



27.03.2024

Dnro 829/03.04.04.04.24/2022

830/03.04.04.04.24/2022

Ärende

Besvär i ett ärende enligt naturvårdslagen

Ändringssökande

1. Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry
2. Södra Kust-Österbottens fiskeriområde

Tidigare behandling av ärendet

Södra Kust-Österbottens fiskeriområde (tidigare Korsnäs-Malax Fiskeområde, nedan även sökanden) har med stöd av artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar (2009/147/EG, nedan fågeldirektivet) och 49 § 3 momentet i naturvårdslagen (1587/2009) ansökt om undantagstillstånd för att minska samt förhindra allvarlig skada på fiskebestånd och fiske orsakade av skarven (*Phalacrocorax carbo sinensis*) genom:

- 1) behandling av ägg i etablerade kolonier i Malax åmynning och Sundom yttre skärgård, samt i förebyggande syfte i nya kolonier inom ett begränsat område,
- 2) avskjutning av 500 individer i närheten av kommersiella fiskares fiskebragder inom hela fiskeområdet från 1.4.–31.7, och inom hela fiskeområdet för tiden 1.8.–31.10, där jakt på fåglar är tillåten från och med 1.8.

Undantagstillståndet har ansökts för fem år i rad.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland (NTM-centralen) har 15.8.2018 avslagit ansökan.

Vasa förvaltningsdomstol har 5.11.2020 genom sitt beslut nr 20/0387/2 upphävt NTM-centralens beslut och återförvisat ärendet till NTM-centralen för ny behandling.

Sökanden har 11.9.2021 kompletterat sin ansökan med en begäran om tillstånd att få nyttja skarvar som har skjutits med undantagstillstånd som föda.

Överklagat beslut

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
3.6.2022 dnr VARELY/3547/2017

NTM-centralen har beviljat sökanden tillåtelse att under år 2022–2024:

- i norra delen av Södra Kust-Österbottens fiskeriområde (enligt kartbilaga), med undantag av etablerade naturreservat och Natura 2000-områden, skjuta 500 skarvar per år under tiden 1.8.-31.10. (sammanlagt 1500 skarvar under tillståndets giltighetstid åren 2022–2024); samt

- i tillståndsområdet (enligt kartbilaga), med undantag av etablerade naturreservat och Natura 2000-områden, olja skarvägg i eventuella nya häckande skarvkolonier, med de villkor som närmare framgår av beslutet.

Enligt beslutet måste de skjutna fåglarna kasseras genom att begrava dem eller vederbörligen bland avfall.

Beslutet har motiverats bland annat med att ansökan uppfyller villkoren i artikel 9 i fågeldirektivet och det är motiverat att avvika från bestämmelserna i naturvårdslagen och fågeldirektivet för att förhindra allvarlig skada på fiske. Utifrån i ärendet erhållen utredning kan man uppskatta att skarvpopulationen i området i fråga kan orsaka allvarliga skador på abborrbeståndet i området.

Med det antal skarvar som kan skjutas är det möjligt att påverka det antal skarvar som jagar i Södra Kust-Österbottens fiskeriområde. Att skjuta skarvar påverkar inte skarvarnas gynnsamma skyddsnivå.

I beslutet har beaktats undantagstillståndet 29.4.2022 (VARELY/663/2021) för området Kvarkens fiskeriområde norr om fiskeriområdet, som innebär att 500 skarvar får skjutas per år under 2022–2024. De åtgärder som avses ovan och detta undantag gäller delvis skarvar från samma skarvkoloni, eftersom skarvar från Kvarkens fiskeriområde (Sommarö grunds koloni) använder det norra området av Södra Kust-Österbottens fiskeriområde som sitt fångstområde.

Yrkanden i förvaltningsdomstolen

1. Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry:s besvär

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry har yrkat att NTM-centralens beslut upphävs eller att ärendet återförvisas till NTM-centralen för ny behandling.

Vidare har ändringssökanden yrkat att förvaltningsdomstolen anhåller om utlåtanden från Helsingfors universitet och Finlands miljöcentral beträffande utlåtandet från Naturresursinstitutet som legat till grund för avgörandet.

Grunder för yrkandena

Tillståndet baserar sig inte på senaste forskningsdata, utan på ett bristfälligt och ensidigt expertutlåtande. Naturresursinstitutet har efter sitt utlåtande 19.2.2021 informerat om en ny vetenskaplig undersökning, enligt vilken skarven inte hotar abborrstammar i Finlands kustområde. NTM-centralen har inte beaktat undersökningen. Naturresursinstitutets utlåtande skiljer sig från skarvarnas kända effekter på fiskstammar och NTM-centralen borde ha använt sig även andra källor och sakkunniga i sitt beslutsfattande.

Skarvstammen i Kvarkenområdet har minskat under de senaste åren och tillståndet grundar sig på föråldrade uppgifter om skarvstammen. Skarvstammen har minskat betydligt fram till år 2021 och enligt preliminära uppgifter fortsatt under år 2022. Tillståndet betyder att på årsnivå får ungefär 64 % av antalet individer som häckar i fiskeriområdet dödas och under tre års tid vore det tillåtet att döda ett antal skarvar som är två gånger större än den nuvarande häckande populationen. Som en följd av tillståndet att olja ägg producerar den på området häckande populationen inte längre flygande ungar. I bedömningen av tillståndets verkningar bör även beaktas att ett tillstånd (VARELY/663/2021) att döda skarvar har beviljats i ett angränsande område. Tillsammans hotar undantagstillstånden en gynnsam skyddsnivå för arten i Kvarkenområdet.

Tillståndsområdet är även geografiskt alltför stort och är inte begränsat till exempel så att skjutningen av skarvar skulle ske i närheten av fångstredskap. Tillståndet tillåter i praktiken allmän jakt på skarv, vilket inte är avsikten med undantagstillstånd. Skarvarnas flytt från området infaller i augusti, varefter antalet skarvar på området tydligt minskar. NTM-centralen har inte motiverat varför avskjutningen av 500 skarvar på årsnivå under hösten skulle förhindra uppkomsten av allvarlig skada. Skarvarna är även delvis på genomflytt.

2. Södra Kust-Österbottens fiskeriområdes besvär

Södra Kust-Österbottens fiskeriområde har yrkat att NTM-centralens beslut upphävs till den del den gäller förbudet för skytten att använda skjutna skarvar som föda och att ansökan till denna del godkänns. Därtill har ändringssökanden yrkat att tillståndsområdet utvidgas till privata naturskyddsområden och Natura 2000-områden på det sätt att avskjutning på Natura 2000-områden kan inledas senast i samband med den allmänna sjöfågeljakten 20.8 och på privata naturskyddsområden i enlighet med beslut från Södra Österbottens NTM-central samt att äggoljning tillåts på naturskyddsområden.

Grunder för yrkandena

Varken 49 § i naturvårdslagen (1587/2009) eller fågeldirektivet förbjuder att använda en skjutna skarvs kött som föda för skytten. Jägare har alltid använt och kommer även i framtiden att använda skjutna sjöfåglar som föda. Det är en urgammal tradition och är i överensstämmelse med fågeldirektivets syfte.

Enligt 2 § i jaktlagen omhändertar jägaren sin fångst. En skarv som har blivit skjuten med stöd av NTM-centralens undantagstillstånd ska jämföras med vilt i jaktlagens betydelse. En skarv som har skjutits med stöd av ett lagakraftvunnet myndighetsbeslut med de begränsningar som beslutet innefattar, har mist sin skyddade status och är jämförbar med vilt. Bestämmelserna om att skarvköttet ska kasseras främjar inte fågeldirektivets och naturvårdslagens syfte att skydda skarven och vare sig fågeldirektivet eller annan lagstiftning förutsätter att skarvköttet ska kasseras. Ur proportionalitetsprincipens synvinkel är det inte heller vare sig behövt eller nödvändigt att kassera skarvköttet för att kunna skydda skarven. Till exempel i Sverige och Åland är det tillåtet att använda skarvköttet som människoföda.

NTM-centralen har inte beviljat tillstånd till oljning av skarvägg eller avskjutning av skarv på Natura 2000-områden eller privata naturskyddsområden. På privata naturskyddsområden är det Södra Österbottens NTM-central som kan ge beslut om att avvika från fredningsvillkoren. Det framkommer inte av det överklagade beslutet om Egentliga Finlands NTM-central har begärt ett utlåtande från Södra Österbottens NTM-central gällande förverkligande av eventuell oljning eller avskjutning, vilket man gjort i andra fall.

Som motivering för att utesluta Natura 2000-områden och privata naturskyddsområden från tillståndet har bland annat angetts att genom förbud mot åtgärder i nämnda områden garanteras häckningen för andra fågelarter än skarv. Inom tillståndsområdet finns dock särskilt gynnsamma lekområden för abborren även inom Natura 2000- och privata naturskyddsområden. En skarvkoloni inom Natura 2000-områden eller skyddsområden orsakar fortfarande allvarlig skada på abborrbestånd och fisket i fiskeriområdet. Oljningen av ägg är en snabb åtgärd som riktas specifikt mot skarvbon, och de som utför oljningen undviker andra fågelbon för att minimera eventuell störning. I andra EU-länder, till exempel Danmark och Sverige, tillåts oljning av skarvägg på Natura 2000- och naturskyddsområden för att förhindra allvarlig skada på fisket och fiskbestånd. Att förhindra allvarlig skada på fisket och fiskbestånd bör väga mycket tyngre i jämförelse med den spekulativa och minimala störning oljningen eventuellt orsakar andra arter.

Jakt enligt jaktlagen är möjligt på Natura 2000-områdena och jakt på icke fredade fåglar är tillåtet från och med 1.8. En skarv som fällts med stöd av ett myndighetsbeslut har förlorat sin skyddade status och kan således även jämföras med jakt på icke fredade fåglar. Tillåten jakt på icke fredade fåglar handlar om att skydda andra arter och så skulle även vara fallet med skydds jakt på skarv även om det gäller att skydda fisk och fisket. De skyddsområden där jakt inte tillåts är viktiga fiskeområden.

Avgörandet kan jämföras med VARELY/663/2021 gällande Kvarkens fiskeriområde i vilket konstaterats att avskjutning är möjligt i Natura 2000-områdenas skydds zoner då den allmänna sjöfågeljakten börjar. Eftersom allmän jakt är tillåten enligt jaktlagen och NTM-centralen samtidigt beviljat tillstånd för avskjutning på ett område i omedelbar närhet och behandlat

ärendena samtidigt, borde NTM-centralen ha beviljat tillstånd för avskjutning av skarv inom nu ifrågavarande fiskeriområde på motsvarande sätt.

Handläggning i förvaltningsdomstolen

NTM-centralen i Egentliga Finland har avgett utlåtande.

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry har avgett bemötande med anledning av utlåtandet. Till bemötandet har bifogats skriftlig utredning. I bemötandet har bland annat framförts att skarvkolonin på Juckasgrynnan har utplånats, vilket innebär att det inte längre finns skarvkolonier inom sökandens verksamhetsområde. NTM-centralen har inte inhämtat tillräcklig information om förhållandena inom tillståndsområdet. I bemötandet har även framförts att det inte i beslutet tillräckligt detaljerat har beslutats om avskjutningen av skarvar eller åtgärdens uppföljning och inte heller om övervakning av åtgärden och uppföljningen av dess konsekvenser.

Södra Kust-Österbottens fiskeriområde har avgett bemötande med anledning av utlåtandet, där de även tagit ställning till *Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry*:s besvär och inkommit med tilläggsutredning.

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry har avgett utlåtande med anledning av *Södra Kust-Österbottens fiskeriområdes* bemötande. Utlåtandet har tillställts *Södra Kust-Österbottens fiskeriområde*.

Anteckningar

Förvaltningsdomstolen har med anledning av *Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry*:s yrkande med sitt handläggningsbeslut 22.7.2022 nummer 830/2022 förbjudit verkställigheten av NTM-centralens beslut för år 2022.

Förvaltningsdomstolen har vid avgörandet av detta ärende haft till hands de handlingar som legat grund för den tidigare handläggningen i förvaltningsdomstolen (beslut 5.11.2020, 20/0387/2). Förvaltningsdomstolen har även haft till hands NTM-centralens beslut 29.4.2022 (VARELY/663/2021).

Förvaltningsdomstolens avgörande

1. Förvaltningsdomstolen avslår *Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry*:s yrkande om att anhålla utlåtanden från Helsingfors universitet och Finlands miljöcentral.
2. Förvaltningsdomstolen avslår *Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry*:s besvär.
3. Förvaltningsdomstolen avslår *Södra Kust-Österbottens fiskeriområdes* besvär.

Motivering

1. Yrkandet om anhållan av utlåtanden

Enligt 37 § 1 momentet i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska förvaltningsdomstolen se till att ett ärende som handläggs blir utrett.

Enligt 43 § 1 momentet i samma lag kan förvaltningsdomstolen på eget initiativ begära ett utlåtande om en fråga som kräver särskild sakkunskap av någon annan myndighet än den som fattat beslutet eller av en enskild sakkunnig. Domstolen kan också begära ett utlåtande av en sakkunnig som en delaktig i rättegången utser och som förvaltningsdomstolen anser det vara behövt att höra.

Ändringssökanden har framfört att Naturresursinstitutets utlåtande 19.2.2021 är bristfälligt och till grund för detta hänvisat till flera vetenskapliga forskningsartiklar. Ändringssökanden har yrkat att förvaltningsdomstolen anhåller om utlåtanden av Helsingfors universitet och Finlands miljöcentral gällande den vetenskapliga korrektheten i Naturresursinstitutets utlåtande.

Förvaltningsdomstolen tar i sin prövning i beaktande den i ärendet erhållna utredningen i sin helhet, även den utredning och synpunkter som ändringssökanden framställt beträffande Naturresursinstitutets utlåtande, och avgör utifrån detta vilka omständigheter som bör läggas till grund för avgörandet. Förvaltningsdomstolen anser att de för ärendets avgörande väsentliga och betydelsefulla omständigheterna framkommer av befintlig utredning och att ärendet kan avgöras utan begärda utlåtanden. Yrkandet har således avslagits.

2. Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry:s besvär

Tillämpliga rättsregler

Förvaltningsdomstolen konstaterar att en ny naturvårdslag har trätt i kraft 1.6.2023. Enligt 143 § 1 momentet i den nya lagen tillämpas på ett ärende som är anhängigt vid en förvaltningsmyndighet eller en domstol vid ikraftträdandet av denna lag de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. I detta ärende tillämpas således naturvårdslagen 1096/1996 såsom den var gällande vid ikraftträdandet av den nya lagen 1.6.2023.

Enligt 37 § 1 momentet i naturvårdslagen tillämpas bestämmelserna i detta kapitel på vilt levande växt- och djurarter som förekommer naturligt i Finland och i Finlands ekonomiska zon, med undantag av vilt och icke fredade djur som avses i 5 § i jaktlagen samt fiskarter som har ekonomisk betydelse. Med avvikelse från detta bestäms i 49 § om dess tillämpningsområde.

Enligt 38 § 1 momentet i naturvårdslagen är de däggdjur och fåglar som faller inom tillämpningsområdet för detta kapitel fridlysta.

Enligt 39 § 1 momentet i naturvårdslagen är det i fråga om individer som hör till de fridlysta djurarterna förbjudet att

- 1) avsiktligt döda eller fånga dem,
- 2) ta bon samt ägg och individer i andra utvecklingsstadier, att flytta dem eller att avsiktligt skada dem på något annat sätt, och
- 3) avsiktligt störa dem, i synnerhet under förökningstiden, på viktiga rastplatser under flyttningen eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel.

Enligt 49 § 3 momentet i naturvårdslagen kan närings-, trafik- och miljöcentralen i enstaka fall ge tillstånd att avvika bland annat från förbuden i lagens 39 § beträffande de fåglar som avses i artikel 1 i fågeldirektivet på de grunder som nämns i artikel 9 i fågeldirektivet.

Enligt artikel 9 punkt 1 i fågeldirektivet får medlemsstaterna, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från bland annat artikel 5 av följande anledningar:

- a) - Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet.
 - Av 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.

Enligt artikel 9 punkt 2 i fågeldirektivet, ska i de undantag som avses i punkt 1 anges

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

Enligt 31 § 1 momentet i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Enligt 2 momentet i samma paragraf ska en part lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden. Parten ska också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett.

I ärendet erhållen utredning

Naturrekursinstitutet har på begäran av NTM-centralen i Egentliga Finland med anledning av ansökan om undantagstillstånd avgett ett 19.2.2021 daterat utlåtande om skarvens konsekvenser för fiskbestånden i Vasa och Malax.

Enligt Naturrekursinstitutets utlåtande konstaterades i kustområdena i Vasa och Malax de första häckande skarvarna år 2005 och antalet häckande individer var litet fram till år 2015. År 2016 mångdubblades antalet till över 3 000 bon och efter det har området regelbundet haft cirka 2 000–3 000 bon. I Finlands kustområden har skarvbeståndet planat ut under de senaste åren till cirka 26 000 par. I Finland konstaterades de första häckningarna år 1996, beståndet har alltså vuxit snabbt. En grov uppskattning av det totala antalet fåglar i Finlands kustområden är 125 000–175 000 fåglar efter häckningsperioden, inräknat de unga fåglar som följer med i flyttningen. I området för utlåtandet, i kustområdena i Vasa och Malax, finns det utgående från en grov uppskattning av antalet häckande individer cirka 12 000–17 000 skarvar efter häckningsperioden.

Fångsten inom yrkesfiske följs i statistikrutor på cirka 50 × 50 km, och rutorna 22, 23, 27 och 28 finns i området för utlåtandet. Av dessa är rutorna 23 och 28 de viktigaste områdena för fiske, och där fiskas i synnerhet abborre och sik. I utlåtandet presenteras statistiska data för fångster inom yrkesfiske av sik och abborre i rutorna 23 och 28 under åren 1980–2020. Enligt utlåtandet har Bottenviken tidigare varit ett betydande område för yrkesmässigt fiske av abborre, men efter toppåret 2014 har abborrfångsten minskat betydligt. Enligt statistiska förhandsuppgifter om yrkesfisket var abborrfångsten år 2020 78 ton på fångstruta 23 och 55 ton på fångstruta 28. I Malax, i statistikruta 28, är fångsten enligt förhandsuppgifter cirka 38 procent större än år 2019 och i ruta 23 är fångsten 28 procent mindre.

Enligt utlåtandet är skarvarnas inverkan på de lokala fiskbestånden nödvändigtvis inte märkbar i ett större område om man enbart ser på statistiken över fångster och fångstförsök inom yrkesfiske. Inga konsekvenser för fiskbeståndet upptäcktes till exempel i en undersökning som grundas på enheter i fångsten, där undersökningsområdet (statistikruta på 50 × 50 km) var betydligt större än det lokala abborrbeståndets influensområde eller en enskild skarvkolonis influensområde. Enhetsfångsten i fångstrutorna har på grund av förändringar i omgivningen och fiskets strukturer konstaterats lämpa sig dåligt för bedömning av förändringar i fiskbeståndet. Sannolikt är statistikrutans area för stor för att rapportera skador på fångsten, eftersom de ackumulerade skadorna beror på antalet fåglar som jagar mat samt koncentrationen till ett område under olika tidpunkter, enligt fiskarnas rörelser. I utlåtandet konstateras att skarven har en mera lokal påverkan på fiske och fiskbestånd jämfört med statistikrutans storlek och påverkan varierar över tid. Fisket och fångsten påverkas även av det växande sälbeståndet. Det framgår vidare av utlåtandet att utöver att fiskbestånden påverkas kan ett stort antal skarvar även leda till att användbarheten i den fisk som fångas påverkas.

Beträffande skarvarnas inverkan på abborrbestånden och abborrfångsten i området som berör utlåtandet framförs att i en undersökning som utvärderade skarvens konsekvenser i statistikruta 23 konstaterades att statistikrutan är särskilt gynnsam för reproduktion av abborre och å andra sidan även skarvens födojakt, eftersom området har många skär och öar som är lämpliga för häckning och andelen grunt vatten är stor. I samma undersökning gjordes bedömningen att ett stort antal skarvar (3 140 bon på högst cirka 20 km avstånd från varandra) orsakar en fångstförlust på högst 32–67 procent i närheten av skarvens häckningskolonier och i hela statistikrutan 23 på 10–33 procent. Utifrån litteraturen varierar skarvarnas huvudsakliga fångstavstånd enligt tillgången på mat och näringskällan. Under häckningstiden sker fångsten ofta på ett avstånd på mindre än 15 km från häckningskolonin, men de kan flyga över 30 km. Fångstområdena och avstånden kan variera beroende på koloniernas plats och tidpunkten. Enligt de registreringar som gjorts med två märkta fåglar i Bottenviken i Sommarö grund koloni, använde båda individerna området i fångstruta 23 för matanskaffning. Den andra fågeln som lyckades med häckningen hade ett typiskt fångstområde som sträckte sig till de norra delarna av ruta 28. De skarvar som lyckades med häckningen använde närliggande vattenområden i jakten på mat, i Bottenviken på en radie av cirka 30 km från häckningsområdet, mestadels områden nära stranden och grunda områden. Fåglar som misslyckats med häckningen använde sporadiskt större områden i jakten på mat och besökte andra kolonier.

I utlåtandet konstateras att om det lokala beståndet av skarvar är tätt, försvagas abborrfångsten sannolikt till följd av det årliga trycket från skarvarnas jakt på föda, fastän skarvarna övergår till andra fiskarter när mängden abborre minskar eller byter fångst- eller häckningsområde, och när abborrbeståndet försvagas kan abborrarna växa snabbare. Bytet av habitat till följd av fångsttrycket kan å andra sidan även göra abborrens tillväxt långsammare, om näringsöket inte är lika effektivt eller om det finns mindre föda i de nya områdena i relation till en optimal miljö.

Enligt utlåtandet försvagas sannolikt abborrbestånden och abborrfångsterna av en tät population skarvar som jagar abborrar som föda tillsammans med en kraftig fiskedödighet, särskilt i häckningskoloniernas huvudsakliga influensområden. Unga fåglar och fåglar som inte häckar rör sig mera sporadiskt och kan byta fångstområde flera gånger under sommaren och dessa kan tidvis ha en lokal inverkan. Skarvens inverkan på fångsten jämnas ut i statistikföringen över fångstrutor (50 x 50 km), eftersom en del av abborrbestånden inte påverkas av skarvarnas jakt på föda i lika stor utsträckning som de bestånd som finns inom koloniernas influensområde.

I området för statistikruta 23 häckar skarvar som även påverkar fisket i närliggande statistikrutor, eftersom häckande skarvar jagar föda i ett område som kan sträcka sig till andra statistikrutor och å andra sidan rör de sig i ett stort område i skärgården när flyttningstiden närmar sig. Dessutom kan de som inte häckar i olika kolonier röra sig sporadiskt mellan olika områden. I området för statistikruta 28 i Malax har det förekommit häckning senast år 2019 samt under åren 2012–2017, som mest 403 bon. Ökningen i abborrfångsten enligt förhandsstatistiken för yrkesfiske år 2020 avviker från

den tidigare sjunkande trenden. Utifrån yrkesfiskarnas meddelanden om bortslängd fisk är andelen fångsskador som orsakats av skarvar på den totala fångsten av samma storleksklass både i ruta 23 och ruta 28, men i den senare närmast i slutet av sommaren och under höstflyttningen. Beträffande statistikruta 28 kan skarvarnas inverkan på abborrhbestånden inte bedömas annat än genom skador på fisket.

Enligt utlåtandet är det motiverat att i området för utlåtandet hindra att stora häckningskolonier uppstår för att skydda abborrhbestånden och yrkesfiskets förutsättningar, såsom på Juckasgrynnan (958 bon år 2020) och att genom styrande åtgärder (till exempel störning, oljning, jakt) sträva efter att påverka koloniernas läge och att begränsa häckningen. Särskilt i områden som är viktiga för yrkesfiske borde man hindra att stora kolonier bildas i abborrharnas centrala lekområden eller i omedelbar närhet av dessa, på fem kilometers radie räknat utifrån abborrharnas huvudsakliga födosökområde.

Sammanfattningsvis kan enligt utlåtandet predationstrycket från skarvar som häckar på Södra Stadsfjärden och på andra ställen inom området utifrån den tillgängliga forskningsinformationen orsaka allvarlig skada på områdets abborrhbestånd och på abborrhfångsten. Det centrala är antalet häckande skarvar och koloniernas läge. Utgångspunkten för konsekvensbedömningen är att antalet skarvar är lika stort som åren 2017–2020, 1 902–3 298 par. Utöver kolonin på Juckasgrynnan som nämns i begäran om utlåtande påverkar även kolonin av skarvar på Sommarö grund abborrhbeståndets status och fisket i utlåtandeområdet.

Skarvar som häckar på andra platser påverkar fisket och abborrhfångsten närmast i flyttningstider. Denna effekt märks särskilt efter häckningsperioden, vanligen i juli–september. Dessutom rör sig unga fåglar och fåglar som inte häckar på ett större område och kan ha negativa effekter på fångsten då de rör sig i stora flockar. Det finns ingen forskningsinformation om vilken inverkan flyttande skarvar eller skarvar som inte häckar har på abborrhbestånden, men inverkan bedöms vara större om fler fåglar vistas i området och ju längre tid de använder området. I statistikruta 23, har kolonierna med skarvar utanför Vasa och Korsholm inverkan även på statistikruta 28 och närliggande områden särskilt i slutet av sommaren och på hösten när fåglarna är på väg att flytta och medan de flyttar.

I Malax skärgård förekommer sik som leker i havet, Malaxsiken, som är identifierad som ett egetbestånd. Generellt är sikbestånd som leker i havet klassificerade som utsatta i klassificeringen av utrotningshotade arter. Det finns ingen forskning på hur skarvarna påverkar sikbestånden och detta har inte utretts. Sikbeståndet i Malax är rätt litet jämfört med abborre, så det är svårt att utreda konsekvenserna för beståndet.

Sökanden har beretts tillfälle att ge ett genmäle till Naturresursinstitutets utlåtande. Sökanden har i sitt genmäle från 17.7.2021 bland annat hänvisat till FD Marina Nyqvists, numera verksamhetsledare vid Södra Kust-Österbottens fiskeriområde, utlåtande från 2019 beträffande skadorna som skarvarna åsamkar på fisket, fiskarna och fiskstammen.

I utlåtandet av FD Marina Nyqvist har presenterats uppgifter om totala fiskefångster för abborre och sik för yrkesfiskare bosatta i Korsnäs, Malax och Vasa samt antalet skarvindivider inom Korsnäs-Malax fiskeområde under åren 2010–2018. Enligt uppgifterna har abborrfångsten minskat med 22 714 kg från år 2017–2018 medan minskningen av abborrfångsterna från år 2014 till år 2018 uppgår till över 61 000 kg. Sikfångsterna har minskat från år 2017 till 2018 med 3 358 kg och från år 2014 till år 2018 med över 26 000 kg. Enligt utlåtandet finns inga andra synliga orsaker till den kraftigt minskade fångsten, speciellt på abborre, än att förekomst av skarv har ökat i området. De ekonomiska förlusterna med anledning av minskningen av sik- och abborrfångsterna uppgår till över 111 000 euro från år 2017 till 2018 och över 400 000 euro från år 2014 till 2018.

Vidare har sökanden i sitt genmäle 17.7.2021 hänvisat till fiskaren Martin Talvities utlåtande från 10.2.2019, där skarvläget i Malax presenteras.

NTM-centralen har som grund för sitt beslut även haft tillgång till Finlands miljöcentral (SYKE) uppföljning av skarvbeståndet. Enligt skarvuppföljningen häckade det följande mängder skarvpar på kolonier i fiskeriområdet och i närheten av fiskeriområdet:

På Juckasgrynnan häckade det 1 831 skarvpar år 2017, 1 589 skarvpar år 2018, inga skarvpar år 2019, 958 skarvpar år 2020 och 390 skarvpar år 2021 (med tillstånd VARELY/4184/2020 hade enligt rapporten 90% av äggen oljats år 2021).

På Gräsälsbådan häckade det 100 skarvpar år 2017 och inga skarvpar under åren 2018–2021. Enligt SYKE hade alla bon troligen förstörts illegalt på våren 2017.

På Fjärde grynnan häckade det 403 skarvpar år 2017 och inga skarvpar under åren 2018–2021. Enligt SYKE hade 395 bon troligen förstörts illegalt i maj eller juni 2017.

På Sommarö grund, som ligger utanför men i omedelbar närhet av Södra Kust-Österbottens fiskeriområde, häckade det 2 461 skarvpar år 2017, 3 140 skarvpar år 2018, 1 710 skarvpar år 2019, 2 518 skarvpar år 2018, egentligen år 2020, och 2 136 skarvpar år 2021.

Rättslig bedömning och slutsatser

Skarven är en fridlyst fågelart i enlighet med 37 § och 38 § i naturvårdslagen och omfattas av fågeldirektivet. Sökanden har med stöd av 49 § 3 momentet i naturvårdslagen och artikel 9 punkt 1 i fågeldirektivet anhållit om tillstånd av NTM-centralen att vidta reglerande åtgärder beträffande skarven för att förhindra allvarlig skada på fiske, i detta fall abborr- och sikfångster. NTM-centralen har beviljat sökanden tillåtelse att skjuta skarvar och olja ägg med den motivering och under de villkor som närmare framgår av det överklagade beslutet.

I ärendet är det med anledning av besvären först frågan om huruvida den utredning som lagts till grund för beslutet har varit tillräcklig och därefter om det med tillräcklig sannolikhet har utretts att skarv orsakar allvarlig skada på fisket i området som ansökan gäller och om det således har funnits förutsättningar att bifalla ansökan för att förhindra allvarlig skada på fiske.

Förvaltningsdomstolen konstaterar att det beviljade tillståndet har grundat sig på NTM-centralens bedömning om att skarvpopulationen i området i fråga kan orsaka allvarliga skador på abborrhbeståndet i området. Över beslutet har inte anförts besvär på den grunden att skarven skulle orsaka allvarlig skada även på sikbeståndet. Förvaltningsdomstolen tar således inte ställning till denna fråga i sitt beslut.

Beträffande utredningens tillräcklighet konstaterar förvaltningsdomstolen att Naturresursinstitutet är en sakkunnigorganisation som i Finland bland annat ansvarar för uppföljning av fiskreserver och fiskbestånd. Institutets utlåtande grundar sig på ett omfattande källmaterial av olika studier där även lokala förhållanden har utretts. I utlåtandet har man också tagit hänsyn till olika faktorer som kan påverka abborrhbeståndet och -fångsten. Enligt i saken erhållen utredning har NTM-centralen även efter en förfrågan i december 2021 erhållit uppgift från Naturresursinstitutet att det inte finns behov av att uppdatera utlåtandet. Förvaltningsdomstolen anser att NMT-centralen därmed har kunnat utgå ifrån att Naturresursinstitutet i sitt utlåtande har beaktat sådan väsentlig forskningsinformation som kan inverka på saken. Sökanden har därtill som stöd för ansökan framställt annan utredning över lokala förhållanden. Förvaltningsdomstolen anser således att NMT-centralens beslut har grundat sig på tillräcklig utredning. Det som framförts i besvären beträffande tillgänglig forskningsinformation ger inte anledning till en annan bedömning.

Med beaktande av den i saken erhållna utredningen i sin helhet och särskilt beträffande uppskattad fångstförlust av abborre i häckningskoloniernas influensområden orsakad av lokalt täta skarvpopulationer och det som har presenterats till stöd för ansökan och i Naturresursinstitutets utlåtande om fångstutvecklingen av abborre under de senaste åren i förhållande till utvecklingen av skarvarnas antal i området som ansökan gäller, anser förvaltningsdomstolen att NMT-centralen i detta fall har kunnat bifalla ansökan eftersom det med tillräcklig sannolikhet blivit utrett att skarvar orsakar allvarlig skada på abborrhbeståndet inom området som ansökan gäller.

Eftersom de problem som skarven orsakar fisket kan kopplas ihop särskilt med deras lokalt stora antal och det inte finns någon annan tillfredsställande lösning för att minska antalet skarv i området, har det varit möjligt att bevilja ett undantagstillstånd för att minska skarvarnas antal genom skjutning och oljning av ägg.

NTM-centralen har i beslutsfattandet beaktat undantagstillståndet VARELY/663/2021 och att det ifrågavarande undantagstillståndet delvis gäller skarvar från samma skarvkoloni, eftersom skarvar från Kvarkens fiskeriområde (Sommarö grunds koloni) använder det norra området av Södra

Kust-Österbottens fiskeriområde som sitt fiskeområde. Enligt erhållen utredning kan skarvens fångstområde sträcka sig upp till en radie om 30 km från häckningsplatsen. Vid tidpunkten för beslutet har antalet häckande skarvpar på kolonier i fiskeriområdet och i närheten av fiskeriområdet samt utvecklingen av skarvstammen i Finland varit känt. Tillståndsområdet har avgränsats så att det inte gäller Natura 2000- och privata naturskyddsområden. Mot denna bakgrund och med beaktande av erhållen utredning över häckande skarvpar på Sommarö grund, som ligger i omedelbar närhet av Södra Kust-Österbottens fiskeriområde, anser förvaltningsdomstolen att avskjutning av 500 individer per år bör anses vara acceptabelt i förhållande till skarvstammen i området. Det kan uppskattas att en mindre mängd inte skulle förhindra uppkomsten av allvarlig skada. Eftersom avskjutning är tillåten från och med 1.8. är det med avskjutningen möjligt att begränsa även häckningsbeståndet i området. Tillståndet kan inte anses äventyra skarvens gynnsamma skyddsnivå. Tillståndsområdet bör även anses ha begränsats på lämpligt sätt.

Tillståndsområdet framgår av en till beslutet bifogad karta. Enligt beslutet ska vid skjutningen tillämpas bestämmelserna i jaktlagen och sökanden ansvarar för anskaffning av vederbörliga tillstånd. Enligt beslutet får vettar användas vid skjutningen. Beslutet innehåller även bestämmelser om övervakning av tillståndet och anvisningar för rapportering av de åtgärder som vidtagits med stöd av beslutet. Förvaltningsdomstolen anser att det inte finns orsak att upphäva beslutet på den av ändringssökandena anförda grunden att tillståndsvillkoren inte är tillräckligt detaljerade.

Det finns inte skäl att upphäva NTM-centralens beslut på de grunder som anförts i besvären. Besvären bör således avslås.

3. Södra Kust-Österbottens fiskeriområdes besvär

Nyttjandet av skjutna skarvar som föda

Enligt 49 § 2 momentet i naturvårdslagen är det förbjudet att inneha, transportera, sälja och byta samt att saluföra och byteshandla med individer av de djurarter som nämns i bilaga IV (a) till habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG) förutom det vilt och de icke fredade djur som avses i 5 § i jaktlagen. Detsamma gäller de fåglar som nämns i artikel 1 i fågeldirektivet, med de undantag som följer av artikel 6.2 och 6.3 i direktivet.

Enligt 1 § (206/2013) 1 momentet i jaktlagen gäller denna lag jakt, fångst och dödande av icke fredade djur samt viltvård, ersättande av skador som vållats av vilt och tillsynen över hundar. Enligt 2 momentet i samma paragraf gäller denna lag i tillämpliga delar även fångst och dödande av däggdjur och fåglar som är fridlysta med stöd av naturvårdslagen (1096/1996). Enligt 3 momentet i samma paragraf ska utöver vad som föreskrivs i denna lag naturvårdslagen och djurskyddslagen (247/1996) iakttas.

Enligt 2 § i jaktlagen, avses med jakt att vilt som lever i fritt tillstånd fångas eller dödas samt att fångsten omhändertas av jägaren.

I 5 § i jaktlagen uppräknas de djurarter som enligt jaktlagen räknas som vilt och icke fredade djur. Skarven ingår inte i denna förteckning.

Förvaltningsdomstolen konstaterar att skjutning och omhändertagande av skarv som blivit skjuten med stöd av ett undantagstillstånd enligt 49 § i naturvårdslagen och artikel 9 i fågeldirektivet inte faller inom definitionen av jakt i jaktlagen. Det är enligt naturvårdslagen förbjudet att utan undantagstillstånd inneha skarv som är en fridlyst fågelart enligt naturvårdslagen och lagstiftningen ger inte stöd för en sådan tolkning att skarvens skyddade status skulle ändras med anledning av att den skjutits med stöd av ett undantagstillstånd. Undantagstillståndets syfte är att förhindra allvarlig skada på fiske och det finns inte grund för att tillåta nyttjande av den skjutna skarven som föda för att uppnå detta. Därmed anser förvaltningsdomstolen att NTM-centralen har kunnat fastställa villkoret att de skjutna fåglarna måste kasseras.

Avgränsning av Natura 2000-områden och naturskyddsområden på privat mark från tillståndsområdet

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

Enligt 39 § 1 momentet 3-punkten i naturvårdslagen är det förbjudet att avsiktligt störa fridlysta djurarter, i synnerhet under förökningstiden, på viktiga rastplatser under flyttningen eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel.

NTM-centralen har i sitt beslut uteslutit Natura 2000-områden och naturskyddsområden på privat mark från tillståndsområdet på grund av deras specifika fågel- och naturskyddsvärden. Enligt Miljöministeriets anvisningsbrev om skarv (VN/10071/2020-YM-1) är det inte i regel möjligt att tillåta undantag från fridlysningsbestämmelserna för skarv i naturskyddsområden. Tillståndsområdet är tillräckligt stort för att uppnå med ansökan önskad effekt även utan att inkludera nämnda naturskyddsområden i tillståndsområdet. Förvaltningsdomstolen konstaterar att bedömningen av förutsättningarna för att bevilja undantagstillstånd görs från fall till fall. Således kan inte andra undantagstillstånd ges betydelse i bedömningen av tillståndsområdets avgränsning.

Därmed anser förvaltningsdomstolen att NTM-centralen har kunnat utesluta Natura 2000-områden och naturskyddsområden på privat mark från tillståndsområdet för att säkerställa att tillståndet inte strider mot förbudet mot störande av häckning i 39 § i naturvårdslagen eller det i 64 a § i naturvårdslagen avsedda förbudet mot att försämra de naturvärden som ligger till grund för skyddet av ett Naturaområde. Med beaktande av NTM-centralens bedömning att det inte funnits förutsättningar för att bevilja tillstånd för reglerande åtgärder på Natura 2000-områden och privata naturskyddsområden samt att NTM-centralen i Egentliga Finland som tillståndsmyndighet har en skyldighet att säkerställa att tillståndet inte förorsakar en försämring av

naturvärdena på Natura 2000-området, har det inte heller funnits behov av att begära ett utlåtande av NTM-centralen i Södra Österbotten innan ärendets avgörande.

Besvären bör således avslås.

Vasa förvaltningsdomstols handläggningsbeslut 22.7.2022 nummer 830/2022 om förbudande av verkställigheten av det överklagade beslutet är inte längre i kraft.

Övriga tillämpade lagrum

Europaparlamentets och rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar 2009/147/EG, artikel 13

Överklagande

Ändring i detta beslut får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Besvärсанvisning finns bifogad som bilaga HallR (01.20).

Förvaltningsdomstolens sammansättning

Ärendet har avgjorts av förvaltningsrättsdomarna Jani Ruotsalainen, Martina Nyman och Atte Lauerma. Ärendet har föredragits av Atte Lauerma.

Detta beslut är elektroniskt verifierat i förvaltningsdomstolens ärendehanteringssystem.

Distribution

Beslut och avgift	Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry, vanlig elektronisk delgivning rättegångsavgift 270 euro <i>(Till förvaltningsdomstolens beslut bifogas en anvisning om hur man begär omprövning av rättegångsavgiften.)</i> Södra Kust-Österbottens fiskeriområde, vanlig elektronisk delgivning rättegångsavgift 270 euro <i>(Till förvaltningsdomstolens beslut bifogas en anvisning om hur man begär omprövning av rättegångsavgiften.)</i>
Avskrift utan avgift	Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland Finlands miljöcentral Miljöministeriet (för statistisk uppföljning)

Domstolens kontaktuppgifter

Vasa förvaltningsdomstol
Korsholmsplanaden 43, 4 vån. (PB 204), 65101 Vasa
E-post: vaasa.hao@oikeus.fi
Telefonnummer: 029 56 42780

Förvaltnings- och specialdomstolarnas e-tjänst:
[https://asiointi.oikeus.fi/sv/hallintotuomioistuimet#/#/](https://asiointi.oikeus.fi/sv/hallintotuomioistuimet#/)

Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter och dataskydd finns tillgängliga på: <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/sv/>

