

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande: Remiss av vissa redovisade regeringsuppdrag om säl och skarv

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) har beretts tillfälle att lämna yttrande över den i rubriken angivna remissen.

Om Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet är ett forskande museum och en statlig myndighet vars verksamhet omfattar förvaltning, och tillgängliggörande av omfattande naturhistoriska samlingar samt bedriva forskning om universums, jordens och livets uppbyggnad och utveckling, biologiska mångfald, människans biologi samt miljö och landskap. Naturhistoriska riksmuseet ansvarar också för fyra nationella forskningsinfrastrukturer; NORDSIM-Vegacenter, CGI- Centrum för Genetisk Identifiering, SBDI - Swedish Biodiversity Data Infrastructure (inkl. GBIF-Sweden) och CPG - Centre for Palaeogenetics (i samarbete med Stockholms Universitet).

Yttrande

Synpunkter som rör säl lämnas på de underlag som Naturvårdsverket och Länsstyrelserna redovisar. För övriga delar av uppdraget avstår museet från att yttra sig.

Sammanfattande slutsatser

Naturhistoriska riksmuseet bedömer att Naturvårdsverkets och Länsstyrelsernas förslag i nuvarande form inte tillräckligt säkerställer att jakt på säl uppnår syftet att stärka fiskbestånd utan att samtidigt riskera negativa effekter på sälpopulationernas långsiktiga livskraft och ekosystemens funktion. Förvaltningen bör vila på tydliga, mätbara mål, adaptiv uppföljning samt beakta HELKOM:s (Baltic Marine Environment Protection Commission) sälrekommendation.

NRM förespråkar försiktighetsprincipen, särskilt avseende vikare och små delpopulationer av knubbsäl, samt att icke-dödliga åtgärder integreras i förvaltningen. En långsiktigt hållbar havsförvaltning bör baseras på vetenskaplig evidens och beakta samspelet mellan fiske, klimat, miljögifter och toppredatorer,

snarare än att isolera en enskild faktor som huvudsaklig förklaringsmodell.

Inledande kommentarer

NRM har tagit del av Naturvårdsverkets redovisning och de länsvisa översynerna av salskyddsområden samt förslag till förändrad förvaltning av säl. Enligt uppdraget ska åtgärder föreslås ”i syfte att påskynda återhämtningen av känsliga fiskbestånd” genom att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna. Museet vill inledningsvis betona att det i dagsläget finns otillräcklig evidens för att entydigt fastställa att sälar generellt är orsaken till dålig återhämtning av känsliga fiskbestånd och därmed att jakt skulle kunna motverka detta på ett förutsägbart och effektivt sätt. Sambanden mellan toppredatorer och fiskbestånd är komplexa, icke-linjära och starkt kontextberoende.

Synteser, såsom Lundström et al. (2025), visar att sälar kan påverka fiskpopulationer positivt, negativt eller neutralt beroende på art och ekologiskt sammanhang, genom både direkt predation och indirekta effekter i näringsväven. Som toppredatorer bidrar de till ekosystemens stabilitet, och naturlig predation kan i vissa fall stärka motståndskraften mot övergödning, klimatförändringar och överfiske. Historiska analyser från Stockholms skärgård visar att livskraftiga fisk- och sälbestånd kan samexistera vid ändamålsenlig förvaltning (Svedäng & Lidström 2026).

Internationella erfarenheter visar att jakt kan minska sälbestånd, men effekterna på bytespopulationer är osäkra och kräver ofta omfattande uttag (>50 %) (Bowen & Lidgard 2012; Lessard et al. 2005). I komplexa ekosystem är effekterna av enskilda åtgärder svåröversägbare, och NRM saknar i föreliggande förslag en tillräcklig analys av beståndsreglerande jakt, beteendeförändringar, kronisk stress och sekundära ekologiska effekter (Bryan et al., 2015). Museet vill framhålla att eventuell jakt måste vara adaptiv och baserad på kontinuerlig uppföljning av beståndsutveckling, hälsa och utbredning. Sälar uppvisar hög beteendemässig och kognitiv flexibilitet (Lehtonen & Suuronen 2025), vilket innebär att deras respons på förvaltningsåtgärder kan förändras över tid och mellan individer. Om syftet är att påskynda återhämtning av fiskbestånd krävs tydligt formulerade, mätbara mål och en strukturerad plan för uppföljning, inklusive experimentella eller kvasi-experimentella upplägg med referensområden (Bowen et al., 2013, Lessard et al.). Utan en sådan struktur riskerar jakten att bli en åtgärd vars effekter inte går att särskilja från andra samtidiga förändringar i havsmiljön.

Naturvårdsverkets delredovisning: Att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet

NRM anser att det saknas en stark vetenskaplig grund för att jakt på säl kan uppnå det uttalade syftet. Förslaget behöver tydliggöra hur en regionaliserad förvaltning ska samordnas nationellt och internationellt, vilka myndigheter som ansvarar för

vetenskapligt underlag samt hur gynnsam bevarandestatus ska säkerställas i praktiken.

Det är oklart hur länsstyrelsernas beslut om skyddsjakt ska koordineras och om en total kvot ska fastställas per art och förvaltningsenhet. Museet bedömer att det annars blir svårt att säkerställa att jakten inte äventyrar populationernas långsiktiga livskraft eller leder till kumulativa effekter som först blir synliga efter flera år.

Sälar är inte stationära djur som håller sig till regionala gränser utan färdas över stora ytor och till andra länder (Oksanen et al., 2015, 2014). Jakt i Sverige bör beakta jakt i andra Östersjöländer samt etablerade förvaltningsenheter enligt HELCOM och dess sälrekommendation 27–28/2 för att inte riskera överskjutning (Carroll et al, 2024, 2025). Rekommendationen omfattar inte endast populationsstorlek utan även utbredning och hälsa. NRM efterlyser tydliga, mätbara mål och riktad uppföljning för att kunna utvärdera om jakten leder till önskade effekter, både avseende sälpopulationer och fiskbestånd.

1.3.1 Avgränsningar och utgångspunkter

Museet bedömer att det är problematiskt att begreppet ”begränsa sälpopulationerna” tolkas som att icke-dödliga alternativ utesluts. Fysiska barriärer, selektiva redskap, sälskrämmor och andra förebyggande åtgärder kan effektivt minska sälars tillgång till fisk utan att reducera populationen.

3.1.1 Regionaliserad förvaltning

Sälar rör sig över stora geografiska områden och nationsgränser, varför regional förvaltning måste samordnas internationellt och följa biologiskt definierade förvaltningsenheter snarare än administrativa gränser. Exempelvis bidrar NRM i dag, inom ramen för den nationella miljöövervakningen, med underlag om sälpopulationernas utveckling och hälsotillstånd till Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Om detta ansvar i stället ska flyttas till regional nivå behöver den ökade arbetsbördan som följer tydligt beaktas och resurssättas i förslaget.

Miniminivåer för jakt måste vara vetenskapligt grundade, dynamiska och ta hänsyn till klimatförändringar (särskilt för vikare), bifångst, sjukdomsutbrott och andra stressfaktorer. Nuvarande inventeringsmetoder är främst anpassade för att följa trender i abundans och ger inte exakta populationsstorlekar utan ytterligare metodutveckling, exempelvis förbättrade skattningar av andelen sälar som ligger uppe under inventeringsperioden.

3.1.2 Delegering av skydds jakt från Naturvårdsverket till länsstyrelserna

NRM betonar att beslut måste ta hänsyn till art- och populationsspecifika skillnader samt kumulativa effekter av jakt och bifångst. Utan nationell samordning och gemensam databas över fattade beslut och faktiskt uttag riskerar helhetsbilden att gå förlorad. Samtidigt instämmer museet i att länsstyrelser har god lokalkännedom för riktad skydds jakt i områden med dokumenterat känsliga fiskbestånd, förutsatt att besluten vilar på uppdaterade vetenskapliga underlag.

3.1.3 Ökad tillgång till jaktmarker

Det är otydligt hur jakt i områden utan känsliga fiskbestånd bidrar till att uppnå syftet att stärka sådana bestånd. NRM anser att riktad jakt på skadegörande individer är mer effektivt för att skydda vissa lokalt hotade fiskebestånd. Förtydligande av tillgängliga jaktområden är dock positivt ur rättssäkerhets- och transparensynpunkt.

3.1.4 Förhållande till HELCOM

Museet instämmer i att HELCOM:s rekommendation 27–28/2 som rör bevarande av sälarter i Östersjöområdet bör beaktas. NRM vill förtydliga att rekommendationen inte anger ett generellt tröskelvärde om 10 000 individer för jakt, utan att populationen ska överstiga lägsta referensnivå (LRL) och uppvisa signifikant positiv långsiktig tillväxt. Utöver indikatorer för trender, abundans och utbredning bör även indikatorerna "Nutritional Status of Seals", "Reproductive Status of Seals" samt "Bycatch of Marine Mammals" vägas in. Bycatch of Marine Mammals anger ett tröskelvärde för det totala antropogena uttaget (bifångst och jakt) av samtliga tre sälarter. NRM anser att det bör övervägas hur ansvariga myndigheter avser att förhålla sig till denna indikator i samband med förslagen om populationsbegränsande jakt. Avsteg från rekommendationen kan påverka internationellt samarbete och Sveriges möjligheter att uppnå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet.

4.1.1 Säljakt i fredningsområden för fisk

NRM efterlyser systematisk uppföljning av den skydds jakt som bedrivits sedan 2021 för att utvärdera huruvida syftet har uppnåtts och om lokala sälförekomster eller fiskbestånd påverkats på ett mätbart sätt. Det behöver även analyseras om riktad jakt i dessa områden kan innebära risk för lokal utarmning samt vilka konsekvenser detta kan få för näringsväven.

5.2 Sälarnas effekt på fisk

Museet ställer sig frågande till hur effekter av jakt ska utvärderas utan tydliga mål, referensområden och strukturerad uppföljning. Det är oklart på vilka grunder jaktkvoter fastställts och vad som avses med ”incitament” att fälla fler sälar. För att säkerställa legitimitet och transparens är det av yttersta vikt kvotsättning redovisas med tydliga antaganden, osäkerhetsintervall och koppling till förvaltningsmål.

6.2 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Historiska uppskattningar av Östersjöns ekologiska bärkraft baseras på tidigt 1900-tal (Hårding et al., 1999) och speglar inte dagens förändrade ekosystem (Möllmann et al., 2009). Vikaren är särskilt sårbar för minskad istäckning och klimatförändringar. Modellering visar att tillväxthastigheten har minskat efter återupptagen jakt (Ersalman et al. 2025). För knubbsäl har minskande trender noterats i Kattegatt och Skagerrak (Carroll et al. 2025). Modellering visar att jakt påverkat gråsälens tillväxthastighet negativt (Sköld 2023). NRM delar därför inte bedömningen att populationerna nödvändigtvis fortsätter öka utan åtgärd.

6.6 och 6.11 Konsekvenser och utvärdering

Ökad jakt kan förändra sälars beteende och utbredning, med konsekvenser för turism och lokala näringar. NRM bedömer att data från provfisken ensamma inte är tillräckliga för att följa effekter av populationsminskning utan tydliga mål och riktad övervakning.

Länsstyrelsernas översyner av sälskyddsområden

Länsstyrelsen i Stockholm

Museet är generellt positivt inställd till årlig uppföljning och faktablad om vikare, gråsäl och knubbsäl men betonar att orsak–verkan-analyser inte ingår i nuvarande miljöövervakning. Det är nödvändigt att ersättningssystemet för provtagning ses över då hälsoövervakning är central för förvaltningsbeslut.

NRM avstyrker förslaget om licensjakt på vikare och förespråkar försiktighetsprincipen. Vikaren är beroende av is och flera populationer är hotade (Sundqvist et al., 2012, HELCOM, 2024). Total uttagsnivå inklusive jakt i andra länder och bifångst måste beaktas så att jakten inte riskerar att bli för omfattande och därmed utgör en risk för populationen (Ersalman et al. 2025).

Museet avstyrker förslaget om en gemensam nationell kvot för gråsäl eftersom beståndets geografiska utbredning är ojämn och varierar kraftigt mellan län (Lundström et al., 2025) och vissa områden är mer lämpade för arten än andra (Galatius et al., 2026; Carter et al., 2022). En nationell kvot riskerar dessutom att leda till en ojämn regional fördelning av insamlade prover, vilket påverkar

underlaget för hälsoövervakning, förvaltningsbeslut och bedömning av god miljöstatus.

NRM avstryker förslaget om skyddsjakt efter säl på eget initiativ eftersom det saknas tydlig avgränsning vilka områden förslaget gäller samt att det kan försvåra uppföljning av uttaget och en samlad bedömning av den totala jakten.

NRM är positiv till förslaget att utpekandet av viktiga områden för fisk sker i samverkan med berörda länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Västra Götaland

NRM anser att bedömningen av möjliga upphävanden inte är orimlig men yrkar starkt på att inga sälskyddsområden upphävs, då områdena kan få ökad betydelse vid framtida miljöförändringar.

Museet betonar vikten av att skydda aktiva kutningsskär och lyfter att knubbsälens minskande tillväxthastighet (Carroll et al., 2025) förstärker behovet av fortsatt skydd. Ökat jakttryck i Natura 2000-områden riskerar att skrämja bort knubbsäl till nya områden där konflikter kan uppstå. NRM efterfrågar tydlig uppföljning av jaktens effekter. NRM instämmer i att jakt under kutningsperioden är jaktetiskt olämplig och stödjer fortsatt begränsning av antal fällda sälar per område.

Länsstyrelsen i Södermanland

Skrivelsen bedöms ta god hänsyn till hur jakt och ändrade regler kan påverka sälarnas beteende.

Länsstyrelsen i Skånes län

NRM instämmer i vikten av att skydda Hallands Väderö, Södra Bjärekusten, Skabbarevet och Måkläppen för säl, särskilt under kutning och pälsbyte.

Vid Äspet efterfrågar museet förtydligande om vilken sälart som avses. Knubbsäl i området kan tillhöra små och sårbara delpopulationer, inklusive Kalmarsundspopulationen som är rödlistad som sårbar. NRM rekommenderar därför att ingen jakt på knubbsäl tillåts och att icke-dödliga metoder utreds. Vid Ystad Sandskog tillhör knubbsälarna sannolikt den mycket lilla delpopulationen i Sydvästra Östersjön. NRM avråder från jakt där och föreslår alternativa metoder för att begränsa konflikter.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Museet efterfrågar underlag för påståendet att antalet vikare ökat, då länet ligger utanför det inventerade området. NRM yrkar starkt på att inte upphäva några sälskyddsområden i Gävleborgs län. Om dessa områden fortfarande används aktivt kan de komma att spela en viktig roll för sälarna i framtiden om det sker förändringar i miljön. Nedåtgående trend i späcktjocklek hos gråsäl i länet

indikerar behov av att väga in hälsostatus i beslut om jakttryck (Ljungvall et al., 2025). Vidare vill museet särskilt betona försiktighet avseende vikare, då vissa delpopulationer är små eller hotade och ursprunget av vikare i Gävleborg är okänt (HELCOM, 2024). Justering av tillträdesförbud i Lillgrund bedöms acceptabelt för gråsäl men inte för vikare.

Ärendets handläggning

I detta ärende har överintendenten Lisa Månsson beslutat. Föredragande har varit enhetschef Eric De Groat, Enheten för samordning, utredning och förvaltning. Handläggare för ärendet har varit Susanne Wallgren, Enheten för samordning, utredning och förvaltning. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Anna Nilsson, Avdelningen för natur- och miljöövervakning och Pär Rådling, Avdelningen för verksamhetsstöd, samt enhetscheferna Tenna Toftegaard, Enheten för populationsanalys och -övervakning och Tove Rosenblom, Enheten för miljöanalys och -forskning. I beredningen har förste intendent Anja Carlsson, Enheten för populationsanalys och -övervakning, intendent Mariana Macieira, Enheten för miljöanalys och -forskning, förste assistent Linnea Cervin, Enheten för miljöanalys och -forskning, ingått.

NATURHISTORISKA RIKSMUSEET

Lisa Månsson

Eric De Groat

Bilaga: referenser till yttrande