



17.5.2016

YM6/5713/2016

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Viite
Hänvisning miljöministeriets anvisningsbrev 3.3.2010 (YM1/5713/2010)

Asia
Ärende **Åtgärder för inrättande av arbetsgrupper för hantering av problem som orsakas av storskarven och anvisningar för tolkning av bestämmelserna om undantagstillstånd angående storskarven**

Syftet med detta anvisningsbrev är att vägleda närings-, trafik- och miljöcentralerna i kustområdena att inrätta regionala samarbetsgrupper för hantering av problem förknippade med storskarven samt förnya anvisningarna angående tolkningen av bestämmelserna om storskarven i syfte att få till stånd ett smidigare förfarande för undantagstillstånd. I anvisningen behandlas behovet av undantagstillstånd och tillämpandet av tillståndsgrunder bland annat när det gäller folkhälsoskäl och allvarliga skador som orsakas fiskevatten, skogar eller vattendrag samt tillgängliga metoder för att förhindra skador.

Inrättandet av samarbetsgrupper och tolkningsanvisningarna bygger på rekommendationer från miljöministeriets arbetsgrupp. Arbetsgruppens uppgift har varit att utarbeta förslag till åtgärder för att på ett hållbart sätt minska skador som förorsakas av storskarven. I rapporten konstateras det att häckningsbeståndet av *Phalacrocorax carbo sinensis*, en underart till storskarven, har till följd av tillväxten som började på 1990-talet ökat till cirka 24 000 par år 2015. Arbetsgruppen anser att det rikliga storskarvsbeståndet på många håll hamnar i konflikt med fisket och användningen av vatten och stränder, och problemen som arten orsakar kan vara avsevärda på lokal nivå.

1 Inrättande av regionala samarbetsgrupper

Ministeriet uppmanar närings-, trafik- och miljöcentralerna i Norra Österbotten, Södra Österbotten, Egentliga Finland, Nyland och Sydöstra Finland att i sina verksamhetsområden på ett sätt som motsvarar de förekommande behoven sammankalla relevanta instanser för att behandla problemen som uppstår i regionen. Grupperna har som mål att förbättra växelverkan och informationsutbytet mellan de instanser som upplever problem, andra aktörer och myndigheterna. Beroende på de lokala omständigheterna kan grupperna bestå av exempelvis lokalinvånare, sommargäster, fiskare samt företrädare för organisationer, forskningsinstitut, universitet, kommuner och andra myndigheter.

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

Grunderna i fråga om att påvisa allvarliga skador som åsamkats fiskevattnen och fisket har ofta visat sig vara utmanande vid utarbetande och behandling av tillståndsansökningar. Informationen som grupperna producerar fungerar som stöd för myndigheternas beslutsfattande vid behandling av ansökningar om undantagstillstånd och kan således främja påvisandet av allvarlig skada. Grupperna bör i detta avseende fästa särskild uppmärksamhet vid att ta fram objektiv information om karaktären och fördelningen av befintliga problem, fördelningen och förekomsten av och grunderna till ekonomiskt allvarliga skador samt om särskilda naturvärden som är av betydelse vid bedömning av metoder för bekämpning och förebyggande av skador.

2 Tillämpning av bestämmelserna i 49 § i naturvårdslagen vid undantagsbeslut i fråga om storskarven

Enligt 38 § i naturvårdslagen är storskarven fridlyst året om. Att avsiktligt döda eller fånga individer av arten, förstöra eller annars störa bon, i synnerhet under förökningstiden eller på viktiga rastplatser eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel är förbjudet.

Det är dock möjligt att avvika från fridlysningsbestämmelserna på ett sådant sätt som föreskrivs i 49 § i naturvårdslagen. För att göra behandlingen av undantagstillstånd smidigare och göra det lättare påvisa allvarlig skada har anvisningarna för tolkning grunderna för beviljande av tillstånd kompletterats i punkt 2.3 i brevet. De regionala arbetsgruppernas roll som stöd vid myndigheternas beslutsfattande är också viktig. Åtgärderna som siktar till att förebygga skador försvagar inte en gynnsam skyddsnivå för storskarven.

Åtgärder tillåtna utan tillstånd. Att förebygga eller minska skador är i vissa situationer möjligt även utan undantagstillstånd. Att störa eller skrämna fåglarna utan att de skadas på annan plats än häckningsplatsen eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel är inte förbjudet i lag och kan göras utan myndighetstillstånd. När det gäller storskarven är det tillåtet att till exempel jaga bort fåglar från närheten av byggnader, fångsredskap och fiskodlingar eller fiskodlingsområden. Man bör dock komma ihåg att om åtgärderna samtidigt stör andra arter kan åtgärderna på grund av arternas olika skyddsbehov vara tillståndspliktiga. Likaså krävs det alltid undantagstillstånd för att förstöra bon, även utanför häckningsperioden.

Undantag från fridlysningsbestämmelserna enligt 39 § i naturvårdslagen kan på sådant sätt som avses i 49 § i lagen och av de skäl som nämns i artikel 9 i fågeldirektivet (2009/147/EG) tillåtas, om

- 1) undantaget inte är oförenlig med fågeldirektivets allmänna syfte,
- 2) det inte föreligger en annan godtagbar lösning på problemet,
- 3) det är fråga om någon av anledningarna (a–c) som nämns i artikel 9.1, samt
- 4) undantagsbeslutet följer kraven på utformning som anges i punkt 2 i artikeln.

Behörig myndighet som beviljar undantagstillstånd i hela landet är närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland.

2.1 Fågeldirektivets allmänna syfte

Storskarvspopulationens fortsatta tillväxt såväl i Finland som i hela Östersjöområdet tyder på att den nivå som fågeldirektivets allmänna mål eftersträvar för bevarandet av populationen inte är hotad. Således utgör inte direktivets allmänna mål något hinder för att tillämpa ett system med undantagstillstånd när det gäller storskarven.

2.2 Avsaknaden av en annan godtagbar lösning

Under alla omständigheter förutsätter beviljandet av undantag att ingen annan godtagbar lösning finns. Detta bedöms alltid från fall till fall. Andra godtagbara lösningar kan vara till exempel lösningar

som skyddar mot skador eller anpassning av verksamheten efter situationen som storskarven ger upphov till. I detta fall ska dock en sådan annan lösning vara relevant och fungerande, det vill säga den ska vara rimlig med tanke på den sökande och leda till ett tillräckligt tillfredsställande resultat med tanke på lösningen av problemet. Metoder för att avvärja skador som redan tidigare visat sig sakna verkan i motsvarande problemsituationer kan inte anses vara godtagbara lösningar.

Avsaknaden av andra godtagbara lösningar för att förhindra allvarliga skador måste motiveras väl i ansökan och beslutet om undantagstillstånd. Möjligheten att lösa problem som orsakas av storskarven genom andra åtgärder än sådana som förutsätter undantagstillstånd begränsar undantaget som ska beviljas för att lösa problemet till vad som är nödvändigt.

2.3 Särskilda grunder i punkterna 1 a–c i artikel 9 i fågeldirektivet

Beviljande av undantag förutsätter att en av de anledningar som avses i direktivet kan tillämpas på situationen i fråga.

Enligt punkt 1 a kan undantag beviljas av följande anledningar:

- Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller flygsäkerheten.
- För att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten.
- För att skydda flora och fauna.

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

Grunden för undantag som bygger på allvarlig skada för fiskevatten bör tolkas brett så att den allmänt taget kan omfatta ekonomiska skador på fiskenäringen. Till grunder räknas då också skador och risker för fiskeodlingar.

I ansökan och beslutet om undantagstillstånd när det gäller att förhindra allvarliga skador bör man så noggrant som möjligt redogöra för karaktären av befintliga eller eventuella skador och eftersträva att beskriva deras verkan med ekonomiska indikatorer, så som minskad fångst, mängden skadad fisk och dess värde eller värdet på skadade fångstredskap.

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

Då man bedömer omfattningen av skador på *skogar eller vattendrag* finns det skäl att beakta deras effekt på annat än skogsbruket. Denna effekt kan ibland vara stor på lokal nivå och den kan ses som en försvagning av områdets rekreativvärden. En sådan situation kan uppstå exempelvis då en häckningskoloni börjar hota skogsdungen på en ö som används för fritidsbosättning. Också belastning som inverkar negativt på vattenkvaliteten kan på ovan nämnda sätt ses som en grund för undantagstillstånd då den har en betydande effekt på fastigheternas ekonomiska värde.

Undantagsfall där det är nödvändigt att skydda *flora och fauna* handlar om att skydda sällsynta och hotade artbestånd. Med dessa förstås i regel andra arter än sådana som berörs av ett ekonomiskt intresse. I fråga om fiskar är det dock möjligt att intresset för att skydda och återställa sådana fiskbestånd redan i sig, utan att man överväger nivån av ekonomisk skada, utgör en grund för undantagsåtgärder. I sådana situationer har det varit nödvändigt att tillåta undantagsåtgärder för att bekämpa jakttrycket från storskarven, åtminstone i Danmark. Motsvarande behov kan även förekomma i Finlands insjöar, om till exempel sådana åtgärder som siktar till att skydda och återställa hotade vandringsfiskbestånd hotas.

Enligt punkt 1 b kan ett undantag basera sig på forsknings- och utbildningsändamål samt på ändamål som relaterar till återinplantering och uppfödning. Enligt artikel 10 artikel i fågeldirektivet och bilaga V till direktivet måste medlemsstaterna genom forskning och arbete främja bland annat utvecklingen av metoder avsedda att förhindra att fåglarna ger upphov till skada. Åtgärderna som krävs för forskning och försöksprojekt kan således på goda grunder utgöra godtagbara undantagsgrunder.

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

2.4 Krav på utformningen av besluten

Artikel 9.2 i direktivet förutsätter att det i undantag anges vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande, de instanser som får använda dessa, de tider och områden dessa undantag får tillåtas jämte eventuella begränsningar samt uppföljnings- och rapporteringskyldigheter. Man bör fästa tillräcklig uppmärksamhet vid att specificera besluten och göra dem tydliga på ett sådant sätt som vart fall för sig förutsätter.

3 Andra synpunkter

Tillämpliga metoder Åtgärder som siktar till att förhindra och förebygga skador kan enligt de fallspecifika behoven och omständigheterna omfatta olika grader av störning, skjutning av fåglar, användning av fågelattrapper för att locka fåglarna till skottåll, förstörelse av bon, minskning av ungdproduktionen genom att olja, punktera eller frysa äggen. Åtgärdernas lämplighet för varje tillhandsvarande skadesituation bör prövas från fall till fall. I den av miljöministeriet tillsatta storskarvsarbetsgruppens rapport av den 6 april 2016 och dess referensmaterial finns närmare information om funktionaliteten av de olika åtgärderna.

När det gäller återkommande och till sin karaktär fortlöpande bekämpningsåtgärder är det nödvändigt att även bevilja tillstånd som är flera år i kraft.

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

Störning av andra fågelbestånd ska beaktas vid tillståndsprövningen. I synnerhet åtgärder som vidtas under häckningstiden på skärar där fåglarna häckar kan lätt störa också andra sjöfågelbestånd. Tillstånd för jakt på storskarv utanför de allmänna jakttiderna ska motiveras och övervägas med omsorg.

Europeiska kommissionen har utarbetat en vägledande not om tillämpning av undantagsförfaranden som avses i artikel 9 i fågeldirektivet på storskarven. De tolkningar som föreslås i den kan användas som stöd vid tillståndsprövning. Den vägledande noten är dock inte rättsligt bindande, utan representerar enbart Europeiska kommissionen syn. Dokumentet finns på engelska på adressen: http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/guidance_cormorants.pdf

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

Överdirektör

Timo Tanninen

Lagstiftningsråd

Heikki Korpelainen