



28.4.2020

VN/10071/2020-YM-1

Alueelliset ympäristökeskukset

Viite
Hänvisning Ympäristöministeriön ohjekirje 17.5.2016 (YM6/5713/2016), kansallinen merimetsostrategia ja toimenpidesuunnitelma 2019

Asia
Ärende Ohjekirje merimetsan suojelustrategian ja toimenpidesuunnitelman toteuttamisesta ja merimetsan rauhoitusmääräyksistä haettavien poikkeusten käsittelystä

Ohjekirjeen tarkoitus

Tämän ohjekirjeen tarkoituksena on ohjeistaa rannikkoalueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia edistämään osaltaan vuonna 2019 laaditun kansallisen merimetsostrategian ja toimenpidesuunnitelman toteuttamista. Lisäksi ohjeella päivitetään ohjeistusta merimetsan suojelua koskevien säännösten tulkinnasta poikkeuslupia koskevassa päätöksenteossa. Ohjeessa käsitellään poikkeuslupien tarvetta ja lupaperusteiden soveltamista mm. kansanterveydellisiin syihin ja kalavesille, metsille tai vesistöille koituviin vakaviin vahinkoihin liittyen sekä vahinkojen torjuntaan käytettävissä olevia menetelmiä.

Ohjekirjeen toimenpiteet perustuvat ympäristöministeriön asettaman työryhmän vuonna 2016 antamiin suosituksiin ja ympäristöministeriön asettaman työryhmän vuonna 2019 laatimaan kansalliseen merimetsostrategiaan ja toimenpidesuunnitelmaan. Molemmat asiakirjat löytyvät osoitteesta: <https://www.ymparisto.fi/merimetsoseuranta>.

Kansallisesta merimetsostrategiasta ja toimenpidesuunnitelmasta annettiin yhteensä 44 lausuntoa. Lausunnoissa esitetyt seikat eivät antaneet aihetta muuttaa laajapohjaisen valmistelun ja yhteistyön tuloksena syntynyttä strategiaa ja toimenpidesuunnitelmaa. Pääosa lausunnoissa esitetyistä huomioista oli jo strategian tai toimintasuunnitelman mukaisia. Työryhmän ehdotusta täydentävässä mielialpenteessä esiin tuodut näkemykset toistettiin osassa lausuntoja. Lausuntoyhteenveto on saatavissa osoitteesta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=103442ed-4204-4404-9ae7-303bd99a28dc>.

Tulkintaohjeistukset perustuvat edellä mainittujen lisäksi EU:n komission laatimaan ohjeasiakirjaan, joka koskee lintudirektiivin 9 artiklan poikkeusmenettelyn soveltamista merimetsoon. Ohjeasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, vaan edustaa EU:n komission näkemystä. Asiakirja on saatavissa englanninkielisenä osoitteesta: http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/guidance_cormorants.pdf.

1 Kansallisen merimetsostrategian ja toimenpidesuunnitelman täytäntöönpano alueellisissa merimetsotyöryhmissä

Ministeriö kehottaa rannikkoalueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia osaltaan panemaan täytäntöön kansallisen merimetsostrategian ja toimenpidesuunnitelman.

Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Varsinais-Suomen ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueella on perustettu alueelliset yhteistyöryhmät käsittelemään alueillaan esiintyviä merimetsan aiheuttamia ongelmia. Ministeriö kehottaa myös Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta tarvittaessa kutsumaan koolle toimialueellaan keskeiset tahot ennen mahdollisten ongelmien kärjistymistä.

Alueellisten merimetsotyöryhmien tehtävänä on asiantuntijatiedon ja paikallisten olosuhteiden tuntemuksen nojalla olla selvillä merimetsokannan kehittymisestä alueellaan ja tunnistaa lajiin liittyvät mahdolliset ongelma-alueet ja -tilanteet sekä etsiä yhteistyössä aktiivisesti ongelmiin reagoiden alueelle sopivia, kaikkia tahoja tyydyttäviä ratkaisuja.

2 Alueelliset suunnitelmat ja selvitykset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulee edistää alueellaan alueellisen merimetsotyöryhmän työtä ja osallistua aluettaan koskevan merimetsostrategian ja toimenpidesuunnitelman mukaisen suunnitelman ja/tai selvityksen laatimiseen. Suunnitelmassa nostetaan esille alueella esiintyviä ongelmakohteita ja pohditaan niillä tarvittavia toimenpiteitä. Selvitys voi olla yleisluonteisempi kuvaus alueen merimetsotilanteesta ja sen kehityksestä sekä mahdollisista kohteista, joilla vakavia vahinkoja voi ilmetä ja ristiriitoja kehittyä lähitulevaisuudessa. Kukin alueellinen työryhmä päättää oman alueen olosuhteiden ja tarpeiden mukaan, onko alueella tarvetta laatia tällainen asiakirja, ja jos on, laaditaanko se suunnitelmana vai selvityksenä.

Alueellisen työryhmän laatiman suunnitelman / selvityksen on tarkoitus toimia apuna vakavien vahinkojen ennalta ehkäisemisessä ja poikkeuslupahakemusten tarpeen arvioinnissa ja kohdentamisessa. Lisäksi se voi tarjota yhteiseen alueelliseen näkemykseen pohjautuvan tilannetiedon luvanhakijalle poikkeuslupahakemuksen perustelemiseksi. Kalavesille ja kalastukselle aiheutuvien vakavien vahinkojen osoittaminen on haasteellista poikkeuslupahakemuksia laadittaessa ja käsiteltäessä. Käytävissä oleva tutkimustieto näistä vahingoista ei ole sovellettavissa kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa. Alueellisen suunnitelmassa / selvityksessä tuotettu tieto tukee viranomaisen päätöksentekoa sen käsitellessä hakemuksia merimetsan suojelusta poikkeamiseksi. Työryhmien tulisi kiinnittää erityistä huomiota objektiivisen tilannetiedon tuottamiseen todettujen ongelmien luonteesta ja kohdentumisesta, taloudellisesti mitattavien vakavina pidettävien vahinkojen ilmenemisestä ja perusteista sekä erityisistä luonnonarvoista, joilla on merkitystä vahinkojen torjuntakeinoja ja ennaltaehkäisykeinoja arvioitaessa.

Suunnitelmien / selvitysten on tarkoitus olla päivitettäviä dokumentteja. Tämän vuoksi on suositeltavaa, että ne laaditaan tiiviiksi ja niissä käsitellään vain olennaisia ja konkreettisia seikkoja. Asiakirja voidaan laatia myös vaiheittain, keskittyen ensi vaiheessa tärkeiden kohteiden tunnistamiseen, joita ovat muun muassa tärkeät kutualueet, tärkeät kalastusalueet ja pyydyspaikat, vesiviljelylaitokset, uhanalaisten kalalajien suojelun kannalta tärkeät paikat, virkistyskäytön tai asutuksen kannalta ongelmalliset kohteet, sekä erityiset, nopeita toimia vaativat alueet ja tilanteet. Suunnitelma / selvitys voidaan laatia myös alueellisesti rajatusti koskemaan vain osaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen aluetta.

Kansallisessa merimetsostrategiassa ja toimenpidesuunnitelmassa on määritelty periaatteet, joita suositellaan noudatettaviksi suunnitelmaa / selvitystä laadittaessa. Lisäksi toimenpidesuunnitelmassa on esitetty malli suunnitelman / selvityksen sisältörungoksi.

3 Poikkeuslupien hakemisen ohjeistaminen

Merimetso on luonnonsuojelulain 38 §:n nojalla ympäri vuoden rauhoitettu. Lajin yksilöiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen, pesien hävittäminen tai muu häiritseminen, erityisesti lisääntymisaikana tai tärkeillä levähdysalueilla tai muutoin lajin elämänsyklinin kannalta tärkeillä paikoilla on kiellettyä.

Rauhoitussäännöksistä on kuitenkin mahdollista poiketa luonnonsuojelulain 49 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Koko maan osalta Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on toimivaltainen viranomaisena käsittelemään hakemukset poikkeuksen myöntämiseksi lintujen suojelusta.

Ministeriö kehottaa Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta panemaan täytäntöön kansallisen merimetsostrategian ja toimenpidesuunnitelman toimenpiteet, jotka liittyvät poikkeusten hakemisen tekniseen ja tiedolliseen tukemiseen. Lisäksi ministeriö kehottaa turvaamaan riipeän päätöksenteon edellyttämät henkilöresurssit.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on jo poikkeuslupahakemuksia käsittelevänä viranomaisena oma-aloitteisesti aloittanut poikkeuslupien käsittelyn keston seurannan. Seurannassa tulee huomioida myös lupaharkinnassa mahdollisesti tarvittavaan hakemuksen täydentämiseen kuluva aika.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kehoitetaan laatimaan mallihakemuslomake ja ohjeet poikkeuslupan hakemiseen sekä ohjeistamaan hakijoita verkkosivullaan lupamenettelyn sisällöstä, hakijan selvittämisvelvollisuudesta ja aikatauluista hakemusten jättämiseksi. Lisäksi verkkosivulla suositellaan julkaisemaan tietosuojalainsäädännön mukaisesti suojattuja lupaviranomaisen antamia poikkeuslupapäätöksiä sekä lupahakemuksista annettuja lausuntoja perusteluineen. Tavoitteena on, että luvan hakija osaa toimittaa lupahakemuksen käsittelyyn ja arviointiin tarvittavat taustatiedot sellaisessa tarkkuudessa ja laajuudessa, jotta hakemusta ei tarvitse täydentää. Käytössä olevaan sähköiseen lomakkeeseen on suositeltavaa mahdollisuuksien mukaan kytkeä karttatyökalu, jolla voi osoittaa toimenpidealueet ja toimenpiteiden vaikutusten kannalta herkäät alueet (suojelualueet ja muut vastaavat kohteet).

4 Luonnonsuojelulain 49 §:n säännösten soveltaminen merimetsaa koskevissa poikkeuspäätöksissä

Ilman poikkeuslupaa sallitut toimenpiteet

Vahinkojen ennalta ehkäiseminen tai vähentäminen on eräissä tilanteissa mahdollista ilman toimivaltaisen viranomaisen myöntämää poikkeuslupaa. Lintuja vahingoittamatta tapahtuva häirintä ja pelottelu, joka tapahtuu muualla kuin pesäpaikoilla tai niiden elinkierron kannalta tärkeillä muilla paikoilla, ei ole lain mukaan kiellettyä. Merimetsolintuja voidaan karkottaa rakennusten, pyydysten, kalankasvattamoiden läheisyydestä tai kalanistutusalueilta pesintäkauden ulkopuolella. On kuitenkin muistettava, että mikäli häirintätoimet samalla kohdistuisivat muihin lajeihin, ne voivat edellyttää luonnonsuojelulaista haettavaa poikkeuslupaa lajin erilaisista suojelutarpeista johtuen. Pesien hävittämiseen tarvitaan aina poikkeuslupa, myös pesimäkauden ulkopuolella.

Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaisista rauhoitussäännöksistä poikkeaminen voidaan lain 49 §:n nojalla sallia lintudirektiivin (2009/147/EC) 9 artiklassa mainituilla perusteilla, mikäli

- 1) poikkeaminen ei ole ristiriidassa lintudirektiivin yleisten tavoitteiden kanssa,
- 2) ongelmalle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua,
- 3) kyseessä on jokin lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa mainituista tilanteista (a-c), ja
- 4) poikkeuspäätöksessä asetetaan artiklan 2 kohdassa mainitut erityisehdot.

Lintudirektiivin yleiset tavoitteet

Merimetson alalajin *Phalacrocorax carbo sinensis* Suomen pesimäkanta on kasvanut 1990-luvulta alkaen noin 25 700 pariin vuonna 2019. Merimetsokanta on elinvoimainen sekä Suomessa että Itämeren alueella. Lajin kannan säilyminen lintudirektiivin yleisen tavoitteen mukaisella tasolla ei ole uhatuna. Poikkeuslupan myöntämiselle merimetson suojelusta ei näin ollen ole estettä lintudirektiivin yleistavoitteiden kannalta.

Muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen

Poikkeuksen myöntäminen lintujen rauhoitussäännöksistä edellyttää kaikissa tilanteissa, että muuta tyydyttävää ratkaisua ongelmaan ei ole. Tämä on aina harkittava tapauskohtaisesti. Muita tyydyttäviä ratkaisuja voivat olla esimerkiksi vahingolta suojaavat ratkaisut tai toiminnan mukauttaminen merimetson aiheuttamaan tilanteeseen. Muun ratkaisun on kuitenkin oltava relevantti ja toimiva, eli haki-ajan kannalta kohtuullinen ja sen on ratkaistava ongelma riittävän tehokkaasti ja tyydyttävästi. Muuna tyydyttävänä ratkaisuna ei voida pitää vastaavissa ongelmatilanteissa jo aiemmin tehottomiksi osoitettuneita vahinkojen torjuntamenetelmiä.

Poikkeuslupahakemuksessa ja -päätöksessä on tuotava hyvin perustellen esille, että asiassa ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua vakavien vahinkojen välttämiseksi. Poikkeus suojelusta voidaan myöntää vain siinä laajuudessa, kun ongelmaa ei voida ratkaista muilla kuin poikkeuslupaa edellyttävillä toimenpiteillä.

Lintudirektiivin 9 artiklan 1 a–c kohtien erityisperusteet

Poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on, että jokin lintudirektiivissä mainituista erityisperusteista soveltuu kyseiseen tilanteeseen.

Lintudirektiivin 9 artiklan 1a -kohdan mukaan poikkeus voidaan myöntää:

- kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai lentoturvallisuuden turvaamiseksi,
- viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi tai
- kasviston ja eläimistön suojelemiseksi.

Lentoturvallisuuden turvaamisesta poikkeuslupaperusteena on vakiintunut käytäntö, johon ei ole tarvetta antaa tarkennuksia.

Kansanterveydelliset syyt voivat eräissä tilanteissa olla hyväksyttävä peruste myöntää poikkeus merimetson rauhoitussäännöksistä. Lajin pesimäyhdyskuntia voi syntyä loma-asutuksen tai muun vapaa-ajan toiminnan, kuten esim. yleisen uimarannan läheisyyteen. Suuren pesimäyhdyskunnan aiheuttama vesistön laadun heikkeneminen tai olennaisen hajuhaitan torjuminen voi olla yleisen terveyden turvaamisen kannalta tarpeellista etenkin sisäsaariston matalissa ja vedenvaihtuvuuden osalta epäedullisissa oloissa.

Vakava vahinko arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Kalavesille koituva vakava vahinko liittyy kalatalouden taloudellisiin etuihin ja niiden menetyksiin tai sen uhkaan. Vahinko voi olla välitöntä tai välillistä tulon menetystä tai omaisuuden menetystä. Vahinko voi kohdistua kalasaaliiseen, mutta myös kalankasvattamoihin tai vapaa-ajan kalastuksen yritystoimintaan. Vahingon arvioinnissa on huomiotava muiden vahingonaiheuttajien mahdollinen vaikutus kalakantoihin.

Vakavien vahinkojen ehkäisemiseen tarkoitetuissa poikkeuslupahakemuksissa ja -päätöksissä tulee mahdollisimman tarkkaan selostaa todettujen tai odotettavissa olevien vahinkojen luonne ja pyrkä

kuvaamaan niiden merkitys taloudellisin mittarein kuten esimerkiksi saaliin vähentymisellä, vahingoittuneiden kalojen määrällä ja arvolla tai rikkoutuneiden pyydysten arvolla.

Koska vakavan vahingon arvioiminen ja osoittaminen yksittäistapauksissa on käytännössä usein varsin vaikeaa, hakijoiden todistustaakan keventämiseksi lupaharkinnassa huomioidaan myös yleinen tutkimustieto merimetsokannasta, merimetson ravintokäyttäytymisestä, muiden Itämeren maiden kokemukset sekä tiedot kalatalouden kannalta tärkeistä alueista (muun muassa Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma VELMUn tärkeät kalastus- ja kutualueet ja kalatalousalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat).

Metsille aiheutuvien vahinkojen vakavuutta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon niiden paikallisesti joskus suurikin muu kuin metsätaloudellinen merkitys, joka voi seurata alueen virkistysarvojen heikentymisestä. Tällainen tilanne voi syntyä esim. loma-asutukseen käytetyn saaren metsikköä uhkaavan pesimäkolonian syntymisestä.

Poikkeus kasviston ja eläimistön suojelemiseksi voi olla tarpeen harvinaisten tai uhanalaisten lajien kantojen turvaamiseksi. Pääsääntöisesti kyse on muista kuin taloudellisesti hyödynnettävistä lajeista. Uhanalaisen kalakannan suojelun ja palauttamisen tavoite voi olla hyväksyttävä peruste suojelusta poikkeamiselle. Jokivesistöissä merimetson saalistuspainetta on torjuttu poikkeusluvalla ainakin Tanskassa. Vastaava tarve voi ilmetä Suomenkin sisävesissä, mikäli merimetson saalistus uhkaisi tehdä uhanalaisten vaelluskalakantojen suojeluun ja palauttamiseen tähtäävät toimenpiteet hyödyttömiksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden antaman päätöksen KHO 2014:44 mukaisesti lupaviranomaisen on tarvittaessa ennen hakemuksen ratkaisemista pyydettävä hakemuksesta Suomen ympäristökeskuksen ja/tai Luonnonvarakeskuksen lausunto siitä, onko merimetson aiheuttamaa vahinkoa pidettävä vakavana.

Lintudirektiivin 9 artiklan 1b -kohdan mukaan poikkeus voidaan myöntää tutkimukseen, opetukseen, kannan uudelleen istuttamiseen ja lisäämiseen liittyviin tarkoituksiin. Lintudirektiivin 10 artiklan ja siihen liittyvän direktiivin V liitteen mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä mm. lintujen aiheuttamien vahinkojen estämiseen tarkoitettujen menetelmien kehittämiseen tähtäävää tutkimusta ja työtä. Tässä tarkoituksessa tehtävät tutkimus- ja kokeiluhankkeiden toimenpiteet voivat perustellusti olla hyväksyttäviä.

Lintudirektiivin 9 artiklan 1c -kohdan nojalla voitaisiin sallia tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienten määrien pyydystäminen, hallussa pitäminen tai muu asiallinen hyötykäyttö. Merimetsoon ei todennäköisesti liity säännöksen tarkoittamaa asiallista hyötykäyttöä.

Päätösten erityisehdot

Direktiivin 9 artiklan 2 kohta edellyttää, että myönnettävässä poikkeusluvassa mainitaan pyydystämistä tai tappamista varten hyväksytyt välineet, laitteet ja menetelmät, niiden käyttämiseen oikeutetut tahot sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa poikkeus on voimassa sekä siihen mahdollisesti sisältyvät rajoitteet sekä seuranta- ja raportointivelvoitteet. Päätösten riittävään yksilöintiin ja selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota kulloinkin kyseessä olevan tapauksen edellyttämällä tavalla.

5 Muuta huomioitavaa

Sallittavat torjuntamenetelmät

Vahinkojen torjuntaan ja ennalta ehkäisyyn tähtäävät toimet voivat olla yksittäistapauksen tarpeiden ja olosuhteiden mukaan poikastuoton vähentämistä munia öljymällä, rei'ittämällä tai jäähdyttämäl-

lä, eriasteista häirintää, pesien hävittämistä sekä viimesijaisesti lintujen tappamista ampumalla ja kaaveiden käyttöä lintujen houkuttelemiseksi ampumisetäisyydelle. Poikkeushakemusta käsittelevä viranomais harkitsee tapauskohtaisesti toimenpiteiden soveltuvuuden kulloinkin käsillä olevaan vahinkotilanteeseen. Ympäristöministeriön asettaman merimetsotyöryhmän vuonna 2016 laatimassa raportissa ja sen viiteaineistossa on tarkempaa tietoa erilaisten toimenpiteiden toimivuudesta.

Alueelliset ja ajalliset tekijät

Pääsääntöisesti merimetsan rauhoitusmääräyksistä ei voida sallia poikkeuksia luonnonsuojelualueilla, koska tämä edellyttäisi lisäksi suojelualueen rauhoitusmääräyksistä poikkeamista. Alueen rauhoitussäännösten ja suojelutavoitteiden puitteissa vahinkojen torjuntatoimet voidaan erityistapauksessa sallia. Suojelualueet voivat myös toimia alueina, joihin vakiintuneesti asettuneista yhdyskunnista on vähiten haittavaikutuksia.

Pesimäyhdyskuntaan kohdistuvat häirintä- tai hävittämistoimenpiteet johtavat herkästi ongelman siirtymiseen ja leviämiseen muille alueille. Lupaharkinnassa on syytä tarkastella merimetsoyhdyskunnan saalistusaluetta kokonaisuutena.

Muuhun lintulajistoon kohdistuvat häiriöt on otettava lupaharkinnassa huomioon. Erityisesti pesimäaikana toimenpiteet, jotka toteutettaisiin lintujen pesimäluodoilla, aiheuttaisivat helposti kiellettyä häiriötä myös muulle merilinnustolle. Yleisten metsästysaikojen ulkopuolella tapahtuvaan merimetsojen ampumiseen oikeuttavat luvat on harkittava perusteellisesti ja myönnettäessä perusteltava huolellisesti.

Toistuvia ja luonteeltaan jatkuvia torjuntatoimenpiteitä varten voi olla tarpeen myöntää useamman vuoden voimassa olevia lupia.

Tämä ohjekirje korvaa 17.5.2016 annetun ministeriön ohjekirjeen luonnonsuojelulain 49 §:n säännöksen soveltamisesta merimetsoa koskeviin poikkeuksiin lajirauhoitussäännöksistä (YM6/5713/2016).

Ylijohtajan sijaisena ympäristöneuvos

Mikko Kuusinen

Lainsäädäntöneuvos

Leila Suvantola

Tiedoksi: Alueelliset merimetsotyöryhmät



28.4.2020

VN/10071/2020-YM-1

Regionala miljöcentralerna

Viite
Hänvisning Miljöministeriets anvisningsbrev 17.5.2016 (YM6/5713/2016), Nationell skarvstrategi och åtgärdsplan 2019

Asia
Ärende Anvisningsbrev om genomförande av strategin och åtgärdsplanen för skydd av skarven samt handläggning av dispenser från fridlysning av skarven

Anvisningsbrevets syfte

Syftet med detta anvisningsbrev är att vägleda närings-, trafik- och miljöcentralerna i kustområdena att bidra till genomförandet av den nationella skarvstrategin och åtgärdsplanen från 2019. Genom anvisningen uppdateras också instruktionerna om tolkningen av bestämmelserna om skydd av skarven vid dispensbeslut. I anvisningen behandlas behovet av dispens och tillämpning av grunderna för beviljande av dispens med anledning av bland annat folkhälsoskäl och allvarliga skador på fiskevattnen, skogar eller vattendrag samt till buds stående metoder för skadebekämpning.

De åtgärder som beskrivs i anvisningsbrevet bygger på de rekommendationer som en arbetsgrupp tillsatt av miljöministeriet gav 2016 samt på den skarvstrategi och åtgärdsplan som uppgjordes 2019 av en av miljöministeriets tillsatt arbetsgrupp. Bägge dokumenten finns på https://www.ymparisto.fi/sv-FI/Natur/Arter/Uppfoljning_av_arter/Uppfoljningen_av_skarv.

Totalt 44 utlåtanden lämnades in om den nationella skarvstrategin och åtgärdsplanen. Utlåtandena gav inte orsak att justera strategin och åtgärdsplanen vilka tagits fram genom beredning och samarbete på bred bas. Största delen av de framförda synpunkterna var redan förenliga med strategin eller åtgärdsplanen. En del av utlåtandena upprepade de synpunkter som ingick i det kompletterande yttrandet till arbetsgruppens förslag. En sammanfattning av yttrandena (på finska) finns på <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=103442ed-4204-4404-9ae7-303bd99a28dc>.

Utöver de ovan nämnda dokumenten bygger tolkningsanvisningarna på EU-kommissionens vägledning för tillämpning av undantagsbestämmelserna i artikel 9 i fågeldirektivet på skarven. Vägledningen är inte rättsligt bindande utan avspeglar kommissionens ståndpunkt. Dokumentet finns på engelska på http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/guidance_cormorants.pdf.

1 Genomförande av den nationella skarvstrategin och åtgärdsplanen i regionala skarvarbetsgrupper

Ministeriet uppmanar närings-, trafik- och miljöcentralerna i kustregionen att medverka vid genomförandet av den nationella skarvstrategin och åtgärdsplanen.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna i Norra Österbotten, Södra Österbotten, Egentliga Finland och Nyland har på sina områden regionala samarbetsgrupper som ska hantera skarvproblem på sina områden. Ministeriet uppmanar Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland att efter behov sammankalla de relevanta parterna på sitt verksamhetsområde innan eventuella problem eskalerar.

De regionala skarvarbetsgrupperna ska med stöd av expertkunskap och kännedom av de lokala förhållandena hålla sig informerade om utvecklingen av skarvbeståndet i sin region och identifiera eventuella problemområden och problemsituationer samt genom att aktivt ta itu med problemen ta fram lösningar som är lämpliga för regionen och tillfredsställer alla parter.

2 Regionala planer och utredningar

Närings-, trafik- och miljöcentralerna ska bistå den regionala skarvarbetsgruppens insatser på sina respektive områden och medverka i upprättandet av en plan och/eller utredning för området enligt skarvstrategin och åtgärdsplanen. 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 områden där det i den närmaste framtiden kan uppstå allvarliga skador och konflikter. Varje regional arbetsgrupp avgör utifrån de lokala omständigheterna och behoven om ett sådant dokument behövs och om det i så fall ska vara en plan eller en utredning.

Den regionala arbetsgruppens plan eller utredning ska hjälpa att förebygga allvarliga skador och underlätta bedömningen och inriktningen av dispensansökningarna. Planen eller utredningen kan också ge en lägesbild som bygger på enhetlig regional information som den sökande kan använda för att motivera dispensansökan. Det är inte lätt att i samband med upprättande och handläggning av dispensansökningar påvisa vilka allvarliga skador som orsakats fiskevattnen och fisket. De befintliga forskningsdata om skadorna kan inte tillämpas på alla situationer och omständigheter. Den information som tagits fram för den regionala planen/utredningen stödjer myndighetens beslutsfattande i samband med handläggningen av ansökningar om undantag från skyddet av skarv. Arbetsgrupperna bör i synnerhet fokusera på framtagning av objektiv information om karaktären och fördelningen av befintliga problem, förekomsten av och grunderna till ekonomiskt mätbara allvarliga skador samt sådana särskilda naturvärden som är av betydelse vid bedömningen av metoder för bekämpning och förebyggande av skador.

Planerna eller utredningarna är tänkta att vara dokument som uppdateras. De bör därför vara kortfattade och begränsade till endast väsentliga och konkreta frågor. Dokumentet kan också upprättas stegvis, så att man inledningsvis fokuserar på att identifiera viktiga lokaler, såsom viktiga lekområden, viktiga fiskeområden och fångstplatser, vattenbruk, lokaler som är viktiga för skydd av hotade fiskarter, problematiska lägen med tanke på rekreationsbruk eller bosättning, samt särskilda områden och situationer som kräver snabba åtgärder. Planen/utredningen kan också ha en geografisk avgränsning och gälla endast en del av närings-, trafik- och miljöcentralens område.

I Nationella skarvstrategin och åtgärdsplanen anges de principer som bör följas vid upprättandet av planen/utredningen. De innehåller också en dispositionsmall för planen/utredningen.

3 Anvisningar för dispensansökan

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

Undantag från fridlysningsbestämmelserna är dock möjliga under de förutsättningar som föreskrivs i 49 § i naturvårdslagen.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland är behörig myndighet för hela landet med avseende på handläggning av ansökningar om undantag från fågelskydd.

Ministeriet uppmanar Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland att vidta de åtgärder vid genomförandet av nationella skarvstrategin och åtgärdsplanen som behövs för teknisk support och informationsstöd vid dispensansökningar. Ministeriet uppmanar dessutom närings-, trafik- och miljöcentralen att säkerställa de nödvändiga personresurserna för snabb beslutshandläggning.

Närings-, trafik- och miljöcentralen har som handläggande myndighet av dispensansökningar redan på eget initiativ börjat följa upp handläggningstiderna för dispenser. Uppföljningen ska också gälla den tid som eventuellt behövs för komplettering av ansökan under tillståndsprövningen.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland uppmanas att ta fram ett modellformulär och ansökningsanvisningar för dispensansökan samt att på sin webbplats lägga ut anvisningar till de sökande om innehållet i tillståndprocessen, den sökandes skyldighet att lämna uppgifter samt tidsramarna för ansökan. Centralen ska också gärna på sin webbplats och på ett sätt som uppfyller kriterierna enligt dataskyddslagstiftningen lägga ut tillståndsmyndighetens dispensbeslut samt utlåtanden om ansökningarna inklusive motiveringar. Avsikten är att tillståndssökande ska kunna lämna in tillräckligt exakt och omfattande bakgrundsinformation för handläggning och bedömning, så att det inte blir nödvändigt att kräva komplettering av tillståndsansökan. Om möjligt bör i det nuvarande e-formuläret integreras ett kartverktyg för angivande av områden för åtgärder och känsliga områden som kan påverkas av åtgärderna (skyddsområden och motsvarande).

4 Tillämpning av bestämmelserna i 49 § i naturvårdslagen vid undantagsbeslut i fråga om skarven

Åtgärder tillåtna utan dispens

Att förebygga eller minska skador är i vissa situationer möjligt även utan dispens. Det är inte förbjudet i lag att störa eller skrämma fåglarna utan att de skadas om detta genomförs på annan plats än häckningslokalen eller utanför lokaler som på annat sätt är viktiga under skarvens livscykel. Det är tillåtet att utanför häckningssäsongen fördriva skarvar från närheten av byggnader, fångstredskap, fiskodlingar eller från fiskodlingsområden. Man bör dock beakta att om åtgärderna samtidigt stör andra arter, kan åtgärderna på grund av arternas olika skyddsbehov vara tillståndspliktiga. För att förstöra bon krävs alltid dispens, även utanför häckningsperioden.

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

- 1) undantaget inte är oförenligt med fågeldirektivets allmänna syfte,
- 2) det inte föreligger någon annan godtagbar lösning på problemet,
- 3) det är fråga om något av de skäl (a-c) som avses i artikel 9.1 i fågeldirektivet, och
- 4) i undantagsbeslutet fastställs de särskilda krav som anges i artikel 9.2 i direktivet.

Fågeldirektivets allmänna syfte

Det i Finland häckande beståndet av *Phalacrocorax carbo sinensis*, en underart till storskarven, har ökat sedan 1990-talet och uppgick till 25 700 par år 2019. Skarvbeståndet är livskraftigt både i Finland och i Östersjöregionen. Den populationsnivå som motsvarar det allmänna syftet med fågeldirektivet är inte hotad. Med andra ord utgör fågeldirektivets allmänna syfte inget hinder för beviljande av undantag från skyddet av skarv.

Avsaknad en annan godtagbar lösning

Beviljandet av undantag från fridlysningsbestämmelserna för fåglar förutsätter under alla omständigheter att någon annan godtagbar lösning inte finns. Detta ska alltid bedömas från fall till fall. Andra godtagbara lösningar kan vara till exempel lösningar som förebygger skador eller anpassning av verksamheten efter skarvläget. I så fall ska lösningen vara relevant och fungerande, med andra ord ska den vara skälig för den sökande och avhjälpa problemet tillräckligt effektivt och på ett tillfredsställande sätt. Sådana metoder för att förebygga skador som redan tidigare i motsvarande problemsituationer visat sig vara ineffektiva kan inte betraktas som godtagbara lösningar.

Avsaknaden av andra godtagbara lösningar för att förhindra allvarliga skador måste motiveras väl i ansökan och beslutet om dispens. Undantag från fågelskydd kan beviljas endast i den omfattning som problemet inte kan lösas med åtgärder som är tillåtna utan dispens.

Särskilda grunder enligt artikel 9.1 a–c i fågeldirektivet

Beviljandet av undantag förutsätter att något av de skäl som anges i fågeldirektivet är tillämpligt på den aktuella situationen.

Enligt artikel 9.1 a i fågeldirektivet kan undantag medges med följande anledningar:

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

Hänsyn till flygsäkerheten som grund för undantag omfattas av etablerad praxis som inte är i behov av en precisering.

Människors hälsa och säkerhet kan i vissa situationer vara en godtagbar grund för beviljande av undantag från fridlysningsbestämmelserna för skarven. Häckande kolonier kan etablera sig i närheten av fritidsbosättning eller annan fritidsverksamhet, såsom allmänna badstränder. En stor häckande koloni kan leda till försämring av vattenkvaliteten eller orsaka luktolägenheter, vilka kan anses utgöra en tillräcklig grund för undantag på basis av folkhälsoskäl, i synnerhet i den inre skärgårdens grunda vatten där vattenutbytet är långsamt.

Huruvida det är fråga om allvarliga skador ska alltid avgöras från fall till fall. Allvarliga skador på fiskerivatten hänför sig alltid till fiskerieringens ekonomiska intressen och förlust därav eller risk för ekonomisk förlust. Skadan kan utgöras av direkt eller indirekt förlust av inkomst eller egendom. Det kan handla om skador på fångsten, men också om skador på fiskodlingar eller skador för företagsverksamhet inom fritidsfiske. Vid bedömningen av skadornas omfattning ska också andra skadegörarens eventuella inverkan på fiskbestånden beaktas.

Ansökan och beslut om dispens för förhindrande av allvarliga skador ska innehålla en så noggrann redogörelse som möjligt beträffande karaktären av fastställda eller förväntade skador, en beskrivning av skadornas ekonomiska konsekvenser med indikatorer som minskad fångst, mängden skadad fisk och dess värde eller värdet på skadade fångstredskap.

Eftersom det i praktiken ofta är mycket svårt att i enskilda fall bedöma och påvisa allvarliga skador underlättas de sökandes bevisbörda genom att myndigheten vid tillståndsprövningen även tar hänsyn till allmänna forskningsrön om skarvens näringsvanor, andra Östersjöländers erfarenheter samt information om viktiga områden för fisket (bl.a. viktiga fiske- och lekområden enligt Programmet för inventering av den marina undervattensmiljön (VELMU) och fiskeriområdenas nyttjande- och vårdplaner).

Då man bedömer omfattningen av skador på skogar bör deras lokala och ibland betydande effekter på annat än skogsbruk också beaktas, exempelvis som försämrade rekreativvärden i området. En sådan situation kan uppstå till exempel om häckningskoloni hotar etablera sig i skogen på en holme som används för fritidsbosättning.

Undantag för att skydda flora och fauna kan behövas för att trygga sällsynta eller hotade artbestånd. I regel är det fråga om andra arter än sådana som nyttjas ekonomiskt. I och för sig kan skydd och återställande av ett hotat fiskbestånd utgöra en godtagbar grund för undantag. Åtminstone i Danmark har dispens beviljats för att motverka predationstrycket från skarv på vattendrag. Ett motsvarande behov kan också uppstå i insjöar i Finland, om predation från skarv hotar att tillintetgöra åtgärderna för att skydda och återställa hotade vandringsfiskbestånd.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens beslut HFD 2014:44 ska tillståndsmyndigheten innan den avgör ett ärende rådgöra med och vid behov inhämta utredning i form av ett utlåtande från Finlands miljöcentral och/eller Naturresursinstitutet om huruvida de skador som skarven orsakat ska anses vara allvarliga.

Enligt artikel 9.1 b i fågeldirektivet kan undantag medges för forskning och utbildning, för återinplantering och för att förstöra ett bestånd. Enligt artikel 10 i fågeldirektivet och därtill anknyttande bilaga V ska medlemsstaterna befrämja bland annat sådan forskning och sådant arbete som krävs för utarbetande av metoder med avsikt att förebygga skador som orsakas av fåglar. Åtgärder som hör till sådan forsknings- och försöksverksamhet kan befogat betraktas som godtagbara.

Enligt artikel 9.1 c i fågeldirektivet kan undantag medges 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. "Förnuftig användning" i den mening som avses i bestämmelsen torde inte gälla skarven.

Särskilda villkor för beslut

Enligt artikel 9.2 i fågeldirektivet ska i de beviljade tillstånden anges vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande, vem som får använda dessa, samt för vilka tider och områden undantagen får tillåtas, inklusive eventuella relevanta begränsningar samt kontroll- och rapporteringsskyldigheter. Besluten ska vara specifika och tydliga i förhållande till det enskilda fallet.

5 Andra synpunkter

Tillåtna bekämpningsmetoder

Beroende på behovet och omständigheterna i det aktuella fallet kan åtgärderna för att förhindra och förebygga skador omfatta decimering av skarvkullar genom att olja, punktera eller frysa äggen, olika grader av störning, förstörelse av bon och i sista hand skjutning av fåglar och användning av attrapper för att locka fåglarna inom skotthåll. Den myndighet som handlägger dispensansökan ska bedöma åtgärdernas lämplighet i förhållande till ifrågavarande skadesituation. Rapporten från miljömi-

nisteriets skarvarbetsgrupp 2016 samt referensmaterialet till rapporten innehåller närmare information om hur effektiva olika metoder är.

Regionala och tidsmässiga faktorer

I regel är det inte möjligt att tillåta undantag från fridlysningsbestämmelserna för skarv i naturskyddsområden eftersom det också skulle innebära avvikelse från fridlysningsbestämmelserna för området. I specialfall kan bekämpning av skador tillåtas inom ramen för bestämmelserna om och målen för fridlysning av området. Skyddsområden kan också utgöra områden där permanent etablerade kolonier orsakar minst olägenheter.

Då en häckande skarvkoloni utsätts för störning eller förstörs leder det ofta till att problemet förflyttas och sprids till andra områden. Vid tillståndsprövningen är det viktigt att beakta skarvkolonins hela predationsområde.

Vid tillståndsprövningen bör störningar som kan orsakas av andra fågelarter beaktas. I synnerhet åtgärder som vidtas under häckningstiden på skär där även andra arter häckar kan lätt orsaka störningar som inte är tillåtna. Tillstånd för skarvjakt utanför allmän jakttid ska genomgå noggrant övervägande och beviljas endast på basis av noggranna motiveringar.

Det kan vara befogat att bevilja tillstånd som gäller flera år då det är fråga om återkommande och fortlöpande bekämpningsåtgärder.

Detta anvisningsbrev ersätter ministeriets anvisningsbrev av 17 maj 2016 om tillämpning av bestämmelsen i 49 § i naturvårdslagen gällande undantag från fridlysningsbestämmelserna i fråga om storskarven (YM6/5713/2016).

Ställföreträdare för överdirektör, miljøråd Mikko Kuusinen

Lagstiftningsråd Leila Suvantola

För kännedom: Regionala skarvarbetsgrupperna

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/10071/2020

Ohjekirje merimetson suojelustrategian ja toimenpidesuunnitelman toteuttamisesta ja merimetson rauhoitusmääräyksistä hae

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/10071/2020-YM-1

Ohjekirje merimetson suojelustrategian ja toimenpidesuunnitelman toteuttamisesta ja merimetson rauhoitusmääräyksistä hae

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Suvantola Leila 91218147V	2020-04-28T19:59:42	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Kuusinen Mikko 91175804Y	2020-04-29T07:10:12	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

cc56b09401dc98f5ded9a961a9c6508a