kulturella och sociala vitaliteten, samt, inte minst, tilliten till samhällsbygget. Det här är faktorer som starkt hänger samman och som i hög grad fastställer förutsättningarna för den framtida samhällsutvecklingen i en skärgårdsmiljö. En bedömning av den ekonomiska skadan orsakad av en försämring av de socioekonomiska faktorerna är mycket svår att genomföra, men det förhållandet skiljer sig ju i praktiken faktiskt inte mycket från situationen angående bedömningen av ekonomisk skada på yrkesfiskets fångst. Den bedömning fiskare själva gör torde i det senare fallet till och med ha större validitet än beroendeförhållanden mellan ofta osäkra uppgifter om skarvdiet, lokala fiskbestånds sammansättning och yrkesfiskets strategier. Även om det är besvärligt att exakt räkna ut värdet på de socioekonomiska effekterna så är det svårt att bestrida påståendet att värdet av detsamma med stor sannolikhet överstiger fiskens bulkvärde. Svårigheten att bedöma skadan på yrkesfisket erkändes ju även redan år 2010 i Miljöministeriets direktiv, där ekonomisk skada istället begränsades till vissa utpekade territorier. Det är svårt att se någon anledning till att inte socioekonomiska skador skulle kunna bedömas på ett liknande sätt. Ändå andas en statisk territoriell definition av problem en gång en era, där det dynamiska flödessamhälle som finns idag till stor del förbises. Istället bör en kontinuerlig kommunikation och förhandling med fältet föredras, kanske framförallt av tillits- och legitimitetsskäl.

Undantagsprocesser i Österbotten och den finska praxisen

Den empiriska undersökningen ger vid handen att det vid sidan av yrkesfisket finns andra typer av intressen som på ett tydligt sätt är påverkade av skarven. Den lagstiftning och de direktiv som beskrivits ovan ger låga förväntningar på att de här intressenas perspektiv fått utrymme i hanteringen av frågan. Vi ska i det följande studera hanteringen av undantagstillstånd i Monå-Kantlax-Oravais-området för att kunna dra slutsatser om vilka aspekter som kommer i fråga då sådana bedömningar genomförs. De här processerna genomfördes innan det nya anvisningsbrevet från år 2016 skrevs, vilket betyder att de följer Miljöministeriets direktiv från år 2010.

Innan behandlingen av undantagstillstånd centraliserades till Egentliga Finlands NTM-central i januari 2015 hann Södra Österbottens NTM-central handlägga sex ansökningar för undantag från fredning (enligt naturvårdslagens 49 §) i Österbotten. Av dessa sex gällde fyra Monå-Kantlax-Oravais-området. Samtliga nämnda ansökningar har avslagits, antingen av handhavande myndighet eller i domstol. Södra Österbottens NTM-central godkände skydds jakt i fyra av de sex fallen, vilka senare överklagades och avslogs antingen i Vasa Förvaltningsdomstol eller i Högsta Förvaltningsdomstolen. Ansökan om jakt på 300 individer i studieområdet från år 2011 (EPOELY/884/07.01/2011) är av speciellt intresse och skall redogöras för närmare, eftersom den ledde till ett prejudicerande avgörande i Högsta Förvaltningsdomstolen. HFD konstaterar att det är ”svårt att framföra konkret utredning om att skadan förorsakas just av storskarven” (HFD:2014:44). Därför anser HFD att de problemområden som identifierats i Miljöministeriets precisering från år 2010 bör utgöra utgångspunkt för undantagsbedömningar. Följaktligen anför HFD att häckningskolonierna på Fågelgrundet och Fjärdsgrundet

”hör inte till de särskilda problemområden som nämns i kartbilagan till miljöministeriets anvisning ... För att avgöra det aktuella undantagsärendet förutsätts det därför en närmare utredning och bedömning av det enskilda fallet ... Även om antalet häckande storskarvar har ökat på området har det inte presenterats 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.”

Den finska linjen har således varit att knyta påverkan av skarv till så kallade problemområden, där yrkesfiske med nät sägs vara tillräckligt omfattande för att det skall kunna ge ekonomiska konsekvenser. Det här innebär att en enskild fiskare tycks få stora svårigheter att yrka på skarvrelaterade skador om denne inte råkar fiska i ett område där omfattningen av fisket totalt sett är tillräckligt stort. Vidare innebär HFD:s domslut att de områden som befinner sig utanför de definierade problemområdena underkastas en enskild utredning av fiskbeståndens tillstånd. För en senare undantagsprocess i området (EPOELY/39/07.01/2013) begärs också utlåtanden från Finlands Miljöcentral och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (nuvarande Naturresursinstitutet) som bland annat konstaterar att det saknas tillräcklig bevisning för att skarven åsamkar skada på fiskbestånden eller på fiskeverksamheten. Här blir ett centralt problem i den gängse hanteringen av skarven synlig; det framstår som att heltäckande bevisföring kräver att varje område undersöks kontinuerligt, vilket i praktiken förstås inte är möjligt. Förfarandet ger inte heller rum för bedömningar av socioekonomiska skador.

Som en direkt följd av kunskapsunderskottet i undantagsprocesserna i Österbotten, både gällande den förvaltningsmässiga erfarenheten och ekologisk data, genomfördes ett projekt åren 2013-2015 i NTM-centralens regi där intressenter i konflikten samlades. Projektets målsättning var uttryckligen att förbättra kunskapsläget i frågan och möjligheten att förbättra hanteringen. Intervjuer med tjänstemän som deltagit visar att projektet lärde dem mycket både gällande skarvens egenskaper och lagstiftningen på området, och att de fick en förståelse för att skarven faktiskt är ett stort problem på begränsade områden. De här erfarenheterna antyder att direkt kontakt med fältet är fördelaktigt för att ge förvaltningen möjlighet att uppfatta de följer nya arter för med sig.

Kan miljöförvaltningen beakta socioekonomiska aspekter?

Deltagande och direkt kommunikation med lokalbefolkningen är således något som dels förordas i forskningen, dels är nedskrivet som målsättningar i internationella avtal och i nationella strategier och lagstiftning, och dess fördelar går också att skönja i erfarenheterna från Österbotten. Kan också skarvfrågans hantering förbättras med hjälp av sådana element, och är det ens möjligt för förvaltningen att tillägna sig dem?

Europeiska kommissionens direktiv för tolkning av fågeldirektivet (European Commission 2013) räknar upp en del aspekter som kan beaktas då ekonomisk skada bedöms. Speciellt kan det noteras att en skada på fiskevatten skulle kunna beaktas även på den socioekonomiska nivån. För att ha möjlighet att beakta socioekonomiska effekter ligger det nära till hands att föreställa sig någon form av inkluderande process, där lokala sociala, kulturella och ekonomiska faktorer blir synliga. Utgående från kommissionens precisering är det egentligen svårt att se något hinder för att göra liknande avgöranden som en del av de intervjuade tjänstemännen föreslår: en helhetsbedömning av skarvens påverkan skulle göras utgående från både de fritidsaktiviteter och det yrkesfiske som finns på det område skarven häckar, beaktande artens gynnsamma status på nationell nivå. Det finska förfarandet, med en ökande centralisering av hanteringen och en definition av problemområden utgående från endast två faktorer (förekomst av skarvkoloni och yrkesfiske med nät), ger få möjligheter att fånga upp lokalbefolkningens åsikter och upplevelser. I de fall där det erbjuds tillräckligt med tid för att utarbeta en praxis som är till belåtenhet för alla berörda parter är det här inget problem, men dessvärre är varken ekosystem eller lokala samfund statiska, utan förändras kontinuerligt. En formalistisk och stel miljöpraxis ställs inför stora problem när en ny art introduceras, speciellt när arten gör ett så pass synligt och påtagligt intryck som skarven tycks göra. Den ekonomiska och sociala vitaliteten i samhället är tätt förknippade, vilket gör att bedömningar av verklig ekonomisk skada kräver en helhetsbedömning. Till det här hör förstås även det växande underskottet på tillit till myndigheter och samhällsbygge överlag, vilket måste anses vara en alarmerande utveckling. Forskare har konstaterat att brist på tillit ofta är en avgörande faktor när miljöförvaltning misslyckas, och det här gäller inte minst i fall där nya arter skapar konflikter. Intervjuerna med lokalbefolkningen i studieregionen ger vid handen att tilliten till myndigheter blev kraftigt utmanad i och med Natura 2000-processen på 1990-talet och att skarvfrågan ytterligare förstärkt den här misstron. Det är således enkelt att förutse att kommande förvaltningsåtgärder som gäller till exempel naturskydd kommer att möta kraftigt motstånd hur myndigheten än går till väga. Skarvfrågan är följaktligen ytterligare ett belegg för att miljöförvaltningen i Finland i större utsträckning bör basera sitt myndighetsutövande på kontinuerliga relationer med lokalbefolkning och intressenter, med den långsiktiga målsättningen att skapa tillit och ömsesidigt förtroende.

Trots att det råder stor samstämmighet i deltagandets fördelar har förvaltningen (inte bara miljöförvaltningen) svårt att anamma det här sättet att arbeta. En anledning till det är att förvaltningen, och framförallt miljöförvaltningen, inte är van att göra sociala utredningar. En annan och än mer betydelsefull orsak är att förvaltningens normer och struktur är hierarkiskt uppbyggd och helt enkelt inte konstruerad för att kunna beakta kunskap som kommer direkt från lokala intressenter. Istället är det tänkt att det representativa systemet ska kanalisera sådana erfarenheter genom demokratiskt valda

representanter, men i det nutida komplexa och mobila samhället har sådana erfarenheter svårt att nå fram. Förvaltningen ska också i enlighet med förvaltningslagen vara opartisk, vilket gör att konsultering med en part alltid kan misstänkas vara regelvidrigt. Det är således inte konstigt att direkt deltagande har varit svårt att införa. Den socioekologiska ansats som är synlig i vetenskapen visar dock på en potential för att det här kan förbättras i framtiden.

Konklusioner

Wicked problems kännetecknas bland annat av att ett tillfredsställande kunskapsläge är mycket svårt att nå, vilket i högsta grad varit utmärkande även för skarvfrågan. Samhällsfrågor av den här typen får relevans på många dimensioner samtidigt, till exempel ekonomiskt, socialt, kulturellt, ekologiskt och tekniskt, vilket betyder att *en* enda expert inte kan sitta på all nödvändig fakta. Det finns därför inte heller endast en fullgod lösning, utan istället bör sådana frågor hanteras genom att en mångfald av intressenter bidrar med sin bild av verkligheten.

De erfarenheter som lyfts fram i rapporten, från yrkesfiskare och lokalbefolkning, visar att frågans hantering är långt från en modell som skulle upplevas som acceptabel av de här parterna. Det är helt enkelt så att det finska förvaltningssystemet vad gäller skarven har givit mycket litet utrymme för lokalbefolkningens perspektiv på frågan. Fiskarenkäten visar att fiskarnas yrkesutövning blivit allt mer besvärlig, och att en bristningsgräns för hela näringen tycks närma sig. Intervjuerna med lokalbefolkningen visar att kvaliteten på fritidsvistelsen i närheten av skarvkolonier försämras, samt att hanteringen av frågan blivit ett lika stort stressmoment som fågeln i sig. Med tanke på de kvaliteter som den senmoderna landsbygden förlitar sig på, exempelvis lokala resurser som sociala nätverk och tillit, traditioner, hälsosam fisk och vacker miljö, är det problematiskt att de upplevelser yrkesfiskare och lokalbefolkningen ger uttryck för inte fångas upp. En bedömning av ekonomisk skada bör därför inte enbart studera förändringar av vattenkvalitet och fiskbeståndens utveckling, utan om en sådan bedömning ska ha någon validitet måste en helhetsbild av den samhälleliga aktiviteten i området tas fram, där ekonomiskt värde av till exempel traditionellt nätfiske och närmat, fritidssysslor, turism och hälsofrämjande rekreation beaktas. Det här kräver direkt kommunikation med de som berörs av den specifika frågan.

Det ligger nära till hands att anta att konfliktläget inte lugnar sig förrän de nämnda aspekterna involveras i undantagsprocesser, att lokalbefolkning och fiskare känner sig hörda och att deras irritation och oro tas i beaktande i förvaltningsbeslut. I klimatförändringens tid duggar rapporter om söderifrån invandrande arter tätt, och således finns det all anledning att förbereda miljöförvaltningen på en ökande förändringstakt. En inkluderande och mer holistisk socioekologisk, snarare än bara ekologisk, miljöförvaltning har här en poäng i att erbjuda en möjlighet att i ett tidigt skede fånga upp information om förändringar som sker och på så sätt rikta insatser, till exempel ekologiska undersökningar, till rätt område i rätt tid.