

## Yttrande över samråd från Naturvårdsverket om skrivelse inför Naturvårdsverkets beslut om licensjakt efter gråsäl samt beslut om skydds jakt efter knobbsäl och vikare (NV-00234-20, NV-00235-20, NV-00236-20)

### Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, stödjer Naturvårdsverkets förslag att licensjakt på gråsäl ska införas samt att skyddsjakten ökar något för knobbsäl och vikare. Alla tre arter har idag så stora populationer att de framförallt orsakar stora problem för människans fiske men att de även har potential att påverka fiskbestånd, och en begränsning av populationernas storlek är därför önskvärd.

SLU bedömer dock att den föreslagna omfattningen på jakten är så pass begränsad att den inte kommer att ge några märkbara positiva effekter såsom en minskning av konflikten mellan säl och fiske, starkare fiskbestånd eller minskad spridning av parasiter.

SLU föreslår även att jaktens effekter på fisket, fiskbestånden och sälpopulationerna följs upp och utvärderas i den mån det är möjligt.

### Generella synpunkter

Synpunkterna är numrerade utifrån frågeställningar i samrådet.

#### 1. Uppgifter om skador och övrig påverkan orsakad av säl

##### *1. I vilken omfattning rapporteras sälskador in i dag?*

Den enda källan som finns i dag är loggboken där fiskarna ska ange sälskador. Det görs dock med varierande kvalitet och med en begränsad uppföljning av Havs- och

vattenmyndigheten. Tillgänglig statistik kan därför endast användas för att se större skeenden mellan redskap, område och tid. I loggboken 2018 var knappt 50 % av fiskeansträngningen med passiva redskap som nät, krok och fällor noterade med sälskador, i hela landet. Burfiske efter skaldjur är inte inkluderat. Rapporteringen av skador varierar stort mellan områden och fisketyp. I vissa områden har det de senaste åren skett en minskning av sälskadorna trots att sälarna har blivit fler. Om detta beror på att det skett en överrapportering tidigare eller att fiskarna har tröttnat på att rapportera sina skador är obekant. I andra områden, såsom i södra Östersjön, har fiskeansträngning med sälskador kontinuerligt ökat de senaste åren medan fiskeansträngningen minskar. Under år 2018 rapporterades 85 % av torskfisket med sälskada i området från Öland och söderut.

När det gäller sälarnas effekter på fiskbestånd och dess roll av spridning av parasiter till fisk har SLU under många år försökt få till stånd riktade undersökningar. Kunskapsläget är klart otillfredsställande.

## *2. Hur påverkas yrkesfisket och husbehovsfisket av sälskadorna?*

Det finns flera studier som har undersökt hur stora kostnader för yrkesfisket sälskador på fångst och redskap medför. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-12-30 redovisade att kostnader för yrkesfisket uppgår till 35 miljoner kronor. Då är dock enbart synliga skador, dvs skador på fångst och redskap, uppskattade. De dolda skadorna är inte redovisade, dvs förlust av fiskelokaler, ökad tidsåtgång att laga redskap, den del av fångsten som tas av sälen utan att det syns, samt minskningar i fångst till följd av att bestånden av målarterna har krympt som en följd av sälens predation. Dessa uppskattas vara lika stora som de estimerade synliga kostnaderna. En analys av de ekonomiska effekterna på fisket 2017 visade att i genomsnitt förlorade varje fiskare i svenska delen av Östersjön i genomsnitt 19 934 euro på grund av skador orsakade av säl. De högsta förlusterna gjordes på Gotland där fiskare i genomsnitt förlorade 43 609 euro under 2017 (The impacts of seals and cormorants experienced by Baltic Sea commercial fishers, Natural resources and bioeconomy studies 77/2019). Ytterligare en studie av kust- och fiskarsamhällen i Blekinge visade att lokalbefolkningen såg sälen som ett hot. Utifrån studien konstaterades att samexistens mellan småskaligt fiske och gråsäl är svår att uppnå i nuläget och att en ytterligare ökning av sälstammarna skulle medföra mycket svåra problem för kustsamhällena (Fiske och säl – en analys av möjligheter till samexistens, Fokus 2019:2).

## *3. Vilka typer av fiske är mest utsatta för sälskador och varför? Var bedrivs dessa typer av fiske?*

Allt fisken med nät och krok och fasta redskap drabbas. I Östersjön har alla viktiga nätfisken en rapportering av över 50 % med sälskador år 2018. I Kattegatt och Skagerack är andelen sälskador i nätfisket främst efter makrill och sill ca en tredjedel av vad som rapporteras i Östersjön. Här är andelen sälskador störst i fiske efter läppfiskar med burar och ryssjor och efter makrill med dörj. För en mer

detaljerad genomgång av respektive fiskeslag och område rekommenderas Havs- och vattenmyndighetens genomgång 2014. (Sälpopulationernas tillväxt och utbredning samt effekterna av sälskador i fiske. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-12-30).

#### *4. Vilka sälarter orsakar mest skador för fiskenäringen?*

I Bottenviken står vikare för en stor del av skadan tillsammans med gråsäl, främst drabbade arter är siklöja, sik, lax och öring. I Bottenhavet är det samma arter men siklöjan ersätts av strömming. I resten av Östersjön dominerar gråsäl med skador på främst torsk, strömming, piggvar, abborre, gös och gädda. Under delar av året drabbas även flundra omfattande. Längs västkusten dominerar knubbsäl helt både när det gäller populationsstorlek och skador som sker främst på läppfiskar, makrill och sill enligt loggboken.

#### *5. Under vilken del av året är det mest rapporterade skador för respektive art?*

Generellt är skadorna på fisket störst under hösten då sälarna samlar energi inför vintern och födslar. Ser man till de direkta effekterna av predation på fiskbestånd så varierar perioden mellan arter. För många arter uppstår de största skadorna sannolikt under lekvandring och lek, när fisken koncentreras till specifika områden. För kustnära arter som gädda, abborre och gös inträffar denna känsliga period under våren, sommar och höst för lax och öring, samt under höst för sik. Torsken har en utdragen lekperiod som sträcker sig över i stort sett hela sommarhalvåret

#### *6. Vilken effekt kan jakt i nedan föreslagen omfattning antas ha på sälskadorna?*

Effekter skulle sannolikt vara i stort sett proportionell mot det procentuella uttaget av hela populationen om inte jakten styrs mot speciellt utsatta områden. Om jakten riktas mot områden där fisken är extra känslig för predation, t ex lekområden, kan effekten sannolikt vara större.

Eventuellt skulle jakt även kunna innebära ett förändrat beteende hos sälerna, så att den blir skyggare och undviker områden där jakt bedrivs eller där det överhuvudtaget rör sig mycket människor. En sådan effekt skulle kunna gynna kustarter som exempelvis gädda, som har små lokala populationer med lekområden främst i innerskärgårdarna. Det saknas dock kunskap i dagsläget om en sådan potentiell beteendeffekt av jakt.

#### *7. Kan jakten riktas för att utöver fiske och fiskeredskap även skydda fiskbestånd och särskilt torskbestånden? I så fall hur?*

Jakt är önskvärd i områden där sälens predation kan tänkas vara speciellt stor för utsatta fiskbestånd, exempelvis vid lax- och öringvattendrag och i inre skärgårdar för att skydda lek av gädda, gös och abborre samt i fjordområden på västkusten för att skydda mycket svaga torskbestånd.

Torsken i Östersjön är nu huvudsakligen koncentrerad till södra Östersjön, i områdena utanför Blekinges och Skånes kust. Senare undersökningar har visat att torsken är det viktigaste bytet för gråsäl i området och det finns därför en möjlighet att sälarnas predation har påverkan på torskbeståndet, åtminstone lokalt. Baserat på dietprover från södra Östersjön var viktandelen torsk i dieten över 80%, vilket motsvarar en torskkonsumtion på 1400 kg per individ och år. Övervägande parten av torsken utgörs dessutom av fisk över 40 cm, vilket visar att predation är mycket selektivt riktad mot stora individer (Eero m fl 2019, [https://orbit.dtu.dk/files/178146354/341\\_2019\\_Eastern\\_Baltic\\_cod\\_new\\_knowledge\\_on\\_growth\\_and\\_mortality.pdf](https://orbit.dtu.dk/files/178146354/341_2019_Eastern_Baltic_cod_new_knowledge_on_growth_and_mortality.pdf)). I södra Östersjön kan det uppskattas att det nu finns ca 5 000 gråsäl i runda tal under den tid då de räknas i slutet av våren. Här har gråsälbeståndet ökat med 18 % årligen sedan 2003 beroende av förflyttningar från norr. (Nationell förvaltningsplan för gråsäl (*Halichoerus grypus*) i Östersjön. Hav 2019). Det innebär många hundra nya sälar varje år i södra Östersjön om ökningstakten fortsätter. För undvika att riskera att gråsälens uttag av torsk ökar måste jakten ökas flerfaldigt mot vad det skett under skyddsjakten där det sköts 92 gråsäl i Blekinge och Skåne 2019. Det finns även en teoretisk möjlighet att jakten som störning kan leda till att gråsäl inte blir lika benägen att vara i närheten av de lokaler där det jagas intensivt. Detta skulle kunna minska sälens inverkan på torskbeståndet om de drar sig norrut. Det innebär givetvis att sälens påverkan i andra områden ökar, men om det viktiga är att torsken ska ha en större chans att återhämta sig får detta vägas mot de ökade skadorna i andra områden. SLU har föreslagit en studie där effekter på gråsälens beteende av jakt på uppeliggande lokaler ska studeras med hjälp av radiomärkta sälar, samtidigt som kontinuerlig kontroll görs på närliggande lokaler som inte jagas. Förutom kunskap om effekter av jakten på sälens beteende skulle information om hur sälens födosöksområde sammanfaller med torskens utbredning samt dietanalyser inhämtas för att ge en bättre bild av den direkta konflikten mellan gråsäl och torsk.

För att jakten ska kunna styras mot utsatta områden krävs dels en kartläggning av sådana områden (och tidpunkter) och dels en ökad tillgänglighet för jägarna till sådana områden, exempelvis genom att ge tillstånd till jakt i skyddade områden. I södra Östersjön skulle det vara viktigt att tillåta jakt i sälskyddsområden som Öra Sankor, Utklippan och Måklippan.

#### *8. Beskriv sälens inverkan på vattenbruket och i vilken omfattning näringen drabbas av skador.*

Det finns inte mycket samlad information om sälens inverkan på vattenbruk, även om det har rapporterats om sälproblem i de få fiskodlingar som finns i Sverige. Här finns det dock bättre möjligheter att skydda sig med predatornät och skrämsemetoder än det finns för kustfisket.

#### *9. Beskriv sälens inverkan på sportfisket i Sverige.*

När det gäller effekter av säl på fritidsfisket utgörs de direkta effekterna främst av skador på nät och fångst inom husbehovsfisket. Här kan man räkna med att skadefrekvensen motsvarar den som drabbar yrkesfisket. I viss utsträckning

förekommer även direkta förluster av fångst inom laxtrollingfisket, genom att gråsälen lärt sig ta krokad lax.

Sannolikt utgörs de indirekta effekterna ett större problem än de direkta, genom effekter på kustfiskbestånd. Kustfiskbestånden är ofta små och lokala och är därför känsliga för predation. Det senaste decenniet har förekomsten av säl ökat kraftigt inne i Östersjöns skärgårdar, sannolikt som en följd av ett mer oskyggt beteende snarare än av beståndsökningen i sig. I synnerhet för gädda och abborre står sälen för ett betydande uttag, som dessutom sannolikt är starkt riktat mot stora individer i bestånden (Hansson m fl 2018, <https://academic.oup.com/icesjms/article/75/3/999/4616536>). När sälen kommer in i lekvikarna längst in i skärgårdarna förefaller den äta framför allt gädda och kan då ha en starkt negativ effekt på bestånden (Bergström m fl 2016, <https://bit.ly/2TkdYhU>). Nya opublicerade data visar samtidigt att förekomsten av storvuxen gädda minskat allt mer i Östersjön de senaste åren, trots att yrkesfisket är mycket litet och sportfisket framför allt utgörs av ett catch-and-release-fiske idag. Detta sammantaget indikerar att gäddan, som samtidigt är den viktigaste arten för sportfisket i Östersjön, är en art som påverkas negativt av sälpredation.

För bestånden av öring och sik utgör sälpredationen den största dödlighetsfaktorn idag, och även för lax är dödligheten i paritet med fiskets uttag (Hansson m fl 2018). Dessa arter är alla viktiga för fritidsfisket och därmed är det sannolikt att de indirekta skadorna på detta fritidsfiske är betydande.

#### *10. Sammanfatta gärna om och hur ovanstående punkter förändrats över tid.*

Förändringarna över tid kan sammanfattas genom att citera förvaltningsplaner för gråsäl:

2001: ”De förvaltningsinsatser som anges i planen styrs huvudsakligen av målet att skapa förutsättningar för en fortsatt positiv utveckling av ett livskraftigt gråsälbestånd samt för en uthållig samexistens mellan gråsälarna och det kustnära yrkesfisket.”

2019: ”De övergripande målen med gråsälspopulationen är att den ska ha gynnsam bevarandestatus och dess påverkan på människans intressen ska vara neutral eller positiv. Bevarandemålet är för närvarande uppfyllt men gråsälens påverkan på människans intressen anses inte enhälligt som neutral eller positiv.”

Den negativa trenden framskrider i takt med att bestånden av säl ökar.

### ***Licensjakt gråsäl***

#### *2. Antal sälar som får fällas och jaktområde*

SLU anser att det är välkommet med en nationell kvot, för att medge en adaptiv förvaltning där fler sälar kan fällas där populationerna är som starkast. Det bör leda till en större måluppfyllnad. Det kommer samtidigt ge en större förutsägbarhet och minska behovet av skyddsjaktsbeslut.

Naturvårdsverkets bedömning av max 2000 fällda gråsäl är rimlig utifrån de premisser som finns idag för att bedriva jakt utan ekonomisk kompensation och att alla de stora lokaler där gråsäl är samlade är fredade från jakt.

Däremot innebär även en helt uttagen kvot med de osäkra uppgifter vi har om tillväxt och gråsälens storlek att gråsälstammen med stor sannolikhet kommer att tillväxa.

Vi kan därmed inte förvänta någon generell minskning av sälskador på fisket såvida jakten inte fokuseras på särskilt utsatta fisken. Inte heller kommer sälens påverkan på fiskresursen och spridning av parasiter minskas.

En gemensam kvot är rimlig eftersom hela Östersjöpopulationen räknas som en population. Det bör klart definieras vad som räknas som Östersjön. Inom Helcom ingår även Kattegatt i Östersjön. Ur praktisk synpunkt är det viktigt att Öresund omfattas av licensjakten för där är det uppenbart att skadorna av gråsäl ökar.

### *3. Jakttid*

Jakttiden är anpassad utifrån skydd under reproduktionstid.

### *4. Villkor*

SLU välkomnar denna förändring. Dels har gråsälstammen nu nått en nivå där den behöver regleras, dels är regeln om 200 meter från fast eller rörligt redskap där skador tidigare uppträtt svår att efterleva samt omöjlig att kontrollera.

De regler (jakt från båt och ammunitionsväl) som var knutna till skyddsjakten bör även gälla för licensjakt på gråsäl.

### *5. Annan lämplig lösning licensjakt*

Nej. Sälstammen har idag inverkan på fiskpopulationer och troligen även på ejder genom predation. Detta kan inte hanteras på annat sätt än genom populationsreglering av sälstammen.

Behovet att ta fram förebyggande åtgärder i form av redskap är fortfarande lika akut för ett kustfiske. Om sälpopulationerna skulle minska skulle inte problemen öka i lika snabb takt som tidigare och det blir därmed något lättare att ta fram hållbara lösningar. I nuläget arbetar vi med ett fiske där det inte finns någon framtid och därmed inte någon framtidsvision hos fiskarna. Sälpopulationerna ökar, skadorna ökar och fiskbestånden minskar, att i detta läge arbeta för att ta fram nya hållbara redskap och försöka implementera dessa hos en haltande fiskarkår är ingen lätt uppgift. Men en ökande jakt, och därmed ett intresse att öka möjligheterna att lösa konflikten, gör arbetet med att utveckla kustfisket betydligt lättare.

### ***Skyddsjakt efter knubbsäl och vikare***

#### *6. Antal sälar som får fällas och jaktområde*

SLU stöder NV:s förslag i jaktbudsberedningen att införa licensjakt även för knubbsäl och vikare. I avvaktan på ett sådant beslut stöder SLU skyddsjakt på ett utökat antal knubbsälar och vikare.

Verkets bedömning av detta är rimlig utifrån dagens förutsättningar. Knubbsäl bör få jagas i hela Skåne län till skillnad mot att det under 2019 endast var tillåten i de nordvästra kommunerna. Rapporter visar att knubbsäl är ett stort problem för yrkesfisket längs sydkusten.

#### *7. Annan lämplig lösning skyddsjakt.*

En licensjakt hade även för dessa arter underlättat jakten när det innebär att de enskilda jägarna inte behöver motivera att en säl skjuts inom 200 m från en plats där skada har skett.

#### *8. Skyddsjakt riktad mot skadegörande individer*

SLU inser behovet av att visa på en koppling mellan skyddsjakten och förhindrande av skada. Regeln är långt ifrån oproblematiske, men SLU har inget förslag på en bättre formulering i avvaktan på att licensjakt förhoppningsvis införs. Den nuvarande avgränsningen av 200 m är för snäv och denna regel är i stort sett omöjlig för jägare och fiskare att följa och även för Naturvårdsverket att följa upp. Exempelvis, längs västkusten är det främst två fiskerier som drabbas av sälskador. Det ena är fiske efter läppfiskare som bedrivs av ett begränsat antal yrkesfiskare enligt särskild dispens från Hav. Detta fiske sker på i stort sett alla grunda hårbottenar längs kusten där redskapen hela tiden flyttas runt. Skador sker i hela fiskeområdet, enligt loggboken. Dessa fiskare lämnar en månatlig rapport över allt fiske och rapporterar en enda position för allt fiske i ett stort område under hela perioden.

Det andra fisket med regelbundna sälskador rapporterade är dörjning efter makrill som även till stor del utförs av fritidsfiskare. Detta fiske sker i hela skärgården från land till långt ut till havs.

Det finns därför små möjligheter för en jägare att knyta en skjuten säl till en viss specifik plats med verifierad skada. Detta skapar en stor osäkerhet hos många presumtiva jägare.

Ett förslag är att ändra kravet att jakt ska ske i ett område där det sker skador. En ökad jakt innebär sannolikt att antalet skadegörande individer minskar.

#### *9. Återrapportering och utvärdering av skyddsjakten*

SLU anser att det är i det närmaste omöjligt att säga hur stor effekt skyddsjakten har utan att jämföra storskaliga experiment där skyddsjakt genomförs i vissa områden men inte i andra. Det vore mycket svårt att genomföra ett sådant kontrollerat experiment.

Utvärdering av skyddsjakten är svår att utföra. Sälskaderapporteringen av fiskarna till loggboken är ofta undermålig. En analys av enskilda fiskare i ett område visar ofta på en stor variation av sälskaderapportering mellan fiskare och även i tid. Benägenheten att rapportera påverkas uppenbart av personliga inställningar, om det finns någon nytta med att rapportera etc. Loggboksdata bör därför användas till att se stora skeenden mellan geografiska områden, redskap och tid.

För att kunna utvärdera effekter krävs det därför en mer omfattande jakt och detaljerade studier som exempelvis den som föreslås för torsk och gråsäl.

Diet- och vävnadsprover från ett urval av de sälar som skjuts och bärgas bör samlas in för analyser av sälarnas födoval och för att få ett underlag för uppföljningar av effekterna av licensjakten.

Det rör sig om två arter som ökat och som kan beskattas genom licensjakt utan att riskera gynnsam bevarandestatus. SLU anser därmed att det bör räcka med kopplingen att skyddsjakt bedrivs där skada uppkommit.

#### *10. Övrigt*

I förslaget skrivs det att ingen jakt ska ske i Nationalparker.

I de Nationalparker som omfattar marina områden främst Haparanda Sandskär och Kosterhavet så är en av förutsättningar för parkerna att det får bedrivs ett småskaligt fiske. Det blir därmed en konflikt med sälar i dessa områden på samma sätt som i andra områden. Man bör därför se över Nationalparks föreskrifterna så att jakt kan tillåtas om det finns starka skäl för det. För Haparanda Sandskär finns det sedan länge ett önskemål från enskilda yrkesfiskare som fiskar i parken att kunna freda sina redskap med hjälp av jakt. I Kosterhavets Nationalpark är jakt tillåten på flera arter och t.o.m. uppmuntras för arter som mink.

SLU poängterar behovet av att undersöka gråsälens påverkan på fiskbestånd och hur sälpopulationen och fiskbestånden påverkas av licensjakten. Därför föreslås en finansiering för insamling av diet- och vävnadsprover från ett urval av de gråsäl som skjuts och samlas in, utöver de sälar som provtas åt Naturhistoriska riksmuseet.

Beslut om detta yttrande har på prorektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av koordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av forskarna Ulf Bergström, Sara Königson, Karl Lundström och Sven Gunnar Lunneryd vid institutionen för akvatiska resurser samt universitetslektor Fredrik Widemo vid institutionen för vilt, fisk och miljö.

Torleif Härd

Fredrika von Sydow