

Regeringskansliet

Översyn av sälskyddsområden som inte längre är nödvändiga för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för säl. Regleringsbrevsuppdrag A3:23

Uppdrag

Länsstyrelserna i Gävleborgs, Södermanlands, Skåne och Västra Götalands län ska utföra en översyn av sälskyddsområden som inte längre är nödvändiga för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för säl. Syftet med översynen är att tillgängliggöra lämpliga klippor och skär för jakt på säl för att skydda sårbara fiskbestånd.

Detta är Gävleborgs läns redovisning av uppdraget.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Gävleborgs översyn har resulterat i förslag på lättnad av tillträdesförbud i Lillgrunds djurskyddsområde och förslag om en informationsinsats med uppmaning att söka samråd i de fall jägare avser skjuta säl i Natura 2000-områden i länet. Skälet är att länsstyrelsen ser att det kan finnas fler områden som idag inte nyttjas av jakt på säl som eventuellt skulle kunna nyttjas under förutsättning att samråd först sker med länsstyrelsen.

Flera naturreservat omfattas av föreskrifter som kräver synnerliga skäl för upphävande varpå en lättnad för att möjliggöra jakt på säl i dessa områden inte anses möjlig.

Avgränsning av uppdraget

Följande typer av områdesskydd har inkluderats i redovisningen:

- Sälskyddsområden beslutade enligt 7 kap 12 § MB / 14b § NVL.

- Naturreservat där skydd av säl finns med i syftet och/eller det finns föreskrifter i syfte att skydda säl från störning.
- Natura 2000-områden där säl är förtecknad som art eller ingår som en typisk art för ett förtecknat habitat.

Inledning

Gävleborg består av en blockrik kust med många grynnor och skär med potentiellt lämpliga habitat för att husera säl. Trots länets blandade skärgårdsmiljöer är förekomsten av säl relativt låg jämfört med andra jämförbara län.

Sälpopulationer i länet

I Gävleborgs län finns populationer av vikarsäl och gråsäl. De sälarter som rör sig i svenska vatten är alla Natura 2000-arter, upptagna i Art- och habitatdirektivet. Av detta följer att målet är att respektive population ska uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus (GYBS). Det är därför viktigt att veta till vilken population individer bedöms tillhöra som nyttjar ett skyddat område, både när det gäller åtgärder för bevarande och för eventuell begränsning. Nivåerna för vad som är att beteckna som GYBS för respektive population är dock inte framtagna, varken för grå- eller vikarsäl. För gråsäl har Helcom tagit fram rekommendationer om olika nivåer för hur populationsstorlekar ska bedömas. Dessa är omdiskuterade och gamla. En av dessa är Target Reference Level. Vad den nivån ligger på är inte tydliggjord och inte heller om den kan ses som GYBS. För vikarsäl finns inte motsvarande nivåer.

Den samlade bedömningen om GYBS enligt Art- och habitatdirektivet grundar sig på utbredning, population, livsmiljö/kvalitet och framtidsutsikter. För att bevarandestatusen ska vara gynnsam krävs att alla kategorierna bedöms som gynnsamma, eller att tre är gynnsamma och en är okänd. Statusen på våra sälarter bedöms även enligt havsmiljödirektivet. För havsmiljödirektivet är kategorierna abundans, utbredning, späcktjocklek och dräktighetsfrekvens och en sammanvägd bedömning görs om god miljöstatus uppnås. Det innebär att en population eller art kan ha gynnsam bevarandestatus men inte god miljöstatus. För att förvalta respektive arters populationer behövs en sammanvägning av dessa kategorier. Då Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att revidera förvaltningsplanerna är, vad Länsstyrelsen erfar, inte dessa bedömningar gjorda än.

För gråsäl genomförs en årlig inventering av Naturhistoriska riksmuseet (NRM) vid pälsbytestid. Populationen av gråsäl i Gävleborgs län sägs ligga på cirka 5 procent av Östersjöpopulationen.

Största beståndet av gråsäl i länet brukar vid inventeringen finnas på öarna söder om Agön, i Agön-Kråkös naturreservat i Hudiksvalls kommun. Dock varierar det mellan åren var gråsälen befinner sig.

För vikarepopulationen finns relativt lite kunskap om utbredningen och hur den förflyttar sig i Östersjön och i Gävleborg. Antalet vikare har de senaste åren ökat och för 2025 beslutade Naturvårdsverket för första gången om licensjakt på sälen i länet. Provtagning och DNA-testning från jakten på vikarsäl kommer eventuellt kunna ge viktig information för att identifiera vikarsälens utbredning i Östersjön där det finns misstankar om att vikarsälen kan röra sig från Rigabukten.

Skyddade områden för säl

I länet förekommer totalt 12 områden som på något sätt berör skydd för gråsälen enligt uppdragets avgränsning. I elva av dessa områden finns ett direkt eller indirekt utpekande av gråsälen med stöd av 7 kap 28 § Miljöbalken, så kallade Natura 2000-områden. Direkt utpekande av arten gråsäl finns i fyra områden (Lövgrunds rabbar, Axmar-Gåsholma, Agön-Kråkös och Gran Natura 2000-områden). I övriga sju områden utgör gråsälen och vikarsälen en typisk art till utpekade naturtypen Skär i Östersjön (1620).

Dessutom pekas gråsälen ut i naturreservatsbeslut för områdena Agön-Kråkön, Axmar-Gåsholma och Gran samt i skötselplanen för Hölick naturreservat med stöd i 7 kap 4 § Miljöbalken.

I länet finns även två sälskyddsområden som är utpekade med stöd i 7 kap 12 § Miljöbalken (Lövgrunds rabbar och Lillgrunds djurskyddsområde). Enbart tillträdesförbud finns reglerat i sälskyddsområdena.

Områdena och hur de begränsar säljakt redovisas i dess helhet i bilaga 1.

För Lövgrunds rabbar djurskyddsområde visar NRMs årliga miljöövervakning ett bestånd på mellan 13-265 gråsäl de senaste 10 åren fram till och med 2023. Det motsvarar som mest cirka 15 % av det inventerade beståndet av gråsäl i Gävleborgs län.

För Lillgrunds djurskyddsområde är motsvarande antal på mellan 2-72 gråsäl. Det motsvarar som mest cirka 4 % av det inventerade beståndet av gråsäl i Gävleborgs län.

Sårbara fiskbestånd

Översynen innebär att möjliggöra jakt på säl i skyddade områden för att skydda sårbara fiskbestånd. Detta innebär att en eventuell jakt ska leda till att sårbara fiskbestånd skyddas. Vilka dessa sårbara fiskbestånd är har diskuterats inom länsstyrelsen och mellan myndigheter och departement.

Med utgångspunkt i Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) fiskbarometer redovisas 2 fiskarter som sårbara i Bottenhavet utanför Gävleborgs kust. Med "sårbara" innebär att arten sannolikt eller mycket sannolikt inte är inom biologiskt säkra gränser enligt fiskbarometern. Arter som redovisas är sik och sjurygg. I övrigt saknar 4 arter tillräckligt med data för att det ska gå att bedöma om arten är sårbar eller inte. Dessa arter är gädda, braxen, gös och lake. Utöver detta finns särskilda råd från ICES för ål, lax, öring, skarpsill och strömming.

Med utgångspunkt i Fiskbarometern skulle detta innebära att sårbara fiskbestånd i länet som kräver ökad jakt på säl är sik och sjurygg.

Sikens rekryteringsområden är relativt okänd i Bottenhavet i länet men av siknotsinventeringar genomförda 2019-2021 har Harmångersåns mynning visat på högst abundans av sikyngel. I övrigt har enbart 4 andra områden påträffat sikyngel i mindre omfattning längs kusten. Enligt lektidsportalen leker siken ned till 15 meter i kustområdet. Siken står för upp till 9 % av gråsälens föda (biomassa). Harmångersåns södra och norra mynning utgör fiskfredningsområden med hänsyn till bland annat sik.

Vad gäller sjuryggen finns ännu mindre kunskap i Gävleborgs havsområde. Arten kan förekomma i länet och den leker på grundare områden vid kusten.

Även arter där ICES ger särskilda råd kan anses vara sårbara. Exempelvis är ålen akut hotad och det finns kunskap rörande laxen och öringens problematik i dess lekvandring.

Det finns fiskfredningsområden i flertalet av länets vattendragsmynningar. Däribland Testeboån, Gavleån,

Hamrångersån, Ljusnan, Norralaan, Enångersån, Delångersån, Dyrån och Gnarpån. Även Njutångersfjärden och ett område vid Römaren, Limön fredas. Vanlig orsak till fredningen är för vandrande lax och öring.

I länet finns även lokala rekryteringsområden för exempelvis rovfiskarna abborre och gädda som innehar formellt skydd såsom exempelvis Långvinds och Harkskärsfjärdens naturreservat. Samtliga områden ligger vid kusten.

Sammantaget ser dock länsstyrelsen att SLU:s fiskbarometern inte är av tillräckligt hög upplösning för att kunna bedöma sälens påverkan på sårbara fiskbestånd från enskilda skyddade områden.

Genomförande av uppdraget

Länsstyrelsen Gävleborg har med beaktande av uppdragets avgränsning genomfört en översyn över möjligheten till ökad jakt på säl i skyddade områden i länet. I redovisningen har samtliga länsstyrelser som delgivits regeringsuppdraget stämt av arbetsgången mellan länsstyrelserna och sökt vägledning hos Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten. En avstämning har även skett med berört departement.

Av Naturvårdsverket har vägledande samtal tydliggjort möjligheter till lättnader i föreskrifter för olika typer av formellt skyddade områden. Detta redovisas under rubriken rättsliga förhållanden.

Av Havs- och Vattenmyndigheten har vi önskat stöd för bedömning över påverkan på gynnsam bevarandestatus och god miljöstatus vid upphävande av enskilda områden. Dock utan tydlig återkoppling mer än hänvisning till förvaltningsplan för gråsäl, artikel-17-rapporteringen samt Havs- och Vattenmyndighetens regeringsuppdrag för 2024.

Av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har vi bland annat fått stöd i att nyttja SLU:s fiskbarometern för tydliggörande av begreppet "sårbara fiskbestånd".

Länsstyrelsen har även fört en diskussion med säljägare i länet.

Länsstyrelsen Gävleborg har internt haft möten med vilthandläggare på enheten för vilt och fiskehandläggare på enheten för vattenverksamhet och fiske samt berett ärendet för avdelningschefer och Landshövding.

I detta uppdrag har inte områden som enbart omfattar fågelskyddsområden ingått. Av underlag från Naturhistoriska riksmuseets årliga gråsälinventering framkommer att i princip 100 procent av inventerade sälområden i länet omfattas av någon form av formellt skydd.

Uppdraget har behövt förhålla sig till ”sårbara fiskbestånd”, gynnsam bevarandestatus, god miljöstatus samt formellt skyddade områden.

Rättsliga förhållanden

Efter vägledningsmöten med Naturvårdsverket 24 april och 26 maj 2025 tydliggjordes de rättsliga förhållandena för att tillgängliggöra klippor och skär för jakt på säl.

Naturvårdsverket informerade att djurskyddsområden (enligt 7:12 Miljöbalken) och C-föreskrifter (enligt 7:30 Miljöbalken) inte har några kvalifikationskrav och att det därmed går att reglera dessa med 37 § förvaltningslagen.

För A-föreskrifter (enligt 7:5 Miljöbalken) i naturreservatsbeslut finns däremot kvalifikationskravet synnerliga skäl.

Utöver detta behöver myndigheter bevaka att gynnsam bevarandestatus bibehålls för utpekade arter och naturtyper i områden som omfattas av Natura 2000-lagstiftningen (enligt 16§ Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

Resultat av översynen

Nedan redovisas områdesvisa bedömningar över möjlighörandet av jakt på säl i Gävleborgs län.

Länsstyrelsen ser inte att det finns något lagstöd för att lätta på jakt i områdena Agön-Kråkös naturreservat då det saknas synnerliga skäl. Sådana synnerliga skäl är att likställa med att det uppenbart inte längre finns något behov av skydd. Då flera instanser, däribland Havs- och Vattenmyndigheten, SLU Aqua och NRM påtalar värdet av skyddsområden för säl och att det inte framkommer att gynnsam bevarandestatus kan bibehållas vid jakt finner Länsstyrelsen inte skäl för att möjliggöra jakt i Agön-Kråkös naturreservat/Natura 2000-område.

För sju områden (Vitörarna, Gnarps Masugn, Hölick, Långvind, Vitgrund-Norrskär, Orarna och Eggegrund-Gråsjälsbådan) omfattas dessa av natura 2000-lagstiftningen vilket innebär att om jakten på

ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områdena kan jakten kräva tillstånd ("Natura 2000-tillstånd") enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (1998:808). Jakt på säl i dessa områden kan alltså behöva prövas beroende på hur jakten påverkar respektive område. Det finns dock inget hinder som kan regleras i enlighet med detta uppdrag.

Länsstyrelsen ser för dessa områden att en informationsinsats behövs för att lyfta möjligheten att genomföra jakt i Natura 2000-områden. Där ser myndigheten att jakten initialt kan samrådas med myndigheten för att lyfta behovet av ett eventuellt Natura 2000-tillstånd.

Lövgrunds rabbar utgörs av både ett Natura 2000-område samt ett djurskyddsområde. Länsstyrelsen föreslår inga ändringar då det föreligger fortsatt möjlighet att söka samråd med länsstyrelsen för att jaga säl för den tid då tillträdesförbud ej gäller.

För Långvinds naturreservat har Länsstyrelsen givit dispens för placering av sälskrämma för att bibehålla rekryteringsområden för rovfisk.

För Gran naturreservat är enbart skyddsjakt tillåten i naturreservatet med stöd i 8 § naturvårdslagen. Delar av området omfattas även av tillträdesförbud mellan 15/4-31/7 med stöd av 8 § och 10 § naturvårdslagen. Syftet med beslutet beskrivs bland annat för att bevara säl- och fågelbiotoper. Länsstyrelsen bedömer här att då området utgörs av skydd för säl med reglering som stöds av både 8 och 10 § naturvårdslagen och att syftet med naturreservatet är att även bevara säl så föreligger inte synnerliga skäl till lättnad i föreskrifterna. Området utgörs även av känsliga fågelkolonier som kan störas av jakt.

För Axmar-Gåsholma regleras jakten indirekt genom tillträdesförbud enligt naturreservatets C-föreskrifter. Dessutom lyfts fredningen av gråsäl i skälen för beslutet till naturreservatet. Utöver det tillkommer skydd av gråsäl och dess naturtyp genom utpekande i Natura 2000-området. Länsstyrelsen gör bedömningen att då gråsäl både skyddas med stöd av naturreservatet (enligt 7:4 Miljöbalken) samt att gråsäl utgör en utpekad art i området att det inte föreligger skäl för jakt på gråsäl i området. Att reglera tillträdesförbudet för att möjliggöra jakt på gråsäl är heller inte förenligt med inrättandet av förbudet då det avser skydda fågellivet i området.

I Lillgrunds djurskyddsområde ser länsstyrelsen en möjlighet att justera tiden för tillträdesförbudet från 1/2-31/8 till 1/2-31/7 för att möjliggöra ökad jakt. Av rättsliga förutsättningarna ser Länsstyrelsen att det finns en möjlighet att genomföra en lättnad i tillträdesförbudet. Det ligger också i linje med de sårbara fiskbestånd av sik som identifierats med stöd av fiskbarometern och länsstyrelsens siknotsinventeringar i länet. Då siknotningen visat på högst abundans av sikyngel vid kusten i Nordanstigs kommun samt att sälskyddsområdet finns i norra delen av kommunen förefaller en lättnad kunna ske för att gynna dessa sårbara fiskbestånd.

Konsekvenser

De få utpekade sälskyddsområdena (Lillgrunds djurskyddsområde och Lövgrunds rabbar) har även höga naturvärden kopplat till närheten till hotspots för häckande sjöfåglar. Ett eventuellt upphävande av ett sälskyddsområde skulle kunna ge negativa effekter på flera sjöfågelarter.

Efter tidig dialog med Havs- och Vattenmyndigheten, SLU Aqua och NRM framkommer att det finns relativt lite information om födosöksområden för gråsäl. I vidare diskussioner framkommer även att en risk med att släppa på sälskyddsområden och möjliggöra jakt kan få sälarna att flytta sig från området som tidigare har varit skyddat. En negativ följd till detta är att sälen kan börja födosöka i andra områden närmare kusten. Detta kan medföra en ökad belastning på sårbara fiskbestånd men även ökad påverkan på kustnära fiske.

För Lillgrunds sälskyddsområde innebär ett tidigare tillträde för att möjliggöra jakt inom sälskyddsområdet att det finns en risk att sälen störs in närmare de områden där vi har kännedom att siklek sker. Därmed skulle en ökad säljakt i området ge motsatt effekt på vissa fiskbestånd. Här bör dock belysas att antalet sälar som uppehåller sig i området är relativt litet.

Resurser

För genomförande av de förslag till ändringar i Lillgrunds djurskyddsområde samt genomföra den informationsinsats riktad till jägare som avser skjuta säl i Natura 2000-områden i Gävleborgs län kommer det krävas ytterligare resurser. Omfattningen av detta är i nuläget svårt att uppskatta då det beror på uppdragets beskrivning.

Informationsinsatsen kommer eventuellt även att innebära ökad belastning genom fler samrådsprocesser som en del i eventuella Natura 2000-prövningar. Dock anser länsstyrelsen att samråden sker som del av det ordinarie arbetet.

Övrigt

Länsstyrelsen Gävleborg vill återigen betona att det storskaliga trålfisket i Bottenhavet utgör en stor negativ påverkan på länets sårbara fiskbestånd. Detta storskaliga trålfiske bör omedelbart upphöra för att säkerställa den biologiska mångfalden i länets marina miljöer.

Länsstyrelsen vill också förtydliga att genomförandet av detta uppdrag har försvårats av att enbart Naturvårdsverket och inte Havs- och Vattenmyndigheten har haft ett regleringsbrevsuppdrag att bistå Länsstyrelserna med vägledningar och kunskap i arbetet. Länsstyrelsen ser att uppdraget hade kunnat genomföras på ett mer samlat sätt med mer kunskap om påverkan på sälbestånd om Havs- och Vattenmyndigheten bidragit då myndigheten har nationellt förvaltningsansvar över sälen i Sverige.

Flertalet områden omfattas av Natura 2000-lagstiftningen där risk för betydande påverkan kan kräva en ansökan om ett så kallat "Natura 2000-tillstånd" enligt 7 kap 28 § Miljöbalken. Ingen sådan ansökan är gjord i Gävleborgs län och inget sådant ärende finns prövat som skulle tydliggöra betydande påverkan på säl vid tillämpning av jakt. Därmed finns varken ett förbud mot jakt i flera Natura 2000-områden i länet eller en bedömning som kan visa på att jakt kan ske i dessa områden. Här ser länsstyrelsen att det behövs en kommunikationsinsats för att komma vidare. Kommunikationsinsatsen bör belysa syftet med Natura 2000-lagstiftningen och vad som avses skyddas i respektive område samt med uppmaning om att samråda med länsstyrelsen i de fall en jägare avser jaga säl i ett av de sju Natura 2000-områden som inte omfattar något annat skydd och som redovisas i denna översyn.

De som medverkat i ärendet

Denna redovisning har beslutats av landshövding Carina Ståhl Herrstedt. I den slutliga handläggningen har även länsråd Veronica Lauritzen, avdelningschef Joel Isensköld och enhetschef Anna Jansson deltagit med naturvårdshandläggare Peter Nordling som föredragande.

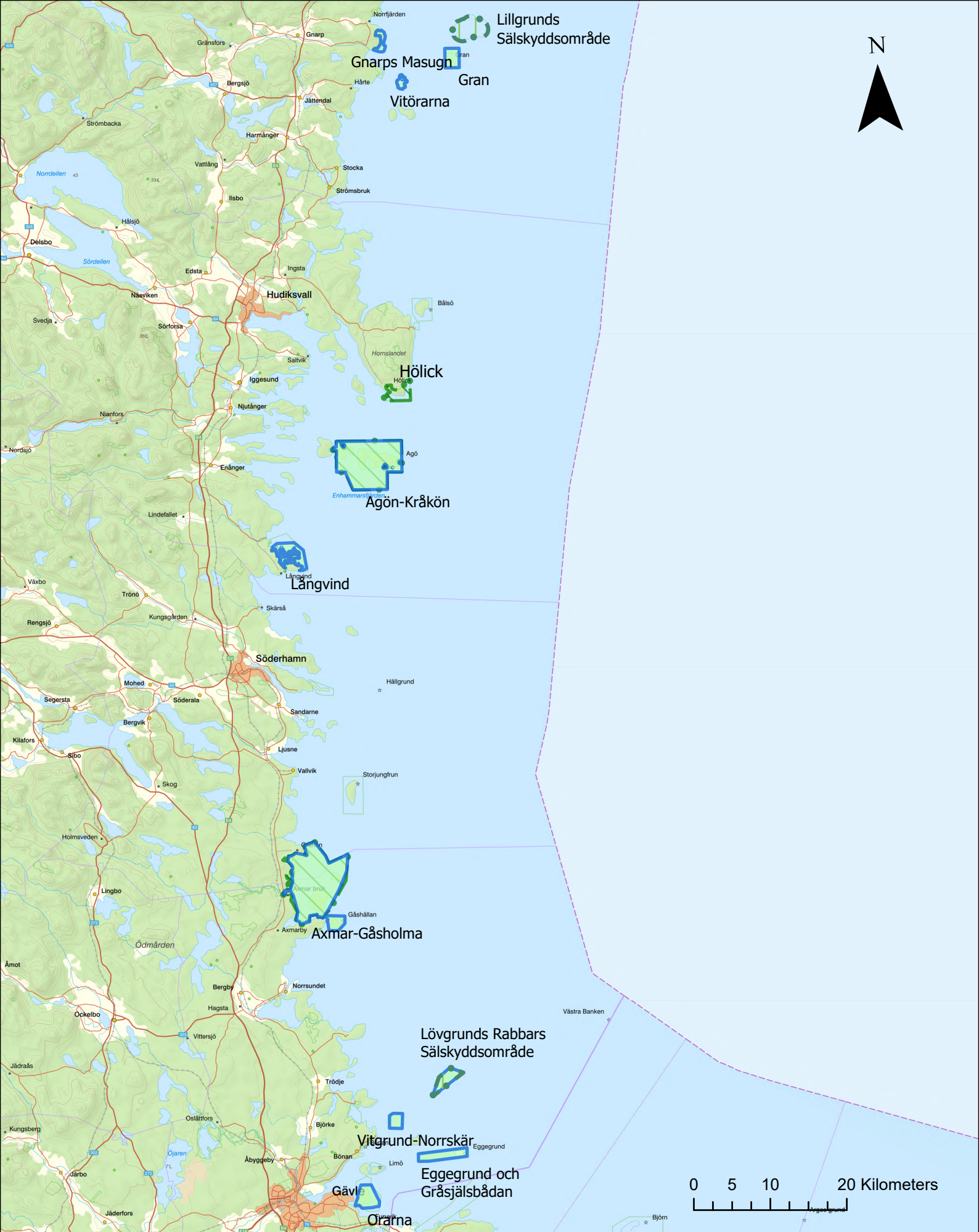
Bilagor

- Excel-fil över sälskyddsområden i länet
- Karta över sälskyddsområden i länet

Litteratur

Carlsson, A., Ahola, M. and Eriksson, P. 2024. Områdesskydd för gråsäl i Östersjön. Rapport från Naturhistoriska riksmuseet, 2024:4, Naturhistoriska riksmuseets småskriftsserie.

Hansson, S., Bergström, U., Bonsdorff, E., Härkönen, T., Jepsen, N., Kautsky, L., Lundström, K., Lunneryd, Sven-G., Ovegård, M., Salmi, J., Sendek, D., and Vetemaa, M. Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds. – ICES Journal of Marine Science, 75: 999–1008.



Illustrationskarta till Gävleborgs översyn av salskyddsområden.

-  NV Naturresevat
-  NV RI Natura 2000 Art- och habitatdirektivet (SCI)
-  Salskyddsområde