

Utredning om förutsättningarna att tillåta generationsväxling inom ålfisket genom överlåtelse av ålfisketillstånd



Delrapport till regeringsuppdraget förvaltning av europeisk ål (HaV 2024–000001)

Sammanfattning

I det regeringsuppdrag som Havs- och vattenmyndigheten fått om att revidera den svenska ålförvaltningsplanen i syfte att identifiera och införa ändamålsenliga åtgärder som samtidigt kan förbättra utvärdering och uppföljning ingår även att utreda förutsättningarna att tillåta generationsväxling inom ålfisket genom att möjliggöra överlåtelse av ålfisketillstånd.

Europeisk ål (*Anguilla anguilla*) är rödlistad och beståndet klassas som Akut hotad (CR) nationellt och internationellt. Under det senaste decenniet säger Internationella havsforskningsrådet, Ices årliga råd att när försiktighetsprincipen tillämpas bör fångsterna av ål vara noll. För att det europeiska ålbeståndet ska återhämta sig krävs samordnade insatser på internationell och regional nivå. Europeisk ål omfattas bland annat av EU-gemensamma bestämmelser, som reglerar handel av ål samt åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål, den så kallade ålförordningen.

Mot bakgrund av ålens beståndssituation infördes år 2007 ett generellt nationellt förbud att fiska ål. Ett undantag görs för ett begränsat yrkesmässigt fiske i havet och sötvatten för personer med särskilda åltillstånd. Sedan år 2008 beviljas inga nya ålfisketillstånd utan endast de som har ett tillstånd och har nyttjat detta kan beviljas ett förnyat tillstånd. Ålfisket har därefter reglerats nationellt bland annat genom att begränsa antalet tillåtna redskap, minska fiskesäsongens längd, höja minimimåttet och förbjuda ålfiske på Västkusten. Fiske efter ål i havet begränsas även sedan 2018 genom EU:s årliga förbudsperioder.

Antalet tillståndshavare och befälhavare har minskat över tid i takt med att äldre tillståndshavare och befälhavare slutat att fiska. Minskningen är drygt 70 procent i havet (från 317 till 85 tillstånd) och drygt 35 procent i sötvatten (från 70 till 44 tillstånd) i förhållande till år 2008. Förbudet att fiska på västkusten medförde i sig en minskning med drygt 35 procent. Medelåldern för både befälhavare och tillståndshavare är idag relativt hög, omkring 70 år för fiskare med tillstånd i havet och 65 år för fiskare med tillstånd i sötvatten. Fiskets bedrivande skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. Jämförande analyser visar bland annat att genomsnittlig årlig fångst är betydligt högre bland yngre (upp till 50 år) jämfört med äldre fiskare.

Ett generationsskifte skulle innebära att ålfisketillstånd kan överlåtas inom familjen. Generationsskifte möjliggör bland annat en föryngring av fiskarkåren och en kunskapsöverföring till yngre generationer. Mot bakgrund av ålbeståndets status och för att säkerställa att generationsväxling inte leder till ett ökat fiske för det fall att det skulle tillåtas måste tillstånden kombineras med kompletterande regleringar och villkor om fångstbegränsningar. Det bör betonas att en generationsväxling i sig inte garanterar ekonomisk lönsamhet genom ett långsiktigt fiske. Det kan inte uteslutas att ytterligare restriktioner kan komma att införas nationellt eller inom EU beroende på hur beståndssituationen utvecklas och hur förutsättningarna i de olika vattenområdena förändras.

Havs- och vattenmyndighetens sammantagna bedömning är att generationsskifte av ålfisketillstånd, som kan bidra till bevarande av kulturarvet, inte är lämpligt utifrån den kritiska beståndssituationen för ål.

Innehåll

1	Inledning.....	4
2	Förutsättningar att få fiska ål.....	5
2.1	Ålens beståndsstatus och utveckling	5
2.2	Regler för fiske efter ål.....	6
2.2.1	Regler för fiske i havet.....	6
2.2.2	Regler för fiske i sötvatten.....	7
2.2.3	1932-års avtal med Danmark.....	8
2.2.4	Tillstånd och tillträde.....	8
2.3	Ålfisketillstånd och fångster – utveckling över tid.....	9
3	Analys - förutsättningar att tillåta generationsskifte av fisketillstånd för ål	14
4	Sammantagen bedömning av förutsättningarna för att införa generationsskifte för ålfisketillstånd.....	18

1 Inledning

Regeringen gav genom regleringsbrevet för år 2024 Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i uppdrag att revidera den svenska ålförvaltningsplanen i syfte att identifiera och införa ändamålsenliga åtgärder som samtidigt kan förbättra utvärdering och uppföljning. I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna att tillåta generationsväxling inom ålfisket genom att möjliggöra överlåtelse av ålfisketillstånd.

Sedan maj 2007 råder ett generellt förbud att fiska ål i havet och i större delen av svenska sötvatten, både i enskilda och allmänna vattenområden. Det finns dock vissa undantag från förbudet. Dels tillåts ett begränsat yrkesmässigt fiske i både havet och sötvatten som får bedrivas av den som har ett fisketillstånd efter ål. Dels är det också tillåtet att i särskilt angivna sötvatten fiska efter ål utan licens, med kravet att eventuella fångster inte får säljas. Sådant tillåtet fiske är begränsat till vatten som ligger långt upp i avrinningsområdena, där ålen inte bedömts kunna ta sig ut levande till kusten på grund av nedströms belägna vandringshinder.

Sedan år 2008 har inga nya ålfisketillstånd beviljats utan endast de som har haft och nyttjat sina tillstånd har beviljats ett förnyat tillstånd. I samband med redovisningen av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag¹ tog myndigheten ett principbeslut om att inte bevilja några nya personer tillstånd att fiska ål innan det finns säkra bevis på att beståndet av ål ökar.

Det svenska ålfisket bedrivs i huvudsak efter utvandrande blankål och till viss del gulål. Fisket sker på ostkusten och i vissa sjöar. Fisket i havet bedrivs i huvudsak i Skåne, Blekinge och Kalmar, samt i sjöarna, framförallt i Mälaren, Hjälmaren och Vänern. I vissa inlandsvatten, främst inom Göta älv, Motala ström och Lagans avrinningsområde bedrivs även ett betydande fiske för fångst, transport och nedströms återutsättning i bevarandeändamål.

Betydande restriktioner har genomförts nationellt för att minska fiskets påverkan på beståndet. Havs- och vattenmyndighetens har stegvis, under åren 2009–2011, reglerat det ålfiske som har fisketillstånd genom att begränsa antalet tillåtna redskap, minska fiskesäsongens längd och höja minimimåttet.

Sedan år 2012 är yrkesfiske efter ål förbjudet på den svenska västkusten norr om longituden 56 25 N. Fisket stängdes framförallt för att ål som lämnar sina uppväxtområden längs västkusten ska kunna utvandra och bidra till reproduktionen utan att påverkas av fiske, vare sig i Sverige eller i andra länder. Sedan år 2018 omfattas fisket efter ål i havet av förbudsperioder, enligt beslutade villkor i EU:s årliga förordning för fiskemöjligheter avseende vissa fiskbestånd på unionens vatten. Havs- och vattenmyndighetens beskriver nedan dagens förutsättningar för att yrkesmässigt få fiska ål och analyserar förutsättningar att tillåta generationsskifte av ålfisketillstånd.

¹ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015-12-01, "Sveriges nationella ålförvaltningsplan".

2 Förutsättningar att få fiska ål

2.1 Ålens beståndsstatus och utveckling

Europeisk ål (*Anguilla anguilla*) är rödlistad av SLU Artdatabanken och klassad som Akut hotad (CR) nationellt och internationellt. Rekryteringen av arten har under de senaste femtio åren minskat med 90–95 procent och ligger fortfarande på en kritiskt låg nivå, mycket långt ifrån nivåer som skulle indikera ett hållbart bestånd. Ålbeståndets storlek och utveckling påverkas sannolikt av en rad mänskliga påverkansfaktorer och där effekterna av bland annat fiske, habitatförlust, vattenkraft och annan vattenverksamhet samt storskaliga miljöförändringar bedöms vara betydande.

Internationella havsforskningsrådet, Ices senaste råd säger att när försiktighetsprincipen tillämpas bör fångsterna av ål vara noll 2025². Ices råd gäller både fångster från fritidsfiske och kommersiellt fiske och inkluderar fångster av glasål för utsättning och vattenbruk. Rådet anger, baserat på principer för en ekosystembaserad förvaltning att all annan icke-fiskerelaterad dödlighet bör vara noll. Dessutom bör kvantiteten och kvaliteten på ålens livsmiljöer återställas, inklusive konnektivitet i vattendragen samt livsmiljöernas fysiska, kemiska och biologiska egenskaper.

Den europeiska ålen utgör ett bestånd och dess utbredningsområde sträcker sig över stora delar av Europa, inklusive Medelhavet och Afrikas norra kust. En förutsättning för beståndets långsiktiga återhämtning är därför att åtgärder vidtas inom hela ålens utbredningsområde. Europeisk ål omfattats sedan 2007 av Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål, den så kallade ålförordningen. Sedan 2009, har ålen också omfattats av bestämmelser som reglerar handel av ål³, som sedan 2011 omfattar en nollkvot för internationell handel med länder utanför EU.

Ålförordningen ställer krav på långsiktiga insatser och ålägger medlemsländerna att upprätta nationella förvaltningsplaner för ål. Målet för varje förvaltningsplan ska vara att på lång sikt uppnå en utvandring av blankål till havet som motsvarar minst 40 procent av mängden blankål, som produceras i ett av människan opåverkat bestånd. Som referensperiod används genomsnittlig ålproduktion perioden innan den huvudsakliga nedgången började (1960–1979). Beroende på naturlig invandring och lokal mänsklig påverkan kan referensnivån skilja sig åt mellan olika vattenområden. Ålförordningen ställer krav på att medlemsländerna ska utvärdera och rapportera vilken effekt de genomförda åtgärder har haft vart tredje år. Av rapporteringen ska det framgå hur stor andel blankål som vandrat ut från länderna ställt i förhållande till förordningens långsiktiga mål samt vilka åtgärder som vidtagits för att bidra till att målet nås. I rapporteringen ingår genomförd minskning av fiskeansträngning, dödlighet orsakad av andra faktorer än fisket samt genomförd minskning och mängden ål kortare än 12 cm som fångats samt andelen av denna som använts för olika ändamål.

² ICES (2024). ICES Advice 2024. ICES Advice Publications. Collection. <https://doi.org/10.17895/ices.pub.c.6976944>

³ Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem

2.2 Regler för fiske efter ål

Inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) och ministerrådets årliga beslut om fiskemöjligheter avseende vissa fiskbestånd i unionens vatten har beslut om förbudsperioder för fisk efter ål i havet tagits sedan år 2017 (förbudsperiod för 2018/2019). Beslutet omfattar sedan 2023 även förbud att fritidsfiska efter ål i unionens vatten.

Villkoren för förbudsperioden har i övrigt skiljt sig åt mellan år. Under de senaste två åren (gällande fiskeperioderna 2024/2025⁴ och 2025/2026⁵) har bestämmelserna varit utformade på så sätt att medlemsländerna med fiskemöjligheter i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak ska komma överens om en förbudsperiod eller förbudsperioder inom de regionala fiskeforumen Baltfish och Scheveningen. Om ingen överenskommelse nås mellan medlemsländerna införs förbudsperioden mellan 15 september och 15 mars. De aktuella medlemsländerna har under de senaste två åren inte nått någon överenskommelse om förbudsperiod.

2.2.1 Regler för fiske i havet

Enligt nuvarande regler är det endast tillåtet att fiska efter ål söder om latituden 56 25,00, det vill säga i södra Kattegatt och i Östersjön. Allt ålfiske norr om 56 25,00 N (Torekov) förbjöds år 2012.

Förutom att fiskelicensinnehavaren ska vara beviljad ett ålfisketillstånd ska tillståndshavaren följa bestämmelserna i bilaga 10, Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön samt de villkor om redskapstyp, antal redskap och plats för fiskets bedrivande som specificeras i själva ålfisketillståndet.

Vad gäller redskapstyperna och antalet redskap gäller att tillståndet endast får omfatta samma typer och antal som beviljats i tillstånd för ålfiske under åren 2009–2010. Ett ålfisketillstånd får dock inte omfatta fler än 400 ryssjor (800 strutar) eller åltinor. Byte av fiskeplats kan medges efter ansökan hos Havs- och vattenmyndigheten.

I Östersjöns delområden 23–30 får tillståndsgivet fiske bedrivas antingen från och med den 1 maj till och med den 14 september eller under en sammanhängande period av 90 dagar, dock inte under förbudsperioder (se ovan). I södra Kattegatt, norr om område 23 och söder om longitud 56 25 N får tillståndsgivet fiske bedrivas från och med den 1 maj till och med den 14 september eller under en sammanhängande period av 60 dagar, dock inte under förbudsperioder. Vid fiske med fasta redskap ska tillståndshavaren i förhand anmäla till Havs- och vattenmyndigheten när fisket ska bedrivas.

I Östersjöns delområde 24–30 ska ål vars längd understiger 70 cm återutsättas och i delområde 23 samt norr om delområde 23 ska ål vars längd understiger 45 cm återutsättas.

Mängden ål som tillståndshavaren får fiska är begränsad till 8 ton. När den sammanlagda fångsten uppgår till 8 ton ska fisket efter ål genast upphöra.

⁴ RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/257 av den 10 januari 2024 om fastställande för 2024, 2025 och 2026 av fiskemöjligheterna avseende vissa fiskbestånd, i unionens vatten, och för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten, samt om ändring av förordning (EU) 2023/194

⁵ RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2025/202 av den 30 januari 2025 om fastställande för 2025 och 2026 av fiskemöjligheterna avseende vissa fiskbestånd, i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller fiskemöjligheter för 2025

Så som allt yrkesfiske i havet ska fångsterna rapporteras i enlighet med gällande bestämmelser om rapportering, varav de flesta finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11) om befälhavares skyldigheter att rapportera och anmäla yrkesmässigt fiske i havet.

Utöver ovanstående kan dispens medges från Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter för vetenskapliga ändamål eller andra särskilda skäl. Beslut om dispens förenas oftast med villkor för fiskets bedrivande. Dispens kan enligt bestämmelsen bland annat ges för vetenskapliga provfisken.

2.2.2 Regler för fiske i sötvatten

Så som framgår ovan krävs det också för yrkesmässigt fiske i sötvatten ett ålfisketillstånd. Undantag från förbudet att fiska ål gäller även i vissa vatten som ligger långt upp i avrinningsområdena varifrån ålen bedömts inte ta sig ut levande till kusten på grund av vandringshinder nedströms. De undantagna vattenområdena finns listade i myndighetens föreskrifter om fiske i sötvatten⁶. I dessa områden får man som fiskerättsinnehavare fiska ål utan särskilda tillstånd. Eventuella fångster av ål från dessa vatten får inte säljas.

Oavsett om fisket sker med stöd av fisketillstånd eller utan tillstånd i de utpekade områdena gäller att ål som understiger en längd på 70 centimeter inte får fångas, utan genast ska släppas ut i vattnet, och att ålkistor och ållanor i rinnande vatten under viss period ska hållas öppna så att fiskens fria gång inte hindras i vattendrag där lax och öring förekommer. För vattendrag som mynnar i Skagerrak och Kattegatt gäller detta från och med den 1 november till och med den 15 juni. I vattendrag som mynnar i Östersjön söder om latituden 58 00 N gäller bestämmelsen från och med den 1 januari till och med den 15 juni.

En tillståndshavare ska därutöver följa bestämmelserna i bilaga 7, Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena samt de villkor om redskapstyp, antal redskap och plats för fiskets bedrivande som specificeras i själva ålfisketillståndet.

Vad gäller redskapstyperna och antalet redskap gäller att tillståndet endast får omfatta samma typer och antal som beviljats i tillstånd för ålfiske under åren 2009–2010. Byte av fiskeplats kan medges efter ansökan hos Havs- och vattenmyndigheten.

Tillståndsgivet fiske får endast bedrivas under en sammanhängande period om högst 120 dagar och innan fisket påbörjas ska det anmälas i förhand till Havs- och vattenmyndigheten. I övrigt ska fisket rapporteras enligt de regler som finns i föreskrifterna om rapportering av fiske i sötvattensområden.⁷

Även vid fiske i sötvatten är mängden ål som tillståndshavaren får fiska begränsad till 8 ton. När den sammanlagda fångsten uppgår till 8 ton ska fisket efter ål genast upphöra.

Utöver ovanstående kan dispens medges från Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter för vetenskapliga ändamål eller andra särskilda skäl. Beslut om dispens förenas oftast med villkor för fiskets bedrivande. Dispens kan bland annat medges vetenskapliga provfisken eller för

⁶ Se bilaga 6 i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena.

⁷ Se kapitel 1 b Fiskeriverkets föreskrifter (2004:37) om fiske i sötvattensområdena.

blankålsfiske som genom transport och återutsättning nedströms vandringshinder (så kallad trap-and-transport) syftar till att öka möjligheterna för lekvandrande ål att bidra till reproduktionen.

2.2.3 1932-års avtal med Danmark

I 1932-års konvention med Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933:13) regleras rätten för respektive lands fiskare att bedriva fiske i den andra statens vatten. Avtalet omfattar kustvatten från Kattegatt, via Öresund till Östersjöns kust upp till Simrishamns fyr och området kring Bornholm och ögruppen Kristiansö.

Enligt avtalet gäller flaggstatsjurisdiktion och enligt den rådande tolkningen av avtalet avser det både yrkesfiske och fritidsfiske. Detta innebär att danska regler gäller för danska fiskare trots att de fiskar på svenskt vatten och vice versa; svenska regler gäller för svenska fiskare vid fiske på danskt vatten.

2.2.4 Tillstånd och tillträde

För att få fiska yrkesmässigt i havet krävs en fiskelicens eller en personlig fiskelicens⁸ (för yrkesfiske utan fartyg). För fiske efter ål krävs dessutom ett särskilt utfärdat ålfisketillstånd.⁹ Sedan 2014 är ålfisketillstånden i havet knutet till ett fartyg, men också personligt kopplat till både licensinnehavare och befälhavare som ofta är samma person. Ålfisketillstånden är årliga och förnyas om det har rapporterats ål föregående tillståndspériod och om fartyget som ska användas har giltig fiskelicens.¹⁰ Aktivitetskravet för ålfisketillstånd är alltså kopplat till befälhavaren och det är en skillnad jämfört med andra fisketillstånd i havet där aktivitetskrav (i den mån sådana finns) normalt sett är kopplade till licensinnehavaren.

I ålfisketillståndet anges vem som är befälhavare och denne ska enligt dagens regelverk alltid vara befälhavare vid fiske med stöd av tillståndet. Ett fartyg och dess licensinnehavare kan samtidigt vara kopplade till fler än ett ålfisketillstånd där skillnaden är att det är olika befälhavare på tillstånden. Befälhavarna är dock beroende av att fiskelicensen är giltig då det i ålfisketillståndet anges att tillståndet upphör att gälla om fiskelicensen upphör att gälla för det tillståndsgivna fartyget.

Att ha en fiskelicens eller en personlig fiskelicens som ger rätt att fiska yrkesmässigt ska inte förväxlas med att ha en fiskerätt, dvs. en rätt att få fysiskt tillträde att fiska i ett specifikt vattenområde (genom exempelvis fastighetsbildning, åladrätter eller andra avtal). En sådan fiskerätt följer inte av fiskelagen, utan av annan lagstiftning, domstolspraxis, överlåtelseavtal m.m.

Även den som har en fiskerätt i ett vattenområde är skyldig att följa beslut eller föreskrifter som meddelas för fiskevården och fiskets bedrivande.¹¹

⁸ Se 29 a-29 b §§ fiskelagen (1993:787).

⁹ Se 3 kap. 1 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön samt 1 kap. 8 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena. Endast den som har en fiskelicens eller personlig fiskelicens för fiske i havet får sälja sina fångster.

¹⁰ Bilaga 10 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön

¹¹ Av 2 kap. 7 § andra stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen framgår att föreskrifter också får meddelas i fråga om fiske i andra vatten än i havet och de fem stora sjöarna i syfte att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

Även vid yrkesmässigt fiske av ål i sötvatten krävs ett personligt ålfisketillstånd; ett krav som gäller oavsett om fisket sker på enskilt eller allmänt vatten. Detta är en skillnad jämfört med annat yrkesfiske i sötvatten, där det annars inte finns något krav på varken personlig fiskelicens eller fisketillstånd för att få sälja den fisk som är tillåten att fiska.¹² Även för ålfisketillstånden i sötvatten krävs att tillståndshavaren har nyttjat tillståndet under det föregående året för att kunna beviljas ett förnyat tillstånd.¹³

2.3 Ålfisketillstånd och fångster – utveckling över tid

Trots att Sveriges nationella förvaltningsplan antogs av kommissionen först år 2009 påbörjades regleringen av det svenska fisket efter ål redan år 2007. Den 1 maj 2007 infördes ett generellt förbud mot att fiska ål havet och i större delen av svenska sötvatten. Med stöd av särskilda tillstånd beviljades dock vissa personer som bedrivit yrkesmässigt fiske eller fiske med enskilt rätt undantag från förbudet. I dessa fall kunde tillstånd beviljas till de som rapporterat en genomsnittlig fångst av minst 400 kilo mellan 2003 och 2005. Därutöver kunde tillstånd beviljas till de som påvisade inkomster från en vidareförädling av sitt ålfiske överstigande 20 tusen kronor per år. Likaså undantogs vissa inlandsvatten långt upp i avrinningsområdena från förbudet då ål i dessa områden inte bedömdes kunna ta sig ut levande till kusten på grund av nedströms belägna vandringshinder.

När det gäller fiske i havet, där tillstånden sedan 2014 är knutna till fartyg, finns vissa fartyg som är knutna till fler än ett ålfisketillstånd. Det kan också vara så att en tillståndshavare (som är densamma som fiskelicensinnehavare) kan ha ålfisketillstånd på mer än ett fartyg. På grund av att inga nya ålfisketillstånd har beviljats sedan år 2008¹⁴ har antalet tillstånd och fartyg minskat. Tabell 1 visar utvecklingen av antal unika tillståndshavare, befälhavare för fisketillstånd av ål samt antalet fartyg mellan åren 2009 och 2024. År 2024 var exempelvis antalet tillståndshavare 85 stycken, antal befälhavare 94 stycken, medan antalet fartyg med ålfisketillstånd var 112 stycken. Reglerna om högsta tillåtna fångstmängd och antal redskap de får använda gäller per befälhavare. Befälhavare och tillståndshavare i de allra flesta fall är densamma, men inte alltid.

I statistikunderlaget förekommer olika tidsserier då statistiken baseras på olika databaser. Generellt sett är det kortare tidsserier när det kommer till ekonomisk statistik då detta inte samlats in i samma utsträckning som bland annat fångststatistik.

Som framgår av tabell 1 sker en naturlig minskning antalet tillståndshavare och befälhavare över tid i takt med att äldre tillståndshavare och befälhavare försvinner. Medelåldern för både befälhavare och tillståndshavare är hög vilket framgår av tabell 2. För ålfisketillstånden i havet är medelåldern bland både tillståndshavarna och befälhavarna runt 70 år, medan medelåldern för dem med ålfisketillstånd i sötvatten är runt 64 år.

¹² Genom en personlig fiskelicens undantas licensinnehavaren från de redskapsbegränsningar som annars gäller vid (fritids)fiske på allmänt vatten, dvs. licensen ger endast en rätt att använda fler redskap än vad som annars är tillåtet och är, till skillnad från licenskravet i havet, inte kopplat till rätten att sälja fångsterna. Fiskerätten i enskilda sötvatten tillhör den enskilda fiskerättsinnehavaren och där bestämmer fiskerättsinnehavaren själv vilka redskap som får användas och vilka som får fiska, se 8–9 a §§ fiskelagen (1993:787).

¹³ 1 kap. 8 § och bilaga 7 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena.

¹⁴ Med undantag av att det till och med år 2011 var möjligt att söka tillstånd för fiske efter ål i de så kallade undantagsområdena i sötvatten om ålen skulle säljas.

Tabell 1. Antal unika tillståndshavare och befälhavare för ålfisketillstånd i sötvatten och hav.

År	Sötvatten	Havet - tillståndshavare	Havet - befälhavare	Havet - antal fartyg
2009	70	317	-	-
2010	70	317	-	-
2011	73	291	-	-
2012	69	182	-	-
2013	69	182	-	-
2014	65	171	-	-
2015	63	150	160	192
2016	63	145	154	185
2017	59	139	149	183
2018	57	133	143	172
2019	57	123	134	159
2020	52	115	126	151
2021	51	106	117	142
2022	50	99	111	134
2023	49	93	102	122
2024	44	85	94	112

Tabell 2. Medelålder hos tillståndshavare och befälhavare för ålfisketillstånd i hav och sötvatten.

År	Sötvatten	Havet - tillståndshavare*	Havet - befälhavare
2009	51,5	57,2	57,2
2010	52,5	58,2	58,2
2011	53,5	58,7	58,7
2012	54,5	60,4	60,4
2013	55,5	61,4	61,4
2014	56,7	62,3	62,3
2015	57,3	62,8	62,6
2016	58,3	63,4	63,3
2017	58,5	64,2	64,1
2018	59,5	64,9	64,8
2019	60,5	65,9	65,5
2020	60,8	66,8	66,3
2021	61,5	67,3	67,1
2022	62,2	67,8	67,7
2023	63,4	68,6	68,6
2024	63,6	69,9	69,8

* Ett par av fisketillståndshavarna är juridiska personer och ingår därmed inte i sammanställningen.

I tabell 3 och 4 visas totala fångster av ål i havet under åren 2019–2024 samt medelfångsten per åldersgrupp för samma period. Av tabell 4 framgår att den genomsnittliga medelfångsten per åldersgrupp är högre för de ”yngre” åldersgrupperna.

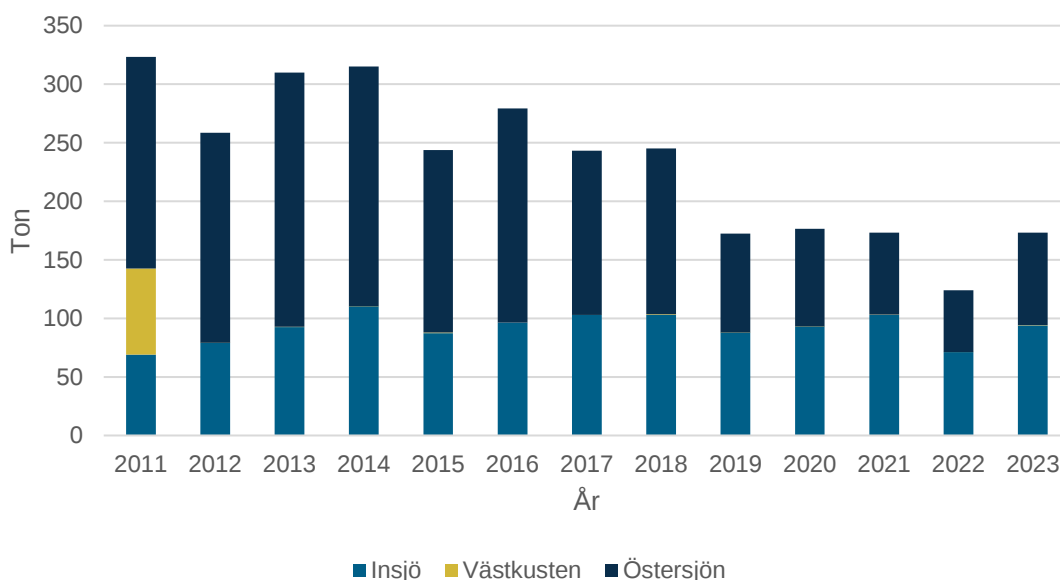
Tabell 3. Fångster av ål i havet åren 2019–2024.

År	Total fångst i kg	Antal som rapporterat fångst
2019	83 998	117
2020	85 528	104
2021	69 766	97
2022	52 681	89
2023	79 235	83
2024	79 146	76

Tabell 4. Medelfångst per åldersgrupp (hos befälhavarna) år 2024, ålfiske i havet.

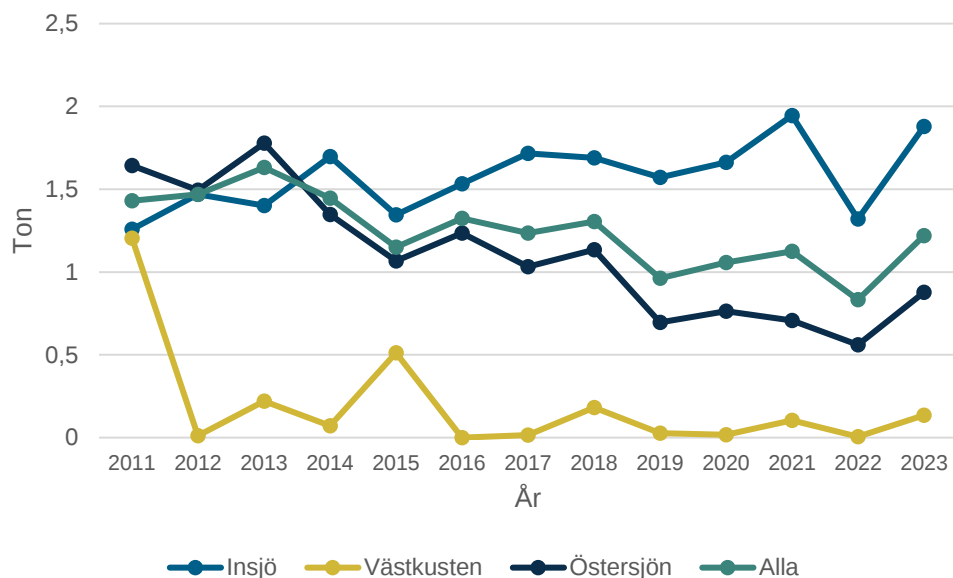
Åldersgrupp	Medelfångst i kg	Antal som rapporterat fångst år 2024
30–54	2 339	8
55–69	1 087	25
70–80	843	31
80–	362	10

Figur 1 visar total fångst av ål sedan år 2011, där en stadig nedgång har skett, främst i havet jämfört med insjöfiske. Det västkustfiske som fortgår efter förbudet år 2012 är enbart västerhavet söder om latituden 56.25,00 (i höjd med Torekov) där förbudet inte gäller.



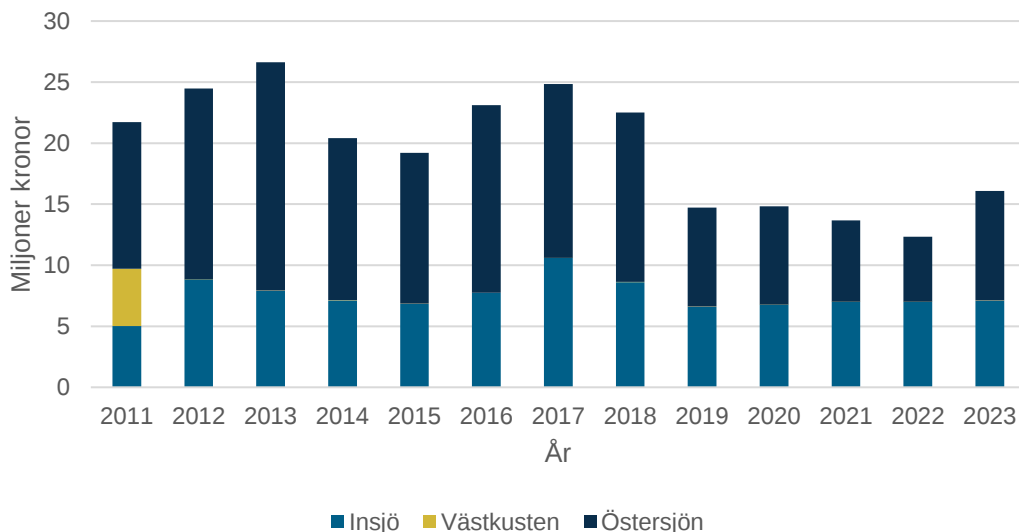
Figur 1. Total landad fångst av ål (ton) under åren 2011–2023 i insjöar, västkusten och i Östersjön.

I figur 2 framgår att för medelvikten för fångster per befälhavare är trenden att den minskat i havet och överlag, men fluktuerar runt en stadig nivå i insjöar. Medelnivåerna ligger dock långt under max tillåtet uttag på 8 ton.



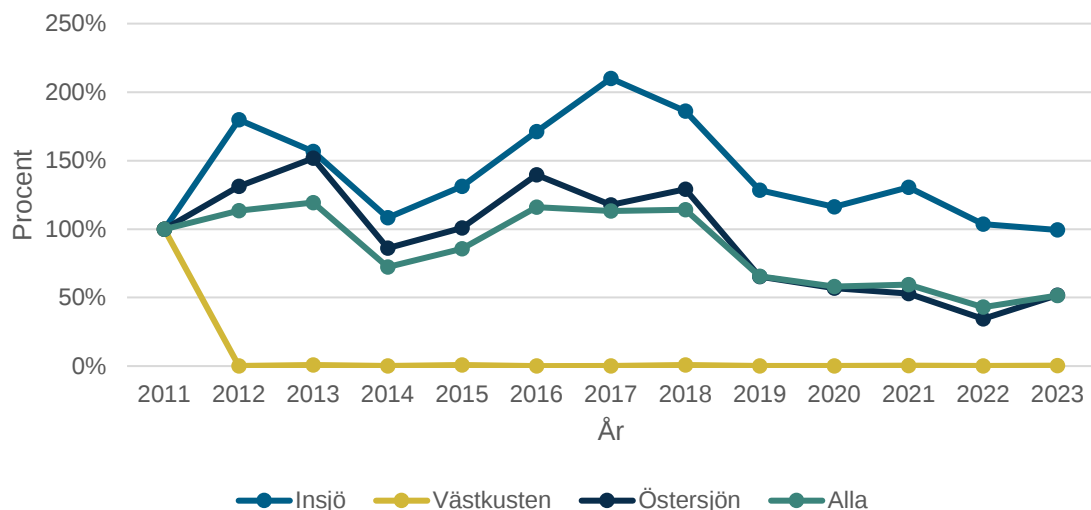
Figur 2. Medelvikt (ton) för ålfångster per befälhavare under åren 2011–2023.

Figur 3 visar det totala infiskade värdet i första handelsled, ej vinst eller liknande för fiskare. Ålpris per kilo har uppskattats på årlig basis utifrån det tillgängliga prisunderlaget.



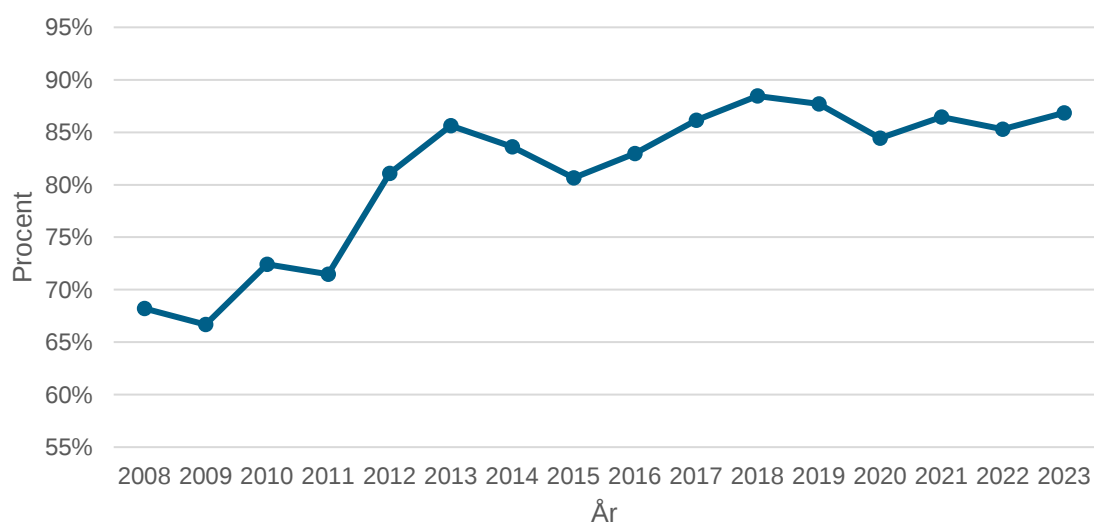
Figur 3. Totalt infiskat värde (Mkr) ål under åren 2011–2023 i insjöar, på västkusten och i Östersjön.

Förädlingsvärdet är den ekonomiska skillnaden mellan värdet av ålen efter förädling och kostnaden för de insatsvaror och tjänster som används i produktionsprocessen. Förädlingsvärde kan också likställas med BNP. I denna kontext blir det således det värde som ålfisket bidrar med till svensk BNP respektive år. Figur 4 har år 2011 som basår (i nuläget senaste år med tillgängliga data för både insjö och hav), och är baserat på faktiska data från de aktiva fiskarna. Figuren redogör för hur ålfiskets förädlingsvärde har utvecklats över tid. Förädlingsvärdet för ål fiskad i havet har sedan år 2011 halverats vilket indikerar ett mindre lönsamt fiske.



Figur 4. Utveckling förädlingsvärde, ålfiske under åren 2011–2023. År 2012 förbjöds fisket på västkusten.

Figur 5 visar hur stor andel av det totala infiskade värdet hos tillståndshavarna/befälhavarna består av ålfiske för de som fiskar i havet. Medelvärdet har stigit från 68 procent till 87 procent under perioden 2008–2023, vilket betyder att ålfiskare i större utsträckning minskar sitt fiske efter andra arter, och fiskar mer fokuserat efter ål.



Figur 5. Andel ål av totalt fångstvärde i havet för åren 2008–2023 (procent).

3 Analys - förutsättningar att tillåta generationsskifte av fisketillstånd för ål

År 2020 införde HaV en möjlighet att vid fiske i havet byta fiskelicensinnehavare med stöd av så kallad ägarkontinuitet¹⁵ eller generationsskifte. För fartyg med vissa fisketillstånd (ej ålfisketillstånd) fanns redan innan år 2020 en möjlighet att byta tillståndshavare med stöd av ägarkontinuitet eller generationsskifte. Genom tillägget i regelverket¹⁶ år 2020 gavs även mindre fartyg, som inte har kompletterande fisketillstånd, möjligheten att tillämpa generationsskifte eller ägarkontinuitet för byte av fiskelicensinnehavare. Avsikten var att underlätta för de som bedriver fiske ihop med någon annan att kunna fortsätta sin verksamhet när en av de som bedrivit fisket ihop inte längre kan eller vill fortsätta fiska. Möjligheten till ägarkontinuitet eller generationsskifte gäller i dagsläget inte ålfiske på grund av beståndssituationen för ål.

Antalet ålfisketillstånd har minskat över tid. Anledningen till detta är att nya ålfisketillstånd inte beviljas. Nyetablering inom ålfisket bedöms inte som möjligt på grund av beståndssituationen. Mellan åren 2009 och 2024 har antalet tillståndshavare minskat från 317 till 85 stycken i havet och från 70 till 44 stycken i sötvatten (tabell 1). Medelåldern bland tillståndshavarna är relativt hög och antalet tillståndshavare förväntas fortsätta minska i takt med att flera ålfiskare upphör med sin verksamhet (tabell 2).

Att tillåta generationsskifte av ålfisketillstånd skulle innebära att ålfisketillstånd kan överlåtas inom familjen. En äldre tillståndshavare som avser att sluta fiska skulle exempelvis kunna överlåta sitt tillstånd till sitt barn. Det innebär att fiskeriverksamheter som bedrivs inom familjen fortsatt kan bedrivas när en äldre tillståndshavare avslutar sitt fiske. Det möjliggör också traditionsbevarande och kunskapsöverföring till yngre generationer. För en fiskeriverksamhet som bedrivs som ett familjeföretag är en möjlighet till generationsskifte något positivt eftersom verksamheten då kan fortgå även om en äldre tillståndshavare slutar fiska. Det är därigenom också något som skulle bidra till att främja småskaligt fiske. I viss mån skulle det även kunna sägas innebära regelförenkling eftersom det skulle innebära att även ålfisket omfattas av möjlighet till generationsskifte, som idag är möjligt för flertalet andra fisker.

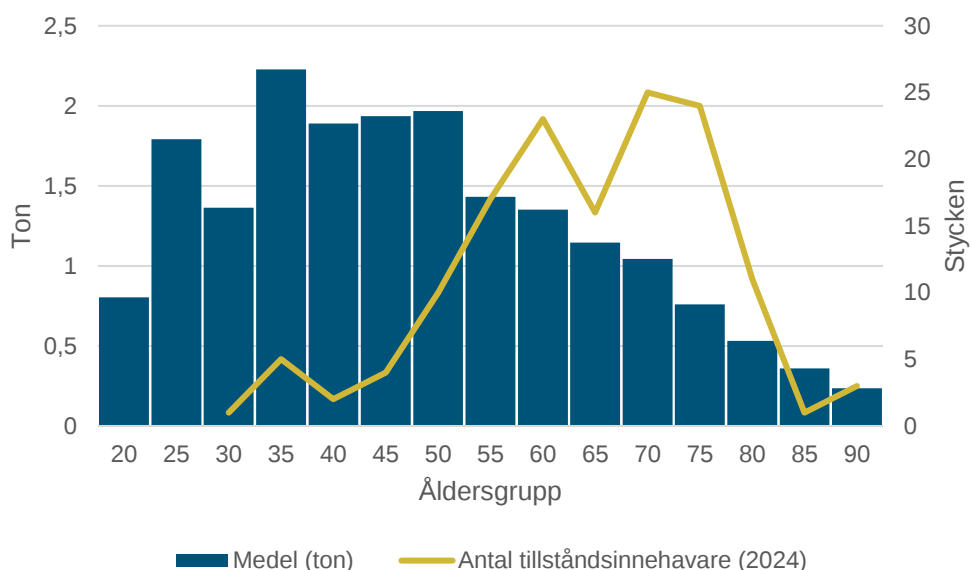
Det finns samtidigt fler aspekter att ta hänsyn till när det gäller frågan om generationsskifte av ålfisketillstånd. Dessa innefattar möjliga effekter när det gäller beståndssituation, fisketryck och förvaltningens möjligheter att kunna anpassa antalet tillstånd efter rådande beståndssituation och därigenom reglera fiskets påverkan på bestånden. När en yrkesfiskare med ålfisketillstånd avslutar sitt fiske så "försvinner" dennes tillstånd i det fall att generationsskifte inte är möjligt. Det leder till en kontinuerlig naturlig minskning av antalet tillstånd (om inte nya tillstånd samtidigt beviljas). Att en ny generation på sikt kan ta över dagens ålfisketillstånd genom generationsskifte innebär ett potentiellt ökat fisketryck och minskade möjligheter för förvaltningen att genom antalet tillstånd reglera fiskets påverkan på bestånden. Det skulle kunna innebära att antalet fisketillstånd bibehålls på ungefär nuvarande nivå.

¹⁵ Med ägarkontinuitet avses att en fiskelicens får beviljas en ny fiskelicensinnehavare under förutsättning att den nye licensinnehavaren under de tre senaste åren kontinuerligt har haft ägarandelar i den innevarande licensinnehavarens fartyg.

¹⁶ 2 kap. 19 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet.

Som illustreras i tabell 4 och figur 6 är den genomsnittliga årliga fångsten relativt låg i de allra äldsta åldersgrupperna, medan den är högre i de ”yngre” åldersgrupperna. Det kan indikera att ett eventuellt införande av generationsskifte kan leda till ökad fiskeansträngning i takt med att tillstånden tas över av yngre fiskare. Figur 6 tydliggör åldersfördelningen hos dagens tillståndsinnehavare. Vid ett eventuellt införande av möjlighet till generationsskifte behöver behovet ses över av kompletterande åtgärder för att minska fiskeansträngningen per tillståndshavare. Förutom antalet tillstånd beror ju fiskets påverkan också av kompletterande regleringar, som exempelvis högsta tillåtna fångstmängd, förbudsperioder och så vidare.

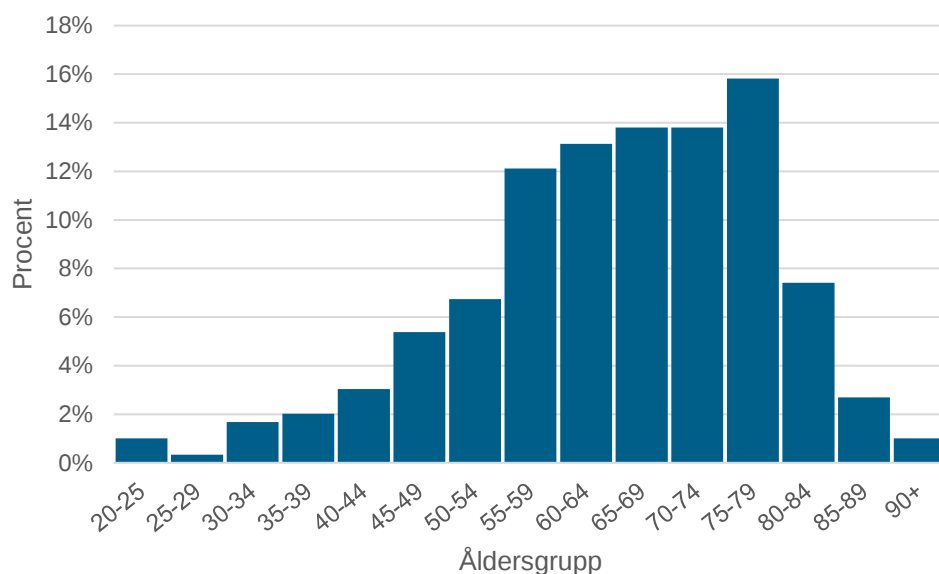
I figur 6 ser vi att medelvikten på fångsterna minskar stadigt hos fiskare äldre än 55 år, samtidigt som antal tillståndsinnehavare är störst i just de segmenten, och når högsta antal i 70-årsåldern. Figur 5 och 1 visar att allteftersom tillståndsinnehavarna åldras (eftersom vi vet att inga nya innehavare tillkommer), minskar de fisket av andra arter, samt minskar vikten ål de tar upp. Om alla som är över en viss ålder skulle kunna överlåta sina tillstånd till en yngre generation så skulle det innebära en risk för ökat uttag av ål då infångad vikt är som högst för fiskare i 30–50 års åldern.



Figur 6. Infiskad vikt och antal tillståndsinnehavare per åldersgrupp.

Figur 7 visar den ålder som tillståndsinnehavare hade när det förnyade sitt senaste tillstånd, baserat på data från år 2009 till år 2023. Anledningen kan antingen vara att de valt att inte förnya, inte fiskat förgående år och inte kan förnya, eller att de har gått bort. För 55 procent av alla som ej förnyat skedde detta efter ålder 65, och tillståndsinnehavare 55 år och äldre står för 85 procent av ej förnyade tillstånd. Nedanstående exempelscenario, som bygger på en rad förenklade antaganden¹⁷, illustrerar hur generationsväxling av ålfisketillstånd skulle kunna leda till ökat uttag.

¹⁷ T.ex. att fångsten antas vara direkt beroende av ålder, oberoende av skillnader mellan fångstplatser, framtida beståndsutveckling, efterfråga, marknad m.m.



Figur 7. Ålder vid senast förnyade tillstånd per åldersegment.

Exempelscenario:

Om vi ser till ett extremfall och gör ett antagande om att alla som är över 65 år slutar fiska ål och samtidigt kan och väljer att överlåta tillståndet till en yngre generation med högre fiskeambitioner. Om vi antar att en generation är 30 år, så skulle det ökade uttaget kunna vara så stort som 51 procent, eller 87 ton per år, om samma regler för det överlåtna tillståndet skulle gälla. Även om detta inte inträffar till en sådan extrem nivå, så visar det på hur uttagen troligen ökar om överlåtelse av ålfisketillstånd tillåts.

Något som också behöver beaktas är att det idag finns tillståndshavare som har ålfisketillstånd på flera fartyg. Det kan vara så att tillståndshavaren har extrafartyg som används som hjälpbåt(ar). Högsta tillåtna fångstmängd gäller dock per befälhavare. I de allra flesta fall är tillståndshavaren och befälhavaren densamma. Om generationsskifte införs bör det övervägas om nuvarande tillståndshavare, som har tillstånd på flera fartyg, endast ska få genomföra generationsväxling till en person.

De olika för- och nackdelarna med att tillåta generationsskifte för ålfisketillstånd sammanfattas i tabell 5 nedan.

Tabell 5. Sammanfattning av för- och nackdelar med att tillåta generationsskifte för ålfisketillstånd.

Aspekt	Fördelar med att tillåta generationsskifte	Nackdelar/Risker med att tillåta generationsskifte	Övrigt/Kommentarer
Traditionsbevarande och kunskapsöverföring	Möjlighet för familjeverksamheter att kunna fortsätta sin fiskeverksamhet även om tillståndshavaren slutar fiska, vilket också innebär möjlighet till kunskapsöverföring till yngre generationer och traditionsbevarande.	-	Det finns möjlighet att ansöka om nytt fisketillstånd, men en förutsättning för beviljande är att det råder tillgång på fisk. Sedan år 2008 har inga nya ålfisketillstånd beviljats.
Fisketryck och beståndspåverkan av fiske		Att yngre fiskare tar över ålfisketillstånden kan innebära ökat fisketryck. Ices senaste rådgivning är en nollkvot.	Fisketryck kan även regleras genom kompletterande åtgärder, såsom fångstbegränsningar och förbudsperioder.
Främja småskaligt fiske och regional spridning	Är ett sätt att främja småskaligt fiske och regional spridning då det innebär en möjlighet för familjeverksamheter att fortsätta bedriva fiske även när en äldre tillståndshavare väljer att sluta.	Generationsväxling garanterar inte ekonomisk lönsamhet genom ett långsiktigt hållbart fiske. Utesluter inte behov av ytterligare regleringar som kan krävas för att ytterligare stärka skyddet.	
Möjlighet att anpassa antalet tillstånd efter fiskeresursen		Att existerande ålfisketillstånd kan föras över till en ny generation innebär minskade möjligheter att anpassa antalet tillstånd efter beståndssituation. Kan leda till att nedtrappningen av antal tillstånd blir betydligt långsammare.	
Regelförenkling	Bidrar positivt till regelförenkling genom att ålfisket ges samma möjlighet till generationsskifte som finns inom flera andra fiskerier.	Ökad administration för att hantera generationsskiften för HaV.	

Analysen ovan visar på att det både finns för- och nackdelar med ett potentiellt införande av möjlighet av generationsskifte för ålfisketillstånd. Risker med att tillåta generationsskifte av ålfisketillstånd är av biologisk karaktär kopplade till risken för ökad fiskeansträngning, medan det skulle innebära fördelar för småskaliga fiskeriverksamheter och därmed främja småskaligt kustnära fiske. Det skulle också gynna en föryngring inom denna del av yrkesfisket. Det är därför nödvändigt att göra en avvägning mellan för- och nackdelarna/riskerna. Om generationsskifte skulle tillåtas är det viktigt att se över kompletterande regleringar. Till exempel högsta tillåtna fångstmängd (som idag är åtta ton/befälhavare) för att eventuellt kompensera för risk för ökad fiskeansträngning per tillstånd och den minskade möjligheten att reglera antalet tillstånd utifrån beståndssituation.

4 Sammantagen bedömning av förutsättningarna för att införa generationsskifte för ålfisketillstånd

I dagsläget innebär regelverket att endast de som har och nyttjar ett särskilt tillstånd för fiske efter ål kan beviljas förnyat tillstånd inför kommande år. Som en konsekvens av regelverket beviljas ingen nyetablering varpå antalet fiskare successivt minskar efterhand som tillståndsinnehavare upphör med sitt fiske. Successivt minskar därför också fiskets fångster och påverkan på det utvandrande beståndet av blankål i förhållande till den potentiella utvandringen av blankål.

Därutöver har myndigheten stegvis reglerat det ålfiske som har särskilt tillstånd genom att begränsa antalet tillåtna redskap, minska fiskesäsongens längd och höja minimimåttet. Sedan 2012 är yrkesfiske efter ål förbjudet på den svenska västkusten. Fisket stängdes framförallt för att ål som lämnar sina uppväxtområden längs västkusten ska kunna utvandra och bidra till reproduktionen utan att påverkas av fiske, vare sig i Sverige eller i andra länder. Sedan 2017 omfattas dessutom fisket i havet av årliga förbudsperioder som införs enligt beslut i EU:s ministerråd (se ovan).

I Havs- och vattenmyndighetens analys av behovet att revidera den nationella förvaltningsplanen (regeringsuppdrag 2015)¹⁸ bedömde myndigheten att nuvarande bestämmelser om att inte tillåta generationsväxling ska upprätthållas till dess det finns säkra bevis för en kontinuerlig ökning av såväl rekrytering som lekbestånd.

Generationsskifte av ålfisketillstånd skulle kunna möjliggöra traditionsbevarande och gynnar småskaliga fiskeriverksamheter samt möjliggör att deras verksamheter fortsatt kan bedrivas när tillståndshavaren avlutar sitt fiske. Detta skulle också möjliggöra en förnyring av fiskarkåren och en kunskapsöverföring till yngre generationer, vilket av vissa regionala intressenter lyfts som viktigt i syfte att bevara kulturarvet.

För att säkerställa att en generationsväxling inte leder till ett ökat fiske i de fall de skulle tillåtas måste tillstånden kombineras med kompletterande regleringar och villkor. Bland annat bör den högsta tillåtna fångstmängden sänkas betydligt för de som tar över ålfisketillstånd genom generationsskifte. Detta skulle kunna göras genom att det fastställs en betydligt lägre högsta tillåtna fångstmängd för samtliga som tar över ett tillstånd genom generationsskifte. På detta sätt skapas förutsättningar för traditionsbevarande och kunskapsöverföring samtidigt som fångstmängderna begränsas.

Samtidigt bör det betonas att en generationsväxling inte i sig garanterar ekonomisk lönsamhet genom ett långsiktigt fiske. Det kan inte uteslutas att ytterligare restriktioner skulle komma att behöva införas nationellt eller inom EU beroende på hur beståndssituationen utvecklas och hur förutsättningarna i de olika vattenområden förändras. Möjligheten att tillåta generationsväxling skulle även kunna behöva anpassas lokalt och regionalt. Möjliggörande av generationsskifte kommer innebära ökad administration för Havs- och vattenmyndigheten, bland annat eftersom

¹⁸ Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag 2015 [Sveriges nationella ålförvaltningsplan Havs- och vattenmyndighetens analys av behovet att revidera den nationella förvaltningsplanen för ål](#)

man eventuellt skulle få hantera individuella högst tillåtna fångstmängder för varje tillståndshavare som genomför generationsskifte.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer sammantaget att generationsskifte av ålfisketillstånd, som kan bidra till bevarande av kulturarvet, inte är lämpligt utifrån den kritiska beståndssituationen för ål. Myndigheten bedömer att det i dagsläget finns tillräckligt många åltillstånd för att kulturarvet på Ålakusten ska kunna bevaras. För det fall antalet åltillstånd inom detta område minskar kan dispens från kravet på åltillstånd i enskilda fall vara aktuellt. Dispens för sådant fiske behöver i sådana fall prövas utifrån särskilda skäl och med särskilda villkor (se dispensmöjlighet i avsnitt 2.2).

Vi arbetar för levande hav och vatten

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, är en statlig förvaltningsmyndighet inom miljöområdet. Vi arbetar på regeringens uppdrag för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskresurserna

**Havs
och Vatten
myndigheten**