

Regeringskansliet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.seli.fjr@regeringskansliet.se**Diarienummer**

LI2025/02064

Datum

2025-02-03

Remissvar från BirdLife Sverige gällande vissa redovisade regeringsuppdrag om säl och skarv

BirdLife Sverige har givits tillfälle att yttra sig vissa redovisade regeringsuppdrag om säl och skarv. Föreningen tackar för möjligheten och lämnar nedanstående synpunkter.

Bakgrund och ståndpunkter

En alltmer högljudd opinion har anklagat främst de ökande populationerna av säl och skarv för att orsaka de drastiska minskningar som under 2000-talet har konstaterats för arter som strömming, abborre och gädda i Östersjön. Forskare på bl.a. Stockholms universitet har emellertid nyligen presenterat studier som visar att säl, skarv och spigg *inte* kan anses vara orsak till att delar av fiskesamhället har "kraschat". Det fanns gott om strömming, abborre och gädda under 1800-talet, samtidigt som deras predatorer – liksom spigg – var mycket talrika. Den plötsliga nedgången i exempelvis strömmingsbeståndet hänger istället ihop med snabba förändringar i ekosystemens funktion och med nya fiskemönster och utvinningsnivåer.¹

Att predation från sälar och/eller skarvar har negativa effekter på fiskpopulationer i allmänhet och att en minskning av antalet sälar och/eller skarvar kommer att förbättra status för fiskpopulationer i allmänhet är således en förlegad uppfattning. I stället är det nu allmänt känt att faktorer som överfiske, miljöförändringar och indirekta ekosysteminteraktioner spelar en avgjort större roll. Marina toppredatorer, såsom olika arter av sälar och skarvar, är naturliga delar av sina ekosystem, generellt med positiva effekter på ekosystemstruktur och olika fiskpopulationer. Lokal predation från sälar och/eller skarvar kan dock sannolikt vara negativ för specifika lokala fiskpopulationer eller återhämtning av överexploaterade fiskpopulationer i specifika områden, men kunskapsläget är mycket begränsat gällande den relativa betydelsen av olika arter av sälar kontra olika arter av skarvar kontra andra kritiska faktorer för olika fiskpopulationer och behöver förstås för att implementera effektiva och motiverade förvaltningsåtgärder.

Att genomföra omfattande begränsningar av säl- och skarvpopulationer trots avsaknad av vetenskaplig förankring är utifrån ovanstående fakta inte berättigat. Regeringens uppdrag till myndigheterna bygger inte på vetenskapliga underlag om sälars, skarvars och fiskars biologi eller den ekologiska dynamiken i marina ekosystem. Detta strider mot gällande förvaltningsplan som stipulerar att förvaltningen av storskarv "... ska sträva efter beslut som vilar på vetenskaplig grund och kvalitetssäkrade metoder".

Regeringsuppdraget Att bättra integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet (diarienummer NV-25-002592)

I skrivelsen *Att bättra integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet* lämnar Naturvårdsverket två förslag till regeringen om åtgärder och metoder för att begränsa den svenska storskarvpopulationen. BirdLife Sverige noterar därvid att skyddsjakt inte är avsett för populationsreglering av arter som inte får jagas enligt fågeldirektivet. Regeringen är uppenbarligen medveten om detta eftersom den framfört önskemål till EU:s jordbruks- och fiskeråd om att storskarv ska föras in i fågeldirektivets bilaga 2 i syfte att initiera beståndsreglerande jakt på arten. EU-kommissionen har vid upprepade tillfällen kritiserat hur skyddsjakt används i Sverige (främst när det gäller varg) och betonat att särskilt skyddade arter inte ska jagas för att reglera populationens storlek, utan endast som en sista utväg för att förhindra skador när inga andra lämpliga lösningar finns. BirdLife Sverige anser att det definitivt finns lämpligare lösningar än att tillåta "allmän skyddsjakt" på storskarv under häckningstid utan förbehåll om hänsyn till häckning av hotade arter.

¹ Svedäng H & Lidström S. 2026. Notes From the Era of Pre-Modern Fishing in the Baltic Sea Reveal an Extensive and Resilient Fishing Mode. *Aquaculture, Fish and Fisheries* 6, no. 1: e70168. <https://doi.org/10.1002/aff2.70168>

Föreningen anser att i de fall då storskarv riskerar att åsamka allvarlig skada på fiskpopulationer eller för fiskeverksamhet så är riktad skyddsjakt den enda metod som är effektiv, och tillika den åtgärd som uppfyller fågeldirektivets krav på undantag som kan accepteras enligt fågeldirektivet och artskyddsförordningen. BirdLife Sverige förordar således det första av Naturvårdsverkets två förslag, nämligen att Naturvårdsverket får i uppdrag att utveckla en vägledning för skyddsjakt på storskarv till stöd för länsstyrelserna.

Skyddsjakt på enskilda initiativ

Det andra förslaget – utökade möjligheter till skyddsjakt på enskilda initiativ – medför att Sverige bryter mot fågeldirektivets krav för skyddsjakt i ännu större omfattning än vad som redan sker i dagsläget, vilket Naturvårdsverket mycket riktigt lyfter i skrivelsen till regeringen. Dessutom uppfyller skyddsjakt på enskilda initiativ, till skillnad från riktad skyddsjakt, inte regeringens uppsatta krav om resurseffektivitet samt att åtgärderna och metoderna som föreslås ska vara effektiva för populationsbegränsning såväl lokalt som regionalt. BirdLife Sverige avstyrker förslaget om utökad skyddsjakt på enskilda initiativ å det bestämdaste.

Starka motiv för avstyrkande är att jakt på enskilda initiativ föreslås vara tillåten under häckningstid, med påföljd att ett okänt (men sannolikt mycket stort) antal fågelungar kommer att svälta ihjäl efter att deras föräldrar har skjutits, vilket strider mot fågeldirektivets och artskyddsförordningens syfte. Den föreslagna jakten är vidare i princip att likställa med allmän jakt för samtliga jakträttsinnehavare inom fredningsområden för fisk (som i vissa fall täcker mycket stora arealer). I exempelvis Kalmarsund kommer jägare att kunna sitta 300 meter från häckningskolonierna och skjuta tills det inte finns några levande storskarvar kvar överhuvudtaget.

Jakten föreslås också vara tillåten helt utan hänsyn till andra fåglars häckning och riskerar alltså att medföra stor negativ påverkan även på hotade arter. Är det rimligt att man ska få förstöra häckningar av arter som havsörn, fiskgjuse, berguv och skräntarna i syfte att skjuta storskarvar under häckningstid? Vi förstår att det finns en problematik i att uppgifter om boplatser för havsörn, fiskgjuse och berguv är belagda med sekretess, och att det därmed inte i alla lägen kan förväntas att skarvjägare känner till dem, men att helt lyfta bort förbudet (enligt nuvarande förslag) riskerar att drastiskt öka störningen av dessa känsliga arter, vilket innebär att brott mot artskyddsförordningen kommer att begås under jakt på skarv på enskilt initiativ.

Den redan nu tillåtna skarvjakten på enskilt initiativ har medfört en nästan oreglerad jakt i vissa områden. På sociala "fiskemedier" förekommer exempelvis tips på hur man kan bedriva jakt var som helst inom områden där man själv har jakträtt, eller där den som har jakträtt överlåter den: *"Ta med några nät och släng ut där du vill skjuta skarv."* Därmed uppfylls formellt kriteriet om fasta fiskeredskap, trots att det uppenbart inte föreligger något giltigt skäl för skyddsjakt. Resultatet är att vi i dag har en i stort sett oreglerad jakt i skärgårdsmiljöer under sju månader om året (augusti – februari), där den enda verkliga begränsningen är hur många som har tid och lust att skjuta storskarvar. Ingen kontroll görs av omfattningen av skyddsjakten och hur stora störningarna blir för annat djur-/fågelliv.

Nu föreslås denna "okontrollerade" jakt att utökas till den 15 april, en tid då såväl storskarv som många andra fåglar har kommit påfallande långt in i häckningsperioden. Jakt i eller nära storskarvskolonier fram till den 15 april riskerar således att *"medföra att skarvarna byter häckningsplats"* och få *"större negativa effekter än om ingen jakt genomförs"*.² I Naturvårdsverkets *Handbok för artskyddsförordningen* (bilaga 3) uppges häckningsperioden för storskarv vara 21 mars – 31 augusti.

BirdLife Sverige anser generellt att skyddsjakt, i enlighet med fågeldirektivet och jaktlagstiftningen, ska ses som undantag och då dokumenterat allvarliga skador återstår efter att förebyggande och kompensatoriska åtgärder har vidtagits. Fågeldirektivet kräver att undantag i form av skyddsjakt endast får tillämpas när det saknas annan lämplig lösning samt när kontroll, uppföljning och rapportering kan säkerställas. Skyddsjakt ska, i de allra flesta fall, vara begränsad och inriktad på särskilt skadegörande individer i syfte att minska skadorna. Skyddsjakt måste

² Att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet, sida 21.

regelmässigt kontrolleras och utvärderas och individer skjutna under skyddsjakt måste ingå i jaktstatistiken. Skyddsjakt på enskilda initiativ innebär att myndigheterna släpper kontrollen, vilket i många fall med stor sannolikhet innebär att omfattningen ökar och att effekterna av skyddsjakten blir omöjliga att spåra. Det är angeläget att myndigheterna utvärderar den skyddsjakt på enskilda initiativ som för storskarv har pågått sedan 2021, vilket också framgår av gällande förvaltningsplan: *"För att öka kunskapen kring förvaltningen av storskarv behöver förvaltningsåtgärder, inklusive jakt, utvärderas och följas upp avseende uppnådda effekter... Det är samtidigt viktigt att säkerställa att andra arter i området inte störs vid insatserna och att inventering av övriga arter sker både före och efter sådana insatser."*

Bristande rapportering är en överträdelse

Hösten 2025 remitterades delbetänkandet *Vissa förändringar i jaktlagstiftningen* (SOU 2025:32). Citat från sida 18–19 i delbetänkandets sammanfattning: *"För att Sverige ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet till EU-kommissionen om undantag från naturvårdsdirektivens skydd av arter behöver reglerna om anmälningsskyldighet av jaktresultat m.m. utvidgas. Utredningen föreslår därför att bemyndigandet i jaktlagen för regeringen att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet ska utökas till att även gälla i fråga om vilt som har skadats under jakt, vilt som har avlivats, som någon har försökt avliva eller som har förföljts för att avlivas samt fågelbon och ägg eller fågelungar som har flyttats. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram förslag på hur anmälningsskyldigheten kan regleras i jaktförordningen. Anmälningsskyldigheten vid skyddsjakt på enskilda initiativ för att avvärja angrepp från stora rovdjur föreslås gälla även i fråga om påskjutna stora rovdjur och inte bara dödade stora rovdjur."*

BirdLife Sverige förvånas över att rapportering av skyddsjakt som sker på enskilda initiativ efter storskarv inte omnämns i citatet ovan. Det framgår nämligen tydligt av fågeldirektivet och EU-kommissionens vägledning att omfattningen av skyddsjakt på nämnda arter måste registreras och rapporteras (Habides-rapportering), bl.a. för att kunna sammanställa och bedöma effekterna av jakten samt följa eventuell påverkan på populationerna. Den svenska skyddsjakten på enskilda initiativ har inneburit att myndigheterna släppt/saknar kontroll över hur omfattande jakt som bedrivs på arter som det inte får bedrivas allmän jakt på, vilket med stor sannolikhet inneburit att omfattningen har ökat, utan att effekterna av skyddsjakten går att spåra.

Fortfarande saknas alltså ett fungerande system för redovisning av skyddsjakt på enskilda initiativ när det gäller storskarv (och andra EU-listade fågelarter såsom sångsvan, vitkindad gås och trana). Det anges förvisso att jägaren ska *"lämna de uppgifter som Naturvårdsverket föreskriver"*, men rapporteringen är likväl frivillig och sporadisk. De antal som respektive länsstyrelse rapporterar till Naturvårdsverket, för sammanställning och vidarebefordran till EU-kommissionen, är således (mycket) ofullständiga, vilket strider mot EU:s regelverk. Det är hög tid att ett korrekt rapporteringssystem införs, alternativt att länsstyrelserna åter blir skyldiga att meddela tillstånd för skyddsjakt med angivna antal som får skjutas (med rapporteringskrav). Detta stöds till fullo av delbetänkandet (SOU 2025:32): *"Som konstaterats i avsnitt 4.6.1 ovan behöver regleringen om anmälningsskyldighet utvidgas för att Sverige ska kunna efterleva naturvårdsdirektivens krav på rapportering om undantag från skyddet av arter. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får ett utökat bemyndigande i 26 § jaktlagen att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet. Bemyndigandet ska täcka alla de undantag från direktivens skydd av arter som enskilda och myndigheter kan göra direkt med stöd av jaktlagstiftningen"* (kapitel 4.6.2, sida 86–87).

Att utifrån ovan beskrivna situation bevilja ytterligare möjligheter för skyddsjakt på enskilda initiativ, t.ex. under fåglarnas häckningstid, måste anses medföra att Sverige riskerar att EU-kommissionen väljer att öppna ett överträdelseärende, vilket regeringen bör eftersträva att undvika, i synnerhet vid sidan av de redan pågående överträdelseärendena angående Sveriges felaktiga tillämpning och utpekande av marina SPA-områden samt för Sveriges bristande uppfyllelse av art- och habitatdirektivets krav på skydd för tumlare mot att dödas som bifångst vid fiske.

Oljering

Naturvårdsverket föreslår vidare att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram vägledning för oljering av skarvägg i samråd med de länsstyrelser som fattat sådana beslut. BirdLife Sverige bifaller att en sådan

vägledning tas fram, och menar att vägledningen måste innehålla tydliga riktlinjer för hur djuretiska krav ska uppfyllas samt hur riskerna för att oljeringsverksamheten aktualiserar artskyddsförordningens förbudsregler i fråga om störning av häckande fåglar ska kunna undvikas. Viktigt att ha i åtanke är att oljeringsinsatser har visat sig kunna leda till att skarvar överger sina häckningsplatser och etablerar sig på nya lokaler, vilket kan skapa nya konflikter. Det finns dokumenterade exempel på detta från Stockholms län, där två stora kolonier övergavs under häckningstid efter oljering. BirdLife Sverige finner här också anledning att påminna om att skyddsjakt inte är avsett för populationsreglering av arter som inte får jagas enligt fågeldirektivet, vilket också tydligt bör framgå av vägledningen.

Vägledningen ska givetvis gälla även för en eventuell nationell leverantör för riktad skyddsjakt och oljering av skarvägg. BirdLife Sverige föredrar en nationell leverantör av angivna åtgärder framför att enskilda privatpersoner ges möjlighet till oljering och utökad skyddsjakt. Oljeringsinsatser av icke-professionella ökar riskerna markant för att åtgärderna medför skada på såväl utvecklade embryon som andra häckande arter.

Bristfällig konsekvensanalys

BirdLife Sverige anser att det bör ingå i konsekvensanalysen att bedöma hur en reduktion av storskarvspopulationen påverkar de fiskbestånd som avses att skyddas med de föreslagna åtgärderna. Därvid kan noteras att storskarven ökar trots att utpekade fiskarter minskar, vilket innebär att det i huvudsak är andra arter som påverkar skarvarnas populationsutveckling, varför det är högst osäkert huruvida en reduktion av storskarvspopulationen kan leda till återhämtning av relevanta fiskarter.

Vidare saknas konsekvensanalys av den omfattande hagelspridning som en utökad skyddsjakt på eget initiativ skulle medföra, liksom vilken påverkan den utökade jakten skulle innebära i form av ökad störning för havsörn, berggås, fiskgjuse, skräntärna och andra rödlistade/hotade arter. Naturvårdsverket konstaterar att den frivilliga rapporteringen av skyddsjakt på enskilda initiativ omöjliggör utvärdering av effekterna av förslagen, vilket bör vara ett mycket starkt skäl för att inte gå vidare med att utöka möjligheterna för sådan skyddsjakt.

För BirdLife Sverige,



Daniel Bengtsson, Fågelskyddsansvarig
070 515 45 33, daniel.bengtsson@birdlife.se



Kjell Carlsson, Ordförande
070 226 77 62, kjell.carlsson@birdlife.se