



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2023-11-27

Ärendenummer:
NV-06750-22

Delredovisning av regeringsuppdrag om storskarv

Deluppdrag om att:

- revidera den nationella förvaltningsplanen för storskarv samt,
- sammanställa kunskap och identifiera eventuella kunskapsbrister om storskarvens roll i ekosystemet och effekter på fiskbestånden.

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	5
1.1 Uppdraget	5
1.2 Genomförande	5
1.2.1 Reviderad förvaltningsplan	5
1.2.2 Kunskapssammanställning	6
2. ÖVERVÄGANDEN OCH BEDÖMNINGAR	7
2.1 Fleråriga skyddsjaktsbeslut samt effektivare jakt- och skrämsemetoder	7
2.2 Analys av eventuella behov av och förutsättningar för mer kostnadseffektiva populationsbegränsande åtgärder	8
3. BILAGOR	10

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att revidera den nationella förvaltningsplanen för storskarv samt sammanställa kunskap och identifiera eventuella kunskapsbrister om storskarvens roll i ekosystemet och effekter på fiskbestånden. Uppdraget har samordnats av Naturvårdsverket.

Revideringen av förvaltningsplanen har bland annat syftat till att minska allvarlig skada på fiskerinäringen genom att storskarvens effekter på fiskbestånd inkluderats i en ekosystembaserad förvaltning, med fokus på arter och bestånd som är hotade eller behöver återhämta sig. I den reviderade förvaltningsplanen bekräftas att storskarv kan ha en negativ inverkan på fiskbestånd och i synnerhet på känsliga och hotade sådana.

Förvaltningsplanen ska vidare kunna tjäna som kunskapsunderlag inför beslut som rör förvaltningen och därigenom, om det bedöms lämpligt och förenligt med EU-rätten, underlätta för fleråriga skyddsjaksbeslut samt användning av effektivare jakt- och skrämelmetoder som komplement till den jakt som bedrivs med skjutvapen. Naturvårdsverket har i dessa delar inte funnit några hinder för fleråriga skyddsjaksbeslut. Avseende användning av effektivare jakt- och skrämelmetoder har rivning av bon samt användning av gasolkanoner, drönare, uppblåsbara fågelskrämmor och olika former av dockor tillkommit som beprövade metoder.

I uppdraget har även ingått att analysera eventuella behov av och förutsättningar för mer kostnadseffektiva populationsbegränsande åtgärder avseende metod, process och organisation än vad som används i dag. Samt att sådana eventuella åtgärders förenlighet med EU-rätten, framför allt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), ska analyseras och beskrivas. Sammantaget bedöms förutsättningarna för populationsbegränsande åtgärder på storskarv begränsas av gällande regelverk. Dock finns aspekter att ta i beaktande avseende metod, process och organisation gällande skyddsjakt på storskarv. Exempelvis rörande ökad samverkan och regleringen av jakt på allmänt vatten.

En stor del av förvaltningen av storskarv sköts av länsstyrelserna. Därför har förvaltningsplanen i vissa delar karaktär av vägledning rörande länsstyrelsernas arbete kring frågan. Exempelvis genom att fungera som ett kunskapsunderlag vid skyddsjaksbeslut och vid framtagandet av regionala förvaltningsplaner. En förhoppning finns också att länsstyrelserna tillsammans med andra berörda aktörer i samverkan ska kunna utarbeta lokala förvaltningsstrategier och målsättningar med hjälp av förvaltningsplanen. Den nationella förvaltningsplanen för storskarv är vidare tänkt att vara adaptiv och kunna hantera ny och förbättrad kunskap.

För att länsstyrelserna ska kunna genomföra vissa delar av förvaltningsplanen är en utökad finansiering en förutsättning. Detta lyftes också av flertalet länsstyrelser under remissförfarandet. Frågor kring utformningen av sådan finansieringen behandlas inte i förvaltningsplanen.

För att möjliggöra en mer adaptiv och ekosystembaserad förvaltning av storskarv har kunskapen om storskarvens predation och födosök bedömts behöva öka. Nuvarande kunskap har därför sammanställts rörande storskarvens roll i ekosystemet och dess effekter på fiskbestånden. Vidare har också kunskapsbrister inom området identifierats. På sikt kan detta komma att skydda och minska belastningen på känsliga fiskbestånd samt fredade områden.

Den del av uppdraget som avser genomförande av kompletterande predation- och födosöksstudier som förstärker kunskapen nationellt och regionalt om storskarven och därmed ger stöd åt en ekosystembaserad förvaltning som omfattar fisket kommer att lämnas in vid en senare tidpunkt.

1. Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen har gett Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att revidera den nationella förvaltningsplanen för storskarv i enlighet med vad som anges under rubriken den nationella planen för storskarv ska revideras i regeringens beslut. Detta deluppdrag ska redovisas senast den 30 november 2023 till Regeringskansliet.

Vidare har regeringen gett Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag sammanställa kunskap och identifiera eventuella kunskapsbrister om storskarvens roll i ekosystemet och effekter på fiskbestånden. Detta deluppdrag utgör en del av slutredovisning som ska redovisas senast den 30 november 2024 till Regeringskansliet.

1.2 Genomförande

I enlighet med regeringens beslut har uppdraget utförts gemensamt av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten samt samordnats av Naturvårdsverket. Det till regeringen överlämnade innehållet har beslutats av generaldirektörerna på Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten står vidare bakom denna skrivelse inklusive dess bilagor.

1.2.1 Reviderad förvaltningsplan

Efter att uppdraget erhållits från regeringen bildades en arbetsgrupp bestående av personal från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten med syfte att revidera den tidigare nationella förvaltningsplanen för storskarv från 2014. Revideringen har utgått från de instruktioner regeringen angett i beslutet om uppdraget. Samtidigt har omarbetningen också inneburit att andra ej tydligt utpekade områden justerats och förnyats vilket medfört att förvaltningsplanen har en till stora delar ny struktur och uppbyggnad.

En hearing samt ett skriftligt samråd genomfördes med länsstyrelserna i början av 2023. Samtidigt genomfördes också ett skriftligt samråd med andra berörda myndigheter och organisationer. Ett tidigt utkast av förvaltningsplanen remitterades därefter under sommaren 2023. Sammanlagt remitterades förvaltningsplanen till 49 olika myndigheter och organisationer och sammantaget

inikom 44 olika remissvar. Utöver detta har organisationer och privatpersoner även lämnat synpunkter under arbetets gång.

I arbetsgruppen för den reviderade förvaltningsplanen har följande personer ingått från Naturvårdsverket: Christine Aminoff, Per Risberg, Andreas Ahlén, David Schönberg Alm, Jen Edgren och Nils Mårtenson (projektledare). Från Havs- och vattenmyndigheten har Martin Karlsson, Martin Rydgren och Susanne Viker ingått.

Den reviderade förvaltningsplanen bifogas som bilaga till dennas skrivelse.

1.2.2 Kunskapssammanställning

Arbetet med att sammanställa kunskap och identifiera eventuella kunskapsbrister om storskarvens roll i ekosystemet och dess effekter på fiskbestånden har gjorts av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) efter överenskommelse med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. En arbetsgrupp bestående av personal från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har utformat överenskommelsen samt bearbetat och färdigställt kunskapssammanställningen i samråd med SLU.

I arbetsgruppen avseende kunskapssammanställning har från Naturvårdsverket ingått: Kerstin Hultman-Boye, Malin Åhl och Nils Mårtenson (projektledare). Från Havs- och vattenmyndigheten har Martin Karlsson, Martin Rydgren och Susanne Viker deltagit.

Kunskapssammanställningen bifogas som bilaga till dennas skrivelse.

Sammanställningen har namnet *Storskarvens (Phalacrocorax carbo) ekologi, roll i ekosystemet och effekter på fiskbestånd - Sammanställning av kunskap och kunskapsbehov* och är utformad i enlighet med SLU:s rapportmall. Redaktörer för arbetet på SLU har varit Karl Lundström, Maria Ovegård och Malin Karlsson och författare har varit Ulf Bergström, Johan Lövgren, Alfred Sandström, Niklas Sjöberg, Göran Sundblad, Torbjörn Säterberg, Håkan Wennhage och Örjan Östman.

2. Överväganden och bedömningar

I denna del analyseras och bedöms ett antal punkter som anges i uppdraget kopplat till revideringen av den nationella förvaltningsplanen för storskarv. Det avser i huvudsak sådana frågor vars svar inte behandlas i förvaltningsplanen. I övrigt hänvisas till den bilagda förvaltningsplanen.

2.1 Fleråriga skyddsjaksbeslut samt effektivare jakt- och skrämsemeter

I uppdraget nämns att förvaltningsplanen ska kunna tjäna som kunskapsunderlag inför beslut som rör förvaltningen och därigenom, om det bedöms lämpligt och förenligt med EU-rätten, underlätta för fleråriga skyddsjaksbeslut samt användning av effektivare jakt- och skrämsemeter som komplement till den jakt som bedrivs med skjutvapen.

I arbetet med att revidera den nationella förvaltningsplanen har inget framkommit som bedöms begränsa fleråriga skyddsjaksbeslut på storskarv. Tvärtom fattas redan sådana beslut av vissa länsstyrelser och dessa beslut har i sin tur av förvaltningsrätt ansetts förenliga med svensk lagstiftning och fågeldirektivet.¹ Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ser därför inte att något ytterligare underlättande är nödvändigt i dagsläget.

Vidare har arbetet med att revidera den nationella förvaltningsplanen fokuserat på att finna effektivare jakt- och skrämsemeter (störningsmetoder) som komplement till den jakt som bedrivs med skjutvapen. Detta bland annat genom de hearings som hållits med länsstyrelsen samt de olika skriftliga samråden. Vidare har också aktuell forskning på området gått igenom och analyserats. Sammantaget har det varit svårt att finna berövade och vetenskapligt testade metoder utöver de tillvägagångssätt som brukas i dagsläget. Ej testade samt obeprövade metoder har inte bedömts lämpliga att föra in i den nationella förvaltningsplanen.

En jaktmetod som inte omnämns i den tidigare förvaltningsplanen men som nu kommit att inkluderas avser att riva storskarvarnas bon. Metoden är sedan tidigare endast nyttjad av enstaka länsstyrelse och kan i bredare skala komma att utgöra ett viktigt komplement till den jakt som bedrivs med skjutvapen.

Avseende störning av storskarv har ett antal nya beprövade metoder inkluderats i förvaltningsplanen. Detta innefattar användning av olika former av dockor, uppblåsbara fågelskrämmor, gasolkanoner samt drönare. Fördelen med dessa

¹ Jmf Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 1805-19 samt Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1176-23.

metoder är bland annat att det går att störa storskarvarna utan att människor måste vara nära där fåglarna störs.

Samtliga jakt- och störningsmetoder förklaras utförligare i den bifogade förvaltningsplanen.

2.2 Analys av eventuella behov av och förutsättningar för mer kostnadseffektiva populationsbegränsande åtgärder

Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens förslag:

Skyddsjakten på storskarv kan effektiviseras genom:

- Utökad samordning mellan skadedrabbade, markägare och jägare.
- Riktad jakt till områden där den gör störst nytta.
- Utbildning och informationsinsatser.
- Ekonomisk ersättning eller kompensation till jägare som utför skyddsjakt.
- Förenkling av jakt på allmänt vatten.
- Tillstånd för innehav av fler vapen.

I uppdraget har även ingått att analysera eventuella behov av och förutsättningar för mer kostnadseffektiva populationsbegränsande åtgärder avseende metod, process och organisation än vad som används i dag. Vidare ska sådana eventuella åtgärders förenlighet med EU-rätten, framför allt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), analyseras och beskrivas.

Syftet med ett beslut om jakt på storskarv med stöd av 23 a § jaktförordningen (1987:905) är vanligen att förebygga allvarlig skada. Genom att ett visst antal skarvar fälls minskas risken för att allvarlig skada kommer att uppstå. För att fatta ett sådant beslut krävs att vissa kriterier ska vara uppfyllda där allvarlig skada är ett av dem. Att fatta ett beslut om skyddsjakt på storskarv enbart baserat på att populationen ska begränsas till ett visst antal fåglar är inte möjligt med stöd av 23 a § jaktförordningen eftersom syftet då är att begränsa skarvpopulationen och inte att begränsa risken för allvarlig skada. Det är däremot möjligt att fatta ett beslut om att fälla ett visst antal skarvar, som i sin tur i praktiken kan leda till en populationsbegränsning, om det går att visa att den allvarliga skadan kan minskas eller undvikas om ett visst antal skarvar fälls. Resultatet av jakten skulle således kunna resultera i en populationsbegränsning men enbart som en följd av en skyddsjakt vars syfte är att förhindra allvarlig skada. Populationsbegränsande jakt efter storskarv bedöms således endast vara möjlig om det går att visa att allvarlig skada kan minskas eller undvikas om ett visst antal skarvar fälls.

Oaktat ovan nämnda går det att försöka samordna skyddsjakten i större utsträckning för att effektivisera denna. Det kan exempelvis handla om att sammanföra de som drabbats av skador med de som har ett intresse av att bedriva jakt efter storskarv. Exempelvis kan jägare som är intresserade av att jaga storskarv

sakna tillgång till jaktmark för detta. Det går också att i större utsträckning försöka identifiera var problemen är störst och rikta skyddsjakten till dessa områden i samråd mellan de som drabbats av skada och de som är intresserade av att jaga. Vidare kan olika former av utbildningar och informationsinsatser gällande jakt på storskarv bidra till att öka kunskapen och intresset för jakten. Dessa delar behandlas utförligare i den bifogade förvaltningsplanen.

Det går vidare att konstatera att det över åren ofta fällts färre storskarvar än det antal som länsstyrelsen beslutat om skydds jakt på. Det kan bero på flera olika anledningar, samt variera från fall till fall. Två orsaker som noterats är dock att det dels förefaller finnas bristande resurser kopplat till utförandet av jakten. Jakten ska utföras av någon som är både insatt och kompetent på området vilket kräver såväl tid som pengar. Dels att det är svårt att engagera jägare då intresset för fällda skarvar som livsmedel är lågt. Det är därför inte osannolikt att någon form av ekonomisk ersättning eller kompensation till de jägare som utför skyddsjakten skulle kunna höja intresset och därmed öka avskjutningen.

Skydds jakt på storskarv utförs delvis på allmänt vatten. Naturvårdsverket har i tidigare regeringsuppdrag ”Jakt på allmänt vatten” (NV-08120-17) lämnat förslag på hur jakten på allmänt vatten kan förenklas och tillgängliggöras för fler personer. Det föreslagna systemet bygger på att jägare, för de län där jakt avses att bedrivas, varje jaktår anmäler sig till jaktkortsregistret. Därmed tas nuvarande system med ett ansöknings- och tillståndsförfarande bort samt att anmälan inte bör omfattas av någon avgift. Förslaget föreslås ska omfatta fast bosatta i Sverige. Mera enhetliga och tydligare kartstöd avseende allmänt vatten inom respektive län kan vidare bidra till ett större intresse för jakt på storskarv. Detta då det i dagsläget kan finnas oklarheter om vad som utgör allmänt vatten och därmed var möjlighet till jakt kan föreligga.

Slutligen kan ett möjliggörande av tillstånd för innehav av fler vapen för jaktändamål bidra till att förutsättningarna för jakt på storskarv förbättras. Detta genom att öka möjligheten för den enskilde jägaren att införskaffa vapen avsedda för kulpatroner i lämplig kaliber samt att hagelvapen anpassade för blyfri ammunition kan införskaffas utan att andra hagelvapen måste avyttras.

3. Bilagor

1. Nationell förvaltningsplan för storskarv 2023
2. Storskarvens (*Phalacrocorax carbo*) ekologi, roll i ekosystemet och effekter på fiskbestånd - Sammanställning av kunskap och kunskapsbehov