



Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.fjr@regeringskansliet.se

Remiss av vissa redovisade regeringsuppdrag om säl och skarv, LI2025/02064.

Er beteckning: LI2025/02064

Regeringen har gett berörda myndigheter i uppdrag att redovisa åtgärder och förslag avseende förvaltningen av säl och skarv. Uppdragen omfattar Naturvårdsverkets delredovisning samt länsstyrelsernas analyser av förebyggande åtgärder och översyn av salskyddsområden. Länsstyrelsen Västra Götaland lämnar i detta yttrande synpunkter på Naturvårdsverkets delredovisning och länsstyrelsernas analyser av förebyggande åtgärder sammanställt av Länsstyrelsen i Stockholm. Länsstyrelsen avstår från att yttra sig i de delar som avser översyn av salskyddsområden, då Länsstyrelsen Västra Götaland själv har haft i uppdrag att genomföra en sådan översyn.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västra Götaland är i huvudsak positiv till inriktningen i Naturvårdsverkets redovisade uppdrag, särskilt vad gäller ökad regionalisering och delegering av ansvar inom sälförvaltning.

Samtidigt bedömer Länsstyrelsen att flera centrala förutsättningar behöver tydliggöras för att förslagen ska vara ändamålsenliga, praktiskt tillämpbara och anpassade till regionala förhållanden. Detta gäller särskilt behovet av tydliga ramar och numerära referensnivåer för sälpopulationer, fredningszon till häckande fåglar, beaktande av förekomst av topp- och atlantskarv, krav på återrapporering vid skyddsjakt samt styrmedel för ett riktat jakttryck till mer kustnära områden.

Länsstyrelsen understryker avslutningsvis att predation från säl och skarv verkar i ett sammanhang där kustnära fiskbestånd redan utarmats av historiskt och pågående storskaligt fiske. Ett ensidigt fokus på säl och skarv i sammanhanget riskerar att skapa en ofullständig bild av de samlade påverkansfaktorerna.

1 Synpunkter på Naturvårdsverkets delredovisning

Naturvårdsverket har delredovisat regeringsuppdraget *Att bättra integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet*, i syfte att påskynda återhämtningen av känsliga fiskbestånd. Delredovisningen innehåller sju förslag till åtgärder och metoder som syftar till att vara verkningsfulla för att begränsa säl- och skarvpopulationerna, samt tre förslag på författningsändringar som följer av dessa.

Länsstyrelsen Västra Götaland tillstryker redovisningens övergripande inriktning, men lämnar nedan fördjupande synpunkter och tillägg avseende vissa delar av förslagen.

1.1 Regionalisering och delegering av förvaltning av säl till länsstyrelserna

Länsstyrelsen bedömer att Naturvårdsverkets förslag om framtagandet av ett system för regionaliserad förvaltning av säl samt delegering av beslut om skyddsjakt från Naturvårdsverket till länsstyrelserna är ändamålsenligt. En sådan ordning, stärkt av den samlade regionala kunskapen länsstyrelserna besitter, ger bättre förutsättningar att beakta regionala och lokala förhållanden i förvaltningen.

Länsstyrelsen bedömer vidare att den regionala förvaltningen bör ges ett bredare mandat än vad som följer av Naturvårdsverkets förslag, och att även beslut om licensjakt efter säl bör kunna delegeras till länsstyrelserna.

För att delegeringen ska vara tillämpbar i praktiken behöver ramarna för förvaltningen vara tydliga, särskilt avseende förvaltningsområden och förvaltningsnivåer med numerära referensnivåer för sälpopulationerna. Länsstyrelsen anser att referensnivåerna ska fastställas som ett tydligt intervall med både ett övre tak och ett nedre golv, på en lokal eller regional populationsnivå som är direkt tillämpbar för den regionala förvaltningen.

Referensnivåerna behöver vidare utformas inom ramen för en ekosystembaserad havsförvaltning, där Länsstyrelsen ges faktiska möjligheter att förvalta sälpopulationer i relation till kustnära fiskbestånds bärkraft och återhämtningsförmåga. I Västra Götalands

län uppvisar kustnära och kommersiellt viktiga fiskarter
biståndsnivåer långt under *biologiskt säkra gränser*, vilket behöver
beaktas vid fastställande och tillämpning av referensnivåer.

Avslutningsvis skulle en inriktning med ökad regionalisering
innebära ett ökat ansvar för länsstyrelsernas viltförvaltning. Mot
bakgrund av redan ansträngda viltförvaltningsresurser finns därför
behov av att utökade resurser tillförs i relation till uppdragets
omfattning.

1.2 Utökad möjlighet till skyddsjakt på enskilds initiativ avseende storskarv

Länsstyrelsen Västra Götaland är i huvudsak positiv till
Naturvårdsverkets förslag om utökad möjlighet till skyddsjakt på
enskilds initiativ avseende storskarv. Naturvårdsverket föreslår
bland annat en ändring i jaktförordningen bilaga 4, punkt 19, med en
utvidgning av möjligheten till skyddsjakt på storskarv i syfte att
skydda fisk. Förslaget innebär att skyddsjakt kan bedrivas under en
längre tidsperiod och inom hela länet.

Naturvårdsverket föreslår att skyddsjakt på enskilds initiativ ska
kunna bedrivas fram till 15 april, med en säkerhetsmarginal om 300
meter till boplatser för storskarv. Länsstyrelsen bedömer att
säkerhetsmarginalen om 300 meter bör gälla till samtliga boplatser
för fågel. Att bedriva skyddsjakt på skarv i direkt anslutning till andra
häckande fågelarters boplatser under april månad bedöms som
direkt olämpligt. En sådan jakt skulle medföra hög risk för störning
under häckningsperioden med potentiella negativa effekter på
fåglars häckningsframgång. Denna säkerhetsmarginal bör gälla
under den period av året som är relevant för fåglars häckning.

Nuvarande formulering i jaktförordningen begränsar jakt till skydd
av fisk till fiskfredningsområden. I Västra Götaland är
fiskfredningsområden i begränsad utsträckning ett ändamålsenligt
instrument för att skydda länets bredd av sårbara fiskbestånd.
Merparten av länets fiskfredningsområden (62 av 67) är inrättade för
att skydda lekvandrande lax och havsöring under avgränsade
tidsperioder. Länsstyrelsen bedömer därför att
fiskfredningsområden, i Västra Götaland, bör användas med
försiktighet som geografisk avgränsning för förvaltningsmässiga
tillämpningar som syftar till att generellt freda sårbara fiskbestånd.

Länsstyrelsen noterar vidare att nuvarande skrivning i jaktförordningen avseende skyddsjakt vid rörliga fiskeredskap inte föreslås ändras. I praktiken har denna skrivning kommit att användas i situationer där koppling till faktiska skador på fångst eller redskap är svag eller helt saknas, där redskap så som mörtstugor placerats ut utan reella fångstintentioner för att möjliggöra skyddsjakt. Detta riskerar att förskjuta tillämpningen från att vara ett verktyg för att skydda fiskets fångst och redskap till att i praktiken möjliggöra skyddsjakt utan på konkret koppling till skada. Länsstyrelsen föreslår att formuleringen kring rörliga fiskeredskap tydliggörs, eller att kopplingen till skydd av sårbara fiskbestånd blir så tydlig att särskild skrivning om begränsningar kring redskap blir överflödig.

Ett regionalt särdrag för Bohuslän är den stationära förekomsten av häckande toppskarv. Efter häckningsperioden förekommer både toppskarv och storskarv i betydande antal i länet, men arterna nyttjar delvis olika födosökmiljöer. Toppskarv är främst knuten till ytterskärgård och öppna marina miljöer, medan storskarv i högre grad förekommer i inre kust- och skärgårdsområden. Kopplingen mellan negativa effekter från skarvpredation på sårbara fiskbestånd är tydligare i innerskärgården. Även om Förvaltningsrätten har bedömt att någon faktiskt förväxlingsrisk i jaktlig kontext inte föreligger, anser Länsstyrelsen att skyddsjakten i möjligaste mån bör styras bort från områden typiska för toppskarv. Skyddsjakten bör därför primärt inriktas mot innerskärgården och undvikas i anslutning till kända toppskarvskolonier.

Avslutningsvis tillstyrker Länsstyrelsen Västra Götaland Naturvårdsverkets förslag om att införa ett nationellt system för återrapportering av skyddsjakt efter storskarv på enskilds initiativ. Ett sådant system är nödvändigt för att möjliggöra uppföljning, transparens och en samlad bild av jaktens omfattning och effekter. Länsstyrelsen föreslår att återrapportering vid skyddsjakt på enskilds initiativ bör fastställas som ett villkor för jakten.

2 Synpunkter på Länsstyrelsen i Stockholms redovisning

Länsstyrelsen i Stockholm län har redovisat ett uppdrag om förebyggande åtgärder för att minska skador orsakade av säl och skarv. Rapporten presenterar 28 olika åtgärdsförslag kopplade till

förebyggande arbete.

Redovisningen har en bred och explorativ ansats och bygger i huvudsak på sammanställningar av exempel, dialoger och övergripande resonemang. Mot denna bakgrund lämnar Länsstyrelsen Västra Götaland nedan synpunkter på delar av redovisningen där det finns behov av tydligare förankring i länsstyrelsernas samlade situation och regionala förutsättningar.

2.1 Geografisk tyngdpunkt och nationell räckvidd

Slutredovisningen tar i stor utsträckning sin utgångspunkt i förhållanden, exempel och resonemang knutna till Stockholms län. Redovisningen bygger därutöver på inspel från olika sammanhang inom uppdragets genomförande, inklusive dialoger med externa aktörer. Dessa inslag ger värdefulla perspektiv, men innebär samtidigt att det i flera delar är oklart i vilken utsträckning redovisningens slutsatser speglar länsstyrelsernas egna bedömningar respektive andra typer av inspel.

Mot bakgrund av att redovisningen ges en nationell inramning hade uppdraget stärkts av en tydligare och mer systematisk förankring i länens skilda regionala förutsättningar, erfarenheter och bedömningar, utan ytterligare inblandning av externa aktörer. Länsstyrelsen Västra Götaland bedömer att redovisningen endast delvis speglar de regionala förutsättningar och det kunskapsunderlag som är relevant för förvaltningen i Västra Götalands län.

2.2 Kunskap om predatorers påverkan på fiskbestånd

Kunskapen om sälens och skarvens påverkan på både kustnära och pelagiska fiskbestånd är idag otillräcklig och varierar mellan regioner. För Västra Götaland innebär detta en konkret begränsning i förvaltningen då senare rättspraxis i länet visar att det ställs mycket höga krav på områdesspecifika, nästintill platsspecifika, underlag vid prövning av skyddsjakt efter storskarv.

Länsstyrelsen bedömer att kunskapshöjande åtgärder om predatorernas effekter på olika fiskbestånd är en prioriterad åtgärd för förvaltningen, men konstaterar att sådana åtgärder i begränsad utsträckning lyfts fram i redovisningens förslag. Avsaknaden av detta perspektiv riskerar att försvåra tillämpningen av föreslagna åtgärder i regioner där kunskapsläget idag är särskilt begränsande.

2.3 Bedömning och prioritering av föreslagna åtgärder

Länsstyrelsen Västra Götaland tillstryker i huvudsak nedan angivna åtgärdsförslag i Länsstyrelsen i Stockholms redovisning. I vissa delar lämnas kompletterande synpunkter.

Åtgärd 5. Ytterligare resurser bör tillföras Naturhistoriska riksmuseet. En mer skyndsamt publicering av inventeringsresultat skulle möjliggöra att förvaltningsbeslut baseras på mer aktuella beståndsnivåer.

Åtgärd 7. Beslut om licensjakt efter knubbsäl i enlighet med en ekosystembaserad havsförvaltning, i stället för skyddsjakt. Länsstyrelsen förordnar en adaptiv förvaltning där kvotnivåer löpande anpassas utifrån aktuellt kunskapsläge.

Åtgärd 12. Möjlighet till skyddsjakt på enskilda initiativ efter knubbsäl i mynningsområden och vattendrag bör införas. Villkor ska fastställas så att jakt inte bedrivs under kutningsperiod. Åtterrapportering ska fastställas som ett villkor.

Åtgärd 13. En myndighet bör ges ett samlat och tydligt ansvar för sälförvaltningen.

Åtgärd 14. Åtgärder bör vidtas för att verka för ett borttagande av handelsförbudet för sälprodukter.

Åtgärd 17. Naturvårdsverket bör ta fram en föreskrift för förebyggande åtgärder mot skador orsakade av säl och skarv på kustnära fiskebestånd.

Åtgärd 21. Ändringar i Förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer till att även involvera delegationerna i förvaltningen av säl och skarv.

Åtgärd 24. Säkerställa EU-medel för åtgärder som förebygger skada på känsliga fiskbestånd under period 2028–2034.

Åtgärd 26. Skarvinventeringar bör, liksom inventering av säl, organiseras nationellt. Inventeringar som genomförs länsvis med skilda metoder och intervall är inte ändamålsenliga för en långflyttande art.

Åtgärd 27. Utökad nationell vägledning samt tillräckliga resurser bör tillföras för framtagande och revidering av regionala förvaltningsplaner.

Åtgärd 28. Länsstyrelsen tillstryker att en översyn utförs av möjligheterna till skyddsjakt på enskilda initiativ efter storskarv. Se Länsstyrelsen synpunkter som framförts till Naturvårdsverkets förslag på motsvarande ändring på sida 3–4.

3 Allmänna synpunkter

3.1 Storskaligt yrkesfiske

Länsstyrelsen Västra Götaland vill påminna om att predation från säl och skarv verkar i ett sammanhang där kustnära fiskbestånd redan påverkats av historiskt och pågående storskaligt fiske, inklusive selektivt uttag av större rovfisk. Förvaltning av predatorer behöver därför bedömas i relation till fiskets samlade påverkan på fiskbeståndens struktur och återhämtningsförmåga. Ett ensidigt fokus på säl och skarv riskerar annars att skapa en ofullständig bild av de samlade påverkansfaktorerna på kustnära fiskbestånd.

3.2 Ansvarig myndighet

Länsstyrelsen konstaterar att förvaltningen av säl i praktiken kan ges olika inriktningar beroende på hur ansvaret fördelas mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Myndigheterna har olika uppdrag och ansvar. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för genomförande av havsmiljödirektivet och förvaltning av fiskbestånd samt följer och bedömer sälpopulationernas bevarandestatus inom ramen för sitt havsmiljöuppdrag. Länsstyrelsen ser att myndigheten har goda strukturella förutsättningar att integrera sälens populationsutveckling, bevarandestatus och påverkan på fiskbestånd i bredare marint sammanhang med en tydlig koppling till miljömål och internationella åtaganden.

Naturvårdsverket är central viltförvaltningsmyndighet med ansvar för den nationella styrning och tillämpningen av jaktlagsstiftningen. Länsstyrelsen ser att Naturvårdsverket, inom ramarna för sitt uppdrag för skarvförvaltning, visat stor förmåga att integrera ett bredare perspektiv i konkret och operativ vägledning, bland annat genom nära dialog med den regionala förvaltningen och genom att

omsätta identifierade behov i faktiska åtgärder. Detta arbetssätt skulle eventuellt med gott resultat kunna översättas till ett bredare ansvar för sällförvaltningen. Kopplingen till marina miljöer och fiskbestånd är dock betydligt svagare än för Havs- och vattenmyndigheten.

I ett läge där kustekosystem präglas av förändrad bestandsstruktur och svag återväxt hos flera nyckelarter ser Länsstyrelsen behov av en tydligare ekosystembaserad ansats. Länsstyrelsen bedömer att ett mer samlat ansvar hos en av myndigheterna skulle möjliggöra en mer sammanhållen och ekosystembaserad förvaltning.

3.3 Atlantskarv

I länet förekommer arterna toppskarv och storskarv. Storskarv kan taxonomisk delas in i underarterna mellanskarv och atlantskarv. Förvaltning av skarv sker på artnivå, av storskarv, i enlighet med gällande rätt, vilket i praktiken har syftat till förvaltning av mellanskarv. Mellanskarv har ökat kraftigt på senare tid och vistas i högra grad känsliga kust- och skärgårdsnära miljöer. Mellan- och atlantskarv uppvisar delvis överlappande kännetecken och hybridiserar sinsemellan. Det är mycket svårt att särskilja mellan- och atlantskarv i fält.

Länsstyrelsen har mottagit observationer om att atlantskarv under vissa perioder, särskilt efter häckning, kan förekomma i större omfattning efter Bohuskusten än vad som tidigare uppmärksammats. Skarvars födosök efter häckning riktar i högre grad in sig på större och reproducerande fiskar, varför predation utanför häckningsperioden har en särskild negativ påverkan på fiskbestånds återhämtningsförmåga.

Mot bakgrund av den ökade förekomsten av olika arter och underarter av skarv i länet, samt pågående hybridisering, efterfrågar Länsstyrelsen att nuvarande förvaltning stärks med kartläggning av förekomst av olika skarvarter efter häckningssäsong i länet samt ett tydligare nationellt ramverk för hur förvaltning av atlantskarv ska hanteras. Detta är nödvändigt för att säkerställa att respektive art- och underarts gynnsamma bevarandestatus upprätthålls, samtidigt som Länsstyrelsen ges faktiska möjligheter att förvalta skarvpopulationer i relation till kustnära fiskbestånds bärkraft och återhämtningsförmåga.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta yttrande har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med vilthandläggaren Christine Godeau som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Eva Olsen, funktionschefen Pernilla Svensson, länsfiskekonsulenten Fredrik Larson och naturskyddshandläggaren Maria Kilnäs medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.