



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE

2025-11-03

Ärendenummer:

NV-25-002592

Att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet

Delredovisning av ett regeringsuppdrag om att bättre
integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i
havsmiljöarbetet. LI2024/01995, LI2025/00281

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2

ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB

POST: 106 48 STOCKHOLM

TEL: 010-698 10 00

E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE

INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	7
1.1 Uppdraget från regeringen	7
1.2 Genomförande	7
1.3 Samverkan inom uppdraget	8
1.3.1 Avgränsningar och utgångspunkter	8
1.3.2 Vägledning för länsstyrelsernas arbete med översyn av sälskyddsområden	8
2. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	10
3. FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER FÖR ATT BEGRÄNSA PREDATORER	12
3.1 Begränsa sälpopulationerna	12
3.1.1 Framtagande av ett system för regionaliserad förvaltning av de tre sälarterna	13
3.1.2 Delegering av skyddsjaktbeslut från Naturvårdsverket till länsstyrelserna	14
3.1.3 Öka och säkerställa nuvarande tillgång på jaktmarker	15
3.1.4 Förtydligande om hur myndigheter ska förhålla sig till HELCOM rekommendation	17
3.2 Begränsa storskarvpopulationen	19
3.2.1 Vägledning till länsstyrelserna om skyddsjaktsbeslut eller utökade möjligheter till skyddsjakt på enskilda initiativ	20
3.2.2 Vägledning kring oljering av skarvägg	23
3.2.3 Upphandla extern leverantör för riktad skyddsjakt och oljering av skarvägg	23
4. TIDIGARE ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖRVALTA PREDATORER	26
4.1 Förvaltning av de tre sälarterna	26
4.1.1 Säljakt i fredningsområden för fisk	26
4.1.2 Revidera sälhandelsförbud	27
4.1.3 HELCOMS sälrekommendation	27
4.1.4 Säljaksutbildning	27
4.1.5 Jakt på allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon	28
4.1.6 Tillstånd för jakt inom skyddade områden	29
4.2 Förvaltning av storskarvpopulationen	29
4.2.1 Nationell förvaltningsplan för storskarv	30
4.2.2 Bidrag för utbildning i skarvjakt	30
4.2.3 Revidering av fågeldirektivet	31
4.2.4 Ramverk för en europeisk förvaltningsplan för storskarv	31
4.2.5 Insatser för samordnad jakt på storskarv	32
5. BAKGRUND	33
5.1 Förvaltning av känsliga fiskbestånd	33
5.1.1 Juridiska förutsättningar	33

5.1.2	Kustfiskbeståndens utveckling	33
5.1.3	Finansieringsmöjligheter för att skydda känsliga fiskbestånd mot predation	35
5.2	Sälförvaltning idag	37
5.2.1	Förvaltande myndigheter	37
5.2.2	Sälpopulationernas utveckling	37
5.2.3	Sälarternas effekt på fiskbestånd	39
5.2.4	Juridiska förutsättningar	40
5.2.5	Säljakt i Sverige	41
5.2.6	Genomförande av jakt på säl	42
5.3	Storskarvsförvaltning idag	43
5.3.1	Förvaltande myndigheter	43
5.3.2	Storskarvpopulationens utveckling	43
5.3.3	Storskarvens effekt på fiskbestånd	44
5.3.4	Juridiska förutsättningar	45
5.3.5	Jakt på storskarv i Sverige	45
5.3.6	Genomförande av jakt på storskarv	49
5.4	Skyddade områden och möjligheten att jaga säl eller skarv	49
5.4.1	Dispens från områdesföreskrifter	50
5.4.2	Att upphäva föreskrifter för skyddade områden	51
5.5	Områdesskydd fisk	51
6.	KONSEKVENSBEDÖMNING AV FÖRSLAG	53
6.1	Aktuellt problem	53
6.2	Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas – Nollalternativ	54
6.3	Alternativ för att uppnå förändring	54
6.4	Alternativ som bedöms lämpligast	55
6.5	Konsekvenser för offentlig sektor	55
6.5.1	Konsekvenser för nationella myndigheter	55
6.5.2	Statsfinansiella konsekvenser	56
6.5.3	Konsekvenser för kommuner och regioner	56
6.6	Konsekvenser för företag, ideella organisationer och andra enskilda	56
6.7	Övriga konsekvenser	57
6.8	Åtgärder som vidtagits för att minska förslagens kostnader eller begränsningar	57
6.9	Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	58
6.10	Förslagens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	58
6.11	Utvärdering av förslag	59
7.	REFERENSLISTA	60
BILAGA 1	BESLUTADE JAKTKVOTER OCH AVSKJUTNING FÖR RESPEKTIVE ÅR OCH SÄLART	67

**BILAGA 2 PM 2025-06-11 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT
FÖRSVAGA ELLER UPPHÄVA SÄLSKYDDSSOMRÅDEN**

69

Sammanfattning

I denna skrivelse delredovisar Naturvårdsverket regeringsuppdraget om att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet. Det som redovisas är förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna, vilka insatser Naturvårdsverket har vidtagit för att ge länsstyrelserna vägledning om hur god tillgång till klippor och skär för jakt kan tillgodoses i områden där sälar uppehåller sig, samt de författningsförslag som är nödvändiga för att genomföra förslagen.

Naturvårdsverket lämnar i skrivelsen följande förslag på åtgärder och metoder för att begränsa sälpopulationerna:

- a) Framtagande av ett system för regionaliserad förvaltning av de tre sälarterna, i form av att regeringen ger den myndighet regeringen anser lämplig i uppdrag att lämna förslag på hur ett ökat regionalt ansvar och en lokal delaktighet i förvaltningen av de tre sälarterna bör organiseras.
- b) Att Naturvårdsverket ska ges möjligheten att överlämna till länsstyrelsen att besluta om skyddsjakt efter de tre sälarterna. I samband med en sådan förändring ska kravet på att höra Havs- och vattenmyndigheten vid beslut om skyddsjakt på säl i varje enskilt ärende ersättas med ett generellt krav på samverkan i frågor som rör förvaltning av säl. Vidare ger regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram riktlinjer till länsstyrelsen för skyddsjakt på de olika sälarterna.
- c) Öka och säkerställa nuvarande tillgång på jaktmarker genom att, om jakt på allmänt vatten införs, regeringen ger Lantmäteriet i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket ta fram geografisk information som beskriver var säljakt är tillåten i enlighet med svensk lagstiftning.
- d) Att regeringen förtydligar hur ansvariga myndigheter ska förhålla sig till sälrekommendationen som tagits fram inom ramen för Helsingforskommissionen (HELCOM).

Vidare lämnar Naturvårdsverket i skrivelsen följande förslag på åtgärder och metoder för att begränsa storskarvpopulationen:

- e) Två olika alternativ för att möjliggöra en ökad omfattning av skyddsjakt i syfte att stimulera ankomstjakt, där alternativ 1 handlar om att Naturvårdsverket får i uppdrag att utveckla en vägledning för skyddsjakt på storskarv till stöd för länsstyrelserna. Alternativ 2 handlar om att regeringen utökar möjligheten till skyddsjakt på enskilda initiativ. Om regeringen väljer alternativ två ska Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram ett förslag på system för återrapportering av jakt samt nationella kvoter. Naturvårdsverket vill samtidigt framföra att alternativen inte utesluter varandra utan regeringen kan välja att genomföra båda.

- f) Att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram vägledning för oljering av skarvägg i samråd med de länsstyrelser som fattat sådana beslut.
- g) Att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att upphandla nationell leverantör för riktad skyddsjakt och oljering av skarvägg. I syfte att möjliggöra etablering av en sådan tjänst omfattar förslaget att regeringen säkerställer en basfinansiering motsvarande 2,5 miljoner kronor per år under åtminstone fem år.
Naturvårdsverket föreslår även att regeringen ökar tilldelning av medel inom anslag 1:7 Ersättningar för viltskador m.m. (viltskadeanslaget, anslagspost 3) i syfte att stimulera förebyggande åtgärder i form av skyddsjakt i enlighet med Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram för havsmiljön i Nordsjön och Östersjön.

Skrivelsen omfattar även ett kapitel som beskriver och analyserar tidigare åtgärder som genomförts i syfte att förvalta de tre sälarterna och storskarv.

Inom ramen för vägledningsinsatsen om hur god tillgång till klippor och skär för jakt kan tillgodoses i områden där sälar uppehåller sig har två vägledningsmöten hållits med länsstyrelserna i Gävleborgs, Södermanlands, Skåne och Västra Götalands län. Vidare har Naturvårdsverket tagit fram en skriftlig vägledning om de juridiska förutsättningarna för att försvaga eller upphäva sälskyddsområden samt uppdaterat myndighetens vägledning om djur- och växtskyddsområden. Länsstyrelserna har haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till det vägledningsdokument som tagits fram inom uppdraget.

Naturvårdsverket lämnar i skrivelsen följande författningsförslag:

- En ny bestämmelse införs i jaktförordningen (1987:905) om samverkan mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kring förvaltning av säl.
- Ändring av 23 b och 24 a §§ jaktförordningen i syfte att möjliggöra delegering av beslut om skyddsjakt efter säl till länsstyrelserna samt att, i samband med en sådan förändring, även ändra på kravet att höra Havs- och vattenmyndigheten vid beslut om skyddsjakt på säl. Detta författningsförslag hänger ihop med förslag på åtgärder och metoder för att begränsa sälpopulationerna som sammanfattats i punkt b) ovan.
- Ändring i bilaga 4 punkt 19 i jaktförordningen i syfte att utöka möjligheterna till skyddsjakt på enskilda initiativ avseende storskarv. Dessa författningsförslag hänger ihop med förslag på åtgärder och metoder för att begränsa storskarvpopulationerna som sammanfattats i punkt e) ovan och aktualiseras om regeringen väljer att genomföra alternativ 2.

1. Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget från regeringen

Den 6 februari 2025 gav regeringen Naturvårdsverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) varsitt uppdrag att ta fram nytt kunskapsunderlag och ge länsstyrelserna vägledning som syftar till en stärkt integrering av förvaltningsåtgärder för säl och skarv i havsmiljöarbetet (LI2024/01995, LI2025/00281).

Naturvårdsverkets delar av uppdraget lyder enligt följande:

- Naturvårdsverket ska, i syfte att påskynda återhämtningen av känsliga fiskbestånd och med beaktande av befintlig kunskap, lämna förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna. Åtgärderna och metoderna ska vara effektiva för populationsbegränsning såväl lokalt som regionalt, samt i de fall där dessa predatorer utgör en allvarlig påverkan på fortlevnaden av känsliga fiskbestånd jämfört med andra reglerbara påverkansfaktorer. Naturvårdsverkets förslag ska samtidigt säkerställa bibehållen gynnsam bevarandestatus för populationerna av gråsäl, knubbsäl och vikare i Östersjön.
- Naturvårdsverket ska vidare redogöra för vilka insatser myndigheten har vidtagit för att ge länsstyrelserna vägledning om hur god tillgång till klippor och skär för jakt kan tillgodoses i områden där sälar uppehåller sig. Länsstyrelserna i Gävleborgs, Södermanlands, Skåne och Västra Götalands län har i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2025 getts i uppdrag att utföra en översyn av sälskyddsområden som inte längre är nödvändiga för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för säl (Fi2025/00265). Naturvårdsverkets vägledning ska vara relevant för länsstyrelsernas arbete med det uppdraget.
- Naturvårdsverket ska lämna nödvändiga författningsförslag.

I den här skrivelsen delredovisar Naturvårdsverket myndighetens delar av uppdraget, som ska redovisas senast den 15 november 2025. Uppdraget ska slutredovisas den 31 mars 2028.

Beslut om denna skrivelse har fattats av Naturvårdsverkets generaldirektör Johan Kuylenstierna den 3 november 2025.

1.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts i projektform med en arbetsgrupp och styrgrupp samt projektledning från Naturvårdsverket. Arbetsgruppen har bestått av medarbetare på Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet, Viltanalysenhet och Områdesskyddsenhet.

Viltförvaltningsenheten har stått för projektledning. Utöver arbetsgruppen har projektet fått stöd av jurister och annan expertis inom Naturvårdsverket.

1.3 Samverkan inom uppdraget

Kontinuerlig dialog har förts med SLU och Formas vid uppdragets genomförande.

Naturvårdsverket har vid framtagande av förslag på åtgärder och metoder för att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna haft möten med och inhämtat synpunkter från jägare som utövar skarv- och säljakt, Göteborgs universitet, Naturhistoriska riksmuseet, intresseorganisationerna Sportfiskarna, Svenska jägareförbundet och Jägarnas riksförbund samt med länsstyrelserna i länen Västernorrland, Gävleborg, Stockholm, Södermanland, Skåne och Västra Götaland.

Naturvårdsverket har efterfrågat samverkan med Havs- och vattenmyndigheten i detta regeringsuppdrag. Havs- och vattenmyndigheten har avböjt sådan samverkan.

Inom ramen för vägledningsinsatsen om hur god tillgång till klippor och skär för jakt kan tillgodoses i områden där sälar uppehåller sig har två vägledningsmöten hållits med länsstyrelserna i Gävleborgs, Södermanlands, Skåne och Västra Götalands län. Länsstyrelserna har även haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till det vägledningsdokument som tagits fram inom uppdraget.

1.3.1 Avgränsningar och utgångspunkter

Av uppdragsbeskrivningen framgår att: *Naturvårdsverket ska, i syfte att påskynda återhämtningen av känsliga fiskbestånd och med beaktande av befintlig kunskap, lämna förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna.*

Då uppdraget avser åtgärder att begränsa säl- och skarvpopulationerna har Naturvårdsverket inte undersökt förebyggande åtgärder med syfte att förhindra sälars och skarvs möjlighet att konsumera fisk, exempelvis säl- och skarvskrämmor eller fysiska hinder i form av avspärningar av havsvikar.

Vidare framgår det av uppdragsbeskrivningen att: *Naturvårdsverkets förslag ska samtidigt säkerställa bibehållen gynnsam bevarandestatus för populationerna av gråsäl, knubbsäl och vikare i Östersjön.* För denna del av uppdraget har utgångspunkten varit att fokusera på förvaltningsmetoder och förvaltningsåtgärder men omfattar inte definition eller värdering av begreppet *gynnsam bevarandestatus* för sälarterna.

Detta uppdrag syftar till att främja återhämtningen av känsliga fiskbestånd. Begreppet ”*känsliga fiskbestånd*” är dock inte definierat i fiskelagstiftningen och inte heller i uppdraget. Naturvårdsverket har tillsammans med Formas tolkat begreppet känsliga fiskbestånd som bestånd där det finns en risk för beståndets långsiktiga överlevnad.

1.3.2 Vägledning för länsstyrelsernas arbete med översyn av salskyddsområden

En del i regeringsuppdraget är att vägleda länsstyrelserna om hur god tillgång till klippor och skär för jakt kan tillgodoses i områden där sälar uppehåller sig. Naturvårdsverket har under första halvåret 2025 tagit fram en vägledning om de juridiska förutsättningarna för

att försvaga eller upphäva salskyddsområden (bilaga PM 2025-06-11) samt uppdaterat myndighetens vägledning om djur- och växtskyddsområden.¹ Vägledningen togs fram efter dialog med de fyra länsstyrelser som har fått i uppdrag att utföra en översyn av salskyddsområden som inte längre är nödvändiga för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för säl.²

¹ Naturvårdsverket. *Vägledning Djur- och växtskyddsområden*. (2025).
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/djur--och-vaxtskyddsomraden/> (Hämtad 2025-06-12)

² Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna Fi2025/00265.

2. Författningsförslag

I detta kapitel lämnar Naturvårdsverket författningsförslag. När det gäller författningsförslagen i jaktförordning (1987:905)³ bilaga 4 punkt 19, så aktualiseras de om regeringen väljer att gå vidare med alternativ 2, se avsnitt 3.2.1.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Samverkan kring förvaltning av säl

6 a §

I frågor om förvaltning av säl ska Naturvårdsverket samverka med Havs- och vattenmyndigheten.

23 b §

Om det finns förutsättningar enligt 23 a § får Naturvårdsverket efter ansökan av den som riskerar att drabbas av skada eller på eget initiativ besluta om skydds jakt efter björn, varg, järv, lo, säl eller örn. Om det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå, får beslut om skydds jakt fattas även om någon skada inte har inträffat.

Innan Naturvårdsverket fattar ett beslut enligt första stycket ska verket höra Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet gäller skydds jakt efter säl.

24 a §

Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelsen att besluta om skydds jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn med stöd av 23 b §.

Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelsen att besluta om skydds jakt efter björn, varg, järv, lo, kungsörn och säl med stöd av 23 b §.

Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelserna i ett sådant rovdjurs-förvaltningsområde som avses i 2 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn att besluta om licensjakt efter björn, varg, järv och lo med stöd av 23 d §, under förutsättning att antalet individer av arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna enligt 5 § samma förordning.

Innan Naturvårdsverket fattar ett beslut enligt första stycket ska verket höra Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet gäller skydds jakt efter säl.

³ Jaktförordning (1987:905)

Nuvarande lydelse, jaktförordningen bilaga 4, punkt 19

Storskarv får jagas för att förebygga skada, dock ej närmare än 300 m från boplatz för skarv, havsörn eller fiskgjuse.	vid fasta och rörliga fiskeredskap (ej handredskap) samt inom ett avstånd av 300 meter från sådana redskap.	den 1 aug.–den 28 (29) feb.
	vid fiskodling och utsättningsplatser (inom sju dygn innan och sju dygn efter utsättningstillfälle) samt inom ett avstånd av 300 meter från sådana områden.	den 1 juli–den 30 juni
	i fredningsområden för fisk.	den 1 aug.–den 28 (29) feb.

Föreslagen lydelse, jaktförordningen bilaga 4, punkt 19

Storskarv får jagas för att förebygga skada, dock inte närmare än 300 meter från boplatz för skarv	vid fasta och rörliga fiskeredskap (inte handredskap) samt inom ett avstånd av 300 meter från sådana redskap.	den 1 aug.– 15 april.
	vid fiskodling och utsättningsplatser (inom sju dygn innan och sju dygn efter utsättningstillfälle) samt inom ett avstånd av 300 meter från sådana områden.	den 1 juli – 30 juni.
	i fredningsområden för fisk under tiden fredningen gäller. Fredningsområden för fisk framgår i Fiskeriverkets föreskrifter om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön (FIFS 2004:36).	den 1 juli – 30 juni.
Storskarv får jagas för att skydda fisk, dock inte närmare än 300 meter från boplatz för skarv	i Östersjön i Västerbottens län och Västernorrlands län	den 1 aug.– 15 maj.
	i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön i Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Stockholms län, Östergötlands län, Kalmar län, Blekinge län, Gotlands län, Skåne län, Hallands län och Västra Götalands län.	den 1 aug.- 15 april.

3. Förslag på åtgärder för att begränsa predatorer

I detta kapitel lämnar Naturvårdsverket förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna.

3.1 Begränsa sälpopulationerna

Naturvårdsverket bedömer att jakt är den åtgärd som står till buds för att begränsa sälpopulationerna och att de åtgärder som efterfrågas därmed bör syfta till att underlätta för en ökad jakt, såväl regionalt som lokalt.

Det har från flertalet parter framkommit att säljakt skiljer sig från jakt på andra viltarter. Det innebär att den enskilde jägaren behöver lägga mycket tid på att lära sig hur jakten går till och var denne får jaga. I jämförelse med andra viltarter finns det ett fåtal aktiva säljägare i landet, vilket gör att det oftast är ett stort steg för den som vill prova jaktformen att på egen hand lära sig och införskaffa nödvändig utrustning. Detta kan jämföras med exempelvis älg- och småviltsjakt där kompetensen är väl spridd över hela landet och där en jägare som är intresserad att lära sig om jakt har stora möjligheter att lära sig jaga olika vilt med hjälp av andra jägare i närområdet.

Utöver ny kunskap kräver säljakt särskild utrustning som inte används vid annan jakt, till exempelvis en anpassad båt för att kunna bärga sälen. Denna utrustning utgör ofta en betydande ekonomisk investering.

För att effektivt begränsa sälpopulationerna bedömer Naturvårdsverket att det krävs ett ökat intresse för säljakt bland jägare och att jakt är en vedertagen och accepterad åtgärd inom förvaltningen. Det innefattar ett behov av att den enskilde jägaren får kunskap om effektiva jaktmetoder och tillgång till lämplig jaktmark samt investerar i relevant utrustning. Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att regeringen bör fokusera på att:

- säkerställa att säljakt kommer att tillåtas under liknande förutsättningar som för andra viltarter under överskådlig framtid samt att fokusera på en effektiv och lokalt accepterad förvaltning av de tre sälarterna,
- underlätta kunskapsinhämtning om hur och var det går att jaga säl,
- förtydliga hur myndigheter ska förhålla sig till HELCOM rekommendation, och
- fortsätta att verka för att säl kan användas som en resurs.

Nedan följer fyra förslag på åtgärder i syfte att begränsa sälpopulationerna.

3.1.1 Framtagande av ett system för regionaliserad förvaltning av de tre sälarterna

Naturvårdsverkets förslag

Regeringen ger den myndighet regeringen anser lämplig i uppdrag att lämna förslag på hur ett ökat regionalt ansvar och en lokal delaktighet i förvaltningen av de tre sälarterna bör organiseras.

Motivering

De olika sälarterna i Sverige har återhämtat sig från tidigare mycket låga nivåer till livskraftiga populationer. Naturvårdsverket bedömer därför att det är möjligt att utveckla och fastställa ett förvaltningssystem som möjliggör en adaptiv och långsiktig sälförvaltning med ett ekosystemperspektiv i enlighet med regeringens proposition: Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.⁴

Sälpopulationernas utveckling och behovet av en aktiv förvaltning kan jämföras med den populationsutveckling och därefter utveckling av förvaltning som skett för de stora rovdjuren. För stora rovdjur gavs Naturvårdsverket 2008 i uppdrag att utarbeta ett förslag till hur ett ökat regionalt ansvar och lokal delaktighet i förvaltningen av rovdjursstammarna bör organiseras,⁵ ett sådant uppdrag bör kunna ligga till grund för ett motsvarande arbete för de tre sälarterna.

Naturvårdsverket ser både behov och möjlighet att regionalisera sälförvaltningen på motsvarande sätt som skett för förvaltningen av stora rovdjur och därmed säkerställa att beslut omhändertar regionala och lokala perspektiv.

Konsekvensbedömning

Förslaget innebär att ett ökat ansvar för sälförvaltningen ska överföras till länsstyrelsen. Fördelar med detta förslag är ökade möjligheter till en långsiktig förvaltning baserad på regionala/lokala förutsättningar, en viktig komponent i ekosystembaserad förvaltning. Genom detta system ges även jägarkåren signalen att jakt på säl är ett vedertaget förvaltningsverktyg och att säljakt kan tillåtas så länge populationen överstiger fastslagna miniminivåer. Naturvårdsverket bedömer att en sådan förändring kommer att gynna intresset för säljakt. Att fler jägare intresserar sig för säljakt medför större möjligheter att begränsa de olika sälpopulationerna utifrån uppkomna behov.

En regionaliserad förvaltning kommer i ett inledande skede medföra ökade kostnader för länsstyrelserna då dessa ska bygga upp kompetens och administration för förvaltningen av de olika sälarterna. Baserat på erfarenheter från förvaltningen av stora rovdjur, bedömer Naturvårdsverket att regionaliserad förvaltning inte heller minskar behovet av nationellt ansvariga myndigheters insatser. Skälet för detta är att dessa fortsatt behöver vägleda och stödja de regionala myndigheterna. Därmed innebär förslaget ökade

⁴ Proposition 2023/24:156. *Ett levande hav - ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.*

⁵ Regeringsbeslut 24 2008-10-09. *Uppdrag att redovisa en modell för ett utökat regionalt ansvar för rovdjuren m.m.* M2008/394/Na, M2008/3577/Na, M2008/3588/Na, M2008/3731/Na.

administrativa kostnader. Därutöver bedömer Naturvårdsverket, baserat på det uppdrag som genomfördes avseende stora rovdjur, att ett regeringsuppdrag av den omfattning som föreslås inte helt ryms inom ramen för befintliga resurser. Den myndighet som får detta uppdrag bedöms därför behöva en ekonomisk förstärkning motsvarande en heltidstjänst under den tid uppdraget löper. Naturvårdsverket bedömer att ett sådant uppdrag tar minst ett år.

3.1.2 Delegering av skyddsjaktbeslut från Naturvårdsverket till länsstyrelserna

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket ska ges möjligheten att överlämna till länsstyrelsen att besluta om skyddsjakt efter gråsäl, knubbsäl och vikare.

I samband med en sådan förändring ska kravet på att höra Havs- och vattenmyndigheten vid beslut om skyddsjakt på säl i varje enskilt ärende ersättas med ett generellt krav på samverkan i frågor som rör förvaltning av säl.

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram riktlinjer till länsstyrelsen för skyddsjakt på de olika sälarterna.

Motivering

Naturvårdsverket har möjlighet att delegera beslut om skydds- eller licensjakt på björn, varg, järv, lo och kungsörn till länsstyrelserna enligt 24 a § jaktförordningen. Då länsstyrelsen har god kunskap om länets förutsättningar och behov av att balansera olika regionala intressen som berörs av viltförvaltningen bedömer Naturvårdsverket att en liknande lösning är lämplig även för de olika sälarterna. En förutsättning för att kunna genomföra detta förslag fullt ut är att det finns en framtagna förvaltningsmodell i enlighet med det förslag som ges i avsnitt 3.1.1.

Naturvårdsverket ser samtidigt att det redan idag skulle vara möjligt att medge Naturvårdsverket möjligheten att delegera skyddsjakt på säl till länsstyrelserna. En sådan lösning skulle kunna underlätta för effektivare och snabbare administration kring skyddsjaksbeslut då kunskap om jakt, skador på yrkesfisket, vattenbruk och skyddade fiskpopulationer på länsnivå finns samlad på respektive länsstyrelse.

För vilka arter och populationer som delegering av skyddsjakt medges bör avgöras, i likhet med de stora landlevande rovdjuren, av den nationellt ansvariga myndigheten för beslut om jakt på säl. Beslut om delegering bör baseras på populationsstorlek i förhållande till referensvärdet för gynnsam bevarandestatus samt Helsingforskommisionens (HELCOM) rekommendation om lägsta nivå för jakt.

I samband med en sådan förändring bör kravet på att höra Havs- och vattenmyndigheten vid beslut om skyddsjakt på säl enligt 23 b § jaktförordningen ändras. Naturvårdsverket bedömer att med sälarternas nuvarande populationstätheter har behovet av att höra Havs- och vattenmyndigheten inför enskilda skyddsjaksbeslut minskat. Naturvårdsverket föreslår i stället att en ny paragraf införs i jaktförordningen med ett generellt krav på samverkan i frågor som rör förvaltning av säl (se kapitel 2 för författningsförslag).

Utifrån erfarenheter från förvaltning av stora rovdjur har länsstyrelsen utvecklat en god kompetens att fatta väl avvägda skyddsjaksbeslut för dessa arter. Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelserna har goda förutsättningar att fatta beslut som inte äventyrar den långsiktiga överlevnaden av de olika sälpopulationerna. Detta tillsammans med att alla fällda sälar ska rapporteras säkerställer att avskjutningen via skyddsjakt inte bör kunna bli en potentiell risk för de olika sälpopulationerna.

Om Naturvårdsverket ges bemyndigande att delegera skyddsjakt på de tre sälarterna måste Naturvårdsverket även få i uppdrag att utveckla riktlinjer för skyddsjakt på säl motsvarande övriga skyddsjaktriktlinjer som tagits fram av Naturvårdsverket.

Konsekvensbedömning

Naturvårdsverket bedömer att en delegering av skyddsjaksbeslut i enlighet med förslaget kommer effektivisera administrationen för skyddsjakt på de olika sälarterna. Genom Naturvårdsverkets förslag kommer länsstyrelsen, baserat på att all nödvändig kompetens finns inom länsstyrelsen, kunna fatta beslut snabbare och resurseffektivare än vad som är möjligt i dagens system. På så sätt ökar möjligheten att skyddsjakt kan förhindra skador i ett tidigt skede jämfört med dagens situation.

Delegering av skyddsjaksbeslut på säl kan medföra en ökad arbetsmängd för länsstyrelserna, i synnerhet direkt efter en eventuell regelförändring då kompetens om uppdraget måste byggas upp. Samtidigt kräver skyddsjaksbeslut på säl redan idag en relativt stor arbetsinsats i form av tillstånd/dispenser i naturskyddsområden och kommunikation med Naturvårdsverket angående beslutsunderlag för säljakt utifrån skydd av fisk och fiske. Det är därför svårt att bedöma hur mycket extra arbete den föreslagna ändringen skulle medföra. Den vägledning Naturvårdsverket föreslås ska ges i uppdrag att ta fram bedöms kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser förutsatt att resurstilldelningen inte påtagligt minskar.

3.1.3 Öka och säkerställa nuvarande tillgång på jaktmarker

Naturvårdsverkets förslag

Regeringen ger, om jakt på allmänt vatten införs, Lantmäteriet i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket ta fram geografisk information som beskriver var säljakt är tillåten i enlighet med svensk lagstiftning.

Motivering

I detta regeringsuppdrag ingår att ge länsstyrelserna vägledning om hur god tillgång till klippor och skär för jakt kan tillgodoses i områden där sälar uppehåller sig. Denna del av uppdraget redovisas i avsnitt 1.2.3 samt bilaga PM 2025-06-11.

Naturvårdsverket bedömer att tillgång på jaktmark är avgörande för att kunna öka intresset för säljakt. Som beskrivs i avsnitt 4.1.5 finns goda förutsättningar för att jakt på allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon ska tillåtas för alla EU-medborgare vilket skulle tillgängliggöra jaktmarker till en stor grupp jägare.

Naturvårdsverket bedömer dock att det finns en stor risk för att dessa jaktmarker inte kommer att nyttjas fullt ut bara för att det blir tillåtet att jaga på dem. Skälet till detta är att det är svårt för den enskilde jägaren att identifiera var gränserna för allmänt vatten och ekonomisk zon går. Det är också svårt att avgöra om någon ö eller skär hör till någon fastighet. Naturvårdsverket bedömer efter samtal med jägare att detta kan leda till osäkerhet bland jägare och att dessa hellre avstår att jaga än att riskera begå jaktbrott. Om möjligheten till jakt i dessa områden ska nyttjas i en större omfattning behöver jägarna därför få tillgång till lättillgänglig och tydlig information om var det är tillåtet att jaga säl, något som Naturvårdsverket påtalat i tidigare regeringsuppdrag.⁶

Vissa områden är viktigare än andra när det gäller möjlighet att jaga säl. En analys av antalet rapporterat fällda knubbsäl under perioden 2016–2024 visar att knappt 40 procent (784 av 2055) av alla fällda sälar fällts på eller i nära anslutning (inom 100 meters avstånd från land) till Kronoholmar i västkustlänen.

Idag kan alla som är folkbokförda i Hallands och Västra Götalands län lösa tillstånd för att jaga säl på Kronoholmar i dessa län.⁷ Det finns signaler om att äganderätten för Kronoholmar på Västkusten kan komma att överföras från Statens fastighetsverk till Fortifikationsverket.⁸ En förändring i äganderätt från Statens fastighetsverk till Fortifikationsverket riskerar leda till en avsevärd minskning av möjligheten för enskilda jägare att jaga knubbsäl om upplåtelse av jakt till allmänheten skulle försvinna.

Konsekvensbedömning

Underlag för att genomföra regeländringarna finns redan presenterade i jaktlagstiftningens delbetänkande (SOU 2025:32) med tillhörande konsekvensanalys.⁹ Samtidigt bedömer Naturvårdsverket att förändringen kommer ha en begränsad effekt om inte tydlig geografisk information tillhandahålls.

Att tydliggöra vilka områden som tillgängliggörs för jakt vid en eventuell förändring kommer att kräva resurser såväl inom Naturvårdsverket som Lantmäteriet. Naturvårdsverket bedömer att respektive myndighet bör kunna prioritera detta arbete inom respektive myndighets ordinarie verksamhet om ett regeringsuppdrag ges till de två myndigheterna.

⁶ Naturvårdsverket. *Redovisning av regeringsuppdrag om jakt på allmänt vatten*. (Dnr NV-00115-16). (2016).

⁷ Statens fastighetsverk. *Jakt längs med södra Sveriges kust*. <https://www.sfv.se/uppdraget/skog-och-mark/jaktmarker/jakt-langs-med-sodra-sveriges-kust> (Hämtad 2025-10-13).

⁸ Svensk jakt. *Alla jaktmöjligheter försvinner – Försvaret tar över kronoholmarna på västkusten*. (2025). <https://svenskjakt.se/start/nyhet/alla-jaktmojligheter-forsviner-forsvaret-tar-over-kronoholmarna-pa-vastkusten/> (Hämtad 2025-04-16).

⁹ SOU 2025:32 Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. Delbetänkande av Jaktlagstiftningsutredningen.

3.1.4 Förtydligande om hur myndigheter ska förhålla sig till HELCOM rekommendation

Naturvårdsverkets förslag

Regeringen förtydligar hur ansvariga myndigheter ska förhålla sig till sälrekommendationen som tagits fram inom ramen för Helsingforskommissionen (HELCOM).

Motivering

Som beskrivs i avsnitt 5.2.4 berörs jakt på de tre sälarterna av olika internationella regelverk och överenskommelser i form av EU:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG)¹⁰, EU:s havsmiljödirektiv (2008/56/EG)¹¹ och HELCOM, som omfattar Östersjöområdet.

Idag övervakas det tre sälarterna genom inventeringar av Naturhistoriska riksmuseet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Därutöver har Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten beviljat forskningsmedel i syfte att ta fram beskattningsmodeller för de olika sälarterna.¹² För grå- och knubbsäl gäller därmed:

- ett fastställt referensvärde för gynnsam bevarandestatus,
- tillförlitliga siffror på sälpopulationernas storlek,
- obligatorisk rapportering av fällda sälar.

Därutöver är en beskattningsmodell under framtagande.

Utifrån ovanstående punkter bedömer Naturvårdsverket att det inte finns några hinder att begränsa grå- och knubbsälspopulationerna på västkusten utifrån EU:s art- och habitatdirektiv så länge populationerna ligger över referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. Vad gäller knubbsäl i Östersjön, även kallad Kalmarsundspopulationen, och vikare är frågan mer komplicerad då deras bevarandestatus inte rapporterats som gynnsam senaste rapporteringen 2025.¹³

Enligt EU:s havsmiljödirektiv ska god miljöstatus i haven uppnås. Möjligheten att begränsa sälpopulationernas tillväxt är beroende av hur olika indikatorer för att avgöra havens miljöstatus används. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för vilka indikatorer som ska användas i Sverige. Nuvarande indikatorer har tagits fram inom ramen för dom internationella samarbetena HELCOM och OSPAR och omfattar bland annat abundans

¹⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

¹² Naturvårdsverket. *För en ekosystembaserad akvatisk förvaltning*. <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/natur/for-en-ekosystembaserad-akvatisk-forvaltning/> (Hämtad 2025-10-13).

¹³ Naturvårdsverket. Rapportering enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 2025. (Dnr NV-03729-21).

och trender för de tre sälarterna.¹⁴ En central fråga för möjligheten att begränsa säl är hur indikatorer för säl (1.2c, 1.2d och 1.2e) vägs mot indikatorer för förekomst och abundans av olika grupper av fisk i kustvatten (1.2F, 1.2G, och 4.2A) vid bedömning av miljöstatus. Ansvar för dessa avvägningar ligger hos Havs- och vattenmyndigheten. Det är inte inom Naturvårdsverkets ansvar att avgöra om det skulle vara möjligt att begränsa sälpopulationerna utifrån användningen av nuvarande indikatorer för säl och fisk i kustvatten.

HELCOM:s sälrekommendation från 2006 medger jakt på gråsäl under förutsättning att den baseras på ekologiskt hållbara principer och inte strider mot EU-direktiven. HELCOM rekommenderar att jakt endast tillåts över vissa tröskelnivåer och vid långsiktigt positiv populationstillväxt.¹⁵

Vidare gäller som övergripande princip att populationerna ska tillåtas sträva mot att nå sin ekologiska bärkraft. Den delen av rekommendationen som innebär att populationerna ska tillåtas sträva mot att nå sin ekologiska bärkraft försvårar jakt i syfte att begränsa populationen vid en populationsstorlek mindre än vad den ekologiska bärkraften är.

Till skillnad mot referensvärdet för gynnsam bevarandestatus i EU:s art- och habitatdirektiv är tröskelnivåer i HELCOM:s sälrekommendation inte fastställda i form av angivna populationsstorlekar, något som ytterligare medför osäkerhet kring möjligheten till jakt.

Naturvårdsverket bedömer att HELCOM:s sälrekommendation är svår att förena med en målsättning att begränsa sälpopulationerna. Detta blir en ännu större utmaning om målsättningen är att minska populationerna.

Naturvårdsverket bedömer att det är avgörande att regeringen klargör hur svenska myndigheter, ansvariga för sälförvaltning och jakt på säl, bör agera i förhållande till HELCOM och EU-direktiven avseende begränsning av sälpopulationer. Ett sådant förtydligande skulle kunna innebära att ansvariga myndigheter får ett tydligt uppdrag och mandat att begränsa sälpopulationerna.

Konsekvensbedömning

Förslaget skulle innebära en tydlighet för ansvariga myndigheter om hur HELCOMs sälrekommendation ska beaktas vid förvaltningen av säl. Om förtydligandet innebär att avsteg från sälrekommendationen kan medges, bedöms det underlätta både begränsning av sälpopulationerna och möjligheterna att uppnå målet om en ekosystembaserad havsförvaltning som omfattar samtliga hållbarhetsdimensioner, i enlighet med regeringens proposition: Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske¹⁶

¹⁴ HVMFS 2012:18. *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.*

¹⁵ HELCOM recommendation 27-28/2 conservation of seals in the Baltic Sea area.

¹⁶ Proposition 2023/24:156 Ett levande hav - ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.

Om förtydligandet innebär att inga avsteg från HELCOMS sälrekommendation tillåts, gör Naturvårdsverket bedömningen att de tre sälpopulationerna även fortsatt kommer att öka mot nivåer nära sin ekologiska bärkraft.

Eftersom Havs- och vattenmyndigheten är den förvaltande myndigheten av sälarterna och deltar i HELCOM:s arbete rörande säl, kan Naturvårdsverket inte bedöma vilka konsekvenser detta förslag skulle kunna få för framtida samverkan inom HELCOM. Naturvårdsverket har efterfrågat samverkan med Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för detta regeringsuppdrag, men myndigheten har avstått från att delta. Naturvårdsverket överlåter därför till regeringen att bedöma rättsliga konsekvenser av eventuella avsteg från HELCOMs sälrekommendation.

3.2 Begränsa storskarvpopulationen

Det är endast tillåtet med skyddsjakt på storskarv och denna skrivelse är därför avgränsad till de förutsättningar som ska vara uppfyllda vid skyddsjakt. Detta innebär bland annat att jakten begränsas till att endast tillåtas om det inte bedöms finnas någon annan lämplig lösning. Jakten ska dessutom syfta till att förhindra allvarlig skada, särskilt på fiske, vatten eller annan egendom, alternativt för att skydda vilda djur eller växter.

Om jakten ska uppnå en reglerande effekt på storskarvpopulationen i praktiken bedömer Naturvårdsverket att det kommer krävas åtgärder som fokuserar på att begränsa storskarvens reproduktion. De två åtgärder som då är aktuella är:

- ankomstjakt,
- äggpickning/oljering av ägg.

Med ankomstjakt avses jakt på storskarv då de på våren återkommer från sina vinterlokaler för att häcka längs svenska kusten.

Utöver åtgärder i syfte att minska reproduktionen bör olika åtgärder läggas till med syfte att generellt stimulera jakt på storskarv.

3.2.1 Vägledning till länsstyrelserna om skyddsjaksbeslut eller utökade möjligheter till skyddsjakt på enskilda initiativ

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket ger två olika alternativ för att möjliggöra en ökad omfattning av skyddsjakt i syfte att stimulera ankomstjakt. De två alternativen utesluter inte varandra utan regeringen kan välja att genomföra båda.

Alternativ 1: Att Naturvårdsverket får i uppdrag att utveckla en vägledning för skyddsjakt på storskarv till stöd för länsstyrelserna.

Alternativ 2: Att regeringen utökar möjligheten till skyddsjakt på enskilda initiativ genom de författningsändringar i bilaga 4 i jaktförordningen som föreslås i kapitel 2 i denna skrivelse.

Om regeringen väljer att genomföra alternativ 2 ska Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram ett förslag på system för återrapportering av jakt samt nationella kvoter.

Motivering

Jakt på storskarv kan genomföras antingen efter beslut från länsstyrelsen eller som skyddsjakt på enskilda initiativ enligt bilaga 4 i jaktförordningen. Länsstyrelsens beslut om skyddsjakt sker dels efter ansökan, dels på myndighetens eget initiativ. Beslutens omfattning varierar mellan länsstyrelser. Länsstyrelserna har i syfte att stödja varandra i skarvförvaltningen inrättat en skarvförvaltningsgrupp där även Naturvårdsverket kommer att delta.

Utifrån uppdraget Naturvårdsverket fått, att lämna förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och effektivt begränsa skarvpopulationerna, ser Naturvårdsverket två alternativ för att nyttja möjligheten till skyddsjakt för att öka omfattningen av ankomstjakt.

Alternativ 1

Naturvårdsverket ser möjligheter att tillsammans med länsstyrelserna samordna och skapa förutsättningar för enhetliga beslut för skyddsjakt på storskarv. Redan idag beslutar vissa länsstyrelser om möjlighet till ankomstjakt. Genom att ta fram riktlinjer för skyddsjakt och aktivt delta i återkommande samverkansmöten kring skarv bedömer Naturvårdsverket att möjligheterna till skyddsjakt i form av ankomstjakt kan öka. Om regeringen väljer denna lösning bör Naturvårdsverket få i uppdrag att ta fram en vägledning för skyddsjakt på storskarv.

Alternativ 2

Ett alternativ till en ökad samverkan och vägledning till länsstyrelserna är att revidera bilaga 4 i jaktförordningen avseende skyddsjakt på enskilda initiativ. En sådan förändring skulle kunna göras genom utökade jakttider samt tillägg av möjligheten för skyddsjakt på

enskilds initiativ till skydd för fisk. Det skulle innebära både möjlighet att skydda fiskbestånd under känsliga perioder och ankomstjakt. Förslag på författningstext för utökade möjligheter till skyddsjakt på enskilds initiativ ges i kapitel 2. De föreslagna tiderna utgår från dom tider som länsstyrelserna beslutat om vid skyddsjakt under våren (se även avsnitt 5.3.5). Även Danmark har gjort en liknande bedömning och tillåter jakt på storskarv till skydd av fisk under perioden 1 april till 1 maj.

Om detta alternativ genomförs föreslår Naturvårdsverket även att Naturvårdsverket får uppdrag att ta fram ett system för återslagrapportering av jaktresultat och nationella kvoter för skyddsjakt på enskilds initiativ. På så sätt omhändertas en del av de brister som idag framförts avseende skyddsjakt på enskilds initiativ i relation till bland annat fågeldirektivet.¹⁷

I nuvarande reglering av skyddsjakt på enskilds initiativ får jakt inte genomföras närmare än 300 meter från boplatser för storskarv. Naturvårdsverket bedömer att denna formulering bör kvarstå. Skälet till detta är att det finns erfarenheter av att ankomstjakt på befintliga kolonier kan medföra att skarvarna byter häckningsplats som en effekt av jakten. Detta kan i sin tur medföra större negativa effekter än om ingen jakt genomförs. Ifall behov finns att utveckla en nuvarande häckningsplats eller förhindra etablering av en ny häckningsplats finns fortsatt möjlighet för länsstyrelsen att besluta om tillstånd för ankomstjakt på existerande skarvhäckningsplats.

Konsekvensbedömning

Avseende alternativ 1 som presenteras enligt ovan bedömer Naturvårdsverket att det fortsatt kommer ligga inom ramen för de undantag som ges av länsstyrelsen i enlighet med artikel 9 i fågeldirektivet. När länsstyrelsen fattar beslut om jakt på storskarv bedöms b.l.a. om det finns andra lämpliga åtgärder för att förhindra skadorna än jakt, att kvoten är proportionerlig med de skador som ska förhindras och att myndigheten kan följa upp hur många storskarvar som fällts utifrån beslutet. Systemet med enskilda beslut från länsstyrelsen innebär såväl betydande administrativa kostnader¹⁸ som minskade möjligheter att hinna agera i syfte att hindra att betydande skador uppstår. Detta kan påverka acceptansen för skarvförvaltningen negativt.

Alternativ 2 innebär en betydande förenkling för jägarna och kan antas leda till en mer omfattande skyddsjakt, såväl vid den tid storskarven återkommer från sina övervintringsplatser som tiden efter häckning. Vidare kan de administrativa kostnaderna som det innebär att minska antalet ärenden hos länsstyrelsen minska betydligt med detta förslag.

Enligt fågeldirektivet är skyddsjakt endast möjlig om villkoren i artikel 9 är uppfyllda.¹⁹

Det finns juridiska aspekter av alternativ 2. En sådan förändring av bilaga 4 i jaktförordningen går i en riktning som inte gör förordningen mer förenlig med fågeldirektivets artikel 9. För att de svenska undantagsbesluten ska följa EU-rätten krävs

¹⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

¹⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län. *Rapportering av uppdrag A. Nationella mål, punkt 20 i Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna*. (Dnr 106- 8395-2025). (2025).

¹⁹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

bland annat att Sverige kan säkerställa att en prövning av annan lämplig lösning sker innan jakten utförs. Beslut om undantag måste i övrigt omfatta alla villkor i artikel 9.1 och 9.2. Det innebär att det även behöver finnas ett system som gör att Sverige kan fullgöra rapporteringsskyldigheten, vilket inte finns på plats idag. Samtidigt bedöms alternativ 2 svara på det uppdraget syftar till, att effektivt begränsa skarvpopulationen.

Av EU-kommissionens vägledning för undantag från fågeldirektivets artikel 9 gällande storskarv²⁰ framgår att beslut om skyddsjakt kan fattas även om det inte går att dokumentera allvarlig skada. Enligt EU-kommissionen ska en sådan bedömning baseras på att ett betydande antal skarvar födosöker i ett begränsat område. Dessutom måste populationsstrukturen och fiskesamhällets artsammansättning indikera på att skarvarnas predation är den troligaste orsaken till minskade fångster eller skador på fisk och att det inte kan vara troligt att det är andra faktorer som orsakar allvarlig skada. EU-kommissionen anser emellertid att det kan vara svårt att i praktiken beräkna beståndets storlek och att det då kan vara lämpligt med ett mer pragmatiskt tillvägagångssätt där exempelvis en oberoende sakkunnig lämnar ett utlåtande.²¹

Jaktlagstiftningsutredningen har föreslagit att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att föreslå hur en utökad anmälningsskyldighet kan regleras i jaktförordningen. Genom ett sådant uppdrag kan efterlevnaden av EU-direktiven öka. Ifall Naturvårdsverket ges ett sådant uppdrag kan det även finnas skäl att i uppdraget låta Naturvårdsverket undersöka möjligheten att fastställa en högsta nationell jaktkvot som kan användas till skyddsjakt på enskilda initiativ, oavsett art. En sådan lösning tillsammans med obligatorisk rapportering av vilt fällt genom skyddsjakt på enskilda initiativ skulle sannolikt minska eventuell kritik från EU-kommissionen avseende Sveriges tillämpning av undantag från fågeldirektivet.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att skyddsjakt enligt bilaga 4 i jaktförordningen idag brister när det gäller att uppfylla de bestämmelser som behöver tillämpas vid undantag från fågeldirektivet. Denna brist avser inte enbart storskarv utan flera arter som anges i bilaga 4 i jaktförordningen.

Reglerna för anmälningsskyldighet för jaktresultat på enskilda initiativ behöver utvidgas för att Sverige bättre ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet till EU-kommissionen, något som även identifierats i delredovisningen om förändringar av jaktlagstiftningen.²²

²⁰ Great cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Birds directive 2000/9/EC.

²¹ Jmf Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13923–18, 14316–18.

²² SOU 2025:32 Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. Delbetänkande av Jaktlagstiftningsutredningen.

3.2.2 Vägledning kring oljering av skarvägg

Naturvårdsverkets förslag

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram vägledning för oljering av skarvägg i samråd med de länsstyrelser som fattat sådana beslut.

Motivering

Naturvårdsverket bedömer att oljering av skarvägg kan vara en effektiv metod för att begränsa storskarvpopulationen i de fall skarvkolonierna är markhäckande, alternativt efter att träd fällts och populationen börjat häcka på marken.

Det finns idag erfarenhet av oljering av skarvägg, både i Sverige och i övriga Europa. För att stödja länsstyrelserna i beslutsfattande om oljering bör en vägledning för detta tas fram.

Konsekvensbedömning

Genom att oljera ägg ges en god möjlighet att begränsa en stor del av storskarvens reproduktion med en relativt liten arbetsinsats. Trots detta används oljering i begränsad omfattning idag. Naturvårdsverket bedömer att en vägledning kring oljering av skarvägg skulle både kunna öka intresset för att använda metoden bland berörda parter och ge länsstyrelserna stöd i att bifalla sådana ansökningar vilket i sin tur kan möjliggöra en begränsning av storskarvpopulationen.

Att ta fram en vägledning tar resurser i anspråk men Naturvårdsverket bedömer att ett sådant uppdrag ryms inom befintlig organisations arbete, förutsatt att resurstilldelningen inte påtagligt minskar.

3.2.3 Upphandla extern leverantör för riktad skyddsjakt och oljering av skarvägg

Naturvårdsverkets förslag

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att upphandla nationell leverantör för riktad skyddsjakt och oljering av skarvägg.

I syfte att möjliggöra etablering av en sådan tjänst omfattar förslaget att regeringen säkerställer en basfinansiering motsvarande 2,5 miljoner per år under åtminstone fem år.

Regeringen ökar tilldelning av medel inom anslag 1:7 Ersättningar för viltskador m.m. (viltskadeanslaget, anslagspost 3) i syfte att stimulera förebyggande åtgärder i form av skyddsjakt i enlighet med Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram för havsmiljön i Nordsjön och Östersjön.

Motivering

Både större organiserade skyddsjakter och oljering av ägg kräver särskild kompetens och resurser för att genomföras på ett korrekt och effektivt sätt. Från flera län har det framkommit att aktörer med nödvändig erfarenhet och kunskap för oljering har saknats även om kompetensen sakta utvecklas. Naturvårdsverket bedömer därför att en lösning är att tillhandahålla en eller flera aktörer som långsiktigt kan organisera och tillhandahålla personal med rätt kompetens för att utföra riktade åtgärder i de fall det behövs.

Naturvårdsverket har i andra sammanhang upphandlat tjänster för att lösa specifika uppgifter inom viltförvaltningen.²³ I flera fall innebär avtalen att leverantörer även kan avropas av enskilda länsstyrelser. Naturvårdsverket ser, baserat på tidigare erfarenheter, stora möjligheter att involvera olika intressen i ett sådant arbete. Liknande behov har identifierats av Havs- och vattenmyndigheten i ett nyligen redovisat regeringsuppdrag om samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning.²⁴

Upphandling av tjänster för att effektivisera jakten på storskarv medger att rikstäckande organisationer med rätt kompetens kan, var för sig eller i samverkan med varandra, erbjuda en tjänst för skyddsjakt och oljering av skarvägg, vilken i sin tur skulle kunna avropas av länsstyrelser. Upphandlade organisationer skulle i sin tur kunna knyta etablerade underleverantörer för specifika tjänster.

För att säkerställa leverantörers engagemang för en sådan tjänst behövs en långsiktig basfinansiering. Liknande lösningar finns redan, till exempel de uppdrag som Naturvårdsverket upphandlar med medel från viltvårdsfonden i syfte att främja viltvården och de medel från 1:3-anslaget som används för upphandling av tjänster för stöd i rovdjursinventeringen.

Med en långsiktig basfinansiering kan en leverantör utveckla och tillhandahålla en organisation med rätt kompetens och bemanning över hela landet. Tjänster kan sedan avropas av länsstyrelser utifrån behov som uppstått och utifrån länsstyrelsens möjlighet att finansiera själva åtgärden. Leverantören skulle även kunna utföra riktade åtgärder åt andra intressenter som exempelvis kommuner, företag eller intresseföreningar.

Anslagspost 3 i anslag 1:7 Ersättningar för viltskador m.m. har sedan år 2012 disponerats av Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket konstaterar att dessa medel till viss del gått till jakt på storskarv och oljering av skarvägg samt att de länsstyrelser som sökt om dessa bidrag rapporterat att åtgärderna bedöms haft en effekt i enlighet med åtgärdens intention.²⁵

²³ Naturvårdsverket. Inköp av konsultstöd till rovdjursinventering (Dnr NV-02288-23) och Inköp av ramavtal för utrotnings- och hanteringsåtgärder av invasiva djurarter (Dnr NV-08430-22).

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten. *Uppdrag om Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning*. (Dnr 2025-000001). (2025). <https://www.havochvatten.se/download/18.490866ab1995d917e0d7be9a/1758869184508/Redovisning%20av%20regeringsuppdrag%20%C3%B6rvaltningsformer%20%C3%B6r%20ett%20mer%20intressentdrivet%20%C3%A5tg%C3%A4rdsarbete.pdf> (Hämtad 2025-10-15).

²⁵ Havs- och vattenmyndigheten. *Förebyggande åtgärder viltskadeanslaget (1:7) – uppföljning åren 2022–2023*. (2024). <https://www.havochvatten.se/download/18.1f3eeb3f191c9d6e95baa756/1726564639482/forebyg> (Hämtad 2025-10-01).

Samtidigt kan Naturvårdsverket konstatera att tilldelade medel var mindre än summan av ansökta medel. Om dessa medel fortsatt kommer kunna användas för skyddsjakt eller oljering i förebyggande syfte bedömer Naturvårdsverket att fler länsstyrelser kommer att ansöka om dessa. Därmed behöver anslaget öka för att tillgodose dessa behov för att därmed kunna begränsa storskarvpopulationerna i syfte att stödja återhämtningen av känsliga fiskbestånd. Samma bedömning görs av länsstyrelserna i det regeringsuppdrag som redovisat avseende åtgärder för att förhindra skador av säl och skarv.²⁶

Konsekvensbedömning

Förslaget möjliggör att kompetens kan uppärbetas och spridas över hela landet. Kompetensen ska dessutom kunna avropas av enskilda länsstyrelser. Därmed bedömer Naturvårdsverket att riktad skyddsjakt och oljering kommer kunna genomföras med mindre administrativt arbete för berörda parter, inklusive länsstyrelser som har ett sådant behov. Genom att en leverantör utvecklar dessa tjänster kan även andra aktörer som exempelvis kommuner nyttja tjänsten för att genomföra skyddsjakt eller oljering inom kommunen, något som kommer kunna bidra till att begränsa skarvpopulationen.

Förslaget kommer att kräva extra medel. Naturvårdsverket bedömer att en 2,5 miljoner kronor per år under 5 år behövs för att en leverantör ska intressera sig för att utveckla, utbilda och tillhandahålla en kompetent organisation över hela landet. Medel för att utföra åtgärder i nästa steg får berörda aktörer själva stå för enligt detta förslag. Själva upphandlingen bedöms kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser förutsatt att resurstilldelningen inte påtagligt minskar.

Om regeringen även genomför förslaget att öka viltskadeanslaget i syfte att stimulera förebyggande åtgärder i form av skyddsjakt kommer kostnaden för staten att öka med det belopp regering väljer att tillföra.

²⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län. *Rapportering av uppdrag A. Nationella mål, punkt 20 i Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna*. (Dnr 106- 8395-2025). (2025).

4. Tidigare åtgärder för att förvalta predatorer

I detta kapitel beskrivs åtgärder som genomförts under senare tid i syfte att förvalta de tre sälarterna och storskarv.

4.1 Förvaltning av de tre sälarterna

Förvaltningen och jakten på de olika sälarterna har behandlats i tidigare regeringsuppdrag. Utöver de faktorer som beskrivs i regeringsuppdraget Jakt på säl från 2013²⁷ har ytterligare åtgärder identifierats. Nedan beskrivs relevanta åtgärder som gjorts, vilka resultat som uppnåtts samt Naturvårdsverkets bedömning om hur man kan gå vidare med dessa åtgärder.

4.1.1 Säljakt i fredningsområden för fisk

I samband med att Naturvårdsverket beslutade om licensjakt på gråsäl 2020 gavs möjlighet att bedriva jakt i syfte att skydda känsliga fiskbestånd. Tidigare då endast skyddsjakt tilläts kunde jakt bara bedrivas på platser där gråsäl orsakat skador på fiskeredskap. Genom licensjakt utökades områdena där jakt var tillåten, däribland fredningsområden för fisk.

Möjligheten att bedriva skyddsjakt på knubbsäl och vikare med syfte att skydda känsliga fiskbestånd infördes för första gången i de beslut om skyddsjakt som Naturvårdsverkets fattade på eget initiativ 2021.^{28 29} Enligt dessa beslut fick skyddsjakt bedrivas inom fredningsområden för fisk samt inom 200 meter från sådana områden.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att möjligheten att bedriva skyddsjakt på knubbsäl och vikare i fredningsområden för fisk bidrar till lokal begränsning av dessa sälarter till stöd för känsliga fiskbestånd. Naturvårdsverket ser behov av att fortsätta tillåta skyddsjakt i fredningsområden för fisk till stöd för hotade fiskbestånd i de fall licensjakt inte medges.

²⁷ Naturvårdsverket *Jakt på säl. Redovisning av regeringsuppdrag om licensjakt på säl*. (Dnr NV-00327-13). (2013).

²⁸ Naturvårdsverket. Beslut om skyddsjakt på knubbsäl 2021. (Dnr NV-08763-20).

²⁹ Naturvårdsverket. Beslut om skyddsjakt på vikare 2021. (Dnr NV-08764-20).

4.1.2 Revidera sälhandelsförbud

Sedan 2009 är det inte tillåtet att handla med produkter från säl.³⁰ Naturvårdsverket, i likhet med regeringen,³¹ bedömer att detta förbud har medfört ett minskat intresse för säljakt då den enskilde jägaren inte har någon avsättning för exempelvis kött eller skinn utöver det som jägaren själv tar hand om.³²

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket har inte kännedom om att EU-kommissionen har framfört någon officiell ståndpunkt i frågan. Enligt Naturvårdsverket bör Sverige fortsatt verka för att sälarterna ska kunna brukas som resurs i likhet med annat vilt, och att ett slopat handelsförbud kan öka incitamentet till säljakt.

4.1.3 HELCOMS sälrekommendation

HELCOMs nuvarande rekommendation avseende bevarande av säl i Östersjön (27–28/2)³³ innebär att sälpopulationerna ska överstiga minst 10 000 individer för att jakt ska tillåtas. Vidare gäller som övergripande princip att populationerna ska tillåtas sträva mot att nå sin ekologiska bärkraft. Den delen av rekommendationen som innebär att populationerna ska tillåtas sträva mot att nå sin ekologiska bärkraft försvårar jakt i syfte att begränsa populationen vid en populationsstorlek mindre än vad den ekologiska bärkraften är.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att arbetet med att utveckla möjligheter att förvalta sälarterna inom HELCOM, bland annat genom jakt, fortsätter inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde.

4.1.4 Säljaksutbildning

Från att historiskt sett ha varit en viktig sysselsättning för kustbefolkningen har kunskapen om hur säljakt bedrivs minskat betydligt. En åtgärd för att öka intresset och kunskapen har varit att ta fram en säljaksutbildning. Utbildningen fanns först i Finland och Svenska jägareförbundet anpassade därefter den utifrån svenska förhållanden.

Idag kräver Naturvårdsverket att den som ska jaga säl från båt ska ha genomgått utbildningen. Det har inneburit att fler organisationer utför säljaksutbildning, men det är fortsatt Svenska jägareförbundet som gör det i störst utsträckning.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter.

³¹ Parliament Representation of Sweden to the European Union, Brussels. Joint letter on trade in seal products. 2025-05-14.

³² Naturvårdsverket. Svar ang. Trade in seal products – Fitness check of EU rules (Dnr NV-05704-24).

³³ HELCOM recommendation 27-28/2 conservation of seals in the Baltic Sea area.

Sedan 2002 har 2406 personer (2258 män och 148 kvinnor) genomgått Svenska jägareförbundets säljaksutbildning. Intresset för att genomföra denna utbildning har varierat över tid och var som störst runt 2020 (figur 1).



Figur 1: Antal deltagare som gått Svenska jägareförbundets säljaksutbildning från och med 2002 fram till och med 2025-06-30.

Det går att dra ett samband mellan det varierande intresset och möjligheten att bedriva säljakt, något som konstaterades redan i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om jakt på säl 2013.³⁴ För information om beslutade jaktkvoter och avskjutning för respektive år och sälart se bilaga 1.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att nuvarande utbildningar bidrar till att nödvändig kunskap om säljakt går att inhämta för den enskilde jägaren ifall intresset ökar som en följd av ökad möjlighet till säljakt.

4.1.5 Jakt på allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon

Att underlätta för jakt på allmänt vatten och tillåta jakt i Sveriges ekonomiska zon har bedömts kunna medföra en ökad jakt på säl. Hur en sådan jakt skulle kunna regleras har utretts såväl av Naturvårdsverket i två olika regeringsuppdrag^{35 36} som av jaktlagstiftningsutredningen.³⁷

³⁴ Naturvårdsverket. *Redovisning av regeringsuppdrag om licensjakt på säl*. (Dnr NV-00327-13). (2013).

³⁵ Naturvårdsverket. *Redovisning av regeringsuppdrag om jakt på allmänt vatten*. (Dnr NV-00115-16). (2016).

³⁶ Naturvårdsverket. *Redovisning av regeringsuppdrag om jakt i Sveriges ekonomiska zon*. (Dnr NV-08969-16). (2017).

³⁷ SOU 2025:32 *Vissa förändringar av jaktlagstiftningen*. Delbetänkande av Jaktlagstiftningsutredningen.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att det finns goda möjlighet för regeringen att stimulera jakt på säl genom att tillgängliggöra nya jaktmarker för intresserade jägare i enlighet med jaktlagstiftningsutredningens förslag.

4.1.6 Tillstånd för jakt inom skyddade områden

Länsstyrelsen kan bevilja tillstånd/dispens för jakt på säl inom områden som omfattas av skydd av säl. Naturvårdsverket har frågat de länsstyrelser med kust i vilken utsträckning de gett tillstånd/dispens till säljakt i skyddade områden. Naturvårdsverket finner att det skiljer sig mellan län men att majoriteten inte använder sig av denna möjlighet. Av de 13 länsstyrelser som svarat har fyra länsstyrelser gett tillstånd/dispens till säljakt i områden med skydd under den senaste femårsperioden. Tillstånden/dispenserna avser i normalfallet ett specificerat maxantal sälar och att jakten ska utföras inom ramen för Naturvårdsverkets nationella beslut om jaktkvot för respektive sälart.

Tabell 1: Tabellen visar hur många länsstyrelser samt hur många tillstånd/dispenser som beviljats för säljakt i områden med skydd av säl.

Skyddsområde	Antal länsstyrelser	Antal tillstånd
Natura 2000	2	41
Naturresevat	1	1
Sälskyddsområde	1	1

Naturvårdsverkets bedömning

Även om Naturvårdsverket ser att denna lösning är en möjlighet, förordar Naturvårdsverket att länsstyrelserna reviderar behovet av djurskyddsområden, reservatsföreskrifter och bevarandemål i Natura 2000-områden avseende säl i syfte att möjliggöra jakt till skydd av fiskbestånd i stället för att utfärda återkommande tillstånd/dispenser. Detta är också något som länsstyrelserna i Västra Götalands, Skåne, Södermanlands och Gävleborgs län fått i uppdrag av regeringen att genomföra.³⁸

4.2 Förvaltning av storskarvpopulationen

Förvaltning av storskarv har behandlats i tidigare regeringsuppdrag.³⁹ Regeringsuppdraget medförde att olika förslag på åtgärder togs fram. Nedan beskrivs relevanta åtgärder som gjorts, vilka resultat som uppnått samt Naturvårdsverkets bedömning om hur man kan gå vidare med dessa åtgärder.

³⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna Fi2025/00265.

³⁹ Naturvårdsverket. *Delredovisning av regeringsuppdrag om storskarv*. (2023). <https://www.naturvardsverket.se/4ade7d/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/skrivelse---delredovisning-av-regeringsuppdrag-om-storskarv.pdf>. (Hämtad 2025-10-15).

4.2.1 Nationell förvaltningsplan för storskarv

Naturvårdsverket reviderade den nationella förvaltningsplanen för storskarv tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten 2023. Förvaltningsplanen⁴⁰ innehåller ett antal mål samt olika förslag på åtgärder för att nå målen. Vidare fokuserar förvaltningsplanen också på vägledning till länsstyrelserna samt på att sammanställa den lagstiftning som styr förvaltningen. Det finns beskrivet aktuell kunskap om storskarven samt hur den påverkar sin omgivning och andra arter.

Naturvårdsverkets bedömning

Det har vid olika möten med länsstyrelserna framkommit att förvaltningsplanen ger ett stöd i deras arbete med skyddsjaksbeslut avseende storskarv. Naturvårdsverket bedömer att nuvarande förvaltningsplan fyller sitt syfte och någon revidering av befintlig förvaltningsplan är därför inte planerad i närtid.

4.2.2 Bidrag för utbildning i skarvjakt

Sedan 2024 tillhandahåller Svenska jägareförbundet en skarvjaksutbildning som finansierats genom verksamhetsbidrag från viltvårdsfonden. Sedan starten har 168 personer (161 män och 7 kvinnor) rapporterats genomfört utbildningen. Utbildningen har givits på olika ställen i Sverige med en relativt god täckning över landet där det finns storskarv (tabell 2).

Tabell 2: Antal deltagare vid skarvjaksutbildningar i olika län. Det stora antalet deltagare i Södermanland förklaras av att Svenska Jägareförbundet har sitt huvudkontor och utbildningscentrum där.

Län	Antal deltagare
Gotland	10
Gävleborg	6
Småland	4
Stockholm	15
Södermanland	105
Uppsala	9
Västernorrland	5
Västra Götaland	14
Totalt	168

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att denna utbildning på ett påtagligt sätt medfört ökad kompetens och intresse bland jägarkåren vad gäller jakt på storskarv. Framtida ansökningar, behov och finansieringsmöjligheter kommer påverka möjligheten att genomföra liknade satsningar för att ytterligare höja kompetensen hos jägare och nå geografisk täckning i alla län med storskarv.

⁴⁰ Naturvårdsverket. *Nationell förvaltningsplan för storskarv*. (2023).

<https://www.naturvardsverket.se/4ade7d/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/nationell-forvaltningsplan-for-storskarv-2023.pdf>. (Hämtad 2025-09-01).

4.2.3 Revidering av fågeldirektivet

I syfte att underlätta jakt på storskarv och minska administrativa kostnader har regeringen framfört till EU:s Jordbruks- och fiskeråd⁴¹ att storskarven bör föras in i fågeldirektivets bilaga 2 för att kunna införa en bestandsreglerande jakt på storskarv.^{42 43}

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att denna åtgärd skulle kunna bidra till att begränsa storskarvpopulationen genom ökad jakt under hösten och att arbetet med att revidera fågeldirektivet därför bör fortsätta. Samtidigt bedömer Naturvårdsverket att åtgärden i sig inte skulle vara tillräcklig för att effektivt begränsa storskarvpopulationen. Skälet för detta är att allmän jakt inte kommer medge ankomstjakt utifrån nuvarande regelverk och policys kring jakt under flytt- och häckningstid. Ankomstjakt tillsammans med oljering är avgörande för att begränsa populationen. Därmed kommer behov av skyddsjakt under den tidsperiod då storskarv återkommer från vinterlokalerna att kvarstå under överskådlig framtid, om populationen ska kunna begränsas.

4.2.4 Ramverk för en europeisk förvaltningsplan för storskarv

Arbetet med ramverket för en europeisk förvaltningsplan för storskarv har initierats mot bakgrund av återkommande behov av samordning mellan europeiska medlemsländer. Frågan om skarvens påverkan på fiskbestånd, yrkesfiske och vattenbruk har under lång tid diskuterats inom EU, och flera länder har efterfrågat gemensamma riktlinjer. Arbetet påbörjades inom European Inland Fisheries and Aquaculture Advisory Commission (EIFAAC) omkring 2023, i nära samarbete med Europeiska kommissionen och berörda medlemsstater.

Ett utkast till ramverk presenterades vid en konferens i Bryssel den 3 juni 2025, arrangerad av det polska EU-ordförandeskapet i samverkan med EU-kommissionen och Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Ramverket bygger på en adaptiv förvaltningsmodell i fem steg och syftar till att balansera bevarandet av storskarv med hållbar förvaltning av fiskresurser och vattenbruk.

EU-kommissionen har uttryckt stöd för arbetet och framhåller behovet av gemensamma ramar för att hantera de gränsöverskridande utmaningar av de lokala problemen som skarvpredation kan orsaka. Kommissionen betonade under mötet i Bryssel att ramverket däremot inte innebär några förändringar i gällande EU-lagstiftning, utan ska fungera som ett vägledande verktyg för medlemsländernas tillämpning av bland annat fågeldirektivet.

⁴¹ Council of the European Union. *Need for revised rules to allow for ecosystem-based hunting of cormorants and seals in order to protect sensitive fish stocks - Information from Sweden, supported by Estonia, Finland, and Latvia*. Brussels, 16 October 2024. 14552/24. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14552-2024-INIT/en/pdf>. (Hämtad 2025-10-01).

⁴² Note 12831/25, inför Jordbruks- och fiskerådets möte 22–23 september 2025.

⁴³ Council of the European Union. Agriculture and Fisheries Council. Public session. 21st October 2024 11:31 <https://video.consilium.europa.eu/event/en/27678>. (Hämtad 2025-10-13).

Mer information om EIFAAC arbete med ramverket samt den senaste versionen finns på EIFAAC hemsida.⁴⁴

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att internationell samordning och kunskapsutbyte är en viktig del av Naturvårdsverkets åtgärdsarbete vid förvaltningen av storskarv. Detta med särskild hänsyn till att storskarvpopulationen delas mellan olika europeiska länder. Vidare bedömer Naturvårdsverket att nuvarande nationella förvaltningsplan för storskarv ligger väl i linje med ramverket för den europeiska förvaltningsplanen.

4.2.5 Insatser för samordnad jakt på storskarv

Jakt är förknippad med kostnader i form av inköp av utrustning, förbrukningsvaror och tid. Under skyddsjakt på storskarv under jaktåret 2022/2023 betalade Sveriges Organiserade Fiskeguider ut bidrag till skyddsjakt på storskarv.⁴⁵ Genom egna medel och bidrag från allmänheten betalades 50 kronor per storskarv. Utbetalningarna har avslutats efter att ersättning betalats för mer än 8000 storskarvar.⁴⁶ Det finns även exempel på att kommuner och länsstyrelser bidragit med medel till lokala och regionala aktörer för att stimulera jakt på storskarv.^{47 48}

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att sådana enskilda stöd fortsatt kommer kunna bidra till att begränsa storskarvpopulationen, men att de i sig inte är tillräckliga för att begränsa populationen på nationell nivå.

⁴⁴ FAO. *Proceedings of the conference on management advice to reduce cormorant predation impacts, Brussels, Belgium, 3 June 2025*. EIFAAC Occasional Paper No. 59. Rome. (2025). <https://doi.org/10.4060/cd6718en>. (Hämtad 2025-10-15).

⁴⁵ Sveriges organiserade fiskeguider. *Ansökan om bidrag till skyddsjakt på skarv*. (2022). <https://www.sofguiderna.se/news/ansokan-om-bidrag-till-skyddsjakt-pa-skarv?tm=> (Hämtad 2025-10-11).

⁴⁶ Sveriges organiserade fiskeguider. *Utbetalning av Skottpeng för skarvförvaltning pausas tills vidare*. (2023). <https://www.sofguiderna.se/news/utbetalning-av-skottpeng-for-skarvforvaltning?tm=> (Hämtad 2025-10-11).

⁴⁷ Havs- och vattenmyndigheten. *Förebyggande åtgärder viltskadeanslaget (1:7) – uppföljning åren 2022–2023*. (2024). <https://www.havochvatten.se/download/18.1f3eeb3f191c9d6e95baa756/1726564639482/forebyg> (Hämtad 2025-10-01).

⁴⁸ Svensk jakt. *Skarvjakten ska öka genom avtal med kommunen*. (2025). <https://svenskjakt.se/start/nyhet/skarvjakten-ska-oka-genom-avtal-med-kommunen/> (Hämtad 2025-09-15).

5. Bakgrund

I detta kapitel ges en kort övergripande beskrivning av förvaltning, populationsutveckling och jakt på olika arter som omfattas av regeringsuppdraget.

5.1 Förvaltning av känsliga fiskbestånd

5.1.1 Juridiska förutsättningar

Förvaltning av fisk- och fiske sker främst genom fiskelagen (1993:787). Inom fiskelagstiftningen sker förvaltning av fisket i förhållande till olika fiskpopulationer och andra naturvärden. Utöver fiskelagstiftningen omfattas vissa fiskarter och dess habitat även av artskyddsförordningen (2007:845).⁴⁹

Med stöd av bemyndiganden beslutar Havs- och vattenmyndigheten om bland annat föreskrifter om fiskevård och fiskets bedrivande. En utförlig beskrivning av förvaltningen av fisk ges i Havs- och vattenmyndighetens rapport: Så förvaltas fiskresursen 2020.⁵⁰

5.1.2 Kustfiskbeståndens utveckling

Fiskbeståndens utveckling följs via olika övervakningsprogram, till exempel genom standardiserade provfisken inom den nationella och regionala miljöövervakningen. Vidare har SLU i uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten att rapportera statusen för utpekade bestånd vilket görs genom Fiskbarometern.⁵¹ För varje bestånd ges biologiska bedömningar till stöd för förvaltningen, vilken syftar till att hålla bestånden inom biologiskt säkra gränser. Flera bestånd i Östersjön bedömts inte befinna sig inom biologiskt säkra gränser (Tabell 3).

Ålen är akut hotad och omfattas av EU:s förordning (1100/2007).⁵² Sedan 2008 finns en förvaltningsplan som reviderats inför 2025–2030.⁵³ Skälen för ålens minskning är flera, exempelvis habitatförluster, vattenkraftverk, överfiske, miljögifter, predation och klimatförändringar.⁵⁴ För ål har fiskestopp införts under vissa perioder i syfte att stödja arten och International Council for the Exploration of the Sea (ICES) råd om

⁴⁹ Artskyddsförordning (2007:845)

⁵⁰ Havs- och vattenmyndigheten. *Så förvaltas fiskeresursen 2020*. (2020). <https://www.havochvatten.se/download/18.473751eb16fd38f6a80a4596/1581590980188/rapport-2020-10-sa-forvaltas-fiskresursen-2020.pdf> (Hämtad 2025-10-14).

⁵¹ SLU Fiskbarometern. *Tillstånd och trender för fisk- och skaldjursbestånd i Sveriges hav, kustområden och sjöar*. <https://fiskbarometern.se/> (Hämtad 2025-10-14).

⁵² Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

⁵³ Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för ål (2025–2030). Redovisning av regeringsuppdraget Förvaltning av europeisk ål (HaV 2024–000001)*. <https://www.havochvatten.se/download/18.490866ab1995d917e0ddeb5/1759390060110/ru-2024-1-uppdaterad-alforvaltningsplan.pdf> (Hämtad 2025-10-30).

⁵⁴ SLU Fiskbarometern. *Ål (*Anguilla anguilla*) 2024*. <https://fiskbarometern.se/rapport/2024/species/%C3%85I> (Hämtad 2025-10-14).

fiskemöjligheter är, att när försiktighetsansatsen tillämpas, så ska inga fångster av ål ske i något habitat sedan 2024. Detta gäller både fångster från fritidsfiske och kommersiellt fiske och inkluderar fångster av glasål för utsättning och akvakultur. Fritidsfiske efter ål är förbjudet i Sverige.

Tabell 3: Arter och områden för vilka bestånden mycket sannolikt inte är inom biologiskt säkra gränser enligt Sveriges lantbruksuniversitets bedömning.

Abborre	Egentliga Östersjön, Norra kvarken,
Gädda	Egentliga Östersjön
Gös	Egentliga Östersjön,
Sik	Egentliga Östersjön, Ålands hav, Bottenhavet
Havsöring	Mellersta- och södra Östersjön, Skagerrak och Kattegatt

Vad gäller torsk har ICES rekommendationer för fiskekvot i östra Östersjön legat på noll ton sedan 2022. För Västra Östersjön har föreslagen kvot minskat med 97 % inför 2025. För Kattegatt är rekommendationen noll ton sedan 2020.⁵⁵ I en riskanalys som Sveriges lantbruksuniversitet gjorde 2024 bedöms att predation från säl och fågel sannolikt har negativ påverkan på torskbestånd i Kattegatt.⁵⁶

SLU gör även bedömningar av “Hållbart nyttjande av fisk- och skaldjursbestånd i kust och hav”. I den senaste bedömningen klassificeras ett flertal bestånd i såväl Östersjön som i Västerhavet som ”ej hållbart nyttjande”. Många av dessa bestånd utgörs av arter i områden där de även kan antas ingå i de olika sälarternas och storskarvens diet.⁵⁷

Inom HELCOM görs också bedömningar över kustfiskpopulationernas status i hela Östersjön. Den senast rapporterade bedömningen för perioden 2016–2020 redovisar ett liknade resultat som de bedömningar som gjorts av Sveriges lantbruksuniversitet.⁵⁸

Naturvårdsverkets bedömning

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att det kan finnas skäl att underlätta jakt på de olika sälarterna och storskarv i olika geografiska områden i syfte att minska

⁵⁵ SLU Fiskbarometern. *Torsk (Gadus morhua) 2024*. <https://fiskbarometern.se/rapport/2024/species/Torsk> (Hämtad 2025-10-14).

⁵⁶ Havs- och vattenmyndigheten. *Sälarnas roll i ekosystemet och dess betydelse för en ekosystembaserad förvaltning. Komplettering av tidigare redovisat regeringsuppdrag*. (2025). <https://www.havochvatten.se/download/18.2d782d4199aa7c64053cdf1/1759839492117/rapport-2025-16-komplettering-av-tidigare-rapport-2025-2.pdf> (Hämtad 2025-10-01).

⁵⁷ Sveriges lantbruksuniversitet, SLU. *Aqua notes 2025:8 Indikatorrapportering för “Hållbart nyttjande av fisk- och skaldjursbestånd i kust och hav” – bedömningsåret 2024*. <https://pub.epsilon.slu.se/36757/1/larsson-f-et-al-20250318.pdf> (Hämtad 2025-10-14).

⁵⁸ HELCOM. *Status of coastal fish communities in the Baltic Sea 2016-2020 - the fourth thematic assessment. Baltic Sea Environment Proceedings n°199*. (2024). <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2024/10/Status-of-coastal-fish-communities.pdf> (Hämtad 2025-10-14).

predationstrycket (se avsnitt 5.2.2 och 5.3.3) och därmed stödja återhämtning av de fiskarter som nämnts ovan.

5.1.3 Finansieringsmöjligheter för att skydda känsliga fiskbestånd mot predation

Det finns idag olika finansieringsmöjligheter för åtgärder som kan bidra till att minska predation på känsliga fiskbestånd genom jakt på de tre sälarterna och storskarv.

Viltskadeanslaget

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att fördela delar av viltskadeanslaget (anslag 1:7 Ersättningar för viltskador m.m) sedan 2012. Anslaget har omfattat ca 20 miljoner kronor per år och delats upp mellan tre olika områden: ersättning för viltskada orsakad av säl, hanteringskostnader för fällda sälar och bidrag till förebyggande åtgärder.⁵⁹

Från och med 2022 fick länsstyrelserna möjlighet att söka bidrag ur viltskadeanslaget för förebyggande åtgärder avseende viltskador på kustnära fiskbestånd. Dessa bidrag får användas till olika förebyggande åtgärder förutom utveckling av sälsäkra fiskeredskap. Havs- och vattenmyndigheten beslutar om en fördelning utifrån länens årliga behovsredovisningar. Varje län avgör själva hur medlen ska användas, antingen genom egna åtgärder eller via samarbetspartners som exempelvis universitet eller ideella organisationer. Exempel på åtgärder som kan få finansiering:

- inköp och installation av sälskrämmor,
- utestängning av säl från viktiga lekområden,
- samordning av säljakt,
- skyddsjakt och skrämsel av storskarv.

För att läsa mer om ersättning för viltskador och hanteringskostnader kopplat till säl finns information på Havs- och vattenmyndighetens hemsida och i deras rapport om viltskador⁶⁰, samt i Länsstyrelsen i Stockholms rapport om åtgärder för att begränsa säl och skarv.⁶¹

Viltvårdsfonden

Den som jagar i Sverige ska betala viltvårdsavgift, som samlas i viltvårdsfonden. Fonden förvaltas av Kammarkollegiet och regeringen beslutar om medelsfördelningen. Naturvårdsverket prövar, på regeringens uppdrag, bland annat frågor om bidrag ur fonden.

Bidrag kan sökas av riksomfattande ideella organisationer som främjar jakt, viltvård eller liknande ändamål enligt jaktlagens syfte. Det finns två bidragsformer:

⁵⁹ Havs- och vattenmyndigheten. *Förebyggande åtgärder viltskadeanslaget (1:7) – uppföljning åren 2022–2023*. (2024). <https://www.havochvatten.se/download/18.1f3eeb3f191c9d6e95baa756/1726564639482/forebyg> (Hämtad 2025-10-01).

⁶⁰ Havs- och vattenmyndigheten. *Förebyggande åtgärder viltskadeanslaget (1:7) – uppföljning åren 2022–2023*. (2024). <https://www.havochvatten.se/download/18.1f3eeb3f191c9d6e95baa756/1726564639482/forebyg> (Hämtad 2025-10-01).

⁶¹ Länsstyrelsen i Stockholms län. *Rapportering av uppdrag A. Nationella mål, punkt 20 i Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna*. (Dnr 106- 8395-2025). (2025).

- organisationsbidrag, för löpande verksamhet, fördelas utifrån medlemsantal, geografisk spridning och aktivitetsnivå,
- verksamhetsbidrag, riktas till specifika verksamheter.

Bidrag lämnas i mån av tillgång. För 2026 kan Naturvårdsverket högst fördela 15,2 miljoner kronor.

Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet

Jordbruksverket hanterar flera olika stöd genom EU:s Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogram.⁶² Flera av dessa stöd främjar framför allt fisket, men det finns även möjlighet att få ersättning för hanteringskostnader för sälar som fällts vid skydds- eller licensjakt.⁶³

Naturvårdsverket ser positivt på de riktade insatser som Jordbruksverket genomför för att underlätta arbetet med att minska de skador som sälar kan orsaka på fiskbestånd och inom fisket. Stödet till hanteringskostnader för sälar bidrar även till att motivera jägare att bärga sälar. Ersättning för hanteringskostnaderna kan utgöra en viktig ekonomisk kompensation för jägarens arbete så länge handel med sälprodukter inte är möjlig, och bidrar samtidigt till att minska potentiella miljö- och hälsorisker som döda sälar kan medföra.⁶⁴

Från och med 2025 handlägger länsstyrelserna stödet för hanteringskostnader vid säljakt. I samband med detta har pilotprojekt inletts i syfte att prioritera jakt vid platser som bedöms vara särskilt viktiga för känsliga fiskbestånd och där predation från säl har en betydande påverkan.⁶⁵

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att det finns vissa medel tillgängliga för att begränsa säl- och storskarvpopulationerna i syfte att stödja återhämtningen av känsliga fiskbestånd. Det är positivt att regionala initiativ utvecklas inom ramen för dessa medel. Samtidigt ser Naturvårdsverket behov av att de nationella myndigheter som ansvarar för tilldelning av dessa medel aktivt kommunicerar och stödjer länsstyrelser och andra aktörer för att underlätta deras arbete att söka medel. På så sätt kan de bidra till en mer kunskapsbaserad och lokalt anpassad förvaltning. Naturvårdsverket vill också framföra behovet av att dessa medel inte minskas i framtiden.

⁶² Jordbruksverket. *Havs-, fiskeri- och vattenbruks-programmet 2021-2027*. <https://jordbruksverket.se/stod/eus-politik-for-jordbruk-och-fiske/havs--fiskeri--och-vattenbruksprogrammet> (Hämtad 2025-10-10).

⁶³ Jordbruksverket. *Hållbart fiske*. <https://jordbruksverket.se/stod/fiske-och-vattenbruk/hallbart-fiske> (Hämtad 2025-10-14).

⁶⁴ Yle. *Döda sälar växande problem i den österbottniska skärgården: "Ingen vill handskas med det här"*. <https://yle.fi/a/7-10082083> (Hämtad 2025-10-05).

⁶⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län. *Rapportering av uppdrag A. Nationella mål, punkt 20 i Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna*. (Dnr 106- 8395-2025). (2025).

5.2 Sälförvaltning idag

5.2.1 Förvaltande myndigheter

De tre huvudsakliga ansvarsmyndigheterna för sälförvaltningen är Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket samt Statens jordbruksverk.

För att läsa en mer utförlig beskrivning och fler myndigheters roller inom förvaltningen hänvisar vi till Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsplan för gråsäl⁶⁶ och knubbsäl.⁶⁷

Utmaningar med delat ansvar inom sälförvaltningen

Det uppdelade ansvaret mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket är utformat utifrån respektive myndighets expertis och avsett att stärka förvaltningen. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för frågor som rör bevarandet av sälarterna och deras påverkan på fiskbestånd, medan Naturvårdsverket ansvarar för jaktens reglering och utformning.

I jämförelse med förvaltningen av annat vilt är det delade ansvaret mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket unikt. För övriga viltarter är det den förvaltande myndigheten som också ansvarar för jakt på den aktuella arten.

Naturvårdsverkets erfarenhet av ett delat ansvar mellan myndigheter avseende säl är att det medför ett ökad administrativt arbete för båda parter och att möjligheterna att använda jakt som ett effektivt förvaltningsverktyg samtidigt försvåras, främst genom långa handläggningstider. Skydds jakt ska som regel hanteras skyndsamt och präglas av saklighet och tydlighet. Naturvårdsverket anser att Havs- och vattenmyndighetens långa svarstider i många fall inte gjort det möjligt att hantera skydds jaktansökningar så skyndsamt som krävs.

Utifrån ett lokalt perspektiv får Naturvårdsverket vidare signaler om att fiskare och jägare tycker det är svårt att förstå hur ansvaret för förvaltningen är fördelat mellan myndigheterna och vilken myndighet som ansvarar för olika förvaltningsåtgärder. Detta kan i sin tur leda till att kopplingen mellan förvaltning på nationell och lokal nivå uppfattas som mer komplex och otydlig än nödvändigt, vilket riskerar att påverka förtroendet för förvaltningen av de olika sälarterna negativt.

5.2.2 Sälpopulationernas utveckling

De olika sälarterna delas in i olika populationer som förvaltas inom utpekade förvaltningsområden. Hur de olika förvaltningsområdena definieras varierar mellan art-

⁶⁶ Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för gråsäl (Halichoerus grypus) i Östersjön. Reviderad 2019.* (2019).
<https://www.havochvatten.se/download/18.634a809a16ec3bc3b787481/1575273640442/ru-reviderad-forvaltningsplan-for-grasal-i-ostersjon-2019.pdf> (Hämtad 2025-10-01).

⁶⁷ Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för knubbsäl (Phoca vitulina) i Kattegatt och Skagerrak.* (2012).
[havochvatten.se/download/18.576c1bad139e467697d80006104/1709026101879/regeringsuppdrag-forvaltningsplan-knubbsal.pdf](https://www.havochvatten.se/download/18.576c1bad139e467697d80006104/1709026101879/regeringsuppdrag-forvaltningsplan-knubbsal.pdf) (Hämtad 2025-10-01).

och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet och HELCOM:s rekommendation. Vilka förvaltningsområden som ska appliceras i den praktiska förvaltningen är Havs- och vattenmyndighetens ansvar. I denna skrivelse har vi använt oss av samma förvaltningsområden som rapporterats enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 under rapporteringen 2025.

Östersjögråsäl (*Halichoerus grypus*)

Gråsälspopulationen har efter att ha nått sin lägsta nivå under 1980-talet återhämtat sig och utgör idag den största sälpopulationen längs Sveriges kust. Enligt art- och habitatdirektivet har populationen gynnsam bevarandestatus.⁶⁸ På grund av att gråsälarnas rör sig över stora ytor betraktas gråsälarna i hela Östersjön som en förvaltningsenhet. Under 2024 uppskattades gråsälspopulationen i Östersjön vara mellan 60 000–80 000 individer. Den genomsnittliga tillväxthastigheten under perioden 2003–2024 har varit ca 5 % årligen.

Knubbsäl (*Phoca vitulina*) i Skagerrak och Kattegatt

Av den nationella förvaltningsplanen för knubbsäl i Skagerrak och Kattegatt från 2012⁶⁹ framgår att knubbsälarna är mer stationära än gråsäl och delas in i två skilda bestånd på västkusten, ett för Skagerrak och ett för Kattegatt. Vid senaste bedömningen har de två bestånden av knubbsäl längs västkusten lagts ihop och rapporterats tillsammans ha uppnått gynnsam bevarandestatus.⁷⁰

Senast tillgängliga inventeringsdata för knubbsäl är från 2023. Antalet knubbsälar i Skagerrak beräknades då till cirka 6 000–7 000 individer. I Kattegatt beräknades antalet knubbsälar till runt 13 000–14 000 i den för Sverige och Danmark gemensamma populationen. Tillväxthastigheten för knubbsälspopulationerna i Kattegatt och Skagerrak har tidigare år legat på runt 5–7 % per år men sedan 2020 har tillväxten stannat av och antalet räknade sälar minskat.

Knubbsäl (*Phoca vitulina*) tillhörande Kalmarsundspopulationen

Knubbsälar i Kalmarsund utgör ett eget bestånd och enligt HELCOMs senaste rödlista har Kalmarsundspopulationens status förbättrats från sårbar till nära hotad (NT).⁷¹ Enligt den svenska rödlistan 2020 är den klassificerad som sårbar. Populationen bedöms inte ha uppnått gynnsambevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet.⁷²

⁶⁸ Naturvårdsverket. Rapportering enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 2025. (Dnr NV-03729-21).

⁶⁹ Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för knubbsäl (*Phoca vitulina*) i Kattegatt och Skagerrak*. (2012). havochvatten.se/download/18.576c1bad139e467697d80006104/1709026101879/regeringsuppdrag-forvaltningsplan-knubbsal.pdf (Hämtad 2025-10-01).

⁷⁰ Naturvårdsverket. Rapportering enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 2025. (Dnr NV-03729-21).

⁷¹ Havs- och vattenmyndigheten. *Sälpopulationernas tillväxt och utbredning samt effekterna av säliskador i fisket och sälarnas roll i ekosystemet. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. (2025). <https://www.havochvatten.se/download/18.6ab16f9919457c08995bc8f9/1737630880438/Rapport-RU-Sal-populationer-salskador-roll-i-ekosystemet.pdf> (Hämtad 2025-10-01).

⁷² Naturvårdsverket. Rapportering enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 2025. (Dnr NV-03729-21).

Kalmarsundspopulationen uppskattas till cirka 2800–3900 individer, med en tillväxt på 9,4% per år.

Vikare (*Pusa hispida*)

Vikaresälen bedöms inte ha gynnsam bevarandestatus⁷³ baserat på dess framtidsutsikter med ett minskat istäcke. Den del av vikarepopulationen som inventeras i Bottniska viken, har haft tillväxt på 4,6 % per år fram till 2012. Efter det har variationen i inventeringsresultaten varit stora, vilket har inneburit att det inte varit möjligt att följa populationstrenden med nuvarande metodik och analyser. Den totala populationen uppskattades överstiga 20 000 individer 2015.⁷⁴

Under 2025 publicerades en ny populationsanalys på Östersjövikarens populationsutveckling.⁷⁵ Modellen baseras på abundans-index från flyginventering, reproduktionsdata och ålderstrukturdata från hälsoövervakning, jaktkvoter samt is-utsträckning, från både Finland och Sverige. Modellen skattar att antalet vikare i Bottniska viken under 2024 är inom intervallet 20 000–36 000 samt att populationstillväxten den senaste tioårsperioden har varit mellan 3,9–6,7%.

5.2.3 Sälarternas effekt på fiskbestånd

Havs- och vattenmyndigheten har tidigare gett Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att göra en kunskapssammanställning över sälarnas effekter på ekosystem baserad på tillgänglig vetenskaplig litteratur.⁷⁶ I kunskapssammanställningen framkommer att sälpopulationernas ekologiska roller och effekter på olika fiskpopulationer i de ekosystem där de förekommer varierar och skiljer sig åt mellan fiskpopulationer, geografiska områden och tidsperioder (från årstider till år), och att det är svårt att isolera effekter av sälars predation från andra faktorer. Samtidigt beskrivs att det finns tecken i Östersjön på att toppredatorer kan bidra till ekosystemförändringar genom att de påverkar populationer av abborre och gädda negativt vilket kan leda till ökad förekomst av storspigg, något som stöds i senare forskning.⁷⁷ Havs- och vattenmyndigheten har nyligen publicerat en komplettering av tidigare redovisat regeringsuppdrag. I denna rapport framförs att det inte är sälarnas predation som i grunden orsakat fiskbeståndens dåliga status. Samtidigt

⁷³ Naturvårdsverket. Rapportering enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 2025. (Dnr NV-03729-21).

⁷⁴ HELCOM. *Population trends and abundance of seals – Ringed seals*. (2023). https://indicators.helcom.fi/wp-content/uploads/2023/04/Population-trends-and-abundance-of-seals-Ringed-seals_Final_April_2023-1.pdf (Hämtad 2025-10-01).

⁷⁵ M. Ersalman et al. Integrated population model reveals human- and environment-driven changes in Baltic ringed seal *Pusa hispida* botnica demography and behavior. *Marine Ecology Progress Series*, 764:213–236. (2025). https://www.int-res.com/articles/meps_oa/m764p213.pdf (Hämtad 2025-10-01).

⁷⁶ K Lundström, D Hammar Perry, P Thor, M Ovegård, M Karlsson, M Mion. Sälars roller i ekosystem och påverkan på fisk. *Aqua notes* 2025:2. Lysekil: Institutionen för akvatiska resurser. (2025). <https://doi.org/10.54612/a.5udj66v2pk>. (Hämtad 2025-10-01).

⁷⁷ A B Olin et al. Predation and spatial connectivity interact to shape ecosystem resilience to an ongoing regime shift. *Nature Communications* 15, 1304. (2024). <https://www.nature.com/articles/s41467-024-45713-1> (Hämtad 2025-10-15).

beskrivs att predation från säl kan bidra till att fiskbestånd som är starkt påverkade av mänskliga aktiviteter har svårt att återhämta sig.⁷⁸

Naturvårdsverkets bedömning

Sammantaget finner Naturvårdsverket att de olika sälarternas effekt på fiskpopulationer varierar beroende på arter, plats och tidpunkt. I samband med ett högre framtida jakttryck bedömer Naturvårdsverket att det finns möjligheter att utvärdera vilka effekter jakt på de tre sälarterna har på olika fiskpopulationer, åtminstone lokalt. Därmed kan förvaltningen, utifrån genomförda åtgärder, få bättre kunskap som kan ligga till grund för beslut om framtida förvaltningsåtgärder. På så sätt säkerställs att förvaltningen är adaptiv i linje med Naturvårdsverkets strategi för svensk viltförvaltning.⁷⁹

5.2.4 Juridiska förutsättningar

De svenska sälarterna är fredade i Sverige enligt jaktlagen (1987:259)⁸⁰, men jakt kan tillåtas under särskilda villkor. Enligt jaktförordningen får Naturvårdsverket besluta om licensjakt på gråsäl och knubbsäl och skyddsjakt för samtliga tre arter. Jakten kan tillåtas under förutsättningen att vissa kriterier är uppfyllda, exempelvis om jakten inte hotar artens gynnsamma bevarandestatus och det inte finns någon annan lämplig lösning än jakt.

Utöver jaktlagstiftningen omfattas de tre sälarterna av:

- Artskyddsförordningen, som implementerar EU:s art- och habitatdirektiv,
- Havsmiljödirektivet, implementerat i Sverige via havsmiljöförordningen (2010:1341)⁸¹ som ställer krav på god miljöstatus i havet,
- Helsingforskonventionen i enlighet med HELCOM:s sälrekommendation från 2006,
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009, som kompletteras av Lag (2011:1070) om handel med sälprodukter⁸².

⁷⁸ Havs- och vattenmyndigheten. *Sälarnas roll i ekosystemet och dess betydelse för en ekosystembaserad förvaltning. Komplettering av tidigare redovisat regeringsuppdrag* (2025). <https://www.havochvatten.se/download/18.2d782d4199aa7c64053cdf1/1759839492117/rapport-2025-16-komplettering-av-tidigare-rapport-2025-2.pdf> (Hämtad 2025-10-01).

⁷⁹ Naturvårdsverket. *Strategi för svensk viltförvaltning 2022–2029*. (2022). <https://www.naturvardsverket.se/4ac804/globalassets/media/publikationer-pdf/8800/978-91-620-8889-7.pdf> (Hämtad 2025-10-14).

⁸⁰ Jaktlag (1987:259).

⁸¹ Havsmiljöförordning (2010:1341).

⁸² Lag (2011:1070) om handel med sälprodukter.

För att läsa mer om juridiska förutsättningar och förvaltningen av sälarterna finns information på b.la. Havs- och vattenmyndighetens hemsida samt i förvaltningsplanen för knubbsäl- och gråsäl.^{83 84}

5.2.5 Säljakt i Sverige

Naturvårdsverket beslutar om skyddsjakt på samtliga sälarter och kan även fatta beslut om licensjakt på gråsäl och knubbsäl. Dessa beslut kan antingen fattas på Naturvårdsverkets initiativ eller, vid skyddsjakt, även efter ansökan från enskild. Innan beslut tas ska verket höra Havs- och vattenmyndigheten.

Syftet med licensjakt är att förvalta arten utifrån uppsatta förvaltningsmål. Skillnaden mellan skyddsjakt, som används i första hand för att begränsa lokala, akuta skador och skador från enskilda djur, och licensjakt är att licensjakt används som ett långsiktigt förebyggande verktyg i förvaltningen. Licensjakt bidrar även till att sälen kan nyttjas som resurs, exempelvis genom jakt för kött, skinn eller jaktturism.

Naturvårdsverket har en årlig säljaksprocess inför beslut på myndighetens initiativ. Under processen inhämtar Naturvårdsverket underlag från Havs- och vattenmyndigheten samt har ett särskilt samråd med fler berörda myndigheter och organisationer innan beslut fattas. Beslut fattas normalt några veckor fram till en månad innan jaktstart.

Regeringen införde 2020 möjligheten att låta Naturvårdsverket fatta beslut om licensjakt på gråsäl genom en förändring i jaktförordningen. Naturvårdsverket har sedan dess årligen fattat beslut om licensjakt på gråsäl i samtliga län längs Östersjökusten. Jakten har bedrivits med en gemensam kvot för hela området, vilket motiveras av att gråsälarna utgör en sammanhängande population som påverkas som en helhet.

Den gemensamma kvoten bidrar även till att minska extra administrativt arbete, risk för uppehåll av jakten, samt att undvika de tilläggsbeslut som tidigare ofta krävdes då beslut om skyddsjakt på myndighetens initiativ innehöll regionalt fördelade kvoter. För jakten 2025–2026 fattade dock Naturvårdsverket, utifrån Havs- och vattenmyndighetens rekommendation, beslut om licensjakt med länsvisa kvoter vilka övergick till en gemensam kvot efter den 15 september.

Naturvårdsverkets beslut om jaktkvot, det vill säga antal tillåtna sälar som får fällas, har varierat över tid. I takt med att sälpopulationerna har ökat har även omfattningen av de skador som sälar orsakar beskrivits som mer betydande, vilket har lett till bedömningen att det behövs ett större jaktuttag. Naturvårdsverket har därför fastställt högre jaktkvoter, något som dock inte resulterat i ett större antal fällda sälar.

Störst jaktkvoter på gråsäl tilläts under perioden 2019–2022, därefter har de minskat på Havs- och vattenmyndighetens rekommendation. Flest gråsäl fälldes 2019 och antalet

⁸³ Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för knubbsäl (Phoca vitulina) i Kattegatt och Skagerrak*. (2012). havochvatten.se/download/18.576c1bad139e467697d80006104/1709026101879/regeringsuppdrag-forvaltningsplan-knubbsal.pdf (Hämtad 2025-10-01).

⁸⁴ Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för gråsäl (Halichoerus grypus) i Östersjön. Reviderad 2019*. (2019). <https://www.havochvatten.se/download/18.634a809a16ec3bc3b787481/1575273640442/ru-reviderad-forvaltningsplan-for-grasal-i-ostersjon-2019.pdf> (Hämtad 2025-10-01).

fällda sälar har därefter minskat och varit under beslutad kvot fram till 2024. Då fylldes kvoten, något som var enklare att uppnå då jaktkvoten var lägre.

Det har sedan 2022 varit möjligt för Naturvårdsverket att fatta beslut om licensjakt på knubbsäl, vilket gjordes 2022 och 2023 för län längs västkusten. I och med sviktande populationstrender har Naturvårdsverket, på Havs- och vattenmyndighetens rekommendation, endast fattat beslut om skyddsjakt på knubbsäl de senaste åren. Precis som för gråsäl fälldes flest knubbsälar 2019. Även om kvoten höjdes 2020 och 2021 sjönk antalet fällda knubbsälar.

Naturvårdsverket fattade på eget initiativ beslut om skyddsjakt på vikare första gången 2015 och sedan dess gjort det årligen bortsett från 2024. Kvoten för vikare höjdes precis som för gråsäl och knubbsäl kraftigt från och med 2018 och antalet fällda vikare ökade fram till 2021. Sedan dess har avskjutningen minskat.

För att ta del av en mer detaljerad beskrivning av jaktkvoter och avskjutningsstatistik för de olika sälarterna, se bilaga 1.

Sammantaget kan utvecklingen av avskjutningen tolkas som att en höjd jaktkvot generellt har resulterat i en ökad avskjutning, oavsett jaktform. När jaktkvoten sedan har legat på en oförändrad nivå har avskjutningen successivt minskat.

Licensjakt har ansetts som en väg att öka antalet fällda sälar. Inom sälförvaltningen har dock sådana effekter ännu inte kunnat konstateras. Utifrån säljaktrapporteringen konstaterar Naturvårdsverket att det är ett fåtal jägare som står för den totala avskjutningen, dels genom att de står för avskjutningen själva, dels att de tar med så kallade jaktgäster när de jagar.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att enbart höja jaktkvoter inte kommer att resultera i högre avskjutning. En av de viktigaste åtgärderna för att öka avskjutningen är att öka antalet jägare som engagerar sig i säljakt, göra det enklare för dem att få tillgång till jaktmöjligheter och ge dem incitament att fälla fler sälar. De jägare som Naturvårdsverket har konsulterat inom ramen för regeringsuppdraget framhåller att fler engagerade jägare är en central förutsättning för att öka avskjutningen. Samtidigt betonar de att utveckling tar tid och att långsiktigt förtroende för att Naturvårdsverket kommer fortsätta fatta beslut om jakt är avgörande.

5.2.6 Genomförande av jakt på säl

Vid jakt på säl krävs utrustning och förberedelser som skiljer sig från traditionell jakt på land.⁸⁵ Utöver jaktvapen med godkänd ammunition behövs en båt som lämpar sig för säljakt och säkerhetsutrustning som krävs för jakt till sjöss. Jakten på säl är, i jämförelse med annan jakt, även betydligt mer väderberoende särskilt avseende vind. Det innebär att antalet lämpliga dagar för att jaga säl är betydligt färre jämfört med jakt på de flesta landlevande viltarter.

⁸⁵ Viltinfo.fi. *Säljakt*. <https://www.riistainfo.fi/sv/ny-jagare/finlandsk-jakt/aktiva-jaktmetoder-utan-hund/saljakt/> (Hämtad 2025-10-01).

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer utifrån faktorerna som redovisas ovan att säljakt inte bara begränsas av tillgång på jakt, utan även av tillgången på jägare. Naturvårdsverket bedömer även att säljakt inte kommer att bli lika vanlig bland jägare som exempelvis klövviltjakt. För att begränsa sälpopulationerna behöver särskilda säljaktsspecialister uppmuntras, tillsammans med ett allmänt ökande säljaktintresse bland övriga jägare och att det finns en avsättning för sälprodukter som kött och skinn.

5.3 Storskarvsförvaltning idag

5.3.1 Förvaltande myndigheter

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar inom skarvförvaltningen genom den nationella förvaltningsplanen för storskarv samt arbete med frågor rörande forskning och inventering. Havs- och vattenmyndigheten administrerar i sin tur de delar av viltskadeanslaget, som kan gå till förebyggande åtgärder mot skador orsakade av storskarv på kustnära fiskbestånd. En stor del av ansvaret för förvaltningen av storskarv, inklusive beslut om skyddsjakt, ligger hos länsstyrelserna. I Naturvårdsverkets nationella förvaltningsplan för storskarv⁸⁶ presenteras en mer detaljerad beskrivning av förvaltningsstrukturen för storskarv.

5.3.2 Storskarvpopulationens utveckling

Under 2023⁸⁷ genomfördes en rikstäckande inventering av häckande storskarv i Sverige, den första sedan 2012. Resultaten visar en markant ökning av populationen från ca 41 000 bon 2012 till 75 000 bon 2023. En detaljerad beskrivning av storskarvpopulationens utveckling framgår av den rikstäckande inventeringen av häckande storskarv (*Phalacrocorax carbo*) i Sverige 2023⁸⁸.

Under 2027 planeras det i nuläget för en europeisk inventering av storskarv, som kommer kunna kartlägga hur Sveriges storskarvpopulation förhåller sig till andra länder samma år. Detta förutsätter dock att det finns medel att genomföra inventeringen.

⁸⁶ Naturvårdsverket. *Nationell förvaltningsplan för storskarv*. (2023). <https://www.naturvardsverket.se/4ade7d/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/nationell-forvaltningsplan-for-storskarv-2023.pdf>. (Hämtad 2025-09-01).

⁸⁷ K Lundström. Rikstäckande inventering av häckande storskarv (*Phalacrocorax carbo*) i Sverige 2023. *Aqua notes* 2024:7. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet. (2024). <https://doi.org/10.54612/a.6tcqoqona2>. (Hämtad 2025-10-15).

⁸⁸ K Lundström. Rikstäckande inventering av häckande storskarv (*Phalacrocorax carbo*) i Sverige 2023. *Aqua notes* 2024:7. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet. <https://doi.org/10.54612/a.6tcqoqona2> (Hämtad 2025-10-15).

5.3.3 Storskarvens effekt på fiskbestånd

Det råder idag oklarheter kring hur stor effekt skarvar har på olika fiskbestånd. Ovegård et al, presenterade 2021 en omfattande metaanalys där det framkom att trots många studier gjorts finns det inte entydiga svar, och att många studier inte är utförda så att det går att säga om skarv har en generell effekt på fiskbeståndens storlek⁸⁹. I studien framkommer samtidigt att abborre, gös och vitfiskar ofta påvisar en negativ effekt av skarvpredation.

Tabell 4: Tabellen visar sammanställning av de fiskarter som bedöms kunna vara känsliga för skarvpredation i kustområdena. Röda fält beskriver under vilken tid storskarvens konsumtion bedöms ha särskilt stor effekt. Tabellen har tagits fram tillsammans med länsfiskekonsulenter.⁹⁰

Fiskart	Dec-Feb	Mar-maj	Jun-aug	Sep-Nov	Kommentarer
Abborre					Under våren vandrar abborre in och samlas i grunda lekstränder, kustmynnande vattendrag och våtmarker längs kusterna. Där kan storskarv konsumera och störa lek beteenden hos reproducerande individer. Under resterande del av sommaren finns mindre individer kvar i dessa lek- och uppväxtområden och kan då utsättas för omfattande predation från storskarv.
Gädda					Mindre gäddor uppehåller sig i uppväxtområden i form av grunda vikar, svämplan och våtmarksområden med förbindelse till havet under vår och sommar. Där kan de utsättas för omfattande predation under denna period.
Gös					Mindre gösar uppehåller sig i uppväxtområden i form av grunda vikar under vår och sommar, ofta i områden med låga siktdjup och grumligt vatten. Där kan de utsättas för omfattande predation under denna period.
Torsk					Små torskar i särskilda kustfiskebestånd kan utsättas för omfattande predation av storskarv i kustnära områden i Öresund och längs västkusten då skarv födosöker i dessa områden.
Äl					Äl är akut hotad och kan konsumeras av skarv under hela den säsong då skarven befinner sig längs svenska kusten.
Öring					Under våren vandrar små öringar (smolt) i stort antal ut i havet från sina uppväxtområden i åar och älvar. Under denna period kan storskarv konsumera stora mängder smolt. Under höst går öring upp för att leka. Storskarv kan då äta lekvandrande individer upp till 45 cm.

Att dessa arter konsumeras av storskarv i betydande antal styrks också i en studie från 2018 av Hansson et al.⁹¹ Där framkommer att skarvens uttag uppgick från hälften till mer än det totala uttag fisket står för avseende abborre och gös. I den studien återfinns även ål och gädda bland de arter där skarven står för ett stort uttag. Därmed skulle storskarv också kunna ha en effekt på dessa arters utveckling.

Vad gäller havsöring och lax finns ett mönster att öring är mer utsatt för skarvpredation än lax och att odlad utsatt fisk är mer påverkad än vild fisk⁹². Studier från Danmark

⁸⁹ M Ovegård, N Jepsen, M Bergenius Nord, E Petersson. Cormorant predation effects on fish populations: A global meta-analysis. *Fish and Fisheries*. 2021;22:605–622. (2021). <https://doi.org/10.1111/faf.12540>. (Hämtad 2025-10-15).

⁹⁰ Personlig kommunikation Jonsson, D, Andersson, H C och Larson, F.

⁹¹ S Hansson et al. Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds. *ICES Journal of Marine Science*. 75(3), 999–1008. (2018). doi:10.1093/icesjms/fsx207 (Hämtad 2025-10-15).

⁹² T Säterberg et al. Species- and origin-specific susceptibility to bird predation among juvenile salmonids. *Ecosphere*. 2023;14:e4724. (2023). <https://doi.org/10.1002/ecs2.4724> (Hämtad 2025-10-15).

beskriver att storskarv kan stå för ett avsevärt uttag av havsutvandrande smolt (20–80 % dödlighet).⁹³ Senare studier indikerar dessutom att skarv föredrar köns mogen lekvandrande fisk i storleken 35–45 cm vilket skulle kunna ha en större effekt på öringpopulationerna jämfört med predation på smolt.⁹⁴ Sammantaget beskriver studierna att storskarv skulle kunna ha en reglerande effekt av främst öring men att mer studier behövs för att klargöra effekter av en minskad skarvpopulation på öringpopulationernas utveckling.

Naturvårdsverket har inte funnit några studier som explicit undersökt vilken effekt som storskarv kan ha på torskpopulationer. De undersökningar vi funnit fokuserar alla på skarvens diet och visar på att torsk utgör den dominerande födan sett till vikt längs västkusten och i Öresund.⁹⁵ Med tanke på att kustbestånd av torsk kan vara lokala bedömer Naturvårdsverket att det finns en risk att storskarv kan ha en negativ effekt på dessa bestånd genom att hindra deras återhämtning trots att andra stödjande åtgärder genomförs. I tabell 4 sammanfattas storkarvens påverkan på olika fiskarter under året.

Naturvårdsverkets bedömning

Baserat på tabell 3 och tabell 4 samt övrig information i avsnitt 5.3.3, bedömer Naturvårdsverket att det finns känsliga fiskbestånd i Östersjön, Öresund och längs västkusten vars återhämtning skulle kunna gynnas av färre storskarvar, i synnerhet i de områden där dessa fiskbestånd är som mest känsliga för predation.

5.3.4 Juridiska förutsättningar

Storskarv kan endast jagas genom skyddsjakt. Länsstyrelserna kan bevilja tillstånd för skyddsjakt efter ansökan eller besluta på eget initiativ. Utöver myndighetsbeslut om skyddsjakt finns även möjligheten för enskilda att bedriva skyddsjakt med stöd av bilaga 4 i jaktförordningen. En mer detaljerad beskrivning av de juridiska förutsättningarna vid förvaltning av storskarv framgår av den nationella förvaltningsplanen för storskarv⁹⁶ och jaktförordningen.

5.3.5 Jakt på storskarv i Sverige

Naturvårdsverket har begärt in alla länsstyrelserns beslut om skyddsjakt under perioden 2020-01-01 fram tills 2025-09-01 för att kunna analysera och se om det finns några trender i beslutsfattandet. I denna redovisning ingår alla län utom ett då svar från denna länsstyrelse inkom för sent för att hinna ingå i analysen. Läsaren bör beakta att det

⁹³ N Jepsen et al. The impact of Cormorant predation on Atlantic salmon and Sea trout smolt survival. *Fish Manag Ecol.* 2019;26:183–186. (2018). <https://doi.org/10.1111/fme.12329> (Hämtad 2025-10-15).

⁹⁴ K Källo et al. Great cormorant (*Phalacrocorax carbo sinensis*) predation on adult anadromous brown trout (*Salmo trutta*). *Ecol Freshw Fish.* 2023;32:488–495. (2023). <https://doi.org/10.1111/eff.12701> (Hämtad 2025-10-15).

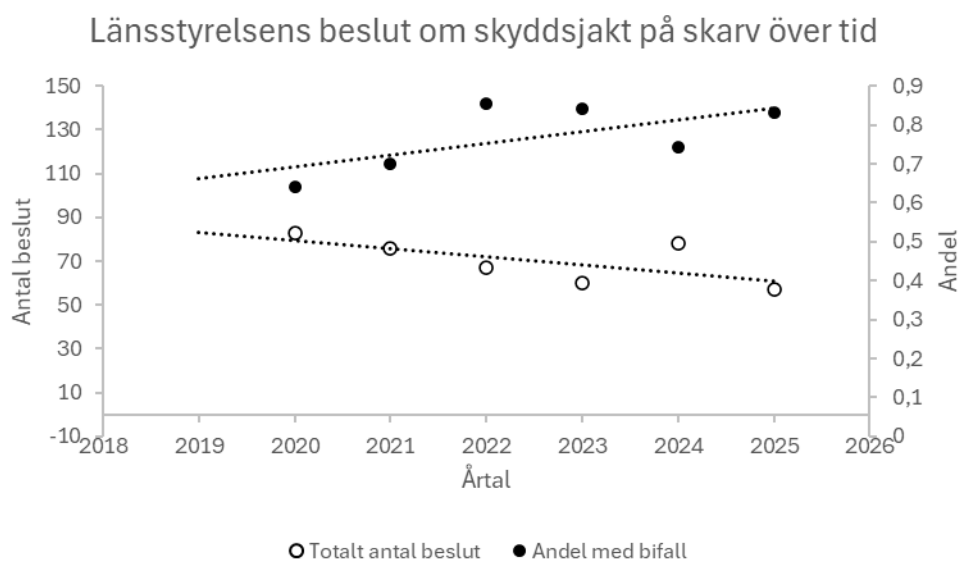
⁹⁵ K Lundström, M Mion, M Ovegård, M Karlsson, F.L Gandolfo, H Wennhage. Storskarv i Sverige – predations- och födosöksstudier. *Aqua notes* 2025:5. Lysekil: Institutionen för akvatiska resurser (2025). <https://doi.org/10.54612/a.2kik7pfeav> (Hämtad 2025-10-15).

⁹⁶ Naturvårdsverket. *Nationell förvaltningsplan för storskarv.* (2023). <https://www.naturvardsverket.se/4ade7d/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/nationell-forvaltningsplan-for-storskarv-2023.pdf>. (Hämtad 2025-09-01).

fortsatta kan fattas beslut under årets sista hälft 2025 vilket kan påverka resultaten. Det är dock vid tidigare år relativt få beslut som fattats efter september.

Totalt har Naturvårdsverket tagit del av 421 beslut för ovan nämnda period. Några av dessa innefattar ändringar eller utökningar av tidigare beslut. De flesta beslut har fattats efter att ansökan kommit och endast en mindre andel (ca 5 %) har fattats på länsstyrelsernas eget initiativ.

Av de ansökningar som inkommit under perioden har länsstyrelsen gett bifall i 76 % av fallen. Sett över tid tenderar andelen ansökningar som bifölles öka medan det totala antalet ansökningar tenderar minska (Figur 2).

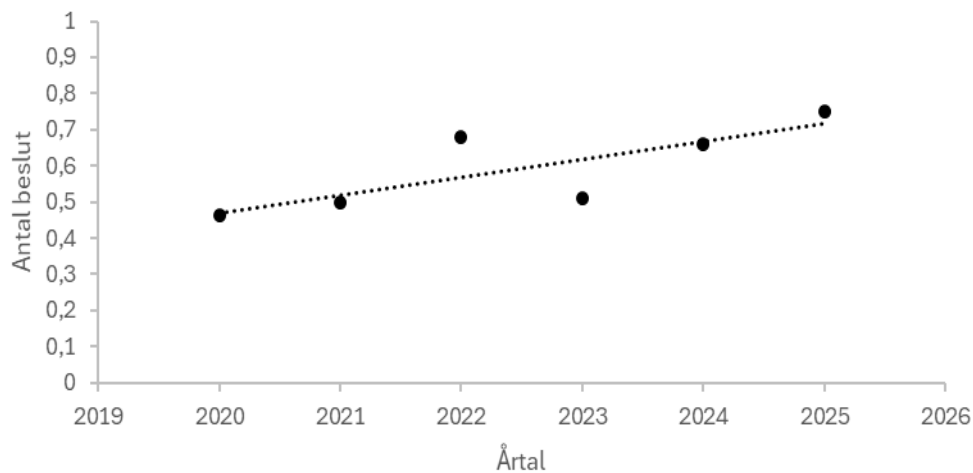


Figur 2: Figuren visar antal beslut efter ansökan (både bifall och avslag) under de senaste fem åren samt andelen som bifallits. Antalet ansökningar tenderar att minska över tid samtidigt som andelen ansökningar som bifalls tenderar att öka.

Dessa mönster skulle kunna förklaras av att skyddsjakt på enskilda initiativ på storskarv infördes 2021 och att detta lett till ett minskat behov av att ansöka om skyddsjakt hos länsstyrelsen. Att andelen ansökningar som bifallits har ökat kan bero på att länsstyrelserna sett ett ökat behov av skarvjakt inom sina län eftersom populationerna ökar. En alternativ förklaring skulle kunna vara att de som tidigare fått avslag slutat söka tillstånd vilket också skulle kunna ge ett sådant mönster.

Naturvårdsverket har också analyserat möjligheten att skyddsjaga storskarv under våren då de återkommer från sina övervintringslokaler, så kallad ankomstjakt. De tillstånd som gällt fram till 15 april har generaliserats som medgivande till ankomstjakt. Det finns en tendens att andelen beslut som medger ankomstjakt ökat under dessa fem år (figur 3). Naturvårdsverket bedömer att det är resultatet av ett behov att både hindra etablering av nya kolonier, avveckla gamla kolonier och att begränsa lokala och regionala populationer.

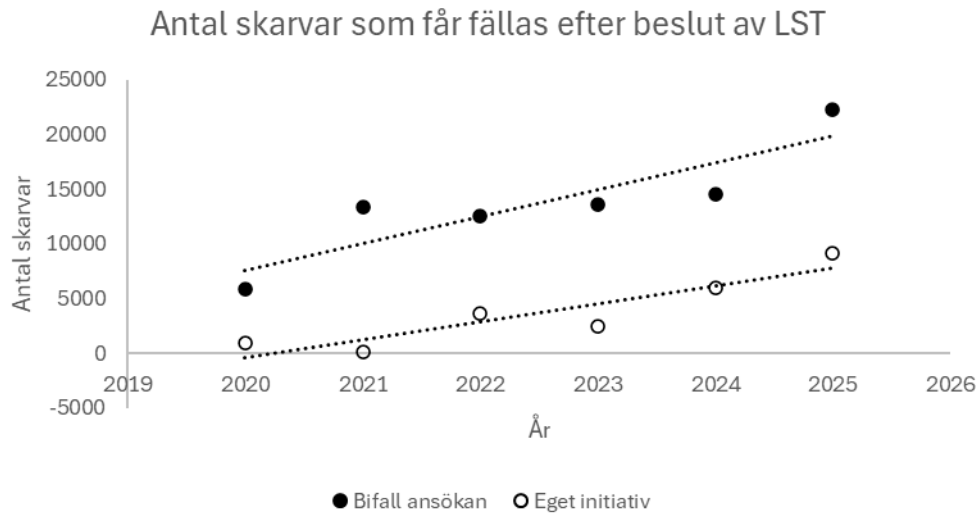
Andel beslut som medger ankomstjakt



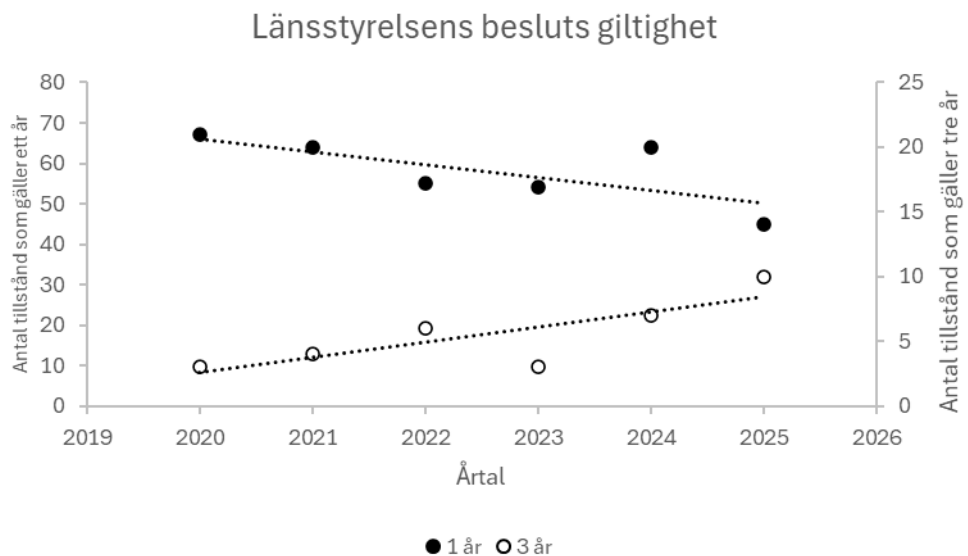
Figur 3: Figuren visar andelen beslut efter ansökan som medger jakt fram till minst 15 april under de senaste fem åren

Ser man till mängden storskarvar som får fällas genom länsstyrelsens beslut så ökar antalet storskarvar som får fällas (figur 4). Naturvårdsverket bedömer att ökade jaktkvoter speglar ett ökat behov av skyddsjakt som en effekt av ökande skarvpopulationer.

Vad gäller tillståndens giltighetsperiod skiljer de sig från ett år till fem år. De vanligaste tillstånden avser ett år och det näst vanligaste tre år. Sett till utvecklingen under de senaste fem åren konstaterar Naturvårdsverket att ettåriga tillstånd minskar medan treåriga tillstånd ökar (figur 5). Det indikerar att länsstyrelserna ser återkommande behov av skyddsjakt och genom att fatta treåriga beslut kan den enskilda länsstyrelsen minska administrationen kring skarvförvaltningen.



Figur 4: Figuren visar summan av antalet skarvar som får fällas utifrån beslut från länsstyrelsen. Antalet ökar såväl avseende beslut efter ansökan som på eget initiativ.



Figur 5: Figuren visar att treåriga beslut har ökat de senaste fem åren medan ettåriga beslut tenderar minska.

Naturvårdsverkets bedömning

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att behovet av skyddsjakt på storskarv är stort och att det fortsatt kommer innebära mycket arbete för länsstyrelserna om inte skyddsjakt på enskilda initiativ utökas såväl avseende skäl till skyddsjakt som tid då den får utföras. Vidare bedömer Naturvårdsverket att länsstyrelserna har försökt anpassa besluten för att försöka minska den administrativa bördan och samtidigt få till en önskvärd mängd skyddsjakt på storskarv. Slutligen kan Naturvårdsverket konstatera att det råder skillnader

mellan olika länsstyrelser beslut avseende skydds jakt på storskarv, vilka endast till viss del kan förklaras av mängden storskarv.

5.3.6 Genomförande av jakt på storskarv

Jakt på storskarv bedrivs ofta med hagelgevär från gömslen där storskarven lockas att passera med hjälp av bulvaner. Det sker även sträckjakt vid kända flygleder som kan vara effektivt. Det har i vissa områden tagits initiativ till större gemensamhetsjakter, vilket kräver stora resurser i form av organisering och samordning, men kan ge ett mycket effektivt resultat. Precis som för säljakt begränsas möjligheterna till skarvjakt av väder och vind.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att jakt på storskarv inte kommer få samma omfattning bland jägare som exempelvis annan fågeljakt. För att begränsa storskarvens population krävs därför både ett ökat allmänt intresse för skarvjakt och att särskilda utövare med jaktlig expertis på arten stötts. Det är även viktigt att öka förståelsen för storskarv som en resurs.

5.4 Skyddade områden och möjligheten att jaga säl eller skarv

I landets havs- och kustmiljöer finns naturområden som skyddas med stöd av bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. miljöbalken. Det rör sig i första hand om:

- Nationalparker
- Naturreservat
- Natura 2000-områden
- Djur- eller växtskyddsområden.

Områdesskydd med stöd av 7 kap. miljöbalken kan, men behöver inte, påverka förutsättningarna för att jaga säl eller skarv i området.

Nationalparker berör relativt små arealer kust och hav, med undantag för Kosterhavets nationalpark i Västra Götalands län och Nämndöskärgårdens nationalpark i Stockholms län. Nationalparker innebär oftast generella förbud mot jakt, även om jakt på vissa arter eller vissa typer av jakt kan vara tillåten.

Ett större antal områden och en större areal hav och kust skyddas som *naturreservat*. Det förekommer både att naturreservat i havs- och kustområden innebär generella begränsningar av möjligheten att jaga och reservat som inte innebär sådana generella begränsningar. Förutom generella begränsningar som kan gälla i hela naturreservatet är det relativt vanligt att vissa öar eller skär i naturreservat omfattas av tillträdes- och ibland jaktförbud för att skydda fåglar och/eller sälar från störning. Sådana fågel- eller sälskyddsområden kan vara ett effektivt skydd från störning för de arter som ska skyddas. De kan även vara ett effektivt skydd från både jakt och annan störning för andra arter eller artgrupper än de som avser att skyddas. Till exempel kan ett fågelskyddsområde

även medföra ett skydd för sälar som uppehåller sig i området under tillträdesförbudstiden.

Delar av Sveriges kust och hav omfattas av *Natura 2000-områden*. En del av dem är också naturreservat eller nationalpark. Natura 2000 omfattar värdefulla naturområden med arter och naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda. Sverige och övriga EU-länder ska se till att nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas i områdena enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Bestämmelserna i direktiven är införda i bland annat miljöbalken. Bland annat krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område. Ansvariga myndigheter ska i fråga om Natura 2000-områden ”särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter”. För de områden som omfattas av Natura 2000 är det länsstyrelsens ansvar att ta fram bevarandeplaner. Dessa ska bland annat beskriva områdets värden, vad som kan utgöra ett hot samt vilka bevarandemål som finns för de olika arterna och livsmiljöerna.⁹⁷ I bevarandeplanen bör framgå om det finns behov av särskilda regleringar av till exempel jakt.

Ett relativt stort antal skär och mindre öar i kustbandet skyddas *med stöd av regelverket för djur- och växtskyddsområden*. Det rör sig då om säl- eller fågelskyddsområden. Säl- och fågelskyddsområden innebär oftast en begränsning av tillträdet till området under vissa tider på året och kan även förbjuda jakt under tiden för tillträdesförbudet. Undantag från tillträdesförbudet i samband med jakt förekommer.

5.4.1 Dispens från områdesföreskrifter

En dispens innebär ett undantag från ett förbud. När ett förbud meddelats i föreskrifter för nationalpark, naturreservat eller djurskyddsområden är utgångspunkten att sådana åtgärder eller verksamheter inte är tillåtna. För att en länsstyrelse eller kommun ska kunna ge dispens från föreskrifter som den har meddelat måste det finnas särskilda skäl.⁹⁸ Dispens från förbud eller föreskrift får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.⁹⁹ En länsstyrelse har beslutat om undantag från tillträdes- eller uppehållsförbud för att möjliggöra jakt på säl. Mer information om förutsättningarna för dispenser finns i Naturvårdsverkets vägledning.¹⁰⁰

⁹⁷ Naturvårdsverket. *Jakt kan i vissa fall behöva dispens från artskyddsreglerna. Vägledning om det finns i Naturvårdsverkets Artskyddshandbok och vägledning om artskydd*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/arter-och-artskydd/artskyddshandboken-och-vagledning-om-artskydd/> (Hämtad 2025-10-01).

⁹⁸ 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, 9 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och 5 § nationalparksförordningen (1987:938).

⁹⁹ 7 kap. 26 § miljöbalken.

¹⁰⁰ Naturvårdsverket. *Dispenser och tillstånd. Processbeskrivning bildande av naturreservat. Vägledning*. (2015). <https://www.naturvardsverket.se/4ac642/globalassets/vagledning/skyddad-natur/naturreservat/processen/dokument/hantering-dispenser-tillstand.pdf> (Hämtad 2025-09-01).

5.4.2 Att upphäva föreskrifter för skyddade områden

Länsstyrelsen eller kommunen kan endast helt eller delvis upphäva beslut om bildande av naturreservat om det finns synnerliga skäl.¹⁰¹ Bestämmelsen omfattar såväl den geografiska avgränsningen av reservatet som syftet, skälen för beslutet och de föreskrifter som innebär inskränkningar och förpliktelser i enskild rätt. Detta krav gäller därmed bland annat för att upphäva eller försvaga förbud mot jakt i ett naturreservat. Synnerliga skäl är en mycket hög kravnivå i svensk rätt.¹⁰²

Ordningsföreskrifter kan bland annat reglera sådant som annars kan vara tillåtet enligt allemansrätten. Det finns inte några kvalifikationskrav (till exempel krav på särskilda eller synnerliga skäl) för att en beslutsmyndighet ska kunna upphäva ordningsföreskrifter. Ett beslut om upphävande får dock inte ske godtyckligt utan behöver följa 37 § förvaltningslagen (2017:900) som anger att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.¹⁰³ Det finns inte heller några kvalifikationskrav för att en beslutsmyndighet ska kunna upphäva bestämmelser om djur- eller växtskyddsområden.

5.5 Områdesskydd fisk

Havs- och vattenmyndigheten får inrätta fredningsområden för fisk för att öka skyddet under lek och lekvandring enligt 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. I sådana områden regleras fiske på olika sätt. Skyddet kan innebära allt från att allt fiske är förbjudet till att endast sådana redskap som inte fångar den art som skyddet avser tillåts. För att minska det totala fisketrycket på ett bestånd begränsas i vissa fall även mängden redskap som får användas eller hur många fiskar som får fångas. Fredningsområden för fisk redovisas i bilaga 5 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön¹⁰⁴ samt via Havs- och vatten myndighetens och länsstyrelsernas webbportal Svenska fiskeregler.¹⁰⁵

Mer information om hur reglering av fiske i marina skyddade områden går till beskrivs i Havs- och vattenmyndighetens vägledning med samma namn.¹⁰⁶

¹⁰¹ 7 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

¹⁰² Naturvårdsverket. *Hantering av gällande beslut. Processbeskrivning bildande av naturreservat. Vägledning.* (2023). <https://www.naturvardsverket.se/4acea0/globalassets/vagledning/skyddad-natur/naturreservat/processen/dokument/hantering-gallande-beslut-2023.pdf> (Hämtad 2025-09-01)

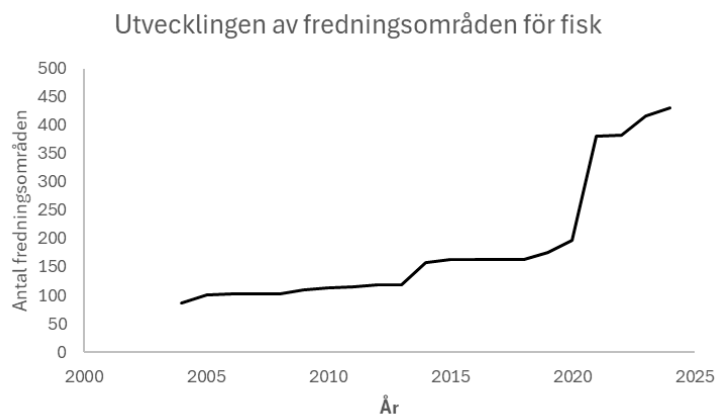
¹⁰³ Naturvårdsverket. Förutsättningar för att försvaga eller upphäva salskyddsområden. Pm 2025-06-11. (Dnr NV-25-030883).

¹⁰⁴ FIFS 2004:36. *Fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.* <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/foreskrifter/register-fiskereglering/fiske-i-skagerrak-kattegatt-och-ostersjon-fifs-200436.html> (Hämtad 2025-10-14).

¹⁰⁵ Svenska fiskeregler. <https://www.svenskafiskeregler.se/> (hämtad 2025-10-01).

¹⁰⁶ Havs- och vattenmyndigheten. *Vägledning: Reglering av fiske i marina skyddade områden.* (2013). <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2013-10-14-vagledning---reglering-av-fiske-i-marina-skyddade-omraden.html>. (Hämtad 2025-10-01).

Mängden fredningsområden för fisk har ökat markant under de senaste 20 åren (se figur 6). Till en början var fokus främst på skydd av lekområden av vandrade laxfiskar men på senare år har även skydd av lekområden för kustpopulationer av gädda, abborre och gös ökat.



Figur 6: Figuren visar utvecklingen av fredningsområden för fisk sedan 2004 fram tills idag.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att denna ökning av antal fredningsområden speglar ett ökat behov att skydda hotade fiskbestånd.

6. Konsekvensbedömning av förslag

I det här kapitlet redovisas de bedömda konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag som lämnas i kapitel 2 och 3. Redovisningen följer kraven i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

6.1 Aktuellt problem

Kustbestånd av stora rovfiskar har minskat på många ställen längs Sveriges kust och bedöms idag vara hotade (se avsnitt 5.1.2). Skälen till detta varierar mellan olika arter. Det kan bero på flera olika faktorer, exempelvis överfiske, vattenkraftreglering, övergödning, förändrat klimat och predation (se avsnitt 5.2.2 och 5.3.3). Huvudskälen för dessa nedgångar bedöms inte bero på predatorer men däremot finns tecken på att predation från säl och skarv kan förhindra återhämtning av känsliga fiskbestånd.

Effekterna av minskade kustfiskbestånd är både sociala, ekonomiska och ekologiska. I syfte att stödja kustfiskbestånden genomförs olika åtgärder. Ett exempel på sådana åtgärder är fredning av fiskbestånd inom angivna områden och tidsperioder då varken yrkes- eller sportfiske tillåts (se avsnitt 5.5).

Minskade kustfiskbestånd berör ett flertal aktörer. Yrkes- och fritidsfiskare påverkas direkt genom försämrade fångstmöjligheter och minskade inkomster, medan kustkommuner kan påverkas indirekt genom minskad fisketurism och lokalt näringsliv. Myndigheter som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna har ett gemensamt ansvar för att balansera mål om bevarande av arter och fiskbestånd mot ett hållbart brukande av resurserna säl, skarv och fisk.

Forskare har under arbetet framhållit vikten av att åtgärder grundas på vetenskapliga underlag och att ekosystemets helhet beaktas. EU-direktiven och HELCOMs rekommendation påverkar ramarna för vilka åtgärder som kan vidtas, särskilt i fråga om skyddade arter som säl och storskarv.

Sammanvägningen av de olika intressena är avgörande för att föreslagna åtgärder ska bli både verkningsfulla och socialt accepterade. Hur dessa sammanvägningar har gjorts framgår av förslagets motivering samt konsekvensbeskrivning (se kapitel 3).

Trots genomförda åtgärder i syfte att freda fiskbestånd finns exempel på att kustfiskbeståndens återhämtning uteblir.¹⁰⁷ Naturvårdsverket har därför fått i uppdrag att, i syfte att påskynda återhämtningen av känsliga fiskebestånd, lämna förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och

¹⁰⁷ Uppdrag till Naturvårdsverket, Sveriges lantbruksuniversitet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet. (LI2024/01995, LI2025/00281).

effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna. Genom att begränsa dessa populationer antas sannolikheten för att känsliga fiskbestånd kan återhämta sig öka.

Som framgår av avsnitt 5.1.1 i denna skrivelse är begreppet ”känsliga fiskbestånd” inte definierat i fiskelagstiftningen och inte heller i uppdraget. Naturvårdsverket har tillsammans med Formas tolkat begreppet känsliga fiskbestånd som bestånd där det finns en risk för beståndets långsiktiga överlevnad.

6.2 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas – Nollalternativ

Om inga av de föreslagna åtgärderna i denna skrivelse genomförs kommer med stor sannolikhet gråsäl, vikare och storskarv att öka längs kusterna trots att viss jakt genomförs på såväl de tre sälarterna som storskarv. Vilka populationstätheter nuvarande jakttryck kommer medföra har inte varit möjligt att beräkna. Naturvårdsverket bedömer dock att populationerna fortsatt kommer öka tills de närmar sig sin ekologiska bärkraft. Östersjöns ekologiska bärkraft för gråsäl har beräknats till 88 000 – 100 000 individer och för vikare minst 190 000–220 000¹⁰⁸. För knobbsäl är prognosen mer osäker då den arten kan ha nått sin ekologiska bärförmåga. Naturvårdsverket känner inte till någon motsvarande beräkning för ekologisk bärkraft för storskarv. Vad gäller storskarv bedömer Naturvårdsverket att den även kan öka i antal inåt landet och inkludera sjöar vid födosök.

Ett ökat antal individer av dessa predatorer riskerar leda till att återhämtningen av kustfiskebestånd försvåras eller fördröjs. En förhindrad återhämtning av dessa bestånd kan även medföra negativa ekonomiska konsekvenser för företag som nyttjar de ekosystemtjänster som tillhandahålls av goda fiskbestånd, exempelvis yrkesfiskare och sportfiskeguider.

Vidare bedömer regeringen att möjligheterna att integrera förvaltningen av predatorer i havsmiljöarbetet i nuläget inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning. Som skäl till detta regeringsuppdrag framgår bland annat att det vid en sammantagen bedömning finns ett behov av att vidta ett flertal insatser som kan bidra till fiskbeståndens återhämtning.¹⁰⁹

6.3 Alternativ för att uppnå förändring

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Naturvårdsverket, i syfte att påskynda återhämtningen av känsliga fiskbestånd och med beaktande av befintlig kunskap, lämna förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna. Åtgärderna och metoderna ska vara effektiva för populationsbegränsning såväl lokalt som regionalt, samt i de fall där dessa

¹⁰⁸ K C. Harding., and T J. Härkönen. Development in the Baltic Grey Seal (*Halichoerus Grypus*) and Ringed Seal (*Phoca hispida*) Populations during the 20th Century. *Ambio* 28, no. 7 (1999): 619–27. <http://www.jstor.org/stable/4314968>. (Hämtad 2025-10-26).

¹⁰⁹ Uppdrag till Naturvårdsverket, Sveriges lantbruksuniversitet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet. (LI2024/01995, LI2025/00281).

predatorer utgör en allvarlig påverkan på fortlevnaden av känsliga fiskbestånd jämfört med andra reglerbara påverkansfaktorer. Naturvårdsverkets förslag ska samtidigt säkerställa bibehållen gynnsam bevarandestatus för populationerna av gråsäl, knubbsäl och vikare i Östersjön.¹¹⁰

Utifrån ovanstående har Naturvårdsverket fokuserat på förslag som bedöms ha störst effekt för att påskynda återhämtningen av känsliga fiskbestånd genom att begränsa predatorer (se avsnitt 1.2.2). Under arbetets gång har avstämningar skett med berörda aktörer, så som länsstyrelser, forskare, jägare och representanter för bevarande av fiskbestånd (se avsnitt 1.2.1). Inga andra alternativ som bedömts lika relevanta eller effektiva med avseende på måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och genomförbarhet har identifierats.

6.4 Alternativ som bedöms lämpligast

De alternativ som övervägs, motivering och konsekvensbedömning för dessa förslag finns beskrivet i avsnitt 3.1.1 – 3.2.3. I resterande kapitel redovisas Naturvårdsverkets sammantagna bedömningar.

6.5 Konsekvenser för offentlig sektor

Förslagen syftar till att effektivisera administrationen av förvaltningen av de tre sälarterna och storskarv och samtidigt säkerställa att förvaltningen av dessa arter sker på ett likande sätt som annat vilt. Samtidigt ska förslagen möjliggöra att begränsa populationerna av de tre sälarterna och storskarv där det finns behov för detta. Naturvårdsverket bedömer vidare att förslagen på sikt kommer att underlätta de nationella förvaltningsmålen utan att mer än nödvändiga kostnader uppstår.

6.5.1 Konsekvenser för nationella myndigheter

Om förslagen avseende säl genomförs bedöms arbetet till viss del omfördelas mellan de idag berörda myndigheterna där arbetsmängden för länsstyrelserna bedöms öka medan den med tiden kan minska hos Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Samtidigt kommer den totala arbetsmängden troligen att öka under själva genomförandefasen då de nationella myndigheterna kommer behöva stå för vägledning samtidigt som länsstyrelserna utvecklar och säkerställer kompetens i dessa frågor. Hur stora kostnader som kan uppstå genom detta förslag är i dagsläget svårt att avgöra, men kommer kunna framgå vid ett eventuellt förslag om regionaliserad förvaltning (se avsnitt 3.1.1).

Genom att effektivisera arbetet med ärendehantering för säljakt, exempelvis genom att en och samma myndighet ges ansvar för att hantera löpande skyddsjaktsansökningar, kan

¹¹⁰ Uppdrag till Naturvårdsverket, Sveriges lantbruksuniversitet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet. (LI2024/01995, LI2025/00281).

tiden för ärendehantering förkortas och resurser användas mer effektivt. En samlad hantering på länsstyrelserna bedöms därmed kunna medföra administrativa besparingar jämfört med en ordning där flera myndigheter behöver involveras i varje enskilt skyddsjaksbeslut.

Förslagen avseende skarv bedöms kunna minska arbetsmängden för länsstyrelser, i synnerhet om föreslagna ändringar av bilaga 4 i jaktförordningen genomförs. Naturvårdsverkets vägledning om oljering samt upphandling av leverantör för riktad skyddsjakt och oljering bedöms också direkt minska länsstyrelsernas arbete vad gäller skarvförvaltningen.

Sammantaget bedöms en tydligare ansvarsfördelning och kortare beslutsvägar bidra till ökad måluppfyllelse genom att åtgärder kan genomföras effektivare och mer samordnat.

6.5.2 Statsfinansiella konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att förslaget om att upphandla extern leverantör för riktad skyddsjakt och oljering av skarvägg bör finansieras genom särskilda medel till myndigheten på 2,5 miljoner kronor per år under 5 år (se avsnitt 3.2.3). Medel för att utföra åtgärderna i nästa steg får berörda aktörer själva stå för enligt detta förslag.

En möjlig finansieringsväg för förebyggande åtgärder är viltskadeanslaget (se avsnitt 5.1.3). Utifrån detta bör beaktas att länsstyrelserna i ett nyligen redovisat regeringsuppdrag föreslagit att viltskadeanslaget för förebyggande åtgärder avseende säl och skarv bör höjas från 20 miljoner kronor till 35 miljoner kronor.¹¹¹

6.5.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Naturvårdsverket bedömer att dessa förslag över lag har små konsekvenser för kommuner och regioner. Naturvårdsverket finner att flera kommuner ansökt om att genomföra skyddsjakt på storskarv. Förslaget att upphandla leverantörer som kan genomföra riktad skyddsjakt och oljering kan i sådana fall underlätta för kommuner att genomföra skyddsjakt på ett resurseffektivt sätt genom att använda denna leverantör.

6.6 Konsekvenser för företag, ideella organisationer och andra enskilda

Det förslag med störst bäring för ideella organisationer är upphandlingen av en leverantör för riktad skyddsjakt och oljering av skarvägg. Om detta förslag genomförs öppnas möjligheter för ideella organisationer att arbeta mer aktivt med förvaltningen av storskarv samt kunna få ersättning för detta arbete. Naturvårdsverket bedömer att förslaget potentiellt skulle kunna involvera två till tre jägarorganisationer, 10 till 20 fiskeorganisationer (såväl fiskarföreningar som fiskevårdsområdesföreningar) och två till

¹¹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län. *Rapportering av uppdrag A. Nationella mål, punkt 20 i Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna*. (Dnr 106- 8395-2025).

tre naturintresseföreningar. Hur många medlemmar som kommer engagera sig i detta arbete är beroende av enskildas val och går därför inte att bedöma.

En kontinuitet i jakten på säl och fortsatt ökad jakt på storskarv bedöms även leda till en fortsatt och eventuellt ökad efterfrågan på kurser för att lära sig mer om hur man jagar dessa arter. Där kommer ideella organisationer fortsatt att vara en viktig aktör. Idag ges sådana kurser främst av två jägarorganisationer. Kurserna bör till viss del både kunna generera intäkter till kursutförare samtidigt som de innebär att dessa organisationer ges en aktiv roll i förvaltningen med möjligheter till ökad samverkan mellan myndigheter och organisationer.

De flesta förslagen på åtgärder i denna skrivelse innebär en ökad tillgång på jakt för den enskilde jägaren, såväl på säl som storskarv. Därmed ges möjligheter för fler att nyttja dessa viltarter som resurs i form av exempelvis kött, skinn och jaktupplevelser om åtgärderna genomförs. Hur många som omfattas av dessa förändringar beror på enskilda individers val och är inte möjligt att uppskatta. Å andra sidan kan enskilda med andra intressen uppfatta förslagen som negativa genom minskade populationer, exempelvis fågelskådare och andra naturintresserade. Naturvårdsverket bedömer dock att populationerna inte kommer att minska i sådan omfattning att skarv- och sälskådning inte skulle kunna utföras trots en begränsning av populationerna.

6.7 Övriga konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att en regionaliserad förvaltning av säl och underlättande av skyddsjakt på storskarv kan ha positiva konsekvenser för social och ekonomisk hållbarhet i Sveriges kustområden. Genom dessa åtgärder blir förvaltningen av toppredatorer en naturlig del av den övergripande förvaltningen av många kustbors livsmiljö och de näringar som de lever av. De föreslagna ändringarna bör kunna underlätta en förvaltning med en ekosystemansats och med ett ökat lokalt inflytande över beslut.

6.8 Åtgärder som vidtagits för att minska förslagens kostnader eller begränsningar

Vid utformningen av förslagen och inom ramarna för befintligt uppdrag, har Naturvårdsverket även beaktat behovet av att minimera negativa konsekvenser för enskilda, företag och andra berörda aktörer. Detta har bland annat gjorts genom att diskutera förslagen tillsammans med berörda aktörer under arbetet. Förslagen har därmed utformats med hänsyn till att begränsa potentiellt negativa effekter av en utökad jakt, exempelvis för att kostnaderna inte ska öka för de som utför jakten, gynna enskilda företag och fiskpopulationer. Däremot har inga särskilda åtgärder vidtagits för att minska förslagens kostnader. Naturvårdsverket bedömer att kostnaderna för majoriteten av förslagen ryms inom berörda myndigheters budgetar, förutsatt att medel till viltförvaltning inte minskas i framtiden.

Vad gäller förslag att upphandla leverantörer bedöms den uppskattade kostnaden på 2,5 miljoner kronor per år i fem år vara en miniminivå för att utveckla en sådan tjänst. Ett mindre belopp riskerar medföra att ingen leverantör lämnar anbud på en sådan tjänst.

6.9 Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket bedömer att förslagen kan träda i kraft den 1 juli 2027. Datumet är lämpligt då det sammanfaller med början på det nya jaktåret. Genom att välja år 2027 ges även möjlighet att anpassa bestämmelserna efter jaktlagstiftningsutredningens redovisning och ta fram en vägledning. Undantaget är Naturvårdsverkets förslag om utökade jakttider för storskarv enligt alternativ 2, som bör träda i kraft i samband med Naturvårdsverkets övriga förslag om nya jakttider för att säkerställa samordning i förvaltningen, ifall att regeringen väljer detta alternativ.

Naturvårdsverket bedömer att det främst är tre förslag på åtgärder som skulle kräva särskilda informationsinsatser ifall de genomförs.

- 1) Om möjligheten till delegering av skyddsjakt på säl genomförs (avsnitt 3.1.2) behöver särskilda informationsinsatser göras så att berörda intressenter får information om detta. De intressenter som främst påverkas är yrkesfiskare, men även sportfiskare och jägare. Naturvårdsverket bedömer att sådana informationsinsatser går att genomföra genom myndighetens hemsida samt riktade öppna webbmöten. Det bör även finnas goda möjligheter att ta hjälp av befintliga intresseorganisationer som idag företräder dessa grupper för att nå ut med information om att skyddsjakt ska ansökas hos länsstyrelsen i stället för Naturvårdsverket i de fall delegering genomförs.
- 2) Ifall alternativ 2 avseende ökad möjlighet till jakt på storskarv genomförs (avsnitt 3.2.1) behöver informationsinsatser, inklusive övriga förändringar av jakttider, riktas till länsstyrelser och berörda intresseorganisationer. Naturvårdsverket bedömer att det även i detta fall är möjligt att genomföra dessa genom myndighetens hemsida. Vidare bedöms en sådan förändring även att spridas via intresseorganisationernas egna kanaler.
- 3) Om möjligheten ges att upphandla leverantör av organiserad skyddsjakt och oljering av storskarvsägg (avsnitt 3.2.3), kommer det att annonseras via det upphandlingssystem som Naturvårdsverket använder. Då upphandling är klar kommer Naturvårdsverket även behöva sprida information om att sådan leverantör finns, särskilt till länsstyrelser då avsikten är att de ska kunna avropa denna tjänst. Sådan information kommer kunna ges via hemsida och digitala möten.

6.10 Förslagens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Det förslag som berörs av Sveriges skyldigheter som följer av anslutning till Europeiska unionen är en utökad möjlighet till skyddsjakt på enskilda initiativ enligt bilaga 4 i

jaktförordningen. En konsekvensbedömning av detta görs under i avsnitt 3.2.1 i denna skrivelse.

6.11 Utvärdering av förslag

Naturvårdsverket ser goda möjligheter att fortlöpande följa upp effekter och konsekvenser av de föreslagna åtgärderna. Genom rapporterad sälavskjutning finns möjlighet att följa utvecklingen av hur många som jagar säl samt var, när och hur många sälar som skjuts. Denna information kopplad till återkommande provfisken kan komma att göra det möjligt att följa effekter på fiskbestånden av en minskning av sälpopulationerna ifall förändringen av sälpopulationernas storlek är tillräckligt omfattande.

På motsvarande sätt är det möjligt att följa konsekvenser av genomförda åtgärder avseende storskarv. Naturvårdsverket har för avsikt att årligen följa upp länsstyrelsens skyddsjaktsbeslut på motsvarande sätt som gjorts inom ramen för detta uppdrag (se avsnitt 5.3.5). Därmed ges möjligheter att kvalitativt och kvantitativt följa utvecklingen av skyddsjaktsbeslut som en effekt av genomförda åtgärder. Så länge rapporteringen av skyddsjakt enligt bilaga 4 i jaktförordningen är frivillig, kommer det dock inte gå att utvärdera skyddsjakt på enskilda initiativ på motsvarande sätt som kan göras utifrån länsstyrelsens beslut om skyddsjakt. Rapportering av fällda storskarvar tillsammans med provfisken kan komma att ge möjlighet att fortlöpande följa utvecklingen av det totala jaktuttaget och vilka effekter det kan ha på fiskpopulationerna.

Samtidigt bör det beaktas att det finns många olika faktorer som kan påverka fiskpopulationerna och att det därför är svårt att avgöra om en viss åtgärd haft någon effekt enbart genom att titta på korrelationer mellan minskning av respektive predator och dess effekt på olika fiskbestånd. Det är därför positivt att Sveriges lantbruksuniversitet genom detta regeringsuppdrag ska genomföra särskilt designade studier i syfte att undersöka effekten av reducerade predatorpopulationer på fiskbeståndens utveckling. Detta bör kunna medföra en bättre uppföljning och utvärdering av effekterna av förslagen i denna skrivelse.

7. Referenslista

Council of the European Union. Agriculture and Fisheries Council. Public session. 21st October 2024 11:31 <https://video.consilium.europa.eu/event/en/27678>. (Hämtad 2025-10-13).

Council of the European Union. *Need for revised rules to allow for ecosystem-based hunting of cormorants and seals in order to protect sensitive fish stocks - Information from Sweden, supported by Estonia, Finland, and Latvia*. Brussels, 16 October 2024. 14552/24. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14552-2024-INIT/en/pdf>. (Hämtad 2025-10-01).

Ersalman, M., Kunasranta, M., Ahola, M., Carlsson, A M., Persson, S., Bäcklin, B-M., Helle, I., Cervin, L., Vanhatalo, J. Integrated population model reveals human- and environment-driven changes in Baltic ringed seal *Pusa hispida botnica* demography and behavior. *Marine Ecology Progress Series*, 764:213–236. (2025). https://www.int-res.com/articles/meps_oa/m764p213.pdf. (Hämtad 2025-10-01).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter.

FAO. *Proceedings of the conference on management advice to reduce cormorant predation impacts, Brussels, Belgium, 3 June 2025*. EIFAAC Occasional Paper No. 59. Rome. (2025). <https://doi.org/10.4060/cd6718en>. (Hämtad 2025-10-15).

FIFS 2004:36. *Fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön*. <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/foreskrifter/register-fiskereglering/fiske-i-skagerrak-kattegatt-och-ostersjon-fifs-200436.html>. (Hämtad 2025-10-14).

Great cormorant – Applying derogations under Article 9 of the Birds directive 20009/147/EC.

Hansson, S., Bergström, U., Bonsdorff, E., Härkönen, T., Jepsen, N., Kautsky, L., Lundström, K., Lunneryd, S-G., Ovegård, M., Salmi, J., Sendek, D., Vetemaa, M. Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds, *ICES Journal of Marine Science*, Volume 75, Issue 3, May-June 2018, Pages 999–1008- (2018). <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx207>. (Hämtad 2025-10-15).

Harding, Karin C., and Tero J. Härkönen. Development in the Baltic Grey Seal (*Halichoerus Grypus*) and Ringed Seal (*Phoca Hispida*) Populations during the 20th

Century. *Ambio* 28, no. 7 (1999): 619–27. <http://www.jstor.org/stable/4314968>. (Hämtad 2025-10-25).

Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för knubbsäl (Phoca vitulina) i Kattegatt och Skagerrak*. (2012). havochvatten.se/download/18.576c1bad139e467697d80006104/1709026101879/regering-supdrag-forvaltningsplan-knubbsal.pdf. (Hämtad 2025-10-01).

Havs- och vattenmyndigheten. *Vägledning: Reglering av fiske i marina skyddade områden*. (2013). <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2013-10-14-vagledning---reglering-av-fiske-i-marina-skyddade-omraden.html>. (Hämtad 2025-10-01).

Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för gråsäl (Halichoerus grypus) i Östersjön. Reviderad 2019*. (2019). <https://www.havochvatten.se/download/18.634a809a16ec3bc3b787481/1575273640442/ru-reviderad-forvaltningsplan-for-grasal-i-ostersjon-2019.pdf>. (Hämtad 2025-10-01).

Havs- och vattenmyndigheten. *Förebyggande åtgärder viltskadeanslaget (1:7) – uppföljning åren 2022–2023*. (2024). <https://www.havochvatten.se/download/18.1f3eeb3f191c9d6e95baa756/1726564639482/f-orebyg-orebyg.pdf>. (Hämtad 2025-10-01).

Havs- och vattenmyndigheten. *Så förvaltas fiskeresursen 2020*. (2020). <https://www.havochvatten.se/download/18.473751eb16fd38f6a80a4596/1581590980188/rapport-2020-10-sa-forvaltas-fiskeresursen-2020.pdf> (Hämtad 2025-10-14).

Havs- och vattenmyndigheten. *Uppdrag om Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning*. (Dnr 2025–000001). (2025). <https://www.havochvatten.se/download/18.490866ab1995d917e0d7be9a/1758869184508/Redovisning%20av%20regeringsuppdrag%20f%C3%B6rvaltningsformer%20f%C3%B6r%20ett%20mer%20intressentdrivet%20f%C3%A5tg%C3%A4rdsarbete.pdf>. (Hämtad 2025-10-15).

Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell förvaltningsplan för ål (2025–2030). Redovisning av regeringsuppdraget Förvaltning av europeisk ål (HaV 2024–000001)*. <https://www.havochvatten.se/download/18.490866ab1995d917e0ddeb5/1759390060110/ru-2024-1-uppdaterad-alforvaltningsplan.pdf>. (Hämtad 2025-10-30).

Havs- och vattenmyndigheten. *Sälarnas roll i ekosystemet och dess betydelse för en ekosystembaserad förvaltning. Komplettering av tidigare redovisat regeringsuppdrag*. (2025). <https://www.havochvatten.se/download/18.2d782d4199aa7c64053cdf1/1759839492117/rappoort-2025-16-komplettering-av-tidigare-rapport-2025-2.pdf>. (Hämtad 2025-10-01).

Havs- och vattenmyndigheten. *Sälpopulationernas tillväxt och utbredning samt effekterna av sälskador i fisket och sälarnas roll i ekosystemet. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. (2025).

<https://www.havochvatten.se/download/18.6ab16f9919457c08995bc8f9/1737630880438/Rapport-RU-Sal-populationer-salskador-roll-i-ekosystemet.pdf>. (Hämtad 2025-10-01).

HELCOM recommendation 27-28/2 conservation of seals in the Baltic Sea area.

HELCOM. *Status of coastal fish communities in the Baltic Sea 2016-2020 - the fourth thematic assessment. Baltic Sea Environment Proceedings n°199*. (2024).
<https://helcom.fi/wp-content/uploads/2024/10/Status-of-coastal-fish-communities.pdf>. (Hämtad 2025-10-14).

HELCOM. *Population trends and abundance of seals – Ringed seals*. (2023).
https://indicators.helcom.fi/wp-content/uploads/2023/04/Population-trends-and-abundance-of-seals-Ringed-seals_Final_April_2023-1.pdf. (Hämtad 2025-10-01).

HVMFS 2012:18. *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön*.

Jepsen, N., Flávio, H., Koed, A. The impact of Cormorant predation on Atlantic salmon and Sea trout smolt survival. *Fish Manag Ecol*. 2019;26:183–186. (2018).
<https://doi.org/10.1111/fme.12329>. (Hämtad 2025-10-15).

Jmf Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13923–18, 14316–18.

Jordbruksverket. *Hållbart fiske*. <https://jordbruksverket.se/stod/fiske-och-vattenbruk/hallbart-fiske>. (Hämtad 2025-10-14).

Källo, K., Birnie-Gauvin, K., Jepsen, N, Aarestrup, K. Great cormorant (*Phalacrocorax carbo sinensis*) predation on adult anadromous brown trout (*Salmo trutta*). *Ecol Freshw Fish*. 2023;32:488–495. (2023). <https://doi.org/10.1111/eff.12701>. (Hämtad 2025-10-15).

Lundström, K. Rikstäckande inventering av häckande storskarv (*Phalacrocorax carbo*) i Sverige 2023. *Aqua notes* 2024:7. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet. (2024)
<https://doi.org/10.54612/a.6tcqoqona2>. (Hämtad 2025-10-15).

Lundström, K., Hammar Perry, D., Thor, P., Ovegård, M., Karlsson, M., Mion, M. Sälars roller i ekosystem och påverkan på fisk. *Aqua notes* 2025:2. Lysekil: Institutionen för akvatiska resurser. (2025). <https://doi.org/10.54612/a.5udj66v2pk>. (Hämtad 2025-10-01).

Lundström, K., Mion, M., Ovegård, M., Karlsson, M., Gandolfo, F.L., Wennhage, H. (2025). Storskarv i Sverige – predations- och födosöksstudier. *Aqua notes* 2025:5. Lysekil: Institutionen för akvatiska resurser. <https://doi.org/10.54612/a.2kik7pfeav>. (Hämtad 2025-10-15).

Länsstyrelsen i Stockholms län. *Rapportering av uppdrag A. Nationella mål, punkt 20 i Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna*. (Dnr 106- 8395-2025). (2025).

Naturvårdsverket. Redovisning av regeringsuppdrag om licensjakt på säl. (Dnr NV-00327-13). (2013).

Naturvårdsverket. *Dispenser och tillstånd. Processbeskrivning bildande av naturreservat. Vägledning*. (2015).

<https://www.naturvardsverket.se/4ac642/globalassets/vagledning/skyddad-natur/naturreservat/processen/dokument/hantering-dispenser-tillstand.pdf> (Hämtad 2025-09-01).

Naturvårdsverket. *Redovisning av regeringsuppdrag om jakt på allmänt vatten*. (Dnr NV-00115-16). (2016).

Naturvårdsverket. *Redovisning av regeringsuppdrag om jakt i Sveriges ekonomiska zon*. (Dnr NV-08969-16). (2017).

Naturvårdsverket. Beslut om skyddsjakt på knubbsäl 2021. (Dnr NV-08763-20).

Naturvårdsverket. Beslut om skyddsjakt på vikare 2021. (Dnr NV-08764-20).

Naturvårdsverket. *Strategi för svensk viltförvaltning 2022–2029*. (2022).
<https://www.naturvardsverket.se/4ac804/globalassets/media/publikationer-pdf/8800/978-91-620-8889-7.pdf>. (Hämtad 2025-10-14).

Naturvårdsverket. Inköp av konsultstöd till rovdjursinventering (Dnr NV-02288-23) och Inköp av ramavtal för utrotnings- och hanteringsåtgärder av invasiva djurarter (Dnr NV-08430-22).

Naturvårdsverket. *Delredovisning av regeringsuppdrag om storskarv*. (2023).
<https://www.naturvardsverket.se/4ade7d/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/skrivelse---delredovisning-av-regeringsuppdrag-om-storskarv.pdf>. (Hämtad 2025-10-15).

Naturvårdsverket. *Nationell förvaltningsplan för storskarv*. (2023).
<https://www.naturvardsverket.se/4ade7d/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/nationell-forvaltningsplan-for-storskarv-2023.pdf>. (Hämtad 2025-09-01).

Naturvårdsverket. *Hantering av gällande beslut. Processbeskrivning bildande av naturreservat. Vägledning*. (2023).
<https://www.naturvardsverket.se/4acea0/globalassets/vagledning/skyddad-natur/naturreservat/processen/dokument/hantering-gallande-beslut-2023.pdf> (Hämtad 2025-09-01).

Naturvårdsverket. *Vägledning Djur- och växtskyddsområden*. (2025).
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/djur--och-vaxtskyddsomraden/> (Hämtad 2025-06-12).

Naturvårdsverket. *För en ekosystembaserad akvatisk förvaltning*.
<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/natur/for-en-ekosystembaserad-akvatisk-forvaltning/> (Hämtad 2025-10-13).

Naturvårdsverket. Rapportering enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 2025. (Dnr NV-03729-21).

Naturvårdsverket. *Jakt kan i vissa fall behöva dispens från artskyddsreglerna. Vägledning om det finns i Naturvårdsverkets Artskyddshandbok och vägledning om artskydd*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/arter-och-artskydd/artskyddshandboken-och-vagledning-om-artskydd/> (Hämtad 2025-10-01).

Naturvårdsverket. Förutsättningar för att försvaga eller upphäva salskyddsområden. Pm 2025-06-11. (Dnr NV-25-030883).

Naturvårdsverket. Svar ang. Trade in seal products – Fitness check of EU rules (Dnr NV-05704-24).

Note 12831/25, inför Jordbruks- och fiskerådets möte 22–23 september 2025.

Olin, A.B., Bergström, U., Bodin, Ö., Sundblad, G., Klemens Eriksson, B., Erlandsson, M., Fredriksson, R., Eklöf, J.S. Predation and spatial connectivity interact to shape ecosystem resilience to an ongoing regime shift. *Nat Commun* 15, 1304 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41467-024-45713-1>. (Hämtad 2025-10-15).

Ovegård, M K., Jepsen, N., Bergenius Nord, M., Petersson, E. Cormorant predation effects on fish populations: A global meta-analysis. *Fish and Fisheries*. 2021;22:605–622. (2021). <https://doi.org/10.1111/faf.12540>. (Hämtad 2025-10-15).

Parliament Representation of Sweden to the European Union, Brussels. Joint letter on trade in seal products. 2025-05-14.

Personlig kommunikation Jonsson, D, Andersson, H C och Larson, F.

Proposition 2023/24:156. Ett levande hav - ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna Fi2025/00265.

Regeringsbeslut 24 2008-10-09. *Uppdrag att redovisa en modell för ett utökat regionalt ansvar för rovdjuren m.m.* M2008/394/Na, M2008/3577/Na, M2008/3588/Na, M2008/3731/Na.

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

SFS 1987:259. *Jaktlag*.

SFS 1987:905. *Jaktförordning*.

SFS 1998:808. *Miljöbalk*.

SFS 1998:1252. *Om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.*

SFS 1987:938. *Nationalparksförordning*.

SFS 2007:845. *Artskyddsförordning*.

SFS 2010:1341. *Havsmiljöförordning*.

SFS 2011 1070. *Lag om handel med sälprodukter.*

SLU Fiskbarometern. *Tillstånd och trender för fisk- och skaldjursbestånd i Sveriges hav, kustområden och sjöar.* <https://fiskbarometern.se/>. (Hämtad 2025-10-14).

SLU Fiskbarometern. *Ål (Anguilla anguilla) 2024.* <https://fiskbarometern.se/rapport/2024/species/%C3%85l>. (Hämtad 2025-10-14).

SLU Fiskbarometern. *Torsk (Gadus morhua) 2024.* <https://fiskbarometern.se/rapport/2024/species/Torsk>. (Hämtad 2025-10-14).

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU. *Aqua notes 2025:8 Indikatorrapportering för "Hållbart nyttjande av fisk- och skaldjursbestånd i kust och hav" – bedömningsåret 2024.* <https://pub.epsilon.slu.se/36757/1/larsson-f-et-al-20250318.pdf>. (Hämtad 2025-10-14).

Statens fastighetsverk. *Jakt längs med södra Sveriges kust.* <https://www.sfv.se/uppdraget/skog-och-mark/jaktmarker/jakt-langs-med-sodra-sveriges-kust>. (Hämtad 2025-10-13).

Sveriges organiserade fiskeguider. *Ansökan om bidrag till skyddsjakt på skarv.* (2022). <https://www.sofguiderna.se/news/ansokan-om-bidrag-till-skyddsjakt-pa-skarv?tm=>. (Hämtad 2025-10-11).

Sveriges organiserade fiskeguider. *Utbetalning av Skottpeng för skarvförvaltning pausas tills vidare.* (2023). <https://www.sofguiderna.se/news/utbetalning-av-skottpeng-for-skarvförvaltning?tm=>. (Hämtad 2025-10-11).

Svensk jakt. *Alla jaktmöjligheter försvinner – Försvaret tar över kronoholmarna på västkusten.* (2025). <https://svenskjakt.se/start/nyhet/alla-jaktmöjligheter-forsvinner-forsvaret-tar-over-kronoholmarna-pa-vastkusten/>. (Hämtad 2025-04-16).

Svensk jakt. *Skarvjakten ska öka genom avtal med kommunen.* (2025). <https://svenskjakt.se/start/nyhet/skarvjakten-ska-oka-genom-avtal-med-kommunen/>. (Hämtad 2025-09-15).

Svenska fiskeregler. <https://www.svenskafiskeregler.se/>. (hämtad 2025-10-01).

SOU 2025:32 Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. Delbetänkande av Jaktlagstiftningsutredningen.

Säterberg, T., Jacobson, P., Ovegård, M., Rask, J., Östergren, J., Jepsen, N., Florin, A-B. Species- and origin-specific susceptibility to bird predation among juvenile salmonids. *Ecosphere*. 2023;14:e4724. (2023). <https://doi.org/10.1002/ecs2.4724>. (Hämtad 2025-10-15).

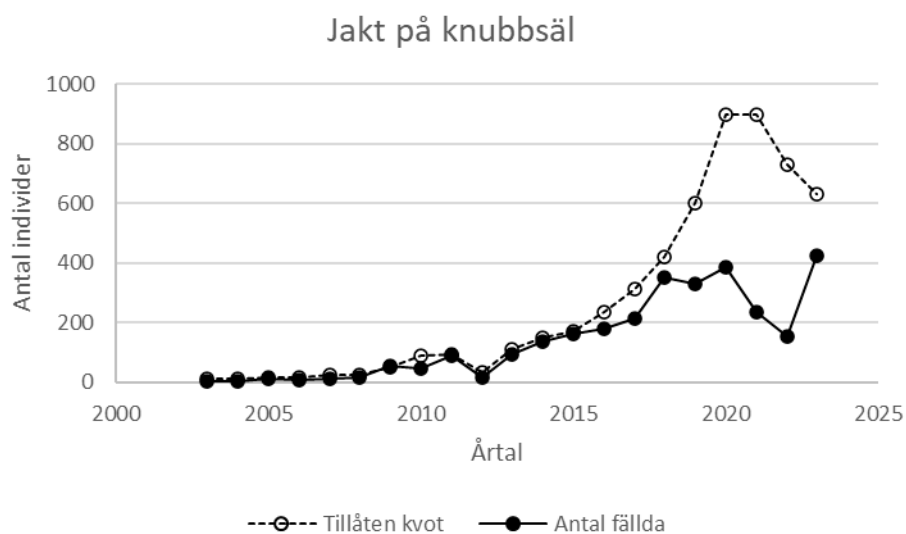
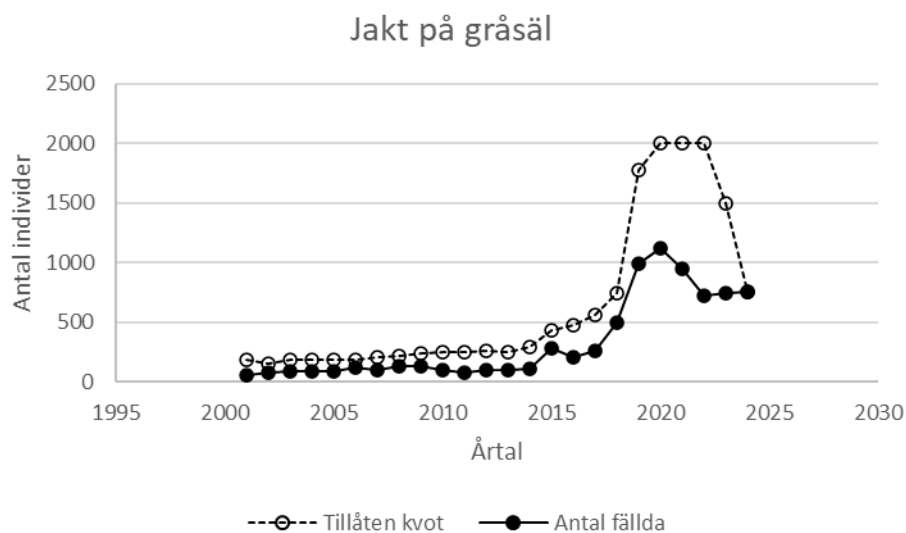
Uppdrag till Naturvårdsverket, Sveriges lantbruksuniversitet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet. (LI2024/01995, LI2025/00281).

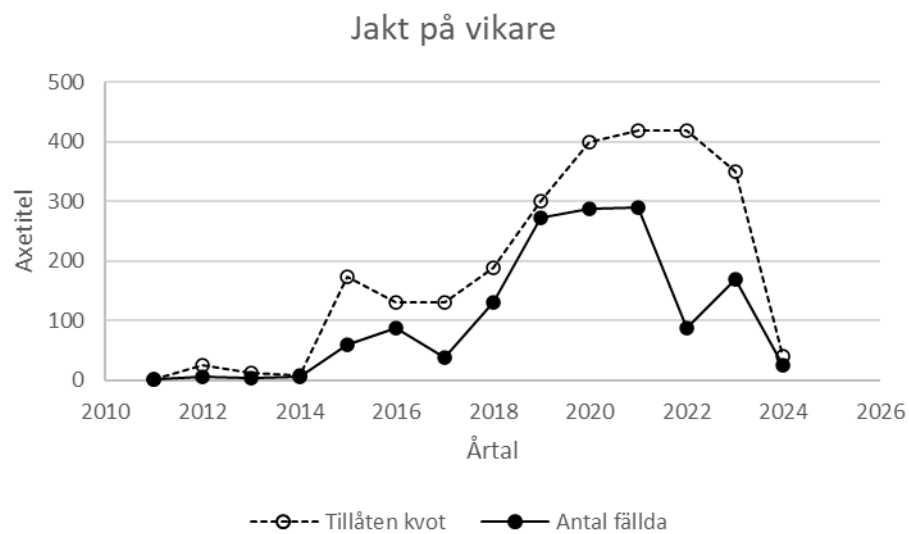
Viltinfo.fi. *Säljakt*. <https://www.riistainfo.fi/sv/ny-jagare/finlandsk-jakt/aktiva-jaktmetoder-utan-hund/saljakt/>. (Hämtad 2025-10-01).

Yle. *Döda sälar växande problem i den österbottniska skärgården: "Ingen vill handskas med det här"*. <https://yle.fi/a/7-10082083>. (Hämtad 2025-10-05).

Bilaga 1 Beslutade jaktkvoter och avskjutning för respektive år och sälart

Nedan presenteras grafer som visar tilldelad jaktkvot och antal fällda sälar för de tre sälarterna.







SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

PM
2025-06-11

Ola Larsson
Tel: +46 10 698 17 08
ola.larsson
@naturvardsverket.se

Ärendenummer
NV-25-030883

Förutsättningar för att försvaga eller upphäva salskyddsområden

Bakgrund

Naturvårdsverket fick i februari 2025 tillsammans med SLU och Formas i uppdrag att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet.¹ I uppdraget anges att:

” Naturvårdsverket ska, i syfte att påskynda återhämtningen av känsliga fiskbestånd och med beaktande av befintlig kunskap, lämna förslag på åtgärder och metoder som på ett resurseffektivt sätt kan vara verkningsfulla för att snabbt och effektivt begränsa säl- och skarvpopulationerna. Åtgärderna och metoderna ska vara effektiva för populationsbegränsning såväl lokalt som regionalt, samt i de fall där dessa predatorer utgör en allvarlig påverkan på fortlevnaden av känsliga fiskbestånd jämfört med andra reglerbara påverkansfaktorer. Naturvårdsverkets förslag ska samtidigt säkerställa bibehållen gynnsam bevarandestatus för populationerna av gråsäl, knubbsäl och vikare i Östersjön.

Naturvårdsverket ska vidare redogöra för vilka insatser myndigheten har vidtagit för att ge länsstyrelserna vägledning om hur god tillgång till klippor och skär för jakt kan tillgodoses i områden där sälar uppehåller sig. Länsstyrelserna i Gävleborgs, Södermanlands, Skåne och Västra Götalands län har i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2025 getts i uppdrag att utföra en översyn av salskyddsområden som inte längre är nödvändiga för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för säl (Fi2025/00265). Naturvårdsverkets vägledning ska vara relevant för länsstyrelsernas arbete med det uppdraget.

Naturvårdsverket ska lämna nödvändiga författningsförslag.”

Salskyddsområden

Med salskyddsområden avses områden där sälar skyddas från störningar genom tillträdesförbud och ibland även jaktförbud. Sådana salskyddsområden beslutas genom:

¹ Regeringen. Uppdrag till Naturvårdsverket, Sveriges lantbruksuniversitet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad att bättre integrera förvaltning av predatorerna säl och skarv i havsmiljöarbetet. LI2024/01995 och LI2025/0028. 2025-02-06.

- Beslut om djurskyddsområden med stöd av 7 kap. 12 § miljöbalken eller (tidigare) 14 b § naturvårdslagen.
- Beslut om föreskrifter för naturreservat eller nationalpark.

Denna pm är en del i Naturvårdsverkets vägledning till länsstyrelserna i Gävleborgs, Södermanlands, Skåne och Västra Götalands län och redogör kortfattat för de juridiska förutsättningarna för att försvaga skyddet av eller helt upphäva salskyddsområden.

Förutsättningar för att försvaga eller upphäva salskyddsområden

Djurskyddsområden

Det finns inte några kvalifikationskrav (till exempel krav på särskilda eller synnerliga skäl) för att en beslutsmyndighet ska kunna upphäva bestämmelser om djur- eller växtskyddsområden. Ett beslut om upphävande får dock inte ske godtyckligt utan behöver följa 37 § förvaltningslagen (2017:900) som anger att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Naturreservat eller nationalpark

Tillträdes- eller uppehållsförbud

Tillträdes- eller uppehållsförbud kan vara en del av ett naturreservats eller en nationalparks föreskrifter. I så fall rör det sig om ordningsföreskrifter som beslutas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken ("C-föreskrifter"). Ordningsföreskrifterna kan bland annat reglera sådant som annars kan vara tillåtet enligt allemansrätten. Liksom för föreskrifter för djur- eller växtskyddsområden enligt 7 kap. 12 § miljöbalken finns det inte några kvalifikationskrav (till exempel krav på särskilda eller synnerliga skäl) för att en beslutsmyndighet ska kunna upphäva ordningsföreskrifter. Ett beslut om upphävande får dock inte ske godtyckligt utan behöver följa 37 § förvaltningslagen som anger att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Förbud mot jakt

Förbud mot jakt kan vara en del av ett naturreservats eller en nationalparks föreskrifter. Föreskrifter som inskränker jakt är inskränkningar i rätten att använda mark- eller vattenområden som beslutas med stöd av 7 kap. 5 § andra stycket miljöbalken ("A-föreskrifter"). Miljöbalken medger endast att föreskrifter som är inskränkningar i rätten att använda mark- eller vattenområden upphävs om det finns synnerliga skäl för ett sådant beslut om upphävande, vilket följer av 7 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Synnerliga skäl är en mycket hög kravnivå i svensk rätt. Observera att 7 kap. 7 § fjärde stycket miljöbalken anger att beslut om upphävande av bl.a. föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 5 § endast får ske om intrånget kompenseras i skälig utsträckning.

Det är möjligt att införa undantag från ett jaktförbud i ett naturreservats eller en nationalparks föreskrifter. Ett sådant undantag skulle till exempel kunna gälla jakt på en viss art eller artgrupp. Även ett begränsat undantag är en form av upphävande av föreskrifterna som kräver synnerliga skäl.

Natura 2000

Om störningar på en art riskerar att förhindra att bevarandemålen för ett Natura 2000-område nås kan de aktuella störningarna behöva regleras – till exempel genom att införa djurskyddsområden.² Bedömningen av om störningar på en art behöver begränsas i och i anslutning till Natura 2000-områden bör ske i samband med bevarandeplansarbetet, inklusive utpekandet av nödvändiga bevarandeåtgärder. Om bevarandeplanen anger att störningar från människor behöver regleras som en del av nödvändiga bevarandeåtgärder bör denna reglering i första hand ske genom föreskrifter för ett djurskyddsområde, ett naturreservat eller en nationalpark. Notera att det är störningens påverkan på möjligheten att bevara arten i Natura 2000-området som är avgörande för behovet av eventuell reglering.

En beslutsmyndighet kan, till exempel på grund av förändringar i en arts förekomst eller på grund av ny kunskap, bedöma att det är aktuellt att försvaga eller ta bort en reglering, till exempel ett djurskyddsområde, i ett Natura 2000-område. I så fall behöver myndigheten analysera om en förändrad reglering riskerar att förhindra att bevarandemålen för Natura 2000-området nås, se 19 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Om en bevarandeplan är inaktuell, till exempel på grund av att den är gammal eller att naturförhållandena har ändrats, bör länsstyrelsen i första hand ta fram en ny bevarandeplan som utgår ifrån nu aktuella förhållanden. Detta är särskilt viktigt om bevarandestatusen för någon eller några utpekade arter har förändrats sedan den gällande bevarandeplanen beslutades.

² Se 16 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.