



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Nationell skarvstrategi och åtgärdsplan



Nationell skarvstrategi och åtgärdsplan

Arbetsgruppens förslag 30.10.2019

Till miljöministeriet

Miljöministeriet tillsatte 18 oktober 2018 en arbetsgrupp för att göra upp en strategi och åtgärdssplan för begränsning av skador orsakade av skarv. Arbetsgruppens mandat var att ta fram ett förslag till en nationell skarvstrategi och en åtgärdsplan för genomförande av de mål som läggs fram i strategin.

Till ordförande för arbetsgruppen utsågs överdirektör Risto Timonen från Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland. Efter ordförandebbyte 10 april 2019 sköttes uppdraget av direktör Satu Pääkkönen från Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland. Gruppens sekreterare var expert Roosa Atula från miljöministeriet.

Följande personer utsågs till arbetsgruppen:

Miljöministeriet	Heikki Korpelainen
Jord- och skogsbruksministeriet	Heikki Lehtinen
BirdLife Finland	Teemu Lehtiniemi
Helsingfors universitet, Naturhistoriska centralmuseet	Markus Piha
Centralförbundet för Fiskerihushållning	Jenny Fredrikson
Naturresursinstitutet	Antti Lappalainen
Kristinestads stad	Mila Segervall
Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF ry	Kim Jordas
Finlands Fiskodlarförbund rf	Irja Skytén-Suominen
Finlands naturskyddsförbund rf	Tapani Veistola
Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf	Juha Ojajarju
Finlands miljöcentral	Pekka Rusanen
Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf	Stefan Thölix
NTM-centralen i Södra Österbotten	Vincent Westberg
NTM-centralen i Egentliga Finland	Tapio Aalto
NTM-centralen i Nyland	Ilpo Huolman

Arbetsgruppen har tagit fram en strategi och en åtgärdsplan i enlighet med sitt uppdrag. Till strategin fogas ett kompletterande yttrande. Arbetsgruppen överlämnar strategin och åtgärdsplanen åt miljöministeriet.

Helsingfors 30 oktober 2019

Satu Pääkkönen
ordförande

Heikki Korpelainen/Esko Hyvärinen
miljöministeriet

Tapani Veistola/Antti Halkka
Finlands naturskyddsförbund rf

Heikki Lehtinen
jord- och skogsbruksministeriet

Juha Ojajarju/Marcus Wikström
Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf

Teemu Lehtiniemi/Tero Toivanen
BirdLife Finland

Pekka Rusanen/Markku Mikkola-Roos
Finlands miljöcentral

Markus Piha/Heidi Björklund
Helsingfors universitet, Naturhistoriska
centralmuseet

Stefan Thölix/Mikaela Strömberg-Schalin
Svenska lantbruksproducenternas centralförbund
SLC

Mila Segervall/Paavo Rantala
Kristinestads stad

Vincent Westberg/Leena Rinkineva-Kantola
NTM-centralen i Södra Österbotten

Kim Jordas/Olavi Sahlstén
Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF ry

Tapio Aalto
NTM-centralen i Egentliga Finland

Irja Skytén-Suominen/Mari Virtanen
Finlands Fiskodlarförbund rf

Ilpo Huolman/Kirsi Hellas
NTM-centralen i Nyland

Jenny Fredrikson/Malin Lönnroth
Centralförbundet för Fiskerihushållning

Antti Lappalainen/Lari Veneranta
Naturresursinstitutet

Roosa Atula
sekreterare

Nationell skarvstrategi och åtgärdsplan

Innehåll

Innehåll	4
1 Inledning	6
2 Arbetsgruppens uppdrag och arbete	6
2.1 Uppdrag och arbete	6
2.2 Sammanfattning av samråd	6
3 Lägesbild	9
3.1 Beståndsutveckling och utbredning av skarv i Finland	9
3.1.1 Utveckling av antalet bon placerade i träd	10
3.1.2 Antal skarvkolonier och omfattning av olagliga störningar	10
3.1.3 Framtidsutsikter för skarvbeståndet	11
3.2 Dispenspraxis för skarvar i Finland	12
3.2.1 Bakgrund för reglering och styrning av tillståndshanteringen	12
3.2.2 Problematiken gällande dispenser	14
3.3 Ersättningsystem	14
3.3.1 Europeiska havs- och fiskerifonden	14
3.3.2 Ersättning av skador orsakade av fridlysta arter enligt naturvårdslagen	15
3.4 Effekter av tidigare åtgärder	15
3.4.1 Bakgrund	15
3.4.2 Regionala samarbetsgrupper	16
3.4.3 Dispensförfaranden	18
3.4.4 Anvisningar till sökande samt utveckling av e-tjänster	20
3.4.5 Bättre allmän tillgång till information om relationen mellan skarven och människan	20
3.4.6 Utveckling av ekonomiska styrmedel	20
3.4.7 Fortsatt uppföljning och forskning	20
3.4.8 Utveckling av samarbetet mellan Östersjöländerna	21
3.4.9 Bedömning av åtgärdernas effekter	21
3.4.10 Sammanfattning	21
4 Strategiska mål	23
4.1 Målbild	23
4.2 Strategiska mål	23
5 Åtgärder	25
5.1 Fungerande regional växelverkan mellan olika aktörer och myndigheterna	25

5.2	Enhetliga ramar för regionala åtgärdsplaner och utredningar som stöd för dispensprocessen och den sökande	26
5.3	Bättre och effektivare handläggning av dispenser som ansöks för att förhindra skarvskador	29
5.4	Ett bredare gemensamt informationsunderlag.....	30
5.5	Östersjösamarbete och EU-samarbete samt påverkan.....	31
5.6	Effektivare kommunikation	31
6	Sammanfattning	32
7.	Bilagor	33
	Bilaga 1: Tabell över åtgärder	33
	Bilaga 2: Kompletterande yttrande	33

1 Inledning

Miljöministeriet tillsatte 18 oktober 2018 en arbetsgrupp för att göra upp en strategi och åtgärdsplan för begränsning av skador orsakade av skarv. I Finland fanns 2018 cirka 26 700 häckande skarvpar. Beståndstillväxten har de senaste åren stabiliserats till några procent, vilket innebar en ökning med cirka 700 bon jämfört med läget 2017. År 2018 var antalet kolonier 49, vilket motsvarade genomsnittet för de närmast föregående åren.

Miljöministeriet tillsatte 2015 en arbetsgrupp med uppgiften att ta fram förslag för åtgärder med vilka skarvproblemen kunde minskas på ett hållbart sätt. Gruppen skulle hitta enighet mellan olika parter gällande uppgifterna om skarvbeståndets storlek och tillväxt och om behovet av och metoderna för att begränsa de skador som fåglarna orsakar samt föreslå fortsatta åtgärder. Arbetsgruppen lämnade sin rapport 6 april 2016 och föreslog bland annat att förvaltningsplanen för skarv från 2005 skulle uppdateras enligt behov.

Det syns tecken på att beståndstillväxten håller på att plana ut och åtgärder som rekommenderades av den föregående har genomförts. Trots detta har man upplevt att problem kvarstår i en sådan omfattning att det behövs metoder för att undanröja dem och föregripa ändringar i framtiden.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 2019 ska det utarbetas och genomföras en strategi för att begränsa skarvbeståndet och förebygga skarvskador. Enligt regeringsprogrammet ska dessutom beviljandet av dispenser för jakt på storskarv underlättas.¹

2 Arbetsgruppens uppdrag och arbete

2.1 Uppdrag och arbete

Arbetsgruppens mandat var att ta fram ett förslag till en nationell skarvstrategi och en åtgärdsplan för genomförande av de mål som läggs fram i strategin.

Arbetsgruppen sammanträdde sammanlagt 16 gånger mellan november 2018 och oktober 2019. Det första sammanträdet var ett seminarium i vilket Europeiska kommissionens representant Humberto Delgado Rosa deltog. I samband med möten ordnades också samråd med inlägg från både arbetsgruppens medlemmar och externa experter.

2.2 Sammanfattning av samråd

För de viktigaste aktörerna ordnades ett samrådsmöte 5 februari 2019. På mötet uttalade sig den regionala fiskerimyndigheten Kari Ranta-Aho från NTM-centralen i Egentliga Finland, fiskarorganisationens representant Marina Nyqvist från Österbottens Fiskarförbund, Markus Norrback som studerat dispenspraxis, forskningsinstitutets representant Antti Lappalainen från Naturresursinstitutet och

¹ Regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019, s. 130.

fågelorganisationens representant Teemu Lehtiniemi från BirdLife Finland. På arbetsgruppens sammanträde 26 februari 2019 hördes justitierådet Mika Seppälä från högsta förvaltningsdomstolen.

Den regionala fiskerimyndigheten Kari Ranta-aho framförde att fiskeriförvaltningen – i fråga om de i lagen om fiske fastställda målen – alltid har varit tvungen att använda många olika lagstiftningsmetoder för reglering av fisket. Ranta-aho konstaterade att det i en situation där en naturresurs är föremål för både fisketryck från människan och jakttryck från gråsäl och skarv ofta är den ekologiska, sociala och ekonomiska hållbarheten i det lokala och regionala kommersiella fisket som blir lidande. Enligt Ranta-aho bör även miljöministeriet genom sina anvisningar dra upp modigare riktlinjer för förebyggande åtgärder i regleringen av skarvbeståndet, för att det över huvud taget ska vara möjligt för de lokala samhällena att uppnå målen för hållbar utveckling.

Arbetsgruppen diskuterade utifrån Kari Ranta-ahos inlägg bland annat möjligheten att försnabba beslutsprocessen för dispenser i bestämda områden och i situationer där fiskbestånden kan bli allvarligt hotade. Ranta-aho tog upp ersättningsystemet och gjorde gällande att de nuvarande skarv- och sälersättningarna är otillräckliga.

Marina Nyqvist från Österbottens Fiskarförbund lade fram förslag till åtgärder för att minska olägenheterna. Hon föreslog att 49 § naturvårdslagen ska ändras så att fiskare har rätt att störa och skjuta skarvar i närheten av fångstredskap och i särskilda problemområden där skarvkolonier orsakar synnerligen stora skador på fiskbestånden.

Nyqvist konstaterade att forskarna inte är överens om situationen och ansåg att förvaltningen är delaktig i konflikten. Enligt henne bör tillståndsmyndighetens roll klargöras i de fall där forskningsrön eller forskarnas tolkningar går isär. Arbetsgruppen konstaterade att forskningsinstitutets utlåtande är riktgivande och utgör inget hinder för att andra uppgifter tas i betraktande vid tillståndsprövning. Nyqvist föreslog också att beslutsbefogenheten ska överföras tillbaka till de regionala förvaltningarna med lokal expertis.

Nyqvist framhöll också det nordiska samarbetets roll: hon förespråkade nordiskt samarbete inom förvaltning och forskning samt föreslog införande av ett webbformulär för dispensprocessen som man har i Danmark. Dessutom kunde man ta efter Danmark och upprätta en ny nationell plan för förvaltning av skarvbeståndet.

Markus Norrback redogjorde för fallet Storgrynnan. Han konstaterade att problemen inte är ur världen om man lyckas fördriva skarvarna, utan kolonierna flyttar till nya platser. I diskussionen togs också upp kvaliteten på översättningarna av besluten och problematiken kring fastställande av beslutsdatum.

Antti Lappalainen från Naturresursinstitutet redogjorde för skarvens inverkan på fiskbestånden ur fiskforskningens perspektiv. Lappalainen konstaterade att skarven äter den bytesfisk som är mest tillgänglig och att det i princip finns tillräckligt med fisk även för en stor skarvpopulation utan att fisket blir lidande. Det är väldigt svårt att göra en exakt konsekvensbedömning, men skarvens påverkan syns i bestånden av gös och abborre i Skärgårdshavet.

Teemu Lehtiniemi från BirdLife Finland redogjorde för fågelorganisationens synpunkter. Han påpekade att åtgärderna först borde syfta till att förebygga skador och sedan anpassa sig till fåglarna. Inte förrän därefter ska man ta till att döda fåglar och tillgripa ersättningar. Det största problemet enligt Lehtiniemi är felaktig information, och han konstaterade att myndigheternas uppgift är att dämpa konflikten. Arbetsgruppen diskuterade också skarvens funktion som skydd för andra fågelarter samt användningen av bytet från skarvjakt.

Den 26 februari 2019 redogjorde justitierådet Mika Seppälä från högsta förvaltningsdomstolen för de gränser som fastställs i lagstiftningen samt domstolarnas perspektiv på avvikelser från fågelskydd. Skarven omfattas av EU:s fågeldirektiv, vars utgångspunkt är bevarande av alla fågelarter som förekommer naturligt inom unionens område.

Seppälä konstaterade att man vid dispensprövning ska ta hänsyn till de lokala förhållandena, och eftersom det är fråga om en dispens, ligger bevisbördan på den sökande. Enligt Seppälä kan myndigheten ge hjälp och råd gällande de uppgifter som ska ingå i ansökan. Däremot kan myndigheten inte ta ställning till när tillståndströskeln överskrids.

Utredning av lokala omständigheter kan enligt Seppälä eventuellt underlätta beslutsprövningen i enskilda fall. På samrådsmötet nämndes också möjliga konflikter i artskyddet: hur ska man gå tillväga om skarven hotar någon annan rödlistad art? Seppälä konstaterade att sådana fall måste utredas var för sig.

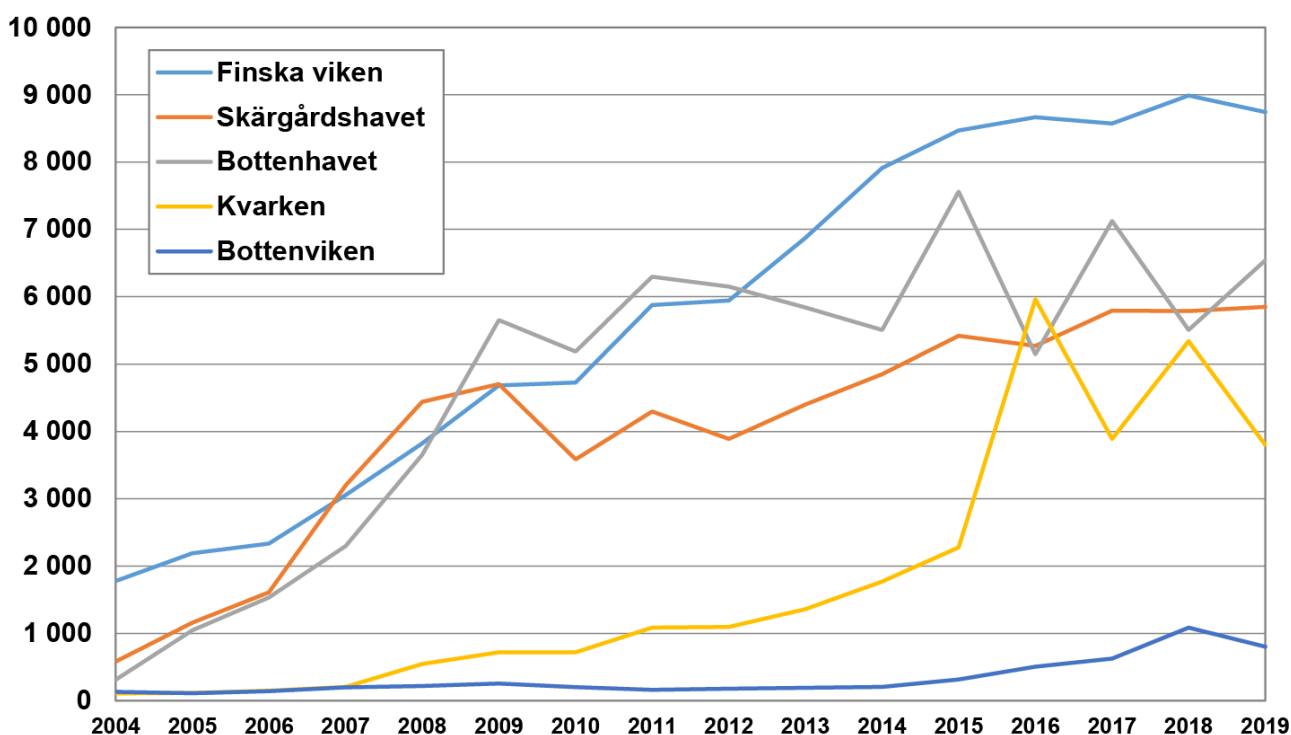
På sitt sammanträde 11 januari 2019 hörde arbetsgruppen Hanne Lohilahti som redogjorde för ersättningssystemet för skador orsakade av arter som skyddats genom naturvårdslagen.

3 Lägesbild

3.1 Beståndsutveckling och utbredning av skarv i Finland

Vid boinventeringar räknades 1 626 skarvbon 2003, cirka 26 700 bon 2018 och 25 735 bon 2019. Arten har sedan 2002 häckat i alla havsområden med undantag för Ålands hav. Efter 2009 har den procentuella beståndsökningen per år planat ut till i genomsnitt 5 procent (-10–+23) åren 2010–2019, visserligen med stor lokal variation. På riksnivå har den häckande populationen varit relativt stabil sedan 2015. Åren 2018 och 2019 var den häckande populationen fördelad på Finska viken (34 %), Skärgårdshavet (22 % resp. 23 %), Bottenhavet (21 % resp. 25 %), Kvarken (20 % resp. 15 %) och Bottenviken (4 % resp. 3 %).

Under perioden 2015–2019 påträffades häckande par på 37 kommuners områden. De stora förändringarna i populationerna i Bottenhavet och Kvarken 2016–2019 var en följd av insatser som genomfördes med dispens (Sastmola 2016, Närpes 2018, Vasa 2018) och utan dispens (Korsholm 2017).



Figur 1: Antal skarvbon enligt havsområde 2004–2019.

Under 2000-talet har skarvkolonier etablerat sig betydligt närmare kusten speciellt i västra Finska viken och i Skärgårdshavet, där avståndet från kolonierna till kusten eller fastlandsholmar (holmar som nås med bil eller förbindelsefärja) har krympt till i genomsnitt en kilometer, jämfört med 4–6 kilometer i början av

2000-talet. Detta har tolkats som en följd av att havsörnen börjat ta skarvar i kolonierna som är belägna i yttre skärgården.² Skarvarnas beteende styrs också av tillgången till föda.³

3.1.1 Utveckling av antalet bon placerade i träd

Sedan 2002 har skarvkolonier också häckat på trädbevuxna holmar och skär. Åren 2015–2019 var i genomsnitt 24 procent av bona placerade i träd (22–27 %). Andelen bon som placeras i träd har under 2010-talet ökat speciellt i Skärgårdshavet och mellersta Finska viken (Borgå). Det beror på att kolonierna har flyttat närmare kusten och eventuellt också på att träden utgör en tryggare häckningsmiljö då havsörnen börjat ta skarvar i yttre skärgården.

Åren 2018 och 2019 var den totala ytan av samtliga häckningslokaler 65 respektive 76 hektar och snittytan var något under en hektar (0,1–4,2 ha). Häckningar i träd omfattade totalt 30 hektar 2019. Trots att kolonierna är till ytan små, sträcker sig deras influensområde flera kilometer från häckningslokalerna.

3.1.2 Antal skarvkolonier och omfattning av olagliga störningar

Åren 2018 och 2019 påträffades 49 respektive 48 skarvkolonier som var belägna på sammanlagt 85 respektive 83 skär eller holmar. Under 2010-talet har det påträffats i genomsnitt 44 skarvkolonier (34–51), det har årligen uppstått i genomsnitt 8 nya kolonier (4–14) och i genomsnitt försvunnit 8 kolonier (5–23) samt uppskattningsvis i genomsnitt 6 kolonier (3–13) har utsatts för lagliga eller olagliga störningar. Ungefär hälften av de genom tiderna kända 118 kolonierna har enligt uppskattningar någon gång utsatts för olagliga störningar, men förföljelsen har avtagit betydligt efter 2010.

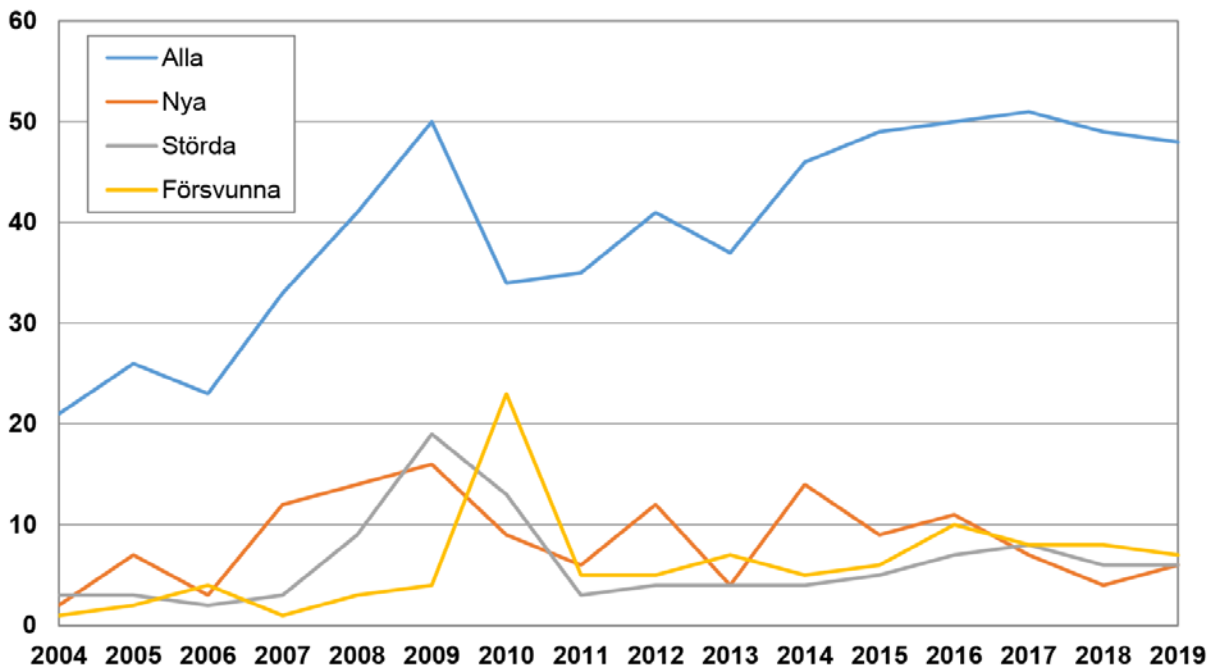
År 2019 fanns 45 procent av kolonierna och häckningsparen på fågelskyddsområden (särskilda skyddsområden i Natura 2000, privata fågelskyddsområden).

² Thomas Bregnballe et al.: Occurrence and behaviour of White-tailed Eagles *Haliaeetus albicilla* in Great Cormorant *Phalacrocorax carbo sinensis* colonies in countries around the Baltic Sea.

³ Utifrån antalet skarvbon (25 735) vid boinventeringen 2019 fanns det cirka 51 500 häckande individer i de finska havsområdena. I och runt skarvkolonierna lever under sommaren också ett stort antal icke-häckande 1–2 år gamla individer. Vid inventeringar med åldersbestämning som gjordes på Hangö fågelstation våren 2019 var dessa icke-häckande ungfåglars andel en tredjedel av alla individer. Enligt en grov uppskattning i förhållande till häckbeståndet är antalet icke-häckande skarvar ungefär detsamma som antalet bon, dvs. cirka 25 700 individer 2019.

Varje år misslyckas en del av häckningarna, medan andra bon kan ha flera flygga ungar. Det genomsnittliga reproduktionstalet är uppskattningsvis cirka 2 ungar per påbörjad häckning, exkl. kullförluster orsakade av havsörn, vilka i en del kolonier kan vara betydande. Varje år drabbas också kolonier av att häckningarna misslyckas (pga. störning från havsörnar eller människor, väderförhållanden), vilket sommaren 2019 omfattade nästan ettusen bon. Det uppskattade antalet flygfärdiga skarvungar är under 50 000 individer. I juli 2019, dvs. före höstflytten, uppgick skarvpopulationen till uppskattningsvis drygt 120 000 individer.

Skarvarna inleder höstflytten redan i slutet av juli och flytten kulminerar i augusti–september. Större flockar kan påträffas lokalt vid kusten ännu i början av oktober. Ringmärkningsfynd visar att skarvar födda i Finland rör sig huvudsakligen i södra Sverige i september och i östra delen av Östersjön i oktober. I november och under vintern är fynden koncentrerade till Centraleuropa. Beroende på isläget återvänder största delen av häckande skarvar till Finland i april.



Figur 2: Antal kolonier samt antal nya, antagligen störda och försvunna kolonier 2004–2019.

3.1.3 Framtidsutsikter för skarvbeståndet⁴

Ökningen av den häckande populationen av skarv har minskat på riksnivå och den procentuella tillväxten har redan i flera år varit liten. Det tyder på att populationen i havsområdena är nära bärförmågan. Populationer i olika havsområden har normalt nått bärförmågan drygt tio år efter första häckningen, och i de flesta områden har populationsökningen stannat av. I Kvarken och Bottenhavet har populationsutvecklingen fluktuerat på ett avvikande sätt på grund av två dispenser för att avhysa en stor skarvkoloni i Sastmola 2016. Fåglarna från denna koloni flyttade huvudsakligen till Närpes, Korsholm, Vasa och Björneborg, i vilka den sammanlagda ökningen (4 300) var något större än antalet bon i Sastmola (4 100) 2015. En annan dispens för att avhysa en skarvkoloni verkställdes i Närpes 2018 (2 600 bon 2017), vilket verkar ha orsakat en populationsökning i åtminstone Vörå och Kristinestad samt sannolikt också i Korsholm. Dessutom gav åtgärder som utfördes i Korsholm utan tillstånd upphov till regional fluktuering i populationsutvecklingen. Den fåtaliga populationen i Bottenviken har ökat kraftigt de senaste åren. Dessutom har det observerats häckningsförsök i insjöområden.

⁴ Webbplatsen för uppföljningen av skarv finns på https://www.ymparisto.fi/sv-FI/Natur/Arter/Uppfoljning_av_arter/Uppfoljningen_av_skarv

3.2 Dispenspraxis för skarvar i Finland

Handläggningen av dispenser för skarvar och andra fridlysta fåglar sköts sedan 2015 centraliserat av NTM-centralen i Egentliga Finland. Per 18 oktober 2019 hade centralen behandlat 33 dispensansökningar gällande skarvar och i 22 fall (67 %) beviljat dispens. Fyra dispensbeslut har hänskjutits till domstolsbehandling. Innan handläggningen centraliserades hade NTM-centralerna gett 45 positiva dispensbeslut på 68 ansökningar (66 %). Siffrorna är inte direkt jämförbara som indikatorer för utvecklingen, eftersom beslutsområdena är större i dag och antalet ansökningar beror också på dispensernas giltighetstid. De dispenser som beviljats de senaste åren gäller högst 4–5 år. Den förväntade handläggningstiden är tre månader, men hur länge handläggningen tar beror alltid på bland annat om det behövs ytterligare utredningar och när utlåtanden fås. Åren 2016–2017 samlades ansökningarna av olika orsaker på hög så att handläggningstiden i några fall blev exceptionellt lång, upp till 18 månader. Ett klagomål över de långa handläggningstiderna lämnades till justitiekanslersämbetet i slutet av 2017 och ärendet avgjordes i slutet av augusti 2018. Handläggningstiden för de tio skarvbeslut som fattats 2018–2019, dvs. efter klagomålet, har varit i genomsnitt 3,5 månader. Den längsta handläggningstiden var cirka 7 månader (sökandens svar på begäran om att bli hörd försenades ungefär en månad) och den kortaste 6 dagar.

Dispensansökningarna har gällt NTM-centralen i Egentliga Finlands och NTM-centralen i Södra Österbottens områden, med undantag för en ansökan gällande NTM-centralen i Nylands område. Utöver för forskning har dispenser främst beviljats med anledning av skador på fiskbeståndet och fisket, samt för att förebygga allvarliga skador på skog. Det är möjligt att skador på vatten har ingått i konsekvensbedömningen vid de ovan nämnda ansökningarna. Dispens har också beviljats för att förstöra bon, skjuta fåglar och behandla ägg. I vissa fall har dispensen beviljats begränsad till ett visst område eller vissa åtgärder. Sådana begränsningar har varit till exempel att exkludera viktiga fågelområden från skarvstörningsområden, att tillåta skjutning under sjöfågeljaksäsongen till närheten av fångstredskap (200 m), att begränsa antalet fåglar som får skjutas eller att begränsa behandling av ägg. Tillståndsmyndigheten har vid handläggningen använt sig av de senaste forskningsrönen om bland annat skarvars näringsintag och har vid flera tillfällen begärt utlåtanden från Naturresursinstitutet och Finlands miljöcentral. Utifrån utlåtanden och forskningsrön har dispenser beviljats med anledning av påverkan på fiskbestånden, i praktiken på abborre och gös samt i Malax även på sik.

3.2.1 Bakgrund för reglering och styrning av tillståndshanteringen

I enlighet med bestämmelserna i artikel 5 i fågeldirektivet omfattas mellanskarven av fridlysningsstadgandena i 39 § i naturvårdslagen. Enligt stadgandena är det bland annat förbjudet att avsiktligt döda eller fånga individer som hör till den fridlysta arten, störa dem under förökningstiden och förstöra deras bon.

Medlemsstaterna får medge undantag från förbuden på de grunder som anges i artikel 9 i fågeldirektivet. Det generella villkoret för undantagen är att de inte får äventyra direktivets målsättning att bevara livskraftiga fågelpopulationer. Ett annat kriterium är att det inte finns någon annan lämplig lösning.

Enligt artikel 9.1 får medlemsstaterna medge undantag till bestämmelserna 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.

Då undantag medges ska medlemsstaten också följa de formkrav som fastställs i artikel 9.2. Formkraven gäller bland annat vilka arter som berörs av undantagen, vilka medel eller metoder som används samt för vilka tider och områden undantagen får tillåtas. Medlemsstaterna ska varje år lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av denna artikel.

Utöver bestämmelserna ska domstolars avgöranden beaktas vid dispensprövningen. Dessutom har kommissionen utarbetat en vägledning om undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet 2013⁵. Dispensprövningen utgår också från miljöministeriets anvisningsbrev från 2016 och skarvarbetsgruppens rapport från 2016. Processerna och perspektiven gällande dispenser fastställs i förvaltningslagen. I naturvårdslagen ingår särskilda bestämmelser om lokala natur- och miljövårdsorganisationers besvärsmätt. Huvudregeln är fridlysning, och ansökan utgör ingen grund för en särskild rättighet eller särskilt intresse för att den sökande ska beviljas dispens.

Enligt de allmänna principerna i kommissionens vägledning om undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet (2013) räcker det inte med förekomst av skarv för att man ska kunna dra slutsatsen att det uppstått allvarlig skada, utan varje fall ska bedömas och prövas separat. Syftet med att medge undantag ska vara att förhindra framtida skador och det ska vara fråga om allvarlig skada. Bestämmelserna i det ovan nämnda fågeldirektivet innebär också i princip att man i viss utsträckning ska tolerera eventuella skador som orsakas av fridlysta fåglar. Enligt forskningsrön och expertutlåtanden är inte heller alla skador allvarliga även om de upplevs som sådana. Bedömningen av allvarlig skada kan också basera sig på expertutlåtande, men även det ska argumenteras med fakta.

Av finländska domstolars sammanlagt 20 avgöranden gällande skarvar har ett fattats av högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och de övriga av förvaltningsdomstolar. Av de beslut som fattats efter centraliseringen har 6 stycken (3 positiva och 3 negativa beslut) överklagats hos förvaltningsdomstolen. Domstolsavgörandena har påverkat och konsoliderat kraven på bedömningen av skadorna. I sina avgöranden har domstolarna tagit ställning till behovet av samråd vid dispensbeslut, omfattningen av besvärsmätten, beslutets omedelbara verkställighet samt eventuellt jäv på grund av föredragandens fritidsintressen. Sammanfattningsvis har domstolarna antingen bedömt att dispensen förvägrats på laglig grund eller en beviljad dispens har senast av HFD ansetts strida mot lagen. De enda två dispenser som inte har upphävts gäller dispenser som beviljats efter centraliseringen till NTM-centralen i Egentliga Finland. I bägge fallen hade NTM-centralen begränsat de åtgärder för vilka dispens ansöktes. I det ena fallet ansåg förvaltningsdomstolen, i motsats till NTM-centralens ursprungliga beslut, att beslutet skulle verkställas omedelbart.

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/guidance_cormorants.pdf

3.2.2 Problematiken gällande dispenser

Jämfört med dispensers för andra fåglar är handläggningen av skarvdispenser mycket belastande och krävande. Per februari 2018 hade NTM-centralen i Egentliga Finland i enlighet med centraliseringsuppdraget fattat 521 dispensbeslut av vilka 20 gällde skarv. Skarvdispenserna har gett upphov till ungefär lika många överklaganden som de övriga dispenserna sammanlagt och åtgången av arbetstid är flera gånger större än på andra dispenser eller arter. Genom att kaja från och med början av 2018 inte längre är en rödlistad art kommer antalet dispenser som handläggs vid NTM-centralen i Egentliga Finland att minska betydligt.

Det finns flera orsaker till att dispensererna för skarv är arbetskrävande och problematiska. Ansökningarna behöver ofta kompletteras eftersom sökanden inte har inkluderat åtgärdens konsekvenser för det övriga fågellivet eller inte har beaktat konsekvenserna i tillräcklig omfattning. Omfattande skarvstörning på våren kan störa häckningen för andra fåglar i området, vilket måste beaktas vid bedömningen av åtgärderna. Likaså kan det hända att det saknas en tillräckligt utförlig beskrivning av hur många och hur omfattande besök på området det behövs för behandling av ägg, eller att den föreslagna åtgärden inte lämpar sig för bon placerade i träd. I ansökningar för större områden har den sökande inte alltid kunna rikta in åtgärderna rätt eller identifierat de mest kritiska områdena med tanke på skadebekämpning i förhållande till de övriga konsekvenserna. Ofta beskrivs konsekvenserna som vidsträckta, trots att forskningsrön och expertutlåtanden inte stödjer detta.

Att utreda förutsättningarna för dispensen kan ta tid, då tolkningen av konsekvenserna bygger på olika uppgifter som dels är motstridiga och situationsbundna, dels uppdateras hela tiden. Expertutlåtanden ger inte heller alltid ett entydigt svar som tillfredsställer alla parter. Dessutom framgår det inte alltid av ansökningen om den föreslagna åtgärden är proportionerlig och ändamålsenlig med tanke på att förhindra skadan. Detta kan delvis ha medfört att det har lämnats in överlappande ansökningar för ett och samma område. På grund av kriterierna för dispenser och problematiken kring skarvarnas påverkan anser även de sökande att dispensprocessen är arbetskrävande och att det är svårt att utverka dispens.

Myndigheternas arbete i anslutning till skarv omfattar också mycket annat än dispenshandläggning, som rådgivning och begäran om utredningar och material. Skarven är föremål för stort intresse, inte minst hos lokala medier. Ibland räcker det med uppgift om en inlämnad dispensansökan för att tidningar ska börja ta kontakt, och frågans konfliktfyllda karaktär upprätthåller skriverier och medieintresse. Medieinläggen innehåller ofta såväl sakfel gällande dispenser som extrema motsättningar. Med tanke på att många fall hänskjuts till domstol spelar denna kommunikation och kundbetjäning en viktig roll i de arbetsuppgifter som hänförs till skarv.

3.3 Ersättningssystem

3.3.1 Europeiska havs- och fiskerifonden

Det är möjligt att få kompensation från Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) för fångstskador orsakade av storskarvar och sälar. Kompensationssystemet ingår i EHFF:s operativa program för Finland 2014–2020. Nivån på kompensationen fastställs i sista hand av Europeiska kommissionen då den godkänner programmet.

Inom ramen för det operativa programmet kan fiskare få kompensation för fångstskador orsakade av sälar och skarvar räknat enligt värdet på fångsten. Naturresursinstitutet beräknar skadornas omfattning utifrån

uppgifter från yrkesfiskarna. Kompensationsbeloppet är högst 7 000 euro per år och kan betalas till fiskare vars omsättning för de tre föregående räkenskapsåren är över 10 000 euro. Av den beräknade kompensationsen på 15 procent utgör kompensation för sälkskador 13 procent och kompensation för skarvskador 2 procent. Systemet gäller inte fiske med not eller trål eller vattenbruk.

Skadeåren 2015 och 2016 var snittbeloppet för kompensationer för sälkskador och skarvskador 3 500 euro per fiskare.

3.3.2 Ersättning av skador orsakade av fridlysta arter enligt naturvårdslagen

Staten har sedan tidiga 1990-talet betalt ersättningar för skador orsakade av arter som är fridlysta med stöd av naturvårdslagen. Ersättningarna fastställs enligt miljöministeriets beslut om bidrag för att ersätta skador förorsakade av fridlysta sällsynta djur (1626/1991, ändrat genom 838/2010).

Enligt 1 § i miljöministeriets beslut beviljas bidrag inom ramen för statsbudgeten för att ersätta skador som orsakats jordbruket, skogsbruket eller fiskerinäringen samt för skador på byggnader. Största delen av ersättningarna har betalats till jordbruket för skador orsakade av gäss, tranor och kajor.

En arbetsgrupp tillsatt av miljöministeriet för utvärdering av utvecklingen av ersättningssystemet lämnade sitt förslag till ministeriet 28 maj 2019. Gruppen föreslår att bestämmelser om ersättning av skador ska utfärdas genom lag och på så sätt göra systemet tydligare och fastställa myndigheternas uppgifter. Enligt förslaget ska metoderna för förebyggande av skador och därtill hörande statsbidrag utvecklas. Gruppen föreslår att bidragen fortsättningsvis ska beviljas efter prövning och att de ska betalas ur statsbudgeten inom ramen för årliga anslag.

3.4 Effekter av tidigare åtgärder

3.4.1 Bakgrund

Miljöministeriet tillsatte en arbetsgrupp med mandattiden 11 november 2015–15 mars 2016 för att ta fram förslag för åtgärder med vilka skarvproblemen kunde minskas på ett hållbart sätt. Arbetsgruppen skulle hitta enighet mellan olika parter gällande uppgifterna om skarvbeståndets storlek och tillväxt och om behovet av och metoderna för att begränsa de skador som fåglarna orsakar samt föreslå fortsatta åtgärder. Arbetsgruppen lämnade sin rapport 6 april 2016⁶.

Arbetsgruppen föreslog 1) regionala samarbetsgrupper, 2) flexiblare dispensprocesser, 3) bättre anvisningar till sökande och e-tjänster, 4) bättre tillgång till information om förhållandet mellan skarven och människan, 5) bättre ekonomiska styrmedel, 6) fortsatt uppföljning och forskning, 7) mer samarbete mellan Östersjöländerna och 8) bedömning av åtgärdernas effekter. Ministeriet har styrt och följt upp genomförandet av de föreslagna åtgärderna samt bedömt behovet av ytterligare åtgärder.

⁶ [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta/Merimetsotyoryhman_raportti_642016\(38762\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta/Merimetsotyoryhman_raportti_642016(38762))

3.4.2 Regionala samarbetsgrupper

I enlighet med skarvarbetsgruppens förslag gav miljöministeriet i maj 2016 ett anvisningsbrev i vilket NTM-centralerna i kustregionen uppmanades att i sina verksamhetsområden på ett sätt som motsvarar de förekommande behoven sammankalla relevanta instanser för att behandla de problem som förekommer i regionen i förhållande till skarvar. Grupperna har enligt brevet som mål att förbättra växelverkan och informationsutbytet mellan olika intressegrupper. Gruppernas uppgift är att med stöd av expertkunskap och kännedom av lokala förhållanden hålla sig informerad om utvecklingen av skarvsbeståndet i sin region och identifiera eventuella problemområden och problemsituationer i anknytning med arten samt ta fram lösningar som är lämpliga för regionen. Informationen som grupperna tar fram används bland annat som stöd för myndigheternas beslutsfattande vid handläggningen av dispensansökningar.

Grupperna är redan verksamma inom NTM-centralerna i Norra Österbotten, Österbotten och Mellersta Österbotten, Egentliga Finland och Nyland. NTM-centralen i Sydöstra Finland är beredd att inrätta en grupp vid behov.

Regionala skarvarbetsgruppen i Norra Österbotten

Inga allvarliga problemsituationer har uppdagats på NTM-centralen i Norra Österbottens område. Uppföljningen av det häckande skarvbeståndet i Bottenviken verkställs i samarbete med Finlands miljöcentral genom årliga räkningar. År 2017 gjordes en enkät om fångstskador orsakade av skarv bland kommersiella fiskare av grupp I. Enkätresultaten redovisas i en rapport. Arbetsgruppen byggde på sina kunskaper om skarven med en föreläsning om verksamheten på NTM-centralen i Södra Österbottens område. Föreläsare 22 februari 2018 var Vincent Westberg. Arbetsgruppen har föreslagit en utredning av hur störning av häckkolonier påverkar vart kolonierna flyttar. Arbetsgruppen har genom de organisationer som är representerade i gruppen uppmanat aktörer att utveckla fångstredskap som håller kvar fiskarna utan att skarvarna kommer åt dem. Aktörer har också uppmanats att tänka ut andra metoder för att lindra eller förebygga skador.

Skarvsamarbetsgruppen i Österbotten och Mellersta Österbotten

Samarbetsgruppen består av representanter för 28 organisationer från myndigheter till fiskeområden, medborgarorganisationer och delägarlag. Arbetsgruppen har organiserat sin verksamhet genom undergrupper för specifika frågor. Grupperna har bland annat berett och samlat in material för dispensförfarandet (grupperna för fiske och fiskbestånd samt rekreation och boende).

Skarven är ett tema som fortfarande väcker mycket debatt i Österbotten och Mellersta Österbotten. Arbetsgruppen har ändå lyckats samla olika intresseparter till diskussion runt samma bord, vilket ses som ett resultat. I gruppen har diskussionstonen varit relativt sansad jämfört med den omgivande debatten. Arbete i mindre grupper har dessutom visat sig vara en lyckad lösning. I de mindre grupperna har man kunnat ha konstruktiva diskussioner trots oenigheterna. Den information som arbetsgrupperna samlat in och som kan användas bland annat i dispensprocessen har också setts som nyttig.

Samarbetsgruppen har tagit fram en åtgärdsplan för skarv i Österbottens kustområden⁷ som överräcktes till miljöministeriet 22 november 2017. I rapporten beskrivs bland annat nuläget för skavbeståndet i området, de skador som skarvarna orsakar, förutsättningarna för beviljande av dispenser samt förslag till åtgärder. Dessutom ges exempel på konfliktområden samt utvecklingsförslag. I rapporten föreslås bland annat att den regionala stammen ska reduceras till cirka 25 procent av 2016 års nivå, vilket motsvarar den häckande stammen 2014. Gruppen var inte enig om rapporten och rekommendationerna.

Regionala skarvarbetsgruppen i Egentliga Finland

Den regionala skarvarbetsgruppen i Egentliga Finland består av sammanlagt 16 aktörer med bred representation för de berörda parterna. Gruppen har gått igenom åtgärder som redan har vidtagits för att förebygga och reducera skarvskador.

Gruppen har diskuterat de senaste motstridiga forskningsrönen och hur de kan användas vid dispensprövningen för att bevisa allvarlig skada. Informationsutbyte har i själva verket upplevts som gruppens viktigaste uppgift. Gruppen vill också främja kommunikationen om frågan och bidra till att lösa lokala konflikter. Andra viktiga uppgifter är att inhämta och sprida tillförlitliga forskningsrön, speciellt om de lokala förhållandena. Därför har gruppen på sina sammanträden haft hört flera experters inlägg om skarvbeståndet i regionen och om skarvarnas påverkan på bland annat fisken, vattnen och växtligheten, sammanfattningar om dispensituationen samt lokala exempel på hanteringen av skarvarna.

Diskussionerna har också tangerat bland annat skarvpopulationens storlek både i hela landet och i regionen, och gruppen har diskuterat möjligheterna att å ena sidan styra skarvkolonierna i regionen till områden där de inte orsakar så stor skada och å andra sidan styra dem bort från områden där de potentiellt kan orsaka stora skador. För denna beståndshantering – och för dispenshandläggningen – behövs exaktare data om var de viktigaste fiskeområdena, fiskens förökningsområden och skarvens födoområden är belägna samt till exempel data från satellitspårning om vart skarvarna flyttar sig om de blir störda eller häckningen misslyckas. Arbetsgruppen har tagit del av NTM-centralen i Egentliga Finlands utkast till anvisning om att ansöka om dispens enligt 49 § i naturvårdslagen. Anvisningen ska underlätta både beredningen och handläggningen av ansökan.

Regionala skarvarbetsgruppen i Nyland

Skarvarbetsgruppen i Nyland har 18 medlemmar som representerar fiskare, fiskeområden och fiskeföreningar, forskare, naturskydds- och naturvårdsorganisationer och myndigheter. Finlands miljöcentral och Naturresursinstitutet har agerat som experter och redogjort för forskning på gruppens sammanträden. Gruppen har också hört en konfliktexpert. Även tillståndsmyndighetens perspektiv vid handläggningen av tillstånd har diskuterats i gruppen.

Enligt samarbetsgruppen saknas det framfört allt forskningsrön om skarvens eventuella påverkan på de lokala fiskbestånden i Finska viken. Utifrån arbetsgruppens diskussioner startade Yrkehögskolan Novia med stöd av Södra Finlands fiskeaktionsgrupp hösten 2018 forskningen ”Storskarvens lokala effekter på fiskstammarna i Finska viken”. Studien ska ge nya forskningsdata om skarvens biologi, speciellt om fåglarnas förflyttningar och jaktbeteende samt deras påverkan på fiskbestånden och fiskfångsterna. Forskarna fäster GPS-sändare på skarvar som häckar på NTM-centralen i Nylands och NTM-centralen i

⁷ https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/146311/Raportteja_61_2017.pdf?sequence=5

Sydöstra Finlands områden. Åren 2017 och 2018 mottog NTM-centralen i Egentliga Finland dispensansökningar från Nyland endast för forskningssyfte.

Skarvläget i sydöstra Finland

NTM-centralen i Sydöstra Finland har tills vidare inte ansett det vara nödvändigt att inrätta en regional arbetsgrupp. År 2018 fanns det enligt Finlands miljöcentralers uppföljningsdata i sydöstra Finland sju skarvkolonier med sammanlagt 2 231 bon. Största delen av dem fanns inom Östra Finska vikens nationalpark, främst i gränzonen. Beståndsutvecklingen har varit relativt stabil de senaste åren.

Skarvproblematiken har inte varit speciellt aktuell i kustkommunerna i Kymmenedalen på grund av de största koloniernas avlägsna läge. Skarvar har förekommit allmänt i de östra havsområdena sedan 1990-talet. NTM-centralen i Sydöstra Finland har kontaktats endast ett fåtal gånger i frågor gällande skarvar. NTM-centralen följer läget i samband med de normala kontakterna med kustkommunerna och andra intresseparter. Beslut om att inrätta en arbetsgrupp kan fattas om läget förändras väsentligt.

Sammanfattning av de regionala samarbetsgruppernas verksamhet

Skarvsamarbetsgrupperna i kustregionerna har haft varierande mötesaktivitet, men i samtliga områden har man insett betydelsen av samarbete och organiserat sig på ett ändamålsenligt sätt. Erfarenheterna har visat att arbetsgrupperna behövs och att de spelar en viktig roll speciellt i att främja dialogen mellan olika berörda parter, förmedla information och identifiera informationsbehov. Det är emellertid klart att arbetsgrupperna inte ännu har kunnat bidra till att reducera problemen i någon större utsträckning.

Omständigheterna varierar beroende på region, och för närvarande verkar de största konflikterna förekomma i Österbotten där skarvbeståndet har ökat snabbast de senaste åren. Även där ses arbetsgruppernas insatser som ett steg i rätt riktning, genom att samarbetsgruppen har åstadkommit en saklig dialog mellan olika intresseparter.

3.4.3 Dispensförfaranden

Nationella skarvarbetsgruppen påtalade i sin slutrapport behovet av att göra dispensförfarandena mer flexibla. Enligt arbetsgruppen behövde miljöministeriets anvisningsbrev om beviljande av undantag för skarv ses över och kompletteras gällande tolkningen av kriterierna för dispens. *Anvisningsbrevet uppdaterades i maj 2016 (YM6/5713/2016)*. I brevet redogjorde ministeriet bland annat för omständigheter och åtgärder som är tillåtna utan dispens samt förtydligade tolkningen av grunderna för undantag från fågeldirektivet – som folkhälsoskäl, allvarlig skada på fiske, skada på skogar eller vattendrag och skydd av flora och fauna – i fråga om dispenser för skarv.

Läget före centralisering av tillståndsmyndighetens uppgifter

Åren 2001–2014 lämnades 68 dispensansökningar av vilka två tredjedelar fick positivt besked. Under nämnda period beslutade varje NTM-central om dispenserna för sitt område. I de flesta fall beviljades dispens för forskning, och en dryg fjärdedel av dispenserna beviljades för att förhindra allvarlig skada på fisket. Över en tredjedel av avgörandena överklagades hos förvaltningsdomstolen. I 13 avgöranden av de

positiva besked som överklagades, ansågs redogörelsen för allvarlig skada ha varit otillräcklig. Dispenshandläggningen preciserades 2012 på basis av förvaltningsdomstolarnas avgöranden.

Läget efter centralisering av tillståndsmyndighetens uppgifter

Handläggningen av alla dispenser för fridlysta fåglar enligt naturvårdslagen sker sedan början av 2015 centraliserat på NTM-centralen i Egentliga Finland. Flest dispenser har beviljats för skador på fisket, men skador på trädbestånd och vattendrag i anslutning till fastigheter eller bostäder har också angetts som grund för ansökan. En mer detaljerad beskrivning av nuläget för handläggningen av dispenser finns i avsnitt 3.2.

De positiva dispensbesluten har inte alltid givits helt enligt ansökningarna, utan tillståndsmyndigheten har prövat beslutet utifrån bland annat den geografiska avgränsningen av åtgärden, konsekvenserna för övriga häckande fåglar i samband med åtgärder på våren och antalet fåglar som får skjutas på hösten. De dispenser som beviljats på grund av skador på fisket har i regel beviljats för ett mindre område än i ansökan, eftersom det i regel inte har beviljats tillstånd för skarvstörning inom naturskyddsområden eller Natura 2000-områden eller eftersom den allvarliga skada eller risken för allvarlig skada som angetts i ansökan har ansetts gälla endast en del av området enligt ansökan.

Tillståndsmyndigheten har såvitt möjligt använt senaste forskningsdata om bland annat skarvarnas näringsintag. Myndigheten har också begärt utlåtanden och tilläggsinformation från Naturresursinstitutet och/eller Finlands miljöcentral. Motstridigheterna i forskningsrönen, speciellt gällande skarvarnas påverkan på fisket, och i utlåtandena från olika instanser har försämrat uppgifternas användbarhet vid tillståndsprövningen. Avsaknaden av lokala studier i skarvarnas näringsintag försvårar ofta påvisandet av lokala skarvskador.

Tillståndsprövningen har skett enligt miljöministeriets anvisningsbrev. Enligt brevet ska man bland annat beakta andra Östersjöländers erfarenheter och praxis samt i bekräftade problemområden också beakta den allmänna forskningsinformationen om skarvens näringsvanor. Enligt anvisningen bör grunden för undantag som bygger på allvarlig skada för fiskevattnet tolkas brett så att den allmänt taget kan omfatta ekonomiska skador på fiskerieringen. Ur tillståndsmyndighetens perspektiv har det visat sig vara särskilt problematiskt att fastställa de särskilda problemområdena. Det är också svårt att bedöma i vilken grad utländska studier är tillämpliga i Finland.

Utredning av fakta och utverkande av expertutlåtanden har i vissa fall lett till att handläggningstiderna har blivit oskäligt långa. Utöver dispensansökningarna för skarv handlägger myndigheten också otaliga dispensansökningar för andra fågelarter. Myndigheten kan varken påverka antalet ansökningar eller det faktum att ansökningarna hopas strax före fåglarnas häckningstid. En tilltagande del av tillståndsmyndighetens tid går också åt till att delta i den offentliga debatten.

Parterna är tillsvidare inte eniga om huruvida dispensprocessen har blivit smidigare, trots framstegen i handläggningen av tillstånden, ökningen i antalet positiva dispensbesked och minskningen i antalet dispenser som förkastats efter att de överklagats. Många sökande betraktar inte heller en dispens som beviljats för ett mindre område än i ansökan som ett positivt besked, utan anser att dispensen begränsar tillräckligt effektiva åtgärder. Vidare har det framförts kritik om att det i dispensbesluten inte har tagits tillräcklig hänsyn till rekommendationerna i ministeriets anvisningsbrev, till exempel gällande påvisande av allvarlig skada på fiskevattnet. Dialogen mellan de sökande och myndigheterna om kriterierna och grunderna för besluten bör förbättras ytterligare.

3.4.4 Anvisningar till sökande samt utveckling av e-tjänster

Den nationella arbetsgruppen föreslog i sin rapport att det på miljöförvaltningens webbplats bör läggas ut enkla och tydliga anvisningar för sökande av dispens för skarv. Av anvisningarna ska framgå på vilka grunder dispens kan beviljas och vilka uppgifter som ska ingå i ansökan. Arbetsgruppen föreslog också ibruktage av ett elektroniskt ansökningsformulär med integrerad karta.

På miljöförvaltningens gemensamma webbtjänst (miljo.fi) finns kortfattade anvisningar om att ansöka om tillstånd. Tillgången till förhandsinformation om dispensförfaranden samt kraven på och grunderna för ansökningarna bör förbättras. Detta skulle underlätta handläggningen av ansökningarna.

Ett e-formulär för ansökningar om undantag i fråga om fåglar har tagits i bruk. Tillsviare har inga ansökningar för dispens för skarv lämnats på formuläret. Gällande andra ansökningar om undantag har e-formuläret enligt tillståndsmyndigheten i viss mån underlättat tillståndsprocessen, men formuläret har också kritiserats. E-formuläret ska ingå i förvaltningens tjänster, men de sökande får självfallet upprätta sin ansökan på det sätt de föredrar.

3.4.5 Bättre allmän tillgång till information om relationen mellan skarven och människan

I enlighet med den nationella skarvarbetsgruppens förslag har Finlands miljöcentral arbetat för att utveckla webbsidorna om uppföljningen av skarv inom ramen för de tillgängliga resurserna. Man har samlat central och aktuell information om skarvbeståndets utveckling och skarvarnas påverkan på fiskbestånden samt om metoder för att förhindra skador. På sidorna finns länkar till motsvarande webbplatser, som Cormorant Platform som upprätthålls av EU-kommissionen och Cormorant Research Group som upprätthålls av Wetlands International inom Internationella naturvårdsunionen.

Tillståndsbeslut har tillsvidare inte samlats på webbplatsen. Det är naturligt att den behöriga myndigheten informerar om dem. NTM-centralen i Egentliga Finland har som praxis att i anslutning till kungörelserna av besluten även lägga ut beslutet på sin webbplats.

3.4.6 Utveckling av ekonomiska styrmedel

Enligt arbetsgruppens förslag bör det utredas och utarbetas ett system för ersättning av kostnader för skador och förebyggande av skador. Miljöministeriet har utifrån en förstudie från 2017 inlett ett projekt för utveckling av förebyggande och ersättning av skador orsakade av fridlysta arter. Projektets mandattid gick ut i mars 2019, och styrgruppen lämnade ett förslag till grunderna och förfarandena för ersättningar av skador samt lagstiftningsriktlinjer och genomförandealternativ. Från Europeiska havs- och fiskerifonden har beviljats kompensationer för fångstskador orsakade av sälar och skarvar.

3.4.7 Fortsatt uppföljning och forskning

Information om skarvarnas beståndsutveckling och utbredning samt om fiskbestånden är relevanta för hållbar hantering av interaktionen mellan skarvarna och människan.

Uppföljningen av skarvens beståndsutveckling har skett på en nivå som möjliggör täckande lägesanalyser av det häckande beståndets storlek och spridning samt de årliga förändringarna i dessa per havsområde. Dessvärre ger inte uppföljningen av beståndsutvecklingen och konsekvenserna av vissa dispenser tillräcklig information för effektivare konflikthantering och smidigare tillståndprocesser.

Det behövs fortsatta åtgärder för att trygga uppföljningen och forskningen samt utveckla uppföljningen av konsekvenserna och effekterna av åtgärderna för att förhindra allvarliga skador. Dessutom behövs det lokal information om problemsituationer och åtgärders effekter.

3.4.8 Utveckling av samarbetet mellan Östersjöländerna

Samarbete inom EU och mellan Östersjöländerna har förekommit så länge skarvkonflikten pågått. Som underlag för skarvarbetsgruppens arbete kartlade man dispensförfarandena i Östersjöländerna och på Åland samt hörde både finländska och utländska experter. Bilden av läget i Östersjöområdet är därmed mycket heltäckande. Dessutom håller experter normalt kontakt bland annat i anslutning till seminarier på ämnesområdet.

Det finns gott om utländska studier och andra utredningar om skarvar, men de har inte samlats på någon specifik webbplats. På skarvuppföljningens webbsida finns länkar till utländska webbplatser (EU Cormorant Platform, Cormorant Research Group och Helcom).

Redan på symposiet som Finland arrangerade 2009 för att diskutera skarvarna i Östersjöområdet föreslogs att samarbetet skulle organiseras inom Helcom. Förslaget väckte inte tillräckligt gensvar hos de andra länderna. Trots att det behövs fortsatt samarbete med experter och myndigheter i de andra länderna för spridning av erfarenheter, information och bästa praxis har det med de tillgängliga resurserna inte varit möjligt att vidta särskilda åtgärder för att fördjupa sådant samarbete.

3.4.9 Bedömning av åtgärdernas effekter

Ministeriet har utifrån en övergripande bedömning av situationen konstaterat att det fortfarande finns problem och beslutat att utse en expertgrupp för framtagning av en nationell strategi och åtgärdsplan för begränsning av skarvskador.

3.4.10 Sammanfattning

Utfallet av den nationella arbetsgruppens förslag kan sammanfattas som följer: 1) Det har inrättats regionala arbetsgrupper enligt de lokala omständigheterna och grupperna har inlett sitt arbete. 2) Det har gjorts framsteg i att göra handläggningen av dispenser smidigare, trots att bred enighet om handläggningen saknas. 3) Ett e-formulär har tagits i bruk för att utveckla e-tjänsterna, men det behövs fortfarande lättillgänglig förhandsinformation om undantagsförfaranden. 4) Finlands miljöcentral har arbetat för att förbättra tillgången till information genom att utveckla webbsidorna om uppföljningen av skarv. 5) I fråga om utveckling av ekonomiska styrmedel gjorde miljöministeriet en utredning om utveckling av förfaranden

för förhindrande och ersättning av skador orsakade av fridlysta arter. 6) Utvecklingen har skarvbeståndet har följts upp, men uppföljningen bör utvecklas vidare. 7) Samarbetet mellan Östersjöstaterna fortsätter men det är inte möjligt att vidta ytterligare åtgärder med de nuvarande resurserna. 8) Ministeriet har utifrån en övergripande bedömning av situationen konstaterat att det fortfarande finns problem och beslutat att utse en expertgrupp för framtagning av en nationell strategi och åtgärdssplan för begränsning av skarvskador.

4 Strategiska mål

4.1 Målbild

Målbilden är en socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar samexistens med skarven så att artens gynnsamma skyddsnivå bibehålls⁸ och skarvskadorna reduceras speciellt för fiskenäringen. Syftet med åtgärdsplanen är att etablera ramarna för en gemensam syn på möjliga lösningar.

4.2 Strategiska mål

1. Fungerande regional växelverkan mellan olika aktörer och myndigheterna

Det krävs ett regionalt perspektiv för att det ska vara möjligt att på ett organiserat och systematiskt sätt ta itu med skarvproblematiken samt förhindra och reducera skarvskador längs Finlands långa och varierande kustregion.

Arbetet i de regionala samarbetsgrupper som inrättades på basis av den föregående skarvarbetsgruppens rekommendationer ska effektiviseras, och vid behov ska grupper inrättas även i andra regioner. Genom att delta i den regionala samarbetsgruppen kan man ta del av och sprida information, uttrycka sina synpunkter och påverka.

Skarvkoloniernas lägen kan variera från år till år. De regionala samarbetsgrupperna och myndigheterna kan behöva reagera snabbt för att förhindra och reducera skador och konflikter. Samarbetsgrupperna och myndigheterna ska hålla sig informerade om de senaste forskningsrönen och uppföljningsdata och känna till de lokala förhållandena.

2. Enhetliga ramar för regionala åtgärdsplaner och utredningar som stöd för dispensprocessen

Förhållandena och skarvläget varierar regionalt längs kusten. De regionala samarbetsgrupperna ska därför utarbeta åtgärdsplaner och utredningar som stöd för genomförandet av skarvstrategin. Det bör utfärdas nationella riktlinjer och anvisningar gällande principerna och ramarna för de regionala åtgärdsplanerna och utredningarna.

Relevant information från annan planering och annat beslutsfattande i samhället bör användas vid upprättandet av åtgärdsplanerna och utredningarna samt då dessa tillämpas vid och för dispensprocessen. Detta gör det enklare att identifiera, disponera och avgränsa områden där skarven orsakar eller kan orsaka sådan allvarlig skada som bör och kan förhindras med metoder för vilka det krävs dispens.

Skarven kan lokalt orsaka skador för andra skyddade djur och naturtyper och på så sätt påverka Finlands möjligheter att uppfylla sina rättsliga åtaganden⁹ eller främja de mål för hållbar användning eller biologisk

⁸ Enligt 5 § i naturvårdslagen (1096/1996) är skyddsnivån för en art gynnsam då arten på sikt kan bibehålla sin livskraft i sin naturliga omgivning.

⁹ Exempelvis internationella fördrag.

mångfald som identifierats i nationella strategier¹⁰. Det är viktigt att sådana gränssytor – både befintliga och eventuella nya – också identifieras i regionerna.

3. Bättre och effektivare handläggning av dispenser som ansöks för att förhindra skarvskador

Handläggningen av dispensansökningar har i vissa fall visat sig vara en utdragen process. Orsaker till de långa handläggningstiderna är bland annat myndigheternas knappa resurser, komplettering av bristfälliga ansökningar, utverkande av utlåtanden från expertorganisationer samt översättning av dokument. Vissa kritiska punkter har redan identifierats och åtgärdats, såsom det pågående arbetet av en processbeskrivning för beslutsfattande, e-formuläret för ansökan av undantag i fråga om fåglar och utkastet till anvisningar till ansökan om tillstånd för skarvar.¹¹ NTM-centralen i Egentliga Finland har också anvisat något mer personresurser för handläggningen av dispenser och identifierat problempunkter i processen. Det bör göras ännu enklare att ansöka om dispens för skarv och handläggningen bör göras effektivare. Detta skulle gagna både de sökande och handläggarna. Rådgivningen till de sökande bör också förbättras ytterligare genom att bland annat bredda informationsunderlaget och tillgången till det.

4. Ett bredare gemensamt informationsunderlag

Bakgrundsinformationen om skarvarnas påverkan är delvis bristfällig och motstridig¹². Kännedomen om effektiva metoder för att reducera olägenheter är också bristfällig. Det är viktigt att lägesbilden av utvecklingen av skarvbeståndet, skarvskadorna och eventuella bekämpningsmetoder är klar och aktuell samt delad med de övriga Östersjöländerna, samt att kunskapsbrister avhjälps (anknyter till de strategiska målen 2, 3 och 6). Relevanta forskningsrön från andra länder kan tillämpas i våra förhållanden.

5. Östersjösamarbete och EU-samarbete samt påverkan

Skarvar förekommer på alla Östersjöländers områden. Trots att förhållandena samt problemens karaktär och omfattning varierar är det nyttigt att utbyta erfarenheter bland annat om bekämpningsmetoder och deras effekt. Det vore också bra att förmedla erfarenheter till EU:s vägledning ifall den uppdateras. Samtidigt bör man se till att vägledningen görs tillgänglig på alla relevanta språk. Möjligheten att använda EHFF för kompensation av skarvskador bör säkerställas även i framtiden.

6. Effektivare kommunikation

Genom att utveckla kommunikationen om skarvar främjar man tillgången till information och stärker kännedomen om skarvar. En webbplats med aktuell information är en ypperlig informationskälla, samtidigt som det är viktigt att också informera om de senaste forskningsrönen via olika kanaler. Även om de regionala skarvsamarbetsgrupperna är ett utmärkt forum för informationsutbytet i regionerna behövs det också riksomfattande information. Nya dispenser väcker säkert stort intresse och det är viktigt att

¹⁰ Exempelvis lax- och öringstrategin.

¹¹https://anon.ahttp.fi/_layouts/15/FormServer.aspx?OpenIn=Browser&XsnLocation=/Lomakkeet/Lupahakemus_poikk_eaminen_lintuja_koskevista_luonnonsuojelulain_saannoksista_sv.xsn&Source=https://anon.ahttp.fi/sivut/submitted.aspx

¹² Under arbetsgruppens arbete utgav forskare Lari Veneranta från Naturresursinstitutet en studie (2019) i vilken han konstaterade att skarvarna påverkar de lokala abborrhävdarna.

informera om innehållet i dem. I regionerna bör ordnas evenemang bland annat för att sprida information om skarvar och grunderna för dispenser.

5 Åtgärder¹³

5.1 Fungerande regional växelverkan mellan olika aktörer och myndigheterna

Åtgärder:

- Effektivisera verksamheten och arbetsmetoderna hos de lokala samarbetsgrupperna och skapa konstruktivt engagemang hos alla parter.
 - a) Förtydliga samarbetsgruppernas uppgifter och roller genom att ge samtliga regioner i uppgift att skapa en regional lägesbild och upprätta en åtgärdsplan och utredning för att minska och förhindra problem.
 - b) Öka det regelbundna samarbetet mellan samarbetsgrupperna i regionerna för spridning av erfarenheter och bästa praxis. Detta kan uppnås genom att exempelvis ordna gemensamma seminarier och möten.
 - c) Upprätta planerna för nyttjande och vård för fiskeriområden med medverkan av fiskeriområdena. Fiskeriområdena är operativa helheter inom vilka det är naturligt att granska skarvskador och eventuella åtgärder för att förhindra skador. Arbetet med att upprätta nyttjande- och vårdplaner pågår.
 - d) Främja den regionala forskningen och presentera aktivt uppslag för forskning och utredningar.
- Inrätta permanenta samarbetsgrupper med ett reaktivt och dynamiskt arbetssätt.
 - e) Upprätthålla den regionala lägesbilden samt vid behov uppdatera den regionala åtgärdsplanen och utredningen.
 - f) Ta del av de senaste forskningsrönen om skarvarnas påverkan samt följa upp skarvbeståndets utveckling och koloniernas häckningslokaler på området.
 - g) Stödja dispens sökande i de regionala grupperna genom att sammanställa gemensam information.
 - h) Följa i samarbete med Finlands miljöcentrals skarvuppföljning upp de regionala effekterna av genomförda åtgärder på skarvbeståndet, fiskenäringen, fiskbestånden och/eller andra problempunkter.
- Ta fram fungerande metoder för konflikthantering.

¹³ Enligt arbetsgruppens uppskattning kan skarvarna inom en nära framtid också börja sprida sig mer till insjöarna. Det gällande dispensförfarandet gör det möjligt att bevilja dispens också för insjöarna. Regionala arbetsgrupper kan vid behov inrättas för insjöområden. Åtgärder enligt strategin kan i tillämpliga delar också tillämpas i insjöområden.

i) Sprida öppet regional information och informera om hur den regionala samarbetsgruppen arbetar och hur det regionala samarbetet framskrider. Regionala webbplatser byggs upp och underhålls enligt behov.

j) Arbeta aktivt för att minimera konflikter med hjälp av öppna informationsmöten.

k) Öka medvetenheten om åtgärder som är möjliga utan dispens (t.ex. störa skarvar i närheten av fångstredskap, fiskutplanteringsställen och fiskodlingar).

5.2 Enhetliga ramar för regionala åtgärdsplaner och utredningar som stöd för dispensprocessen och den sökande

Det rekommenderas att de regionala skarvarbetsgrupperna upprättar en plan och/eller utredning för hela sitt område. Arbetsgruppen kan utifrån de lokala omständigheterna och behoven avgöra om ett sådant dokument behövs och om det ska vara en plan eller en utredning. I en plan tar man upp lokala problempunkter och åtgärder för att åtgärda dem. En utredning kan vara en mer allmän beskrivning av skarvsituationen i regionen, dess utveckling och eventuella lokaler där det i den närmaste framtiden kan uppstå konflikter.

Den regionala arbetsgruppens plan eller utredning ska underlätta inriktningen av dispensansökningarna samt ge den sökande underlag för motiveringen av ansökningen. Planen eller utredningen fungerar också som ett stöd och en utredning till tillståndsmyndigheten.

Planerna och utredningarna är tänkta att vara dokument som uppdateras. Därför ska de gärna vara kortfattade och begränsade till endast det väsentliga. Det viktigaste syftet är att utifrån lokala data ta fram riktade motiveringar för att förhindra skarvskador.

Enligt rekommendationerna bör följande principer iakttas:

- Identifiering av skarvarnas lokala påverkan på användningen och skyddet av naturresurser som
 - viktiga lekområden
 - områden som är föremål för särskilda åtgärder för fiskbeståndsvård
 - viktiga fiskeområden och fångstplatser
 - vattenbruk
 - skydd av hotade fiskarter
 - problematiska lägen med tanke på rekreationsbruk eller bosättning
 - särskilda områden och situationer som kräver snabba åtgärder.
- Bedömning av problemens allvarlighet och undantagsgrundernas tillämplighet för lösning av problemen
 - enligt skadornas omfattning efter ekonomisk måttstock
 - genom beskrivning av andra alternativ
 - med motiveringar indelade enligt de i lag fastställda grunderna för undantag.
- Identifiering av bekämpningsåtgärder med vilka man kan påverka skadorna.
- Identifiering av de skyddsområden och andra känsliga fågelområden som ska beaktas vid bekämpningen.
- Problemområden identifieras utifrån de värdefulla områden för fiskenäringen som identifierats i nuvarande eller framtida planeringsprocesser, strategier eller lagstiftning. Till de viktigaste data hör

uppgifterna i fiskeriområdenas nyttjande- och vårdplaner och i havsområdesplaner samt data för programmet för inventering av den marina undervattensmiljön (VELMU).

- Lokaler som är viktiga för nationella strategier och planer ska beaktas i de regionala planerna.

Disposition av åtgärdsplanerna och utredningarna

Arbetsgruppen rekommenderar att de regionala åtgärdsplanerna och utredningarna upprättas enligt följande disposition.

1. Allmän del

(Målet är en koncis granskning, minimera mängden överlappande arbete t.ex. genom att samarbeta med de andra regionala arbetsgrupperna)

1.2 Samarbetsgruppens verksamhetsområde

1.3 Samarbetsgruppens sammansättning och verksamhet

1.4 Åtgärdsplanens varaktighet och planerade uppdateringsschema

1.5 Skarvbeståndets utveckling i regionen (material från Finlands miljöcentral)

1.5.1 Häckningskoloniernas läge och storlek

1.5.1 Utvecklingstrender

1.6 Allmän beskrivning av konsekvenser och eventuella konflikter

2. Uppgifter om varje lokal som är föremål för åtgärder

2.1 Område 1

2.1.2 Läge, omfattning och särdrag

- inre/yttre skärgård, älvmyrning, flada osv.
- byggd miljö/naturtillstånd, medeldjup, öppen/splittrad skärgård
- karta, häckningskoloniernas positioner, naturskyddsområden, andra relevanta lokaler för markanvändningen, områdets läge i förhållande till havsmiljön i allmänhet (indexkarta).

2.1.3 Skarvbeståndets utveckling i regionen

- beståndet totalt, om möjligt som tidsserie
- lokala uppgifter om de viktigaste födosökningsområdena
- häckningskoloniernas storlek och utveckling
- eventuella tidigare bekämpningsåtgärder och deras inverkan på beståndets utveckling

2.1.4 Viktiga områden för fisket på området

- Av informationen om fiskars förökningsområden bör framgå om kartuppgifterna bygger på modellering i karttjänsten VELMU, lokala karteringsdata eller annan exaktare data. Relevanta VELMU-data i detta sammanhang är uppgifterna om gös, abborre och havslekande sik.
- Det bör även redogöras för övriga fiskbeståndsvårdande åtgärder gällande de arter som förekommer i området. Detta omfattar exempelvis istandsättning, reglering av fiske och fiskutsättning.

- De nyttjande- och vårdplaner för fiskeriområden som färdigställs i slutet av 2020. Planerna innehåller en hel del viktig information (bl.a. om lägena för kommersiellt fiske och fritidsfiske samt om reglering av fisket och andra beståndsvårdande åtgärder). Detta material bör med fördel användas.
- Kartpresentationer av bland annat viktiga lekområden, fiskeriområden, fasta fångstredskap och vattenbruk.

2.1.5 Beskrivning av skador och dispensgrunder

a) Folkhälsa och allmän säkerhet

- Allmänna badstränders eller strandbosättningens läge i förhållande till skarvkolonierna
- Mätresultat och observationer av vattenkvaliteten, eventuella badförbud

b) Förhindrande av allvarlig skada på

- skog
 - Motivering varför skadan på skog ska ses som allvarlig, t.ex. på grund av skogens särskilda värde som rekreationsområde eller omgivning för fritidsbostad; skador för skogsbruket kan i praktiken inte ses som allvarliga.
- fiskevatten
 - Skada på fiskevatten räknas allmänt som skada för fiskenäringen. Skador som kan tillmätas ett ekonomiskt värde kan med andra ord redovisas för såväl kommersiellt fiske som fritidsfiske och vattenbruk.
 - Fångstuppegifterna för kommersiellt fiske ska anges med statistikrutor på karta.
 - Fångsterna ska redovisas som tidsserier, inklusive de senaste åren.
 - Eventuella orsaker till förändringarna i fångstmängderna (årsvariation, skarvar, sälar, ändringar i fisket) bör diskuteras som en helhet.
 - Skador eller hot om skador på viktiga lekområden eller utsättningsområden ska beskrivas med konkreta motiveringar, observationsdata eller andra verifierbara data. Jakttrycket från skarvar ska beskrivas utifrån tillgängliga data, såvida detta är möjligt.
- vattendrag
 - Befintliga mätdata och observationer av vattenkvaliteten.
 - Motiveringar efter ekonomisk måttstock för varför skadan på vattendragets värde eller användning ska anses vara allvarlig.

c) Skydda flora och fauna

- I praktiken kan det endast handla om situationer som kan äventyra skyddet av utsatta eller känsliga fiskbestånd.
 - Beskrivning av de arter och lägen som befogat kan utsättas för skadan.
 - Jakttrycket från skarv i förhållande till andra hotfaktorer.

2.1.6 Föreslagna bekämpningsåtgärder och grunderna för dem

- Beskrivning av andra alternativ
 - Vad har gjorts för att förhindra skador, eller
 - varför fungerande alternativa lösningar saknas.
- Bekämpningens syfte, läge, omfattning, metoder, tidpunkt, frekvens
 - Döda individer
 - Störa och fördriva fåglar
 - Påverka häckningsresultatet

- Eventuella uppskattningar av önskad storlek av kolonierna, inkl. motiveringar
- Hänsyn till koloniernas sammanlagda konsekvenser
- Hänsyn till skyddsområden och andra naturvärden, t.ex. sjöfåglar
- Uppföljningsåtgärder
 - Dokumentering av åtgärderna
 - Uppföljning av utfallet

2.2 Område 2 osv...

5.3 Bättre och effektivare handläggning av dispenser som ansöks för att förhindra skarvskador

Åtgärder:

- Identifiera och förbättra förutsättningarna för en snabb och välfungerande dispensprocess.
 - a) Identifiera problempunkterna i ansöknings- och handlägningsprocessen och dess tidsramar för såväl myndigheten som den sökande.
 - b) Integrera handläggningen av respons från sökande och handläggare som ett regelbundet och aktualiserat moment i de regionala arbetsgruppernas verksamhet.
 - c) Regelbundet följa upp och bedöma tidsramar och status för dispenser för fåglar på NTM-centralen i Egentliga Finland.
 - d) Säkerställa smidig handläggning av dispenser för fåglar på NTM-centralen i Egentliga Finland genom att sörja för resurserna för det centraliserade uppdraget med beaktande av dess kravnivå.
- NTM-centralen i Egentliga Finland tar fram ansökningsanvisningar och ett modellformulär för dispensansökan.
 - e) Underlätta upprättandet av ansökan genom att på webbsidan lämna anvisningar om innehållet i tillståndsprocessen, den sökandes skyldighet att lämna uppgifter samt tidsramarna för ansökan.
 - f) Precisera ansökningsanvisningarna på webbsidorna, så att de sökande lämnar all bakgrundsinformation för handläggningen och prövningen på en gång.
 - g) Komplettera det nuvarande e-formuläret enligt ovan och integrera ett kartverktyg med vilket det går att avgränsa områdena för åtgärder och känsliga områden som kan utsättas för åtgärderna (skyddsområden och motsvarande).
 - h) Förbättra tillgången till det bakgrundsmaterial som behövs för motivering av ansökan och prövning av tillståndet genom att på tillståndsmyndighetens webbplats lägga ut mallar av

dispensbeslut med olika grunder, inkl. ansökningarna och utlåtandena med motiveringar. Till ansökningsanvisningarna fogas en länk till exemplen.

- Identifiera situationer och omständigheter som anknyter till allvarlig skada och utveckla anvisningar för att förhindra allvarlig skada. Samtliga konsekvenser och i lag fastställda undantagsgrunder ska beaktas i ansökningarna och besluten.

i) Tillståndsmyndigheten ska vid tillståndsprövningen ta hänsyn till de regionala åtgärdsplanerna och utredningarna.

j) Bedöma och identifiera i de regionala grupperna sådana situationer i vilka det i framtiden kan vara nödvändigt att reagera snabbt i fråga om att söka, handlägga och eventuellt omedelbart verkställa ett tillstånd. Upprätta en plan – om möjligt som en del av den regionala åtgärdsplanen och utredningen, för åtgärder som ska vidtas om den på förhand identifierade situationen realiserar (inkl. ansvarsinstanser, eventuell bakgrundsdokumentation och utlåtanden).

k) Ordna årligen ett statusmöte för tillståndshandläggare och experter för bedömning och utredning av dispensläget, eventuella nya forskningsrön och forskningsprojekt inkl. behoven av sådana, samt eventuella problem med tillstånden och handläggningen av dem.

l) Bedöma betydelsen av de problemsituationer som förekommer i regionen och de lagenliga undantagsgrundernas lämplighet för problemlösning.

m) Pröva skarvstörning så att skarvarna styrs till områden där de eventuellt inte orsakar skada.

5.4 Ett bredare gemensamt informationsunderlag

Åtgärder:

- Upprätthålla och stärka informationsunderlaget.
 - a) Sörja för förutsättningarna för riksomfattande uppföljning med avseende på de regionala samarbetsgruppernas och tillståndsmyndighetens arbete.
 - b) Utredda skarvbeståndet och förekomsten av skarv under höstflytten utifrån tillgängliga data.
 - c) Identifiera behoven av utredningar av skarvars näringsintag, konsekvenser eller häckkoloniernas särdrag, exempelvis med hjälp av satellitteknik.
 - d) Utifrån åtgärder som genomförts i Östersjöregionen utreda användbara metoder och deras effekter, inkl. sådana fångstredskap och fiskemetoder med vilka det är möjligt att förhindra eller reducera skarvskador.
 - e) Identifiera sårbara miljöer för fågellivet med avseende på verkställandet av dispenser.
- Förbättra tillgången till information
 - f) Kartlägga resurser för offentligt tillgängliggörande av alla tillstånd; öppen förvaltningspraxis.

5.5 Östersjösamarbete och EU-samarbete samt påverkan

Åtgärder:

- Identifiera de regionala samarbetsgruppernas behov att utveckla EU-kommissionens vägledningar. Se över eventuella behov att uppdatera eller komplettera vägledningarna enligt de problem som förekommer i finska förhållanden.
- a) Lägga fram för kommissionen ett förslag om upprättande av en motsvarande vägledning för tillämpning av artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet på alla fåglar, som det finns för tillämpning av artiklarna 12 och 16 i habitatdirektivet.¹⁴
- b) Föreslå komplettering av vägledningen gällande skarv med avseende på skada på skog och vatten samt beaktande av andra arter.
- Delta i Östersjösamarbete för skarv och rapportera till webbplatsen för skarvuppföljning och till de regionala arbetsgrupperna. Ta del av eventuella evenemang eller initiativ av andra länders myndigheter eller forskningsinstitut och stödja deltagande i dessa.
- Främja om möjligt möjligheterna till kompensationer av skarvskador inom EU och nationellt. Säkerställa tillgången till EHFF även i framtiden.
- c) I förslaget till förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden och i diskussionen om förslaget förhåll sig EU:s medlemsstater, kommissionen och Europaparlamentet positivt till behandling av skarvskador. Finlands mål är bland annat att bevara möjligheten till kompensationer för skarvskador. Efter att förordningen har antagits kommer Finland att inleda diskussioner med kommissionen om ett nationellt operativt program med riktlinjer för vilka åtgärder kan tilldelas medel från fonden.

5.6 Effektivare kommunikation

Åtgärder:

- Upprätthålla och utveckla en webbplats med aktuell information om skarvar för olika aktörers behov.
- a) Dela upp webbplatsen i logiska avsnitt:
 - Grundläggande fakta om skarven, olika underarter och deras förekomst.
 - Antal häckande par, beståndets storlek, utveckling och uppföljning både på riksnivå och regionalt.
 - Forskning (näring, konsekvenser): Sammanfattningar av forskningsrön och länkar till forskning och utredningar.

¹⁴ Den nuvarande vägledningen (https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_sv.pdf) gäller främst arter som är föremål för jakt.

- b) Lägga ut de regionala arbetsgruppernas rapporter på webbplatsen.
- Informera och påminna via de regionala skarvarbetsgrupperna om att dispensansökan ska lämnas i tid.
- c) De regionala myndigheterna presenterar för grupperna e-tjänsten för tillstånd och ger anvisningar för användning av tjänsten.
- Informera om nyligen beviljade dispenser samt om senaste uppföljningsresultat och forskningsrön om skarvar.
- d) NTM-centralerna informerar om de dispenser som beviljats deras områden.
- e) Finlands miljöcentral informerar årligen om resultaten av skarvuppföljningen när de färdigställs.
- f) Finlands miljöcentral och Naturresursinstitutet informerar om forskningsrön om skarvar och skarvars påverkan när forskningen har publicerats.
- h) Informera om att skarven är fridlyst. Informera medborgarna om vad de ska göra om de uppdagar olaglig skadegörelse på bon eller skjutning av fåglar.

6 Sammanfattning

Miljöministeriet tillsatte 18 oktober 2018 en nationell arbetsgrupp för att göra upp en strategi och åtgärdsplan för begränsning av skador orsakade av skarv. Målbilden är en socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar samexistens med skarven så att artens gynnsamma skydds nivå bibehålls och skarvskadorna reduceras speciellt i fiskevattnen. Arbetsgruppen ska utforma gemensamma strategiska mål och åtgärder för att reducera olägenheterna.

Arbetsgruppen sammanträdde sammanlagt 16 gånger mellan november 2018 och oktober 2019. Det första sammanträdet var ett seminarium i vilket även Europeiska kommissionens representant deltog. I februari ordnades samrådsmöten med representanter för de viktigaste intressparterna, bland annat fiskerimyndigheten och högsta förvaltningsdomstolen. Arbetsgruppen ordnade i augusti ett möte i Vasa där den tog del av de lokala omständigheterna.¹⁵ I oktober begärde arbetsgruppen de regionala skarvsamarbetsgruppernas synpunkter på utkastet till strategi och åtgärder.

Arbetsgruppen formulerade följande sex strategiska mål med vilka målbilden ska kunna uppnås:

1. Fungerande regional växelverkan mellan olika aktörer och myndigheterna
2. Enhetliga ramar för regionala åtgärdsplaner och utredningar som stöd för dispensprocessen
3. Bättre och effektivare handläggning av dispenser som ansöks för att förhindra skarvskador
4. Ett bredare gemensamt informationsunderlag
5. Östersjösamarbete och EU-samarbete samt påverkan

¹⁵ På mötet i Vasa 14 augusti 2019 talade Hans Hästbacka om "Mellanskarven i naturen och i vår miljö", Lars Sundqvist om abborrfångsterna i Kvarken, Lari Veneranta om skarvens inverkan på abborrbeståndet och Pekka Rusanen om de senaste skarvhäckningarna. Dessutom redogjorde Tom Blom för yrkesfiskarnas synpunkter på frågan och Markus Norrback presenterade sin avhandling pro gradu "Finlands förvaltning av storskarven – en komparativ analys ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv". På arbetsgruppens sammanträde 22 oktober 2019 presenterade Patrik Byholm forskningsrön från projektet om skarvens lokala påverkan på fiskbestånden i Finska viken.

6. Effektivare kommunikation

För varje mål lade arbetsgruppen fram åtgärder, sammanlagt 15 stycken. Vidare presenterades konkreta metoder under varje åtgärd, sammanlagt 42 metoder. En sammanställning av de strategiska målen, åtgärderna och metoderna samt ansvarsinstanserna och tidsramarna för genomförandet presenteras i en separat bilaga (bilaga 1). Då åtgärderna inbegriper förbättring av interaktionen, informationsunderlaget och kommunikationen ligger fokus speciellt på att göra handläggningen av dispenserna smidigare och ge anvisningar och rekommendationer till de regionala samarbetsgrupperna som kan bidra till att underlätta dispensprocessen.

Dispenser är i Finland det enda instrument under vilket det är tillåtet att döda eller störa skarvar eller förstöra skarvbon. I enlighet med bestämmelserna i artikel 5 i fågeldirektivet omfattas mellanskarven av fridlysningsstadgandena i 39 § i naturvårdslagen. Därför fokuserade arbetsgruppen speciellt på att utveckla dispenshandläggningen. Man ville stödja både de sökande och tillståndsmyndigheten: de sökande så att ansökningarna uppfyller kriterierna och tillståndsmyndigheterna så att handläggningen blir smidigare.

De problem som skarven orsakar är oftast lokala till sin karaktär, vilket framhäver de regionala skarvsamarbetsgruppernas roll i bekämpningen av skarvskador. Därför är utarbetande av regionala åtgärdsplaner och utredningar en viktig åtgärd i den nationella strategin. Avsikten med planerna är att lyfta fram problempunkter i regionen och diskutera vilka åtgärder som behövs. Planerna kan användas som hjälp vid inriktningen av dispensansökningarna och motivering av ansökningarna. Planen eller utredningen fungerar också som ett stöd och en utredning till tillståndsmyndigheten. Genom den nationella strategin ges anvisningar och rekommendationer för innehållet i de regionala planerna. På så sätt kan de regionala skarvarbetsgrupperna tillhandahålla regional information för ändamålsenliga åtgärder och en snabb dispensprocess.

I rapporten ingår dessutom ett kompletterande yttrande (bilaga 2) från Centralförbundet för Fiskerihushållning, Kristinestads stad, Finlands Yrkesfiskarförbund, Finlands Fiskodlarförbund rf, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf och Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf.

7. Bilagor

[Bilaga 1: Tabell över åtgärder](#)

[Bilaga 2: Kompletterande yttrande](#)

Bilaga 1.

Genomförande av den nationella skarvstrategin och åtgärdsplanen

Strategiskt mål	Åtgärd	Genomförande	Ansvarig(a)	Tidsram
5.1. Fungerande regional växelverkan mellan olika aktörer och myndigheterna	Effektivisera verksamheten och arbetsmetoderna hos de lokala samarbetsgrupperna och skapa konstruktivt engagemang hos alla parter.	Förtydliga samarbetsgruppernas uppgifter och roller genom att ge samtliga regioner i uppgift att skapa en regional lägesbild och upprätta en åtgärdsplan och utredning för att minska och förhindra problem.	MM	2019/2020
		Öka det regelbundna samarbetet mellan samarbetsgrupperna i regionen för spridning av erfarenheter och bästa praxis. Detta kan uppnås genom att exempelvis ordna gemensamma seminarier och möten.	NTM-centralerna ¹⁶ / Regionala samarbetsgrupperna/	pågående
		Upprätta planerna för nyttjande och vård för fiskeriområden med medverkan av fiskeriområdena .	Regionala samarbetsgrupperna/NTM-centralerna/Fiskeriområdena	2020
		Främja den regionala forskningen och presentera aktivt uppslag för forskning och utredningar.	NTM-centralerna/Regionala samarbetsgrupperna	pågående
	Inrätta permanenta samarbetsgrupper med ett	Upprätthålla den regionala lägesbilden samt vid behov uppdatera den regionala åtgärdsplanen och utredningen.	Regionala samarbetsgrupperna	pågående

¹⁶ Med NTM-centralerna avses miljö- och fiskerimyndigheterna.

	reaktivt och dynamiskt arbetssätt.			
		Ta del av de senaste forskningsrönen om skarvarnas påverkan samt följa upp skarvbeståndets utveckling och koloniernas häckningslokaler på området.	Finlands miljöcentral	pågående
		Stödja dispensökande i de regionala grupperna genom att sammanställa gemensam information.	Regionala samarbetsgrupperna	årligen
		Följa i samarbete med Finlands miljöcentrals skarvuppföljning upp de regionala effekterna av genomförda åtgärder på skarvbeståndet, fiskenäringen, fiskbestånden och/eller andra problempunkter.	Finlands miljöcentral/Naturresur sinstitutet/NTM-centralerna/Regionala samarbetsgrupperna	årligen
	Ta fram fungerande metoder för konflikthantering.	Sprida öppet regional information och informera om hur den regionala samarbetsgruppen arbetar och hur det regionala samarbetet framskrider. Regionala webbplatser byggs upp och underhålls enligt behov.	NTM-centralerna/Regionala samarbetsgrupperna	pågående
		Arbeta aktivt för att minimera konflikter med hjälp av öppna informationsmöten där det redogörs för förekomsten av skarvar, deras konsekvenser samt om dispensgrunderna. Behovsprövningen kan utgå från bland annat den offentliga debatten i regionen.	Regionala samarbetsgrupperna	vid behov
		Öka medvetenheten om åtgärder som är möjliga utan dispens (t.ex. störa skarvar i närheten av fångstredskap, fiskutsläpp och fiskodlingar).	NTM-centralerna/Finlands Yrkesfiskarförbund/ Centralförbundet för Fiskerihushållning/Finlands	pågående

			Fiskodlarförbund/Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation/SLC	
5.2 Enhetliga ramar för regionala åtgärdsplaner och utredningar som stöd för dispensprocessen och den sökande	Det rekommenderas att de regionala samarbetsgrupperna följer enhetliga principer och en enhetlig disposition för de regionala åtgärdsplanerna och utredningarna.	<p>Planerna ska upprättas enligt följande principer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifiering av skarvarnas lokala påverkan på användningen och skyddet av naturresurser som <ul style="list-style-type: none"> ○ viktiga lekområden ○ viktiga fiskeområden och fångstplatser ○ vattenbruk ○ skydd av hotade fiskarter ○ problematiska lägen med tanke på rekreationsbruk eller bosättning ○ särskilda områden och situationer som kräver snabba åtgärder. • Bedömning av problemens allvarlighet och undantagsgrundernas tillämplighet för lösning av problemen <ul style="list-style-type: none"> ○ enligt skadornas omfattning efter ekonomisk måttstock ○ genom beskrivning av andra alternativ ○ med motiveringar inelade enligt de i lag fastställda grunderna för undantag. • Identifiering av bekämpningsåtgärder med vilka man kan påverka skadorna. 	Regionala samarbetsgrupperna	pågående

		<ul style="list-style-type: none"> • Identifiering av de skyddsområden och andra känsliga fågelområden som ska beaktas vid bekämpningen. • Problemområden identifieras utifrån de värdefulla områden för fiskenäringen som identifierats i nuvarande eller framtida planeringsprocesser, strategier eller lagstiftning. De värdefulla områdena ska beaktas i de regionala planerna. Till de viktigaste data hör uppgifterna i fiskeområdenas nyttjande- och vårdplaner och i havsområdesplaner samt data för programmet för inventering av den marina undervattensmiljön. 		
		I de regionala åtgärdsplanerna och utredningarna används i tillämpliga delar en enhetlig disposition .	Regionala samarbetsgrupperna	pågående
5.3 Bättre och effektivare handläggning av dispenser som ansöks för att förhindra skarvskador	Identifiera och förbättra förutsättningarna för en snabb och välfungerande dispensprocess.	Identifiera problempunkterna i ansöknings- och handläggningsprocessen och dess tidsramar för såväl myndigheten som den sökande.	NTM-centralen i Egentliga Finland	2019/2020
		Integrera handläggningen av respons från sökande och handläggare som ett regelbundet och aktualiserat moment i de regionala arbetsgruppernas verksamhet.	Regionala samarbetsgrupperna	årligen

		Regelbundet följa upp och bedöma tidsramar och status för dispenser för fåglar på NTM-centralen i Egentliga Finland.	NTM-centralen i Egentliga Finland	pågående
		Säkerställa smidig handläggning av dispenser för fåglar på NTM-centralen i Egentliga Finland genom att sörja för resurserna för det centraliserade uppdraget med beaktande av dess kravnivå.	MM/ANM	2020
	NTM-centralen i Egentliga Finland tar fram ansökningsanvisningar och ett modellformulär för dispensansökan.	Underlätta upprättandet av ansökan genom att på webbsidan lämna anvisningar om innehållet i tillståndsprocessen, den sökandes skyldighet att lämna uppgifter samt tidsramarna för ansökan.	NTM-centralen i Egentliga Finland	2020
		Precisera ansökningsanvisningarna på webbsidorna, så att all bakgrundsinformation för handläggningen och prövningen fås in på en gång.	NTM-centralen i Egentliga Finland	2020
		Komplettera det nuvarande e-formuläret enligt ovan och integrera ett kartverktyg med vilket det går att avgränsa områdena för åtgärder och känsliga områden som kan utsättas för åtgärderna (skyddsområden och motsvarande).	NTM-centralen i Egentliga Finland	2020/2021
		Förbättra tillgången till det bakgrundsmaterial som behövs för motivering av ansökan och prövning av tillståndet genom att på tillståndsmyndighetens webbplats lägga ut mallar av dispensbeslut med olika grunder, inkl. ansökningarna och utlåtandena med motiveringar. Till ansökningsanvisningarna fogas en länk till exemplen.	Naturresursinstitutet/NTM-centralen i Egentliga Finland	pågående

	Identifiera situationer och omständigheter som anknyter till allvarlig skada och utveckla anvisningar för att förhindra allvarlig skada. Samtliga konsekvenser och i lag fastställda undantagsgrunder ska beaktas i ansökningarna och besluten.	Tillståndsmyndigheten ska vid tillståndsprövningen ta hänsyn till de regionala åtgärdsplanerna och utredningarna.	NTM-centralen i Egentliga Finland	pågående
		Bedöma och identifiera i de regionala grupperna sådana situationer i vilka det i framtiden kan vara nödvändigt att reagera snabbt i fråga om att söka, handlägga och eventuellt omedelbart verkställa ett tillstånd. Upprätta en plan – om möjligt som en del av den regionala åtgärdsplanen och utredningen, för åtgärder som ska vidtas om den på förhand identifierade situationen realiserar (inkl. ansvarsinstanser, eventuell bakgrundsdokumentation och utlåtanden).	Regionala samarbetsgrupperna/NTM-centralen i Egentliga Finland	pågående
		Ordna årligen ett statusmöte för tillståndshandläggare och experter för bedömning och utredning av dispensläget, eventuella nya forskningsrön och forskningsprojekt inkl. behoven av sådana, samt eventuella problem med tillstånden och handläggningen av dem.	NTM-centralen i Egentliga Finland/NTM-centralerna/Finlands miljöcentral/Naturresur sinstitutet	årligen
		Bedöma betydelsen av de problemsituationer som förekommer i regionen och de lagenliga undantagsgrundernas lämplighet för problemlösning.	NTM-centralen i Egentliga Finland	pågående

		Pröva skarvstörning så att skarvarna stys till områden där de eventuellt inte orsakar skada.	Tillståndssökande/NTM-centralen i Egentliga Finland/Naturresursinstitutet	
5.4 Ett bredare gemensamt informationsunderlag	Upprätthålla och stärka informationsunderlaget.	Sörja för förutsättningarna för riksomfattande uppföljning med avseende på de regionala samarbetsgruppernas och tillståndsmyndighetens arbete.	MM/Finlands miljöcentral	pågående
		Utreda skarvbeståndet och förekomsten av skarv under höstflytten utifrån tillgängliga data.	JSM/MM Finlands miljöcentral/BirdLife	2020/2021
		Identifiera behoven av utredningar av skarvars näringsintag, konsekvenser eller häckkoloniernas särdrag.	Naturresursinstitutet/Finlands miljöcentral	
		Utifrån åtgärder som genomförts i Östersjöregionen utreda användbara metoder och deras effekter, inkl. sådana fångstredskap och fiskemetoder med vilka det är möjligt att förhindra eller reducera skarvskador.	Naturresursinstitutet/Finlands miljöcentral	
		Identifiera sårbara miljöer för fågellivet med avseende på verkställandet av dispenser.	Finlands miljöcentral/NTM-centralerna/Regionala arbetsgrupperna	
	Förbättra tillgången till information.	Kartlägga resurser för offentligt tillgängliggörande av alla tillstånd.	MM/NTM-centralen i Egentliga Finland	
5.5 Östersjösamarbete och EU-samarbete samt påverkan	Identifiera de regionala samarbetsgruppernas behov att utveckla EU-kommissionens vägledning. Se över eventuella behov att	Lägga fram för kommissionen ett förslag om upprättande av en motsvarande vägledning för tillämpning av artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet på alla fåglar , som det finns för tillämpning av artiklarna 12 och 16 i habitatdirektivet.	MM	2020

	uppdatera eller komplettera vägledningarna enligt de problem som förekommer i finska förhållanden.			
		Föreslå komplettering av EU:s vägledning gällande skarv med avseende på skada på skog och vatten samt beaktande av andra arter.	MM	2020
	Delta i Östersjösamarbete för skarv och rapportera till webbplatsen för skarvuppföljning och till de regionala arbetsgrupperna. Ta del av eventuella evenemang eller initiativ av andra länders myndigheter eller forskningsinstitut och stödja deltagande i dessa.		Samtliga aktörer	pågående
	Främja om möjligt möjligheterna till kompensationer av skarvskador inom EU och nationellt. Säkerställa tillgången till EHFF även i framtiden.	I förslaget till förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden och i diskussionen om förslaget förhöll sig EU:s medlemsstater, kommissionen och Europaparlamentet positivt till behandling av skarvskador. Finlands mål är bland annat att bevara möjligheten till kompensationer för skarvskador. Efter att förordningen har antagits kommer Finland att inleda diskussioner med kommissionen om ett nationellt operativt program med riktlinjer för vilka åtgärder kan tilldelas medel bland annat från fonden.	JSM	2020
5.6 Utveckling av kommunikationen	Upprätthålla och utveckla en webbplats med aktuell	Dela upp webbplatsen i logiska avsnitt:	Finlands miljöcentral	2020

	information om skarvar för olika aktörers behov.	<ul style="list-style-type: none"> – Grundläggande fakta om skarvar, olika underarter och deras förekomst. – Antal häckande par, beståndets storlek, utveckling och uppföljning både på riksnivå och regionalt. – Forskning (näring, konsekvenser): Sammanfattningar av forskningsrön och länkar till forskning och utredningar. 		
		Lägga ut de regionala arbetsgruppernas rapporter på webbplatsen.	Finlands miljöcentral	
	Informera och påminna via de regionala skarvarbetsgrupperna om att dispensansökan ska lämnas i tid.	De regionala myndigheterna presenterar för grupperna e-tjänsten för tillstånd och ger anvisningar för användning av tjänsten.	NTM-centralerna/Regionala arbetsgrupperna	pågående
	Informera om nyligen beviljade dispenser samt om senaste uppföljningsresultat och forskningsrön om skarvar.	NTM-centralerna informerar om de dispenser som beviljats deras områden.	NTM-centralerna	pågående
		Finlands miljöcentral informerar årligen om resultaten av skarvuppföljningen när de färdigställs.	Finlands miljöcentral	årligen
		Finlands miljöcentral och Naturresursinstitutet informerar om forskningsrön om skarvar och skarvars påverkan när forskningen har publicerats.	Finlands miljöcentral/Naturresursinstitutet	årligen
		Informera om att skarven är fridlyst. Informera medborgarna om vad de ska göra om de uppdagar olaglig skadegörelse på bon eller skjutning av fåglar.	Regionala arbetsgrupperna	pågående

Bilaga 2.

Kompletterande yttrande

Bakgrund

Miljöministeriet tillsatte 18 oktober 2018 en arbetsgrupp för att ta fram ett förslag till en nationell skarvstrategi och en åtgärdsplan för reducering av skarvskador.

Det främsta målet i förslaget är att reducera allvarliga skarvskador på fiskevattnen. I utkastet till åtgärdsplan läggs fram åtgärder med vilka detta mål kan nås. Det centrala förslaget i rapporten kan anses vara utarbetandet av regionala åtgärdsplaner.

Utgångspunkter för yttrandet

Vi undertecknade lägger fram följande synpunkter:

1. Syftet med strategin är gott, men åtgärderna är otillräckliga. Det krävs mer än detta dokumentutkast för att lösa skarvkonflikten.
2. Arbetsgruppen arbetade inom de ramar som fastställs i den gällande nationella lagstiftningen. Därigenom utesluts i praktiken en del av de möjliga åtgärderna från förslaget och resultatet blir ett utkast till en plan utan konkreta åtgärder. Dessutom finns det ingen säkerhet om utfallet för de föreslagna åtgärderna.
3. De lösningar som arbetsgruppen tagit fram går också ut på att delegera det egentliga arbetet till de regionala samarbetsgrupperna. Dessvärre anvisas samarbetsgrupperna inga resurser för utarbetandet av regionala åtgärdsplaner. Dessutom består samarbetsgrupperna av vitt skilda intressegrupper, vilket kan leda till att det är svårt och tar tid att utforma effektiva åtgärdsplaner.

De eventuella regionala åtgärdsplanerna saknar dessutom en offentlig grund, det vill säga tillståndsmyndigheten är enligt nuvarande praxis inte skyldig att ta hänsyn till dem. I det fall att det ställs mycket detaljerade krav på innehållet i de regionala planerna kan tillståndsmyndighetens tröskel för att bevilja dispens bli ännu högre än den är i dag, speciellt om planen inte motsvarar det på förhand fastställda innehållet. Det betyder att konstruktionen är en halvmesyr, ett tomt skal av byråkrati utan konkreta åtgärder.

4. Arbetsgruppen har inte genuint accepterat det faktum att det alltför stora skarvbeståndet orsakar allvarlig skada på fiskbestånden, skärgårdsnaturen, invånarna och företagen i skärgården, fritidsfisket, fiskodlingarna och fisket. Skarvarna är en bidragande orsak till att utbudet av inhemska fisk har minskat. Problemet bör också betraktas med tanke på utsatta och sårbara fiskbestånd, det vill säga flytta tonvikten från de växande fågelpopulationerna till de ständigt minskande fiskbestånden. Det finns gott om utländska och inhemska rön, till och med från färskva undersökningar, om skarvars påverkan. Dessutom bör information som bygger på lokala aktörers erfarenheter tillmätas det värde den förtjänar.

5. Det sätt på vilket miljöförvaltningen hanterar frågan i dag är inte socialt accepterat bland aktörerna längs kusten och i skärgården. Det medför att många misströstar om att problemet ska kunna lösas, vilket leder till ytterligare slitningar mellan dem och tillståndsmyndigheten. Miljöförvaltningen verkar sakna en genuin vilja att lösa problemen med det ökande skarvbeståndet. Därmed föreligger en risk för att skarvproblemet kvarstår och att det om några år tillsätts en ny arbetsgrupp för att lösa problemet.

6. Redan i förvaltningsplanen för skarv från 2005 konstaterades att skarven hade uppnått gynnsam bevarandestatus (antalet par var då cirka 5 000). Skarvarbetsgruppen 2016 konstaterade att om inte konflikterna gällande bedömningen av åtgärderna har avhjälpes i tillräcklig grad, är det nödvändigt att övergripande utreda behovet av alternativa tilläggsåtgärder. I den uppgiften stannade skarvarbetsgruppen halvvägs.

Yttrande

Med stöd av ovan nämnda synpunkter anser vi undertecknade följande:

1. Det bör upprättas en nationell förvaltningsplan för skarv. Som modell kan användas till exempel den danska förvaltningsplanen för skarvbeståndet.
2. Skarvbeståndet är för stort i förhållande till fiskbeståndens bärförmåga. Skarvbeståndet och antalet kolonier bör begränsas betydligt. Det ska inrättas skyddszoner runt viktiga fiskeområden samt fiskars förökningsområden och utplanteringsområden.
3. Bevisbördan på den sökande måste göras betydligt lättare i dispensprocessen. Det ska inte behövas omfattande vetenskapliga undersökningar i varje enskilt fall, utan det bör räcka med allmän information för Östersjön och erfarenhetsbaserad lokal information. Risken för allvarlig skada och olägenhet ska anses utgöra tillräcklig dispensgrund.
4. Handläggningstiden för dispenser måste bli betydligt kortare.
5. Den nationella lagstiftningen ska justeras så att det blir lättare att utverka dispens (ändring av naturvårdslagen eller överföring till jaktlagstiftningen). Handläggningen av dispens för skarv ska överföras till viltförvaltningen.
6. År 2019 räknades 25 700 skarvpar, vilket motsvarar 51 400 häckande individer. Det traditionella sättet att uppskatta populationens storlek utifrån antalet häckande par ger inte en riktig bild av populationens omfattning och kan leda till att skadorna/risken för skador underskattas. Icke-häckande fåglar utgör en stor del av den totala populationen. Bedömningarna och åtgärderna bör planeras och dimensioneras enligt den totala populationen.
7. Skarvstrategin och åtgärdsplanen ska formuleras på det sätt som fastställs i regeringsprogrammet, enligt vilket "En strategi för att begränsa storskarvsbeståndet och förebygga skarvskador ska utarbetas och genomföras" och "Beviljandet av dispenser för jakt på storskarv ska underlättas".

I enlighet med detta ska Finland agera aktivt inom EU för att skarven överförs till de arter som får jagas (bilaga 2 till fågeldirektivet). I kombination med till exempel att oljera skarvägg kan man med dessa metoder reducera skarvbeståndet till en nivå som är överkomlig för både fiskbestånden och människan.

Slutligen

Vi undertecknade godkänner arbetsgruppens utkast till förslag, som utarbetats inom ramen för gällande lagstiftning. Vi förutsätter ändå att de sju åtgärdsförslag som lagts fram under "Yttrande" behandlas på politisk nivå så fort som möjligt. Att det finns en vilja att lösa problemet framgår av regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering (<https://valtioneuvosto.fi/sv/rinne/regeringen/regeringsprogrammet/jordbruket>). Under Mål 3 i regeringsprogrammet konstateras följande: "En strategi för att begränsa storskarvsbeståndet och

förebygga skarvskador ska utarbetas och genomföras” efterföljt av ”Beviljandet av dispenser för jakt på storskarv ska underlättas”.

Vi undertecknade motsätter oss skarvarbetsgruppens förslag att locka skarvar till nya områden, om åtgärden är ett villkor för beviljade av dispens. Den sökande ska inte åläggas att locka fåglarna till ett nytt område eller betala för åtgärden.

Helsingfors 18 oktober 2019

Malin Lönnroth
Centralförbundet för Fiskerihushållning

Mila Segervall
Kristinestads stad

Kim Jordas
Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL – Finlands Yrkesfiskarförbund ry

Irja Skytén-Suominen
Finlands Fiskodlarförbund rf

Juha Ojajarju
Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf

Stefan Thölix
Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf