

Datum
2019-11-29
Handläggare
Sofia Brockmark
Avdelningen för fiskförvaltning/
Enheten för fiskreglering
sofia.brockmark@havochvatten.se

Dnr
2584-2019
Direkt
010 698 65 81

Mottagare
Regeringskansliet
Näringsdepartementet

Hur ett frivilligt program för återköp av ålfiskerättigheter kan införas i Sverige. Redovisning av Regeringsuppdrag.

Havs- och vattenmyndigheten fick den 27 juli 2019 i uppdrag att utreda hur ett frivilligt program för återköp av ålfiskerättigheter kan genomföras. I enlighet med uppdragsbeskrivningen har det genomförts i dialog med Statens Jordbruksverk.

Redovisningen omfattar en bakgrundsbeskrivning av nationella och unionsgemensamma bestämmelser, den nationella förvaltningsplanen för ål och åtgärder vidtagna inom ramen för denna samt ålfiskets storlek, utveckling och ekonomiska betydelse. Myndigheten redogör för förutsättningarna för finansiering av ett frivilligt program, inklusive reglerna för statsstöd. Vidare redovisas en analys av påverkan på beståndet och de samhällsekonomiska konsekvenserna, inklusive datainsamling från fångster och provfiske. Redovisningen innehåller även förslag på hur uppdraget kan finansieras.

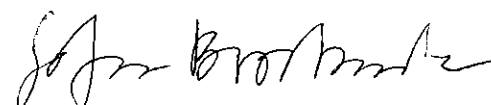
Havs- och vattenmyndigheten har inhämtat yttranden från Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. De biläggs redovisningen.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Sofia Brockmark. I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschefen Inger Dahlgren, utredaren Gustav Enhol Blomqvist, verksjuristerna Lisemoe Casselblad och Catarina Pernheim, verksamhetsstrategen Johan Kling medverkat.



Jakob Granit



Sofia Brockmark

Innehållsförteckning

Inledning	5
Uppdraget	5
Tolkning av uppdraget	5
Genomförande av uppdraget	5
Havs- och vattenmyndighetens samlade bedömning	7
Bakgrund	11
Beståndsutveckling och status	11
Vetenskaplig rådgivning	11
EU:s lagstiftning	12
CITES-lagstiftningen	12
Ålförordningen	12
Nationell ålförvaltningsplan	14
Fiske	14
Vandringshinder	15
Utsättningar	15
Kontroll och tillsyn	16
Utvärdering av medlemsländernas nationella ålförvaltningsplaner	16
Nationellt fiske	17
Lagstiftning	17
Tillstånd och tillträde	17
Regler för fiske i havet	18
Regler för fiske i inlandsvatten	19
EU:s årliga förbudsperioder för fiske	20
1932-års avtal med Danmark	21
Fiskets storlek och utveckling	21
Havet	22
Inlandsvatten	23
Ålfiskets ekonomiska betydelse	24
Ålfisket i havet	24
Förädlingsvärde, antalet anställda och bruttoresultat	27
Ålfisket i sötvatten	30
Beredningsindustrin	31
Förutsättningar för finansiering av ett frivilligt program	34
Statsstöd	34
EU:s stödsystem	34
EHFF efter år 2020	35

Övriga undantagsförfordningar inom EU	37
Nationella stödsystem	38
Kostnadsberäkning	39
Effekter av ett frivilligt program	41
Beståndseffekter	41
Datainsamling.....	42
Utökat behov av fiskerioberoende datainsamling.....	44
<i>Utökat program för insamling av data över fångst per ansträngning (CPUE)</i>	44
<i>Utökad datainsamling genom märkning av ål</i>	44
Samhällsekonomiska effekter av ett återköpsprogram.....	45
Marknadseffekter	47
Effektivare fiske och minskad miljöpåverkan med en ökad kostnad	47
Illegalt fiske och kontroll av fiske.....	48
Kulturella värden och besöksnäring.....	48
Återinvestering i fisket.....	49
Bilaga 1_Beräkning av uppskattat marknadsvärde för den ål som landats i Sverige 2018 och hur det fördelats på olika aktörer	50

Inledning

Uppdraget

Regeringen (Näringsdepartementet) gav den 27 juli 2019 Havs- och vattenmyndigheten följande uppdrag (N2019/02258/FJR):

Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda hur ett frivilligt program för återköp av ålfiskerättigheter kan genomföras. Havs- och vattenmyndigheten ska genomföra uppdraget i dialog med Statens jordbruksverk. Redovisningen av uppdraget ska innehålla en kostnadsberäkning, en analys av beståndseffekter och samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive datainsamling från fångster och provfiske. Redovisningen ska innehålla förslag på hur uppdraget kan finansieras och i de fall det krävs också innehålla författningsförslag.

Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 1 december 2019.

Tolkning av uppdraget

Utifrån uppdragsbeskrivningen är Havs- och vattenmyndighetens tolkning att begreppet *ålfiskerättigheter* endast omfattar det fiske som sker med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens och särskilt tillstånd från Havs- och vattenmyndigheten att fiska ål. Det vill säga de som äger fastigheter med tillhörande fiskerätt, eller som har så kallade åladrätter, omfattas inte av uppdraget om de inte samtidigt innehar ett särskilt tillstånd att fiska efter ål. Skälet är att det generellt är förbjudet att fiska efter ål även i de fall det finns rättigheter kopplade till fastigheterna. Rätten att fiska efter ål tillkommer istället med de årliga särskilda ålfisketillstånd som Havs- och vattenmyndigheten beviljar vissa yrkesfiskare.

Vidare förutsätter Havs- och vattenmyndigheten att uppdraget omfattar ålfisket både i kust- och inlandsvatten.

Angående benämningen *återköp*, vill Havs- och vattenmyndigheten framhålla att en yrkesfiskare aldrig köpt rätten att fiska ål.

Genomförande av uppdraget

Havs- och vattenmyndigheten har haft en löpande dialog med Jordbruksverket inom ramen för uppdraget. Jordbruksverket har även bidragit med texter och analyser till redovisningen av uppdraget.

Forskare vid Sveriges Lantbruksuniversitet, Sötvattenslaboratoriet, Institutionen för akvatiska resurser (SLU Aqua) har inom ramen för sitt

uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten bidragit med texter om datainsamling och effekter på fiskeriberoende datainsamling vid ett eventuellt genomförande av ett frivilligt program.

Tidsramarna har inte medgett ett samrådsförfarande. HaV har istället gett länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet möjlighet att yttra sig över uppdraget och vår tolkning av detta. Vidare har Havs- och vattenmyndigheten informerat om uppdraget vid ett flertal tillfällen i möte med intresseorganisationer, experter och andra myndigheter.

Havs- och vattenmyndighetens samlade bedömning

Havs- och vattenmyndigheten har utrett hur ett frivilligt program för återköp av ålfiskerättigheter kan genomföras. Myndighetens samlade bedömning av statens möjligheter till finansiering av ett program, dess effekt på beståndet och samhällsekonomin, inklusive för datainsamling, sammanfattas nedan.

- Sveriges förvaltningsplan för ål godkändes av EU-kommissionen 2009 och har därefter legat till grund för den nationella förvaltningen av arten. Planens syfte är att dimensionera åtgärder så att, om de genomförs i samma utsträckning över hela Europa, bidrar till EU-förordningens¹ långsiktiga mål om att uppnå 40 procent av ursprunglig blankålsutvandring. Enligt den nationella planen ska målet i huvudsak nås genom reglering av fisket, åtgärder för att minska turbindödligheten, ökad kontroll och tillsyn samt stödutsättningar av ålyngel.

Målet i den nationella förvaltningsplanen om att reducera fiskets fångster av ål har uppnåtts genom att omfattande regleringar av fisket genomförts sedan år 2007. Fiskets fångster har minskat med cirka 80 procent och minskar dessutom successivt efterhand som antalet tillståndsgivna ålfiskare blir färre. Detta eftersom Havs- och vattenmyndigheten beslutat att inte bevilja några nya tillstånd innan det finns säkra bevis för att ålbeståndet återhämtar sig.

Myndigheten arbetar dessutom aktivt med att förbättra kontrollen av fångsterna i det licensierade fisket samt ökad kontroll av det fiske som inte sker med stöd av ålfisketillstånd. Sammantaget anser myndigheten att det nuvarande tillståndsgivna fisket är i nivå men Sveriges nationella förvaltningsplan för ål och uppnår de förvaltningsmål för vad myndigheten anser vara ett biologiskt hållbart fiske.

Vad gäller den minskade turbindödligheten bör åtgärderna för att minska vattenkraftens påverkan på utvandrande blankål och uppvandring av ålyngel i inlandsvatten prioriteras då vi nationellt är långt ifrån att nå de uppsatta målen i den nationella ålförvaltningsplanen. Här bör långsiktiga åtgärder prioriteras i vattenområden där de förväntas ge största effekt på en ökad

¹ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål

produktion av utvandrande ål från svenska vatten. Åtgärder som bland annat bör prioriteras inom arbetet med omprövning av tillstånden och modernare miljövillkor i vattenkraften.

- I Sverige sker fisket på fullvuxen, lekvandrande ål. Fisket i inlandsvatten sker framförallt på historiska ålyngelutsättningar. SLU Aqua beräknar att ungefär en tredjedel av ålen fångas i fisket, medan omkring fyrtio procent av ålen som vandrar ut för lek bedöms dö av kraftverksrelaterade orsaker. I havet är fisket på västkusten sedan 2012 stängt. På Östersjökusten är fisket riktat efter återvandrande blankål som tillvuxit i Östersjöområdet, inklusive tillrinnande vattendrag. Genom att inte tillåta någon nyetablering och att inte bevilja några förnyade tillstånd på svenska västkusten har antalet tillstånd för fiske efter ål i svenska kustområden minskat med cirka sextio procent samtidigt som fångsterna i ålfisket reducerats med drygt 80 procent.

Beaktande det samlade fisketrycket på utvandrande ål från Östersjön bedöms ett nationellt frivilligt återköpsprogram få ringa effekter på beståndet. Detta även om alla tillstånd skulle återköpas. Den europeiska ålen utgör ett och samma bestånd och förvaltningen är en gemensam angelägenhet som kräver samordnade insatser på internationell och regional nivå.

- Innan införandet av ett eventuellt frivilligt program bör regeringen överväga lämpligheten av att skapa ett prejudikat där staten betalar ut ersättning för rättigheten att fiska på en allmän resurs i havet eller på allmänt inlandsvatten med hänsyn till fiskvårdande skäl. Havs- och vattenmyndigheten har redan bemyndigande att genomföra regleringar och andra förvaltningsåtgärder som innebär inskränkningar i fisket utan att ersättning till fisket ges.

Havs- och vattenmyndigheten noterar att regeringen beslutade att inte ersätta ålfiskare 2012 för förlorat fiske då fisket på västkusten stoppades. Även de av EU beslutade årliga förbudsperioderna om tre månader innebär inskränkningar för enskilda fiskare inom ett delområde. Inte heller här har det utfärdats någon ersättning.

- Enligt EU:s datainsamlingsförordning (2017/1004)² och kommissionens genomförandebeslut (2016/1251)³ behöver Sverige sammanställa och rapportera data så länge det förekommer någon form av fiske. Om fisket skulle upphöra helt måste Sverige fortfarande leverera data över beståndets storlek, enligt EU:s ålförordning (1100/2007)⁴. Om det idag tillståndsgivna fisket efter ål minskar eller helt försvinner, betyder det att staten behöver finansiera ett utökat fiskerioberoende datainsamlingsprogram.
- Ett återköpsprogram kommer att ha flertalet samhällsekonomiska effekter. Det påverkar dels branschen i sig, men också hela värdekedjan ner till den enskilda konsumenten. En minskning av ålfisket skulle betyda att förädlingen och sysselsättningen inom fisket och beredningsindustrin kommer att minska samtidigt som det sker en prisökning på resursen.
- Havs- och vattenmyndigheten har, inom den begränsade tiden för utredningen, inte haft möjlighet att utföra empiriska studier och undersöka hur många ålfiskare som skulle vara intresserade av ett frivilligt program för återköp av ålfiskerättigheter. Incitamenten att återköpa tillstånden beror dock på en rad faktorer och varierar beroende på ålfiskarens ålder, ålfisket som inkomstkälla, traditioner och det kulturella värdet, osäkerheten med EU:s årliga beslut om förbudsperioder för fiske av ål i havet, med mera. Med denna bakgrund bedömer myndigheten att om frivilligt återköp ska införas bör det ske under längre tidsperiod, förslagsvis under fem år, för att vara attraktivt för en fiskare.
- Med beaktande av de begränsningar som finns i havs- och fiskerifonden (EHFF) idag, är det inte möjligt att finansiera ett program för att ersätta frivillig inlösen av särskilda ålfisketillstånd genom EHFF. Inte heller kommande programperiod för EHFF (2021–2027) synes öppna upp för en sådan åtgärd. Samtidigt innebär den flexibilitet som föreslagits i kommande programperiod, vad gäller medlemslänternas eget utformande av åtgärder, att

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008

³ KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT (EU) 2016/1251 av den 12 juli 2016 om antagande av ett flerårigt unionsprogram för insamling, förvaltning och utnyttjande av data inom sektorerna för fiske och vattenbruk för perioden 2017–2019

⁴ RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål

stödmöjligheten för ett frivilligt program inte helt går att utesluta under kommande period. Skulle åtgärden prioriteras och inkluderas i Sveriges förslag till nationellt operativt program 2021–2027 avgörs det i slutändan av kommissionen, som granskar och godkänner det operativa programmet.

Utöver EHFF finns inte heller något tillämpligt undantag i någon gruppundantagsförordning. Stöd av mindre betydelse blir i många fall närmast verkningslöst eftersom yrkesfiskare också kan få andra ersättningar (t.ex. ersättning för skador på redskap orsakade av säl) som påverkar utrymmet för ytterligare stöd av mindre betydelse. Det sammanräknande stödbeloppet får under en treårsperiod inte överstiga 30 000 euro. Om ett program om frivillig inlösen av särskilda ålfisketillstånd ska införas, och det inte ska hanteras inom de villkor som finns för stöd av mindre betydelse, måste regeringen först anmäla stödet till kommissionen för granskning och avvakta godkännande i enlighet med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det är dock tveksamt om kommissionen kommer att anse att ett program av aktuellt slag är förenligt med den inre marknaden (jämför kommissionens riktlinjer för granskning av statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn⁵).

Mot denna bakgrund bedömer Havs- och vattenmyndigheten att det i nuläget saknas behov av författningsförslag. Havs- och vattenmyndigheten är givetvis behjälplig med detta i ett senare skede om så skulle behövas.

⁵ Meddelande från kommissionen, Riktlinjer för granskning av statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (2015/C 217/01), EUT 2.7.2015, C 217/1

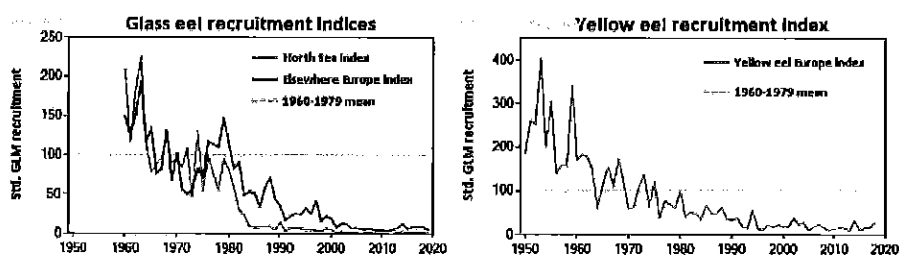
Bakgrund

Beståndsutveckling och status

Den europeiska ålen (*Anguilla anguilla*) utgör ett enda bestånd, och dess utbredningsområde sträcker sig över stora delar av Europa inklusive Medelhavet.

Rekryteringen av ål har minskat med 90–95 procent under de senaste 45 åren (figur 1). Beståndet ligger fortfarande på en kritiskt låg nivå⁶, mycket långt ifrån nivåer som skulle indikera ett hållbart bestånd.

Europeisk ål är bedömd som Akut hotad (CR) av The International Union for Conservation of Nature (IUCN).



Figur 1. Rekrytering av europeisk glasål (vänster) och uppskattad rekrytering av gulål från Europa (höger). Figurerna är hämtade från "ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort Ecoregions in the Northeast Atlantic Published 8 November 2019".

Vetenskaplig rådgivning

Internationella havsforskningsrådet (ICES) ger årliga råd för europeisk ål. Bristande rapportering från medlemsstaterna och frånvaro av komplett information om beståndets status, inklusive grundläggande information om totala landningar samt kunskap om bestånd- och rekryteringsförhållanden, är några av skälen till att ICES sedan början av 2000-talet gett rådet att försiktighetsansatsen ska appliceras. När försiktighetsansatsen appliceras på ål, bör enligt ICES all mänsklig påverkan som reducerar produktion och utvandring av blankål (fritidsfiske och yrkesfiske på alla stadier,

⁶ ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort Ecoregions in the Northeast Atlantic, Published 8 November 2019.

vattenkraft, pumpstationer, föroreningar m.m.) reduceras till, eller hållas, så nära noll som möjligt.

EU:s lagstiftning

CITES-lagstiftningen

Sedan 2009 är europeisk ål listad i CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) appendix II, då arten riskerar att utrotas om inte handeln kontrolleras. Listningen är implementerad på EU-nivå i CITES förordningen (338/97/EG) där ålen är listad på Bilaga B. EU:s bestämmelser är på vissa områden strängare än CITES, detta för att kompensera den fria handeln inom EU. EU utfärdar sedan 2011 ett förbud mot import och export av europeisk ål då man inte anser att icke-skadlighetsrekvisit (NDF) kan göras. Beslutet omprövas årligen.

För handel inom EU gäller, som för alla CITES B-listade arter, att den som använder levande ål eller produkter därav i kommersiella aktiviteter (köp, försäljning, byte m.m.) måste kunna styrka att de har lagligt ursprung. Alla som handlar yrkesmässigt eller i förvärvssyfte med levande ål i Sverige måste också ha tillstånd från länsstyrelsen enligt 26 § artskyddsförordningen (2007:845).

Utanför Sverige rapporteras en mycket omfattande illegal handel med glasål till framförallt Kina. Mängden illegalt exporterad ål uppskattas vara nästan dubbelt så stor som de legala fångsterna och omsätter mycket stora belopp.⁷

Ålförordningen

År 2007 antogs rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål. Förordningen formulerar ett långsiktigt gemensamt mål om att minst 40 procent av mängden blankål som producerats i ett av människan opåverkat bestånd med stor sannolikhet ska kunna ta sig ut i havet. När man idag talar om ett av människan opåverkat bestånd använder man oftast den genomsnittliga produktionen på 70-talet som referensnivå, det vill säga åren innan beståndets huvudsakliga nedgång började. Förordningen ställer

⁷ Musing L, Shiraishi H, Crook V, Gollock M, Levy M och Kecse-Nagy K (2019). Implementation of the CITES Appendix II listing of European Eel *Anguilla Anguilla*. AC30, Doc. 18.1, Annex 1. Resultat av Decisions (17.186), 17th meeting of the Conference of the Parties to CITES.

krav på varje enskild medlemsstat att upprätta nationella förvaltningsplaner vars syfte ska vara att nå målet om 40 procent blankålsutvandring *på lång sikt*. Varje förvaltningsplan ska innehålla åtgärder för att uppnå, övervaka och kontrollera uppsatt mål men val av åtgärder får fastställas utifrån lokala och regionala omständigheter.

Vart tredje år ska varje medlemsland rapportera en utvärdering till EU-kommissionen som beskriver effekten av nationellt genomförda åtgärder. 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. Till detta ingår en rapportering av den årliga fiskeansträngningen inklusive den genomförda minskningen av fiskeansträngning, dödlighet orsakad av andra faktorer än i fisket samt genomförd minskning och mängden ål kortare än 12 cm som fångats samt andelen av denna som använts för olika ändamål.

EU:s förbudsperioder för fiske av ål i havet

I samband med EU:s ministerråd i december fattar beslut om nya fiskekvoter i EU:s vatten har rådet under de senaste två åren beslutat om att varje medlemsland ska fastställa sammanhängande förbudsperioder om tre månader. Besluten grundar sig i ett förslag från EU-kommissionen om att förbjuda fiske efter samt behålla ombord, omlasta eller landa europeisk ål i EU:s vatten. Som bakgrund till förslaget hänvisade EU-kommissionen till ICES rådgivning.

Rådets beslut 2017 omfattade förbud att fiska efter europeisk ål med en total längd på 12 cm eller mer i unionens vatten i ICES-området, inklusive Östersjön. Förbudet gällde unionsfiskefartyg och fartyg från tredjeland samt kommersiellt fiske från land. Varje medlemsland fick fastställa en sammanhängande förbudsperiod på tre månader mellan den 1 september 2018 och den 31 januari 2019.

I rådets beslut i december 2018 utökades förbudsområdet till att även omfatta fiske efter ål i Medelhavet, fiske efter ål vid fritidsfiske eller fiske efter ål med en total längd som understiger 12 cm. Även den valbara förbudsperioden utökades med två månader. Medlemsländerna fick sammanställa en förbudsperiod mellan den 1 augusti 2019 och 29 februari 2020.

EU-kommissionen föreslår en motsvarande förbudsperiod för ålfisket 2020/2021. Beslut om ett eventuellt förbud tas på EU:s ministerråd i december 2019.

Nationell ålförvaltningsplan

Sveriges ålförvaltningsplan godkändes av EU-kommissionen 2009 och har sedan dess legat till grund för den nationella förvaltningen av ål. Förvaltningsplanens syfte är att bidra till förordningens långsiktiga mål genom att dimensionera åtgärder så att de, om de genomförs i samma utsträckning över hela Europa, vänder beståndsutvecklingen från minskande till ökande rekrytering. För att snabbt öka mängden utvandrande blankål från svenska vatten utformades ett kortsiktigt nationellt mål. Målet var att minska mänsklig påverkan så att minst 90 procent av all blankål som för närvarande produceras i svenska vatten ges möjlighet att vandra ut och bidra till reproduktion.

Den svenska förvaltningsplanen består av fyra åtgärdsområden: *reglering av fiske, reducerad turbiditet för utvandrande blankål, stödutsättningar av blankål samt ökad kontroll och tillsyn*. Målsättningen inom förvaltningsplanen är att reducera fiskets fångst med 50 procent mellan 2007 och 2013, öka den totala överlevnad till minst 40 procent i vattendrag där utvandrande blankålar måste passera ett eller flera kraftverk, sätta ut ca 2,5 miljoner individer per år samt vidta åtgärder för att öka tillsyn och kontrollerbarhet.

Nedan sammanfattas åtgärderna inom varje område. Utförligare beskrivningar och utvärderingar av åtgärdernas effekt finns sammanfattade i bl.a. SLU Aquas utvärdering 2018 av den nationella ålförvaltningsplanen⁸, senaste resursöversikten över fisk- och skaldjursbestånden i hav och sötvatten⁹ och i Havs- och vattenmyndighetens redovisning och analys av behovet av att revidera den nationella förvaltningsplanen för ål¹⁰.

Fiske

Inom ramen för Sveriges förvaltningsplan har ett omfattande arbete med inskränkning av svenskt ålfiske genomförts. Åtgärderna och dess effekter

⁸ Dekker, W., Bryhn, A., Magnusson, K., Sjöberg, N., Wickström, H. (2018). Assessment of the eel stock in Sweden, spring 2018. Third post-evaluation of the Swedish Eel Management Plan Swedish University of Agricultural Sciences, Drottningholm Lysekil Öregrund. 113 pp.

⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2019. Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten 2018. Resursöversikt. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:4. Göteborg, 305 s.

¹⁰ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015-12-01. Sveriges nationella ålförvaltningsplan. Redovisning av regeringsuppdrag

samt nuvarande lagstiftning presenteras under rubriken *Nationell reglering* nedan.

Vandringshinder

Vandringshinder i åar och älvar begränsar invandring av ålyngel från havet. Uppsamling och flytt av ålyngel till uppväxtområden uppströms har länge tillämpats i Sverige. Lekvandrande ål har även flyttats nedströms vandringshinder till största del med hjälp av pågående tillståndsgivet ålfiske.

Sex större vattenkraftsbolag antog en avsiktsförklaring med dåvarande Fiskeriverket år 2010 med målsättningen att reducera turbindödligheten och nå målet med 40 procent överlevnad för utvandrande ål. Detta motsvarar kravet i EU:s ålförordning och därmed även målet i den nationella ålförvaltningsplan. Kraftbolagen har inom ramen för programmet Krafttag ål årligen bekostat utsättningar av ålyngel på västkusten samt fångat och flyttat blankål nedströms genom så kallad *trap and transport*. En utvärdering av programmet visar att produktionen av lekvandrande ål hade ökat med enligt plan, men att målet med att minska dödligheten vid kraftverkspassage inte ännu nåtts.¹¹

Inom ramen för programmen har kraftbolagen tillsammans med myndigheten bekostat forsknings- och utvecklingsdel i syfte att bland annat öka kunskapen om hur tekniska lösningar i kraftverk kan förbättra ålens passage nedströms att ta reda på vilka faktorer som påverkar utvandringen av blankål.

Utsättningar

Sedan år 2010 har staten finansierat utsättning av ålyngel. Omkring 2-2,2 miljoner ålyngel sätts ut årligen, framförallt ut i kustområden eller tillrinnande vattendrag till västkusten där ålen har störst möjlighet att bidra till reproduktionen utan att utsättas för fiske eller vattenkraftsrelaterad dödlighet.

Mellan 90 och 95 procent av all blankål i svenska inlandsvatten härstammar från historiska utsättningar av ålyngel. Tidigare sattes ål framförallt ut för att främja det småskaliga fisket efter ål och kompensera för annan dödlighet orsakad av människan.

¹¹ Sammanfattat i Havs- och vattenmyndigheten 2019. Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten 2018. Resursöversikt. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:4. Göteborg, 305 s.

Kontroll och tillsyn

Under de senare åren har nya metoder för kontroll utvecklats samt insatserna effektiviserats. En ökad samordning mellan berörda myndigheter och anskaffandet av nya hjälpmedel såsom båtar och drönare är bidragande orsaker till förbättringen.

Det förekommer ett illegalt fiske med omärkta redskap efter ål. Omfattningen är okänd, men utifrån antalet upptäckta och beslagtagna redskap, främst längs Blekingekusten, är fångsterna sannolikt inte alls försumbara jämfört med det legala fisket. Det illegala fisket ser ut att bedrivas mestadels i de skärgårdsmiljöer där det finns en lång tradition av att äta och fiska ål. Dessutom är det lättare att undvika att redskap blir upptäckta och beslagtagna i dessa miljöer.

Myndigheten ser för närvarande över föreskrifter bl.a. vad gäller landning av legalt fångad ål för att stärka möjligheterna att kontrollera landningar av ål. En förbättrad kontroll av licensierade fiskares landningar skulle innebära dels en större möjlighet att få en uppfattning om hur stort det illegala ålfisket är, dels ge en möjlighet att begränsa detta fiske.

Utvärdering av medlemsländernas nationella ålförvaltningsplaner

EU-kommissionen har endast granskats 2012 års utvärdering av de nationella ålförvaltningsplanerna. I rapporten framhåller kommissionen att effekten av nationella åtgärder inte går att utvärdera mot beaktande av målet i förordningen om 40 procent blankålsutvandring. Vidare redogör kommissionen för svårigheter att uppskatta effektiviteten av individuella förvaltningsåtgärder, bl.a. eftersom nödvändig data saknas, åtgärderna förväntas ge effekt först på lång sikt samt att redovisade beräkningar är inkonsekventa.

I samband med rådets beslut 2017 om förbudsperioderna för fiske av europeisk ål antog EU-kommissionen och rådet ett gemensamt uttalande om att medlemsländerna fullt ut ska genomföra sina nationella förvaltningsplaner för ål. Om så är relevant ska förvaltningsplanerna stärkas genom att ytterligare minska de mänskliga faktorer som påverkar dödlighet under alla stadier av ålens livscykel. I de fall de nationella förvaltningsplanerna för ål inte uppfyller sina mål vad gäller fiskeridödlighet och utvandring, eller om medlemsstater inte tillhandahåller tillräckliga uppgifter för att beräkna målnivåerna för fiskedödlighet och för utvandring, ska berörda medlemsstater genomföra åtgärder som har motsvarande verkan som de som överenskommits i

förordningen om fiskemöjligheter. Därutöver ska medlemsländerna se över praxis för utsättning av ålyngel samt vid behov förbättra kontroll av ålfiske. Medlemsländerna informerade EU-kommissionen om vilka åtgärder de vidtar för att uppfylla åtaganden i uttalandet hösten 2018.

Kommissionens utvärdering av medlemsstaternas rapportering för 2018 väntas komma under hösten 2019 (men har inte kommit vid tidpunkten för uppdragets lämnande).

Nationellt fiske

Lagstiftning

Tillstånd och tillträde

Sedan maj 2007 råder ett generellt förbud att fiska ål i havet och i större delen av svenska inlandsvatten oavsett om det gäller enskilda eller 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 särskilt tillstånd (ålfisketillstånd) från Havs- och vattenmyndigheten. Dels är det också tillåtet att i särskilt angivna inlandsvatten fiska efter ål utan licens, men då gäller 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.

För att få fiska yrkesmässigt i havet krävs en fiskelicens eller en personlig licens (för yrkesfiske utan fartyg). De yrkesfiskare som fiskar efter ål behöver dessutom ha ett särskilt utfärdat ålfisketillstånd.¹²

Ålfisketillståndet är personligt kopplat till den fysiska licensinnehavaren och omprövas årligen med ett krav om att tillståndshavaren ska ha bedrivit fiske med stöd av tillståndet och rapporterat fångst av ål. Sedan 2008 beviljas inte några nya tillstånd, utan endast de som har och nyttjat sina tillstånd kan beviljas ett förnyat tillstånd.

Även vid yrkesmässigt fiske av ål i sötvatten krävs ett personligt ålfisketillstånd; ett krav som gäller oavsett om fisket sker på enskilt eller

¹² Se art. 6 och 55 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, 29 a § fiskelagen (1993:787, 3 kap. 1 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön samt 1 kap. 8 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:27) om fiske i sötvattensområdena. Endast den som har en fiskelicens eller personlig fiskelicens för fiske i havet får sälja sina fångster.

allmänt vatten. Detta är en skillnad jämfört med annat yrkesfiske i inlandsvatten, där det annars inte finns något krav på varken personlig fiskelicens eller särskilt tillstånd för att få sälja den fisk som är tillåten att fiska.¹³ Även för de särskilda ålfisketillstånden i sötvatten krävs att tillståndshavaren har nyttjat tillståndet under det föregående året för att kunna beviljas ett förnyat tillstånd.

Att ha en fiskelicens eller en personlig licens 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.

Här är av betydelse att förstå skillnaden mellan att ha en fiskelicens – en rätt att få sälja fångst fångad i havet samt rätt att i allmänt vatten använda fler redskap än vad som annars är tillåtet – och en fiskerätt – att ha en form av ensamrätt till tillåtet fiske i ett visst område. Rätten till fysiskt tillträde innebär inte heller med automatik en fysisk äganderätt till den fisk som finns i området. Även den som har en fiskerätt i ett vattenområde är skyldig att följa beslut eller föreskrifter som meddelas för fiskevården och fiskets bedrivande i syfte att skydda miljön¹⁴.

Regler för fiske i havet

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

Förnyat tillstånd kan enbart beviljas de som haft och nyttjat ett tillstånd under föregående år. I samband med redovisningen av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015-12-01) 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.

¹³ 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 inlandsvatten tillhör den enskilda fiskerättsinnehavaren och där bestämmer fiskerättsinnehavaren själv vilka redskap som får användas och vilka som får fiska, se 8–9 a §§ fiskelagen.

¹⁴ 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.

Förutom att fiskelicensinnehavaren ska vara beviljad ett särskilt 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 mellan den 1 november 2019 och den 31 januari 2020. I södra Kattegatt, norr om område 23 och söder om 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 mellan den 1 november 2019 och den 31 januari 2020. 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.

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.

Regler för fiske i inlandsvatten

Så som framgår ovan krävs det också för yrkesmässigt fiske i sötvatten ett särskilt ålfisketillstånd av Havs- och vattenmyndigheten. Det är endast i de särskilt utpekade sötvattensområdena¹⁵ som ål får fiskas utan särskilt tillstånd, men ålen får då inte säljas.

Oavsett om fisket sker med stöd av särskilt tillstånd eller utan tillstånd i de utpekade områdena gäller att ål som understiger en längd på 70 centimeter slängd 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.

¹⁵ Se bilaga 6 i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena.

För vattendrag som mynnar i Skagerrak och Kattegatt gäller detta fr.o.m. den 1 november t.o.m. den 15 juni. I vattendrag som mynnar i Östersjön söder om latituden 58 00 N gäller bestämmelsen fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 15 juni.

Endast den som har haft och nyttjat ett särskilt tillstånd att fiska ål under ett kalenderår kan beviljas ett förnyat särskilt tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten att fiska ål under det direkt efterföljande kalenderåret.

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.¹⁶

Även vid fiske i inlandsvatten 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.

EU:s årliga förbudsperioder för fiske

EU:s ministerråd har under de två senaste åren, i samband med diskussionerna om nya fiskekvoter i EU:s vatten fattat beslut om att varje medlemsstat ska fastställa en sammanhängande förbudsperiod för fiske av ål under en period av tre månader. Villkoren i besluten skiljer sig dock mellan år (se ovan).

De svenska förbudsperioderna är införda mellan den 1 november 2018 och den 31 januari 2019 samt mellan den 1 november 2019 och 31 januari 2020. Förbudet har införts genom föreskriftsändringar i bilaga 10 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

Havs- och vattenmyndighetens val av period grundar sig på en samlad bedömning av vilken period som förväntas ge störst påverkan för den blankål som vandrar ut från kustområdena i Öresund och samtidigt minst

¹⁶ Se kapitel 1 b Fiskeriverkets föreskrifter (2004:37) om fiske i sötvattensområdena

effekt för fisket. Att hänsyn tas till fisket beror på att myndigheten inom ramen för den nationella ålförvaltningsplanen genomfört omfattande åtgärder för att reducera fiskets fångster efter ål samt att fångsterna successivt minskar efterhand som tillståndsinnehavare upphör med sitt fiske (se ovan). Eftersom allt fiske efter ål är förbjudet på västkusten sedan år 2012, bedöms att det dessutom finnas goda möjligheter för den utvandrande blankålen att inte påverkas av fisket så länge också Danmark har samma förbudsperiod. Havs- och vattenmyndigheten anser att, om åtgärden ska få största möjliga effekt på ökad produktion av lekvandrande ål, förbudsperioden bör samordnas med övriga länder inom Östersjöregionen. Förra året (2018/2019) sammanföll också den svenska och den danska förbudsperioden. Så är dock inte fallet för i år (2019/2020), då den svenska förbudsperioden startar en månad före den danska.

1932-års avtal med Danmark

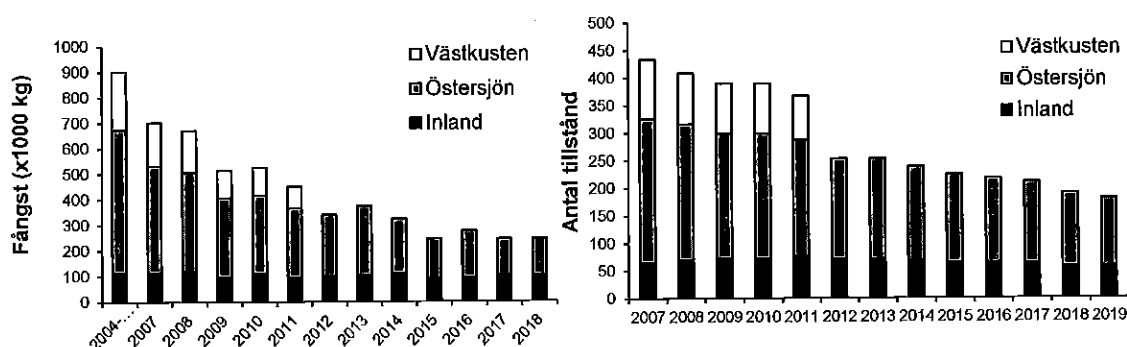
I 1932-års konvention med Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933:13) regleras rätten för respektive lands fiskare att bedriva fiske i den andra statens vatten. Avtalet omfattar kustvatten från Kattegatt, via Öresund till Östersjöns kust upp till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

Att Sverige och Danmark har olika förbudsperioder (se ovan) får därför till följd att danska fiskare kan fiska ål på svenskt vatten under den svenska förbudsperioden.

Fiskets storlek och utveckling

De inskränkningar som gjorts i ålfisket sedan 2007 har haft en påtaglig effekt på både antal fiskare som den landade fångsten, framförallt i havet. Genom att inte tillåta någon nyetablering och att inte bevilja några förnyade tillstånd på svenska västkusten har antalet tillstånd för fiske efter ål i svenska kustområden minskat med cirka 60 procent mellan åren 2007 och 2019 samtidigt som fångsterna i ålfisket reducerats med drygt 80 procent (figur 2).



Figur 2. Den landade fångsten (ton) från 2004-2006 fram till 2018 (vänster) samt antalet tillstånd att fiska ål från 2007 till 2019 i inlandet samt kusten. Fisket på västkusten stängdes 2012.

Havet

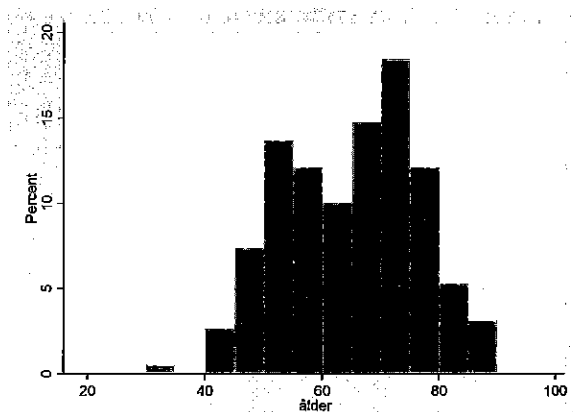
Sedan år 2011 uppskattas genomsnittlig påverkan från svenskt fiske på det utvandrande beståndet av blankål från Östersjön till två procent, relativt av den totala dödligheten för utvandrande europeisk ål. Baserat på dessa uppgifter bedöms påverkan från det svenska fisket i Östersjön ligga inom ramen för beståndets långsiktiga återhämtning. En förutsättning för att beståndet ska kunna återhämta sig är dock att åtgärder vidtas också inom hela den europeiska ålens utbredningsområde.

Eftersom fisket i huvudsak bedrivs riktat efter utvandrande blankål skiljer sig fisket i tid mellan olika kustområden anpassat efter ålens vandring. Generellt sker fisket tidigare i de norra delarna av Östersjön och senare i de sydliga och sydvästra delarna av Östersjön. Av genomsnittlig total fångst åren 2015–2017¹⁷ stod fisket i Skåne län för cirka 38 procent av landningarna, Kalmar län för cirka 30 procent och Blekinge län för cirka 21 procent. Av total fångst landades cirka 60 procent under perioden september till december.

Under 2019 fanns 132 yrkesfiskare med tillstånd att fiska ål i havet. Grafen nedan redogör för åldern för samtliga yrkesfiskare som har ett personligt ålfisketillstånd (figur 3). Andelen som är över 65 år uppgår till 54 procent.

De fiskare som på grund av förbudsperioden på tre månader under 2018/2019 och 2019/2020 inte utnyttjade sitt tillstånd tillåts dock behålla sina tillstånd utan krav på infiskning.

¹⁷ Referensår då de förbudsperioderna på tre månader påverkat fisket i Östersjön till Öresund under de två senaste åren (2018/2019 och 2019/2020).

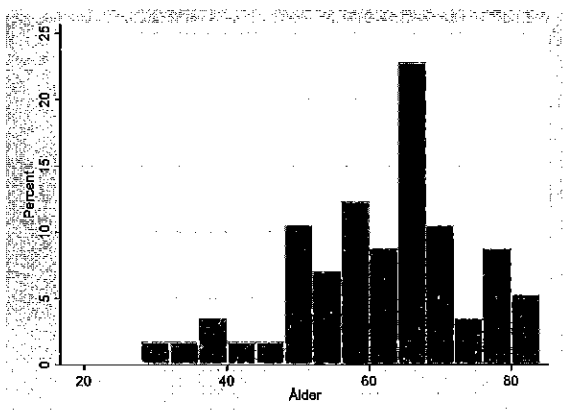


Figur 3. Åldersfördelning för innehavare av ålfisketillstånd i havet 2019.

Inlandsvatten

Fisket efter ål i inlandsvattnen sker till största del på ål som härrör från historiska utsättningar. I tillägg till övrig, av människan initierad dödlighet, uppskattas påverkan från inlandsfiske på bestånden i inlandsvatten till ca 30 procent (ca 110 ton).

Under 2019 fanns det totalt 57 yrkesfiskare med tillstånd att fiska ål i inlandsvatten (figur 2). Snittåldern har succesivt ökat och är idag cirka 61 år (figur 4). Fördelningen är något skev med den större delen av tillståndsinnehavarna över pensionsåldern.



Figur 4. Åldersfördelning innehavare av ålfisketillstånd i inlandsvatten 2019.

Ålfiskets ekonomiska betydelse

Den ekonomiska redovisningen av ålfisket i havet sker på fartygsnivå. För inlandsvatten finns ingen reglerande EU-lagstiftning. Dataunderlag för fiske i havet baseras på loggböcker och fiskejournaler.

Nedan redovisas ekonomisk statistik mellan åren 2008 och 2017. Den ekonomiska rapporteringen är sedan 2008 jämförbar på årsbasis då kraven att rapportera ekonomisk statistik för fiske i havet skärptes genom EU:s datainsamlingsförordning¹⁸. Det senaste fullständiga referensåret är 2017, vilket beror på tidsfördröjning i redovisningen av den ekonomiska statistiken från SCB. Statistik gällande landningsvärde finns tillgängligt för referensår 2018. Notera dock att år 2007 infördes inskränkningar i ålfisket genom införandet av ett generellt nationellt förbud mot att fiska ål i havet och större delen av inlandsvatten (se ovan). Ekonomisk information kan inte härledas till fiskelicenser.

I detta underlag redovisas ett bruttoresultat som beskriver lönsamheten i ålfisket. Ett annat lönsamhetsmått är nettoresultat. Detta mått väljer vi dock att inte redovisa eftersom det innefattar finansiella poster som t.ex. kapital- och räntekostnader. Dessa är inte relevanta i sammanhanget då segmentet består av mestadels småbåtar med mycket små och icke-relevanta finansiella kostnader.

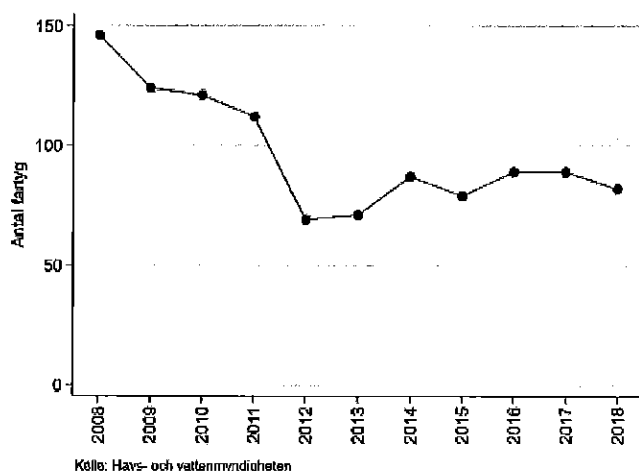
För det ekonomiska underlaget gällande yrkesfisket efter ål i havet har en definition av en ålfiskare använts för att på ett enkelt sätt urskilja ålfiskare och presentera den ekonomiska statistiken. En yrkesfiskare har kategoriserats som ålfiskare om minst 50 procent av deras landningsvärde kommer från ål. De har även kategoriserats geografiskt (ICES delområden) utifrån vart majoriteten av deras fiske ägt rum.

Ålfisket i havet

Det finns idag 82 fartyg¹⁹ som bedriver ålfiske i havet och som till största del fiskar ål (figur 5). Varje fiskare som har ett ålfisketillstånd kopplat till sig kan fiska ål med flera fartyg, så länge fiskaren har en fiskelicens för respektive fartyg.

¹⁸ Rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken

¹⁹ För hela ålfisket är det totala antalet fartyg är 159 stycken.



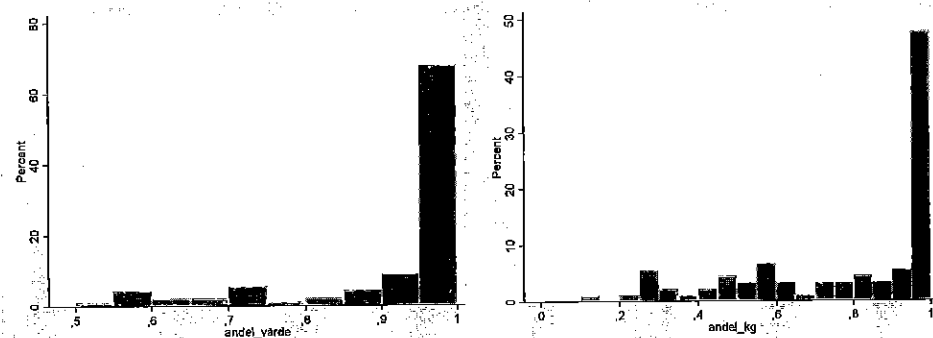
Figur 5. Antal fartyg som fiskar efter ål i havet mellan år 2008 och 2018.

I huvudsak har fartygen hemmahamn i samma län där fisket sker. De åtta fartygen i Öresund (SD 23) har sin hemmahamn i Skåne. Detsamma gäller de fartyg som fiskar på Skånes sydkust (SD 24). De 23 fartyg som fiskar utmed Blekinges kust (SD 25) har hemmahamn i Blekinge, men även Skåne och Kalmar län. De som fiskar längst med östkusten (SD 27 och 29) har också sin hemmahamn på östkusten, antingen i Kalmar-, Östergötlands- eller Stockholms län.

Tabell 1 - Fördelning av fartyg på hemmahamn och fiskeområde för år 2018.

ICES delområden	Blekinge	Kalmar	Skåne	Stockholm	Östergötland	Totalt
SD 23			8			8
SD 24			4			4
SD 25	10	2	11			23
SD 27		30		7	8	45
SD 29				2		2
Totalt	10	32	23	9	8	82

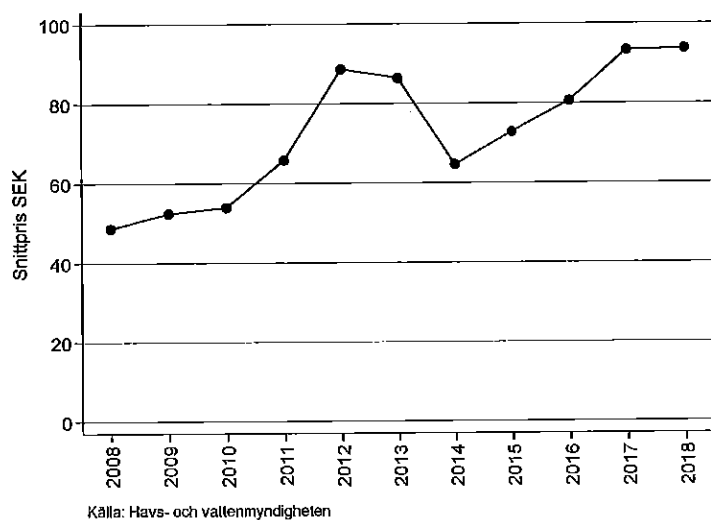
Samtliga yrkesfiskare med fiskelicens och ett tillstånd för fiske efter ål är ytterst beroende av ålfisket för sin inkomst. Andelen som representerar deras beroende av ål sett till värde och vikt ligger stabilt runt 95 procent de senaste åren. Två tredjedelar av ålfiskarna har minst 95 procent av sitt totala landade värde från ål och cirka hälften av ålfiskarna har 95 procent ål av sin totala landade fångst.



Figur 6. Procentandel värde (vänster) och vikt (höger) från landad ål relativt total landad värde respektive vikt på fartygsnivå år 2017.

Figur 6 redogör för betydelsen av ålfisket relativt övrigt fiske. En stor andel av de yrkesfiskare som fiskar ål är stor utsträckning beroende av ål. Över 60 procent av ålfiskarna har 95 procent av sitt landade värde. En liknande trend finns för den landade vikten.

Snittpriset på ål har under tidsperioden ökat markant (figur 7). Detta beror främst på att utbudet har minskat medan efterfrågan på ål varit mer eller mindre konstant. 2012 såg man en kraftig ökning i snittpriset på ål, vilket kan härledas till ålstoppet på västkusten. Snittpriset minskade 2014 igen för att idag ligga på cirka 94 kronor per kilo.



Figur 7 - Snittpris (SEK) per kilo ål från år 2008 till 2018.

Ålfisket i Öresund (SD 23) har högst snittvikt och värde i jämförelse med övriga delområden år 2017 (tabell 2.). Det tio aktiva fartyg i Öresund som i genomsnitt fiskat 4,3 ton ål till ett värde av drygt 374 tusen kronor. Kalmar län (SD 27) har flest aktiva fartyg, men det tredje största genomsnittliga infiskade värdet. Skånes sydkust (SD 24) och i Stockholm-Uppsalas kuster (SD 29) har minst antal aktiva fartyg och de lägsta fångsterna i jämförelse med andra områden.

Tabell 2. Antal fartyg, genomsnittlig vikt (kg) och värde per delområde (ICES) år 2017.

Delområde ICES	Antal fartyg	Genomsnitt vikt (kg)	Genomsnitt värde SEK
SD 23	10	4 300	374 186
SD 24	3	565	44 031
SD 25	25	1 558	111 490
SD 27	49	1 158	77 637
SD 29	2	529	39 801

Förädlingsvärde, antalet anställda och bruttoresultat

Förädlingsvärdet är det värde som bidrar till Sveriges bruttonationalproduktion (BNP). Förädlingsvärdet består av landningsvärdet minus insatsförbrukning (fasta och rörliga kostnader) och ska täcka en arbetares lön och ge eventuell vinst. Ålfisket har relativt låga förädlingsvärden jämfört med förädlingsvärdet av andra arter.

Antalet anställda har minskat med 43 procent sedan 2008 (tabell 3). Under samma tidsperiod har antalet heltidsekvivalenter minskat med 26 procent. Heltidsekvivalent är ett standardiserat mått där antalet anställda räknas om till antal heltidsanställningar, så kallade heltidsekvivalenter (FTE). Att antalet heltidsekvivalenter har minskat i mindre utsträckning än antalet anställda tyder på att sektorn gått från många deltidsarbetande till färre heltidsarbetande.

Förädlingsvärdet per heltidsekvivalent (FTE) är ett mått på hur mycket som förädlas per heltidsanställd. Förädlingsvärdet per heltidsekvivalent har också det minskat kraftigt, dock inte i lika stor utsträckning som förädlingsvärdet, vilket beror på att antalet heltidsekvivalenter inte har minskat i samma takt.

Tabell 3. Förädlingsvärdet per heltidsekvivalent (FTE) visar hur mycket som förädlas per heltidsanställd.

År	Förädlingsvärde	Förädlingsvärde/FTE	Antal arbetande	FTE
2008	10 625 285	173 291	191	61
2009	7 425 758	120 637	145	62
2010	7 266 409	110 557	153	66
2011	8 148 712	122 736	140	66
2012	5 795 261	137 115	86	42
2013	7 063 664	164 907	93	43
2014	3 911 956	73 172	117	53
2015	4 024 221	94 660	103	43
2016	5 836 345	127 364	113	46
2017	5 152 758	113 798	108	45
Δ 2008-2017	-5 356 722	-59 180	-83	-16
Δ 2008-2017 %	-52 %	-35%	-43%	-26%

Det resultat som är relevant att analysera i detta hänseende är bruttoresultatet då det mäter hur väl den operativa verksamheten presterar. Bruttoresultatet är förenklat förädlingsvärdet minus arbetskraftskostnader.

Ålfisket går fortsatt med vinst även om bruttoresultatet har halverats sedan år 2007 (tabell 4). Det beror framförallt på att fisken på västkusten förbjöds år 2012 samt att antalet yrkesfiskare med fiskelicens succesivt har minskat i övriga områden.

Det genomsnittliga bruttoresultatet har minskat med cirka 27 procent vilket kan jämföras med en 57 procentig minskningen i det totala bruttoresultatet. Detta betyder att minskningen i totalt bruttoresultat för ålfisket beror på två faktorer, dels ett minskat antal fartyg men även att det genomsnittliga bruttoresultatet per fartyg har minskat.

I bruttoresultatet ingår dock inte avdrag för löneutbetalningar som gjorts i annan form än faktiskt lön. Inom det passiva fisket finns det ett stort mörkertal för det som kan kallas obetald arbetskraft, dvs. lönekostnader som inte är redovisade som faktisk lön. En yrkesfiskare kan få lön i annan form än endast löneutbetalning, t.ex. vinstutdelning. Vidare finns det äldre yrkesfiskare som inte tar ut någon lön alls ur företaget, då fiskeaktiviteten sker av icke-ekonomiska skäl. Dock kan fisket vara viktigt ur andra avseenden som t.ex. för besöksnäringen. Givet detta kan man anta att det teoretiska bruttoresultatet är lägre än det faktiskt redovisade resultatet.

Tabell 4. Bruttoresultat och genomsnittligt bruttoresultat mellan åren 2008-2017.

År	Bruttoresultat	Genomsnittligt bruttoresultat
2008	9 929 283	68 009
2009	6 481 493	52 695
2010	6 444 159	53 258
2011	7 564 623	67 541
2012	5 095 007	73 841
2013	6 642 521	93 557
2014	2 711 210	31 163
2015	3 226 711	41 368
2016	5 083 598	58 432
2017	4 240 683	49 310
Δ 2008-2017	- 5 688 600	- 18 699
Δ 2008-2017 %	- 57%	- 27%

Ålfisket har fortsatt en viss ekonomisk betydelse, dock kan Havs- och vattenmyndigheten konstatera att denna har halverats på en tioårsperiod. Fisket bidrar med cirka 5 miljoner kronor till Sveriges BNP och sysselsätter ungefär 100 anställda, vilket motsvarar 45 heltidstjänster. Ålfisket går fortsatt med vinst sett till bruttoresultat, dock finns det skillnader i resultat inom ålfisket och mellan geografiska områden.

Tabell 5. Indikatorer per område (SD). Pga. sekretess kan ekonomiska uppgifter för SD 24 och 27 inte presenteras. Dessa två områden slås istället ihop.

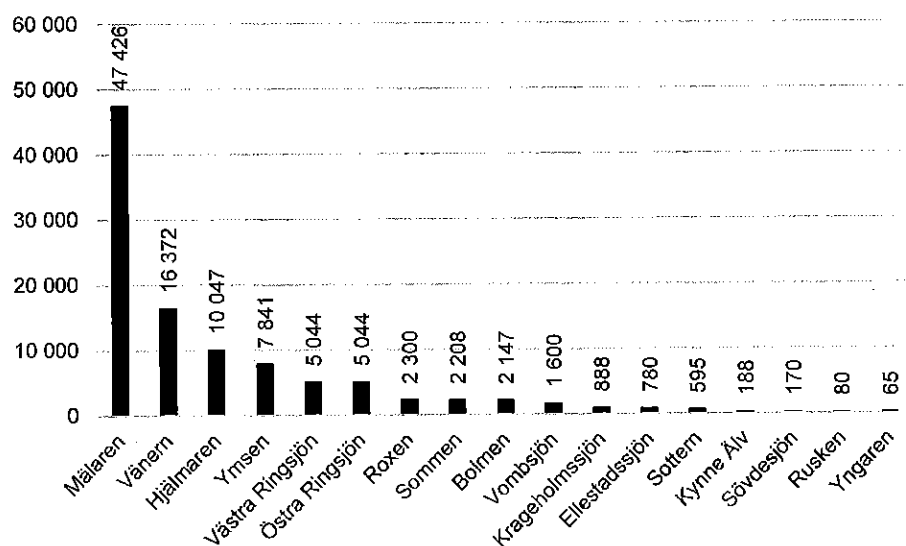
Område	Förädlingsvärde	Antal anställda	FTE	Förädlingsvärde/FTE	Bruttoresultat
SD 23	2 362 304	11	6	226 807	2 186 789
SD 24	-	-	-	-	-
SD 25	1 189 155	36	17	102 328	883 186
SD 27	1 478 806	55	21	107 308	1 051 842
SD 29	-	-	-	-	-
SD 24, 29	122 493	6	2	71 726	118 867

Av ålfiskets totala förädlingsvärde kommer störst andel från Öresund (SD 23) (tabell 5). Förädlingsvärdet per heltidsekvivalent (FTE) och förädlingsvärde per fartyg är mer än dubbel så högt där jämfört med i Hanöbukten (SD 25) och västra delen av egentliga Östersjön (SD 27). Dock är det väsentligt färre antal fartyg som fiskar i Öresund jämfört med andra delområden. Fisket är därmed effektivast i Öresund då kostnaderna är

betyddigt lägre än i övriga områden. Snittpriset för ett kilo ål fiskad i Öresund är även högst, vilket även det bidrar till ett högre förädlingsvärde. Bruttoresultatet följer i princip samma mönster som förädlingsvärdet där Öresund står för högst bruttoresultat följt av SD 27 och SD 25.

Ålfisket i sötvatten

Ålfisket bedrivs i ett flertal insjöar i Sverige. Under 2018 landades störst andel ål i Mälaren, hela 46 procent av den totala landade vikten i insjöarna, vilket motsvarar cirka 47 ton (figur 8). Andra viktiga sjöar för ålfisket är i storleksordning: Vänern, Hjälmaren, Ymsen samt Västra och Östra Ringsjön. Dessa sex sjöar står tillsammans för 89 procent av den totala landade vikten i Sveriges insjöar.



Figur 8. Landad vikt av ål (kg) per sjö år 2018.

Det totala landningsvärdet för fiske i inlandsvatten uppgår till cirka 9,6 miljoner kronor år 2018. Vid framräkning av detta värde har ett snittpris för ål (94 SEK) som fångats i havet 2018 använts. På grund av bristande ekonomisk statistik över yrkesfisket i sötvatten antar vi att fisket efter ål i sötvatten liknar fisket efter ål i havet gällande kostnadsstrukturer och lönsamhet. Fisket efter ål i insjöar är dock inte lika beroende av ålen utan här sker i högre grad ett blandfiske.

Beredningsindustrin

Idag säljs en mycket liten andel av den ål som fångats, levande. I de flesta fall bereds ålen genom att den skållas, flås, rensas för att därefter rökas.

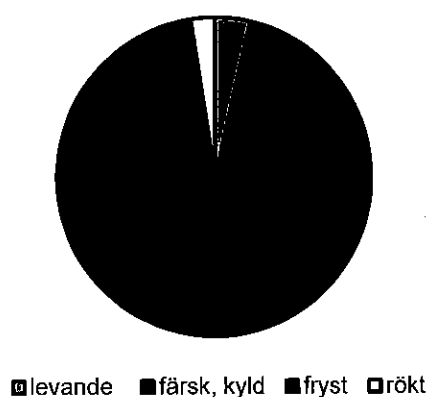
Den information som hämtats från avräkningsnotorna ger tyvärr inte en komplett bild av vilka företag som bereder och handlar med ål i Sverige. Dels förekommer brister i rapporteringen. Dels behöver de yrkesfiskare som själva bereder och säljer sin fångade ål inom samma företag som de bedriver sitt fiske inte lämna in någon avräkningsnota. Härutöver så registrerar avräkningsnotorna enbart första försäljning. De företag som köper ålen i senare försäljningsled fångas inte upp genom avräkningsnotorna. Däribland ingår bl.a. grossister, detaljister och restauranger. För flertalet av dessa företag är ål en artikel i ett brett sortiment och den svarar därmed för en mindre eller smärre andel av företagets omsättning. För en del av företagen kan dock ålen vara av större betydelse för verksamheten.

Av de företag som utgjorde förstahandsmottagare av den ål som landades 2018 bedriver knappt hälften auktions- eller partihandel. Resterande företag kombinerar flera verksamheter såsom beredning, servering, butiksförsäljning, catering men även partihandel. De företag som ägnar sig åt beredning är lokaliserade i Blekinge och Skåne. De företag som enbart sysslar med auktions- eller partihandel är företrädesvis lokaliserade till Stockholm eller Göteborg.

För flertalet av de företag som köpt ålen i första försäljningsled står ålen för en mindre andel (0,1–6 procent) av omsättningen. För två av de företag vi kunnat nå för en intervju²⁰ svarar ålen för hela, eller i princip hela omsättningen. Det ena företaget sysslar enbart med partihandel och det andra har även beredning kombinerat med butik, servering. Tillsammans sysselsätter dessa två företag fem årsanställda och fyra säsongsanställda. För övriga företag som intervjuats uppgår antalet sysselsatta till mellan två och femtiotre anställda och det är vanligt förekommande med säsongsanställd personal.

Av den ål som landas i Sverige säljs en stor andel på export till andra EU-länder. Enligt SCB:s handelsstatistik exporterades 82 ton ål till ett värde av 13,8 miljoner kronor år 2018 (figur 9). Merparten av det som exporterades var färsk, kyld och fryst ål. Fram till 2016 var det även vanligt förekommande med export av levande ål.

²⁰ Vi har kunnat genomföra intervjuer med elva av sexton identifierade förstahandsmottagare.

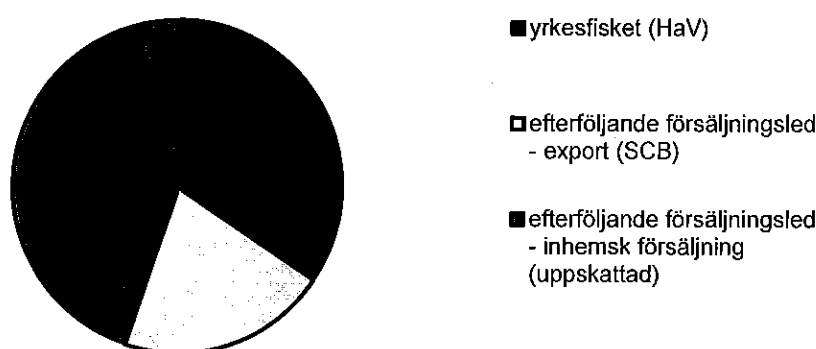


Figur 9. Volymmässig fördelning av Sveriges export av ål år 2018. Källa: SCB:s statistikdatabas

Sverige importerar även ål från övriga EU. Enligt SCB:s handelsstatistik importerade Sverige 19 ton ål till ett värde av ca 3,5 miljoner kronor år 2018.

Under 2018 landades i Sverige 142 ton ål från det marina fisket till ett värde av ca 13,3 miljoner kronor. Insjöfisket landade samma år 102 ton ål till ett värde av ca 9,6 miljoner kronor. Det vill säga ålen inbringade sammanlagt knappt 23 miljoner kronor till det svenska yrkesfisket.

Det saknas officiell statistik för att beräkna värdet av den svensklandade ålen i de försäljningsled som följer efter primärproduktion. Med utgångspunkt från uppgifter som lämnats av företag i branschen om bl.a. dagens konsumentpriser, fördelningen av konsumtionen på olika typer av produkter samt andelen svinn uppskattas att den ål som landats i Sverige under år 2018 totalt inbringat runt 45–60 miljoner kronor. Av denna summa har knappt 23 miljoner kr genererats av yrkesfisket och ca 20–40 miljoner kronor av efterföljande led. Som nämnts ovan har det totala värdet av exporten under år 2018 uppgått till ca 14 miljoner kronor enligt SCB:s redovisade handelsstatistik. Resterande intäkter på i runda tal 10–25 miljoner kronor har beredningsindustri och handel genererat från den svenska marknaden. En mer detaljerad beskrivning av beräkningen och de antaganden som gjorts återfinns i bilaga 1.



Figur 10. Fördelningen av marknadsvärdet för ål som landats i Sverige år 2018.

Om ett frivilligt återköpsprogram av ål resulterar i att landningarna av ål i Sverige minskar ytterligare, har det inverkan även på beredningsindustrin och handeln. För det största flertalet av de företag som köpt ål i första försäljningsled står ålen för en mindre andel (0,1–6 procent) av omsättningen och uppköpsprogrammet förväntas därmed ge begränsad effekt för företagen. För ett par av företagen svarar ålen för hela, eller så gott som hela omsättningen. Om återköpsprogrammet leder till en väsentlig minskning av ålproduktionen kan det förmodas att råvarukostnaden för dessa företag kommer att öka då utbudet minskar och det eventuellt blir svårt att upprätthålla verksamhet på grund av råvarubrist.

Det finns idag ingen sammanställning över vilka företag som köpt den svensklandade ålen i senare försäljningsled. Av denna anledning har det inte varit möjligt att inhämta information om ålens betydelse för dessa företag. Av information som lämnats av förstahandsmottagarna framgår dock att för flertalet av de företag som köper ålen i senare försäljningsled är ål endast en artikel i ett brett sortiment. Den svarar därmed för en mindre eller smärre andel av företagets omsättning. För en del små företag som köper ålen i senare försäljningsled kan dock ålen vara av större betydelse för verksamheten. Beroende på hur ett frivilligt återköpsprogram påverkar tillgången på ål kan programmet få stor inverkan på dessa företag.

Förutsättningar för finansiering av ett frivilligt program

Statsstöd

Statsstöd är när den offentliga sektorn (det vill säga staten, kommuner eller landsting) stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Stödet måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Dessa krav är dock mycket lågt ställda och är oftast uppfyllda när någon har fått en viss fördel.

Om ett statligt bidrag skulle ges till fiskare med ålfisketillstånd skulle detta vara selektivt och gynna den specifika mottagaren (framför andra fiskare som inte har ålfisketillstånd). Det rör sig om ekonomisk verksamhet (fiskaren måste inneha yrkesfiskelicens eller, om det rör sig om fiske i sötvattensområdena, fiska yrkesmässigt) och ett bidrag till enbart dessa fiskare har en potentiell påverkan på konkurrensen och samhandeln mellan EU:s medlemsstater. Detta innebär att samtliga rekvisit i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är uppfyllda och att EU:s regler om statligt stöd därmed är tillämpliga.

Det är förbjudet att ge en ekonomisk verksamhet statligt stöd, om inte stödet på förhand godkänts av kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Reglerna om statligt stöd vilar på ett system med förhandsgranskning. Medlemsstaterna ska anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaterna får inte genomföra stödåtgärderna förrän kommissionen har granskat och godkänt åtgärderna.

EU:s stödsystem

EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder) ska främja återhämtningen i EU och gemensamt bidra till de övergripande målen om smart och hållbar tillväxt i EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi (EU 2020-strategin).

Den Europeiska havs- och fiskerifonden 2014–2020 (EHFF) utgör en av totalt fem ESI-fonder. Utöver de övergripande och fondgemensamma målen för EU 2020-strategin ska EHFF också bidra till fondspecifika mål som bl.a. omfattar genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och utveckling av ett fiske och vattenbruk som är konkurrenskraftigt, miljömässigt hållbart och ekonomiskt livskraftigt. De åtgärder som finns tillgängliga inom fonden omfattas av sex olika unionsprioriteringar, som på

olika vis bidrar till hållbar utveckling av fiske, vattenbruk och närliggande verksamheter.

Vilka åtgärder som är möjliga att tillämpa under respektive unionsprioritering framgår av förordning (EU) nr 508/2014 om Europeiska havs och fiskerifonden. EU-medel som finns avsatta inom fonden används för att samfinansiera projekt och investeringar tillsammans med nationell finansiering inom respektive åtgärd. Varje medlemsland tilldelas en andel av den totala EU-budgeten och ansvarar för att utforma nationella operativa program där det framgår hur tilldelade budgetmedel ska användas. Sveriges operativa program godkändes av EU-kommissionen år 2015 och omfattar en total budget på drygt 1,4 miljarder SEK. Nuvarande programperiod pågår åren 2014–2020.

I fondförordningen finns enbart två typer av stödberättigande åtgärder som kan användas för att kompensera och ersätta uteblivna fiskemöjligheter. Dels stöd enligt artikel 33 för tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet och dels stöd enligt artikel 34 för definitivt upphörande med fiskeverksamhet (fartygsskrotning eller ombyggnation av fartyg för annan verksamhet).

Enligt artikel 34.4 utgick möjligheten att bevilja stöd för definitivt upphörande med fiskeverksamhet den 31 december 2017. Dessförinnan fick stödet enbart tillämpas som ett verktyg för att reducera identifierad överkapacitet och balansera sådana flottsegment med tillgängliga fiskemöjligheter.

I dagsläget är det därför bara tillåtet att ge stöd för ett tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet. Stöd för tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet får dock enbart ges enligt de specifika villkor och ändamål som framgår av artikel 33. Bl.a. vid tillämpning av nödatgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och utebliven förlängning fiskepartnerskapsavtal. Stödet får vid sådana tillfällen beviljas för högst sex månader per stödmottagare under programperioden (2014–2020). Vidare förekommer stödvillkor som reglerar minsta antalet aktiva dagar per fartyg liksom att all fiskeverksamhet som bedrivs av fartyget måste avbrytas i praktiken under den tid stöd utgår. Givet de begränsningar som finns i förordningen skulle det idag inte vara möjligt att finansiera ett program för att ersätta frivillig inlösen av särskilda ålfisketillstånd genom EHFF.

EHFF efter år 2020

Programperioden för EHFF löper ut 2020 och det pågår därför en parallell process med att förbereda inför kommande programperiod. Eftersom

förordningen om en ny Europeisk havs- och fiskerifond ännu inte är beslutad är det inte heller fastställt vilka finansieringsmöjligheter som kommer omfattas av fonden.

Ett förslag till ny förordning presenterades av kommissionen den 12 juni 2018. Förslaget har därefter behandlats av rådet och Europaparlamentet. Europaparlamentet fastställde sin förhandlingsposition den 4 april 2019 och rådet nådde två olika överenskommelser den 18 juni respektive 15 oktober 2019 som resulterade i två partiella allmänna inriktningar. Förslaget anger hur medlen från unionens budget under perioden 2021–2027 ska riktas till stöd för den gemensamma fiskeripolitiken, unionens integrerade havspolitik och unionens internationella åtaganden inom världshavsförvaltningen.

Förslagets struktur skiljer sig från dagens då det inte finns några på förhand fastställda åtgärder. Istället föreslås medlemsländerna själva utforma åtgärder för givna stödområden inom de nationella operativa programmen. Målet är att skapa en mer flexibel fond med lägre grad av reglering på EU-nivå och större möjlighet till nationell anpassning av de operativa programmen, därav större fokus på att uppnå resultat inom programmen.

För att undvika negativa effekter på bestånden, och säkerställa att stödet riktas mot fondens mål, innehåller förslaget en lista med icke stödberättigande insatser samt specifika villkor för vissa särskilda stödområden. Likt nuvarande förordning föreslås stöd för upphörande med fiskeverksamhet begränsas för vissa specifika förhållanden och villkor. Bl.a. kan stöd för definitivt upphörande med fiskeverksamhet bara beviljas om det används som ett verktyg för att reducera överkapacitet i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken. Liknande villkor gäller stöd för tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet som begränsas till vissa omständigheter som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, däribland nödatgärder och vissa bevarandeåtgärder. Fisket efter ål föreslås däremot vara undantaget begränsningar om minsta antal aktiva dagar för att erhålla stöd för tillfälligt upphörande. Om någon av de åtgärder som omfattas av stöd tillämpas på fisket efter ål kommer kraven vara lägre ställda jämfört med annat fiske.

Ett frivilligt stödprogram riktat mot de fiskare som innehar särskilt ålfisketillstånd kommer i praktiken innebära att man ersätter de fiskare som väljer att återkalla sina ålfisketillstånd, och som därmed definitivt upphör med sitt fiske efter ål. Mot bakgrund av kommissionens förordningsförslag och utfallet av de förhandlingspositioner som Europaparlamentet och rådet fastställt, riskerar ett frivilligt program för

inlösen av särskilda ålfisketillstånd att betraktas som en icke stödberättigad form av definitivt upphörande. Samtidigt innebär den flexibilitet som uppstår när medlemsländerna själva utformar åtgärder att stödmöjligheten för ett frivilligt program inte helt går att utesluta under perioden 2021–2027. Skulle åtgärden prioriteras och inkluderas i Sveriges förslag till nationellt operativt program 2021–2027 avgörs det i slutändan av kommissionen som granskar och godkänner det operativa programmet.

Övriga undantagsförfordningar inom EU

Utöver EU:s struktur- och investeringsfonder finns det vissa utpekade områden inom vilka nationella stödåtgärder är tillåtna utan att staten på förhand behöver inhämta kommissionens godkännande.

Bland annat har kommissionen antagit den allmänna gruppundantagsförfordningen²¹ (förkortad GBER) och gruppundantaget för fiskeri- och vattenbruksproduktion²² (förkortad FIBER). I dessa förfordningar anges vilka grupper av stödåtgärder som är undantagna från skyldigheten att anmäla åtgärden till kommissionen innan den genomförs. Det finns också ett antal undantagsförfordningar avseende stöd av mindre betydelse (de minimis). Stöd som uppfyller kraven i en de minimis-förfordning är också undantagna anmälningsskyldigheten till kommissionen.

GBER är inte tillämplig när det gäller stöd som beviljas inom fiske- och vattenbrukssektorn och som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Fisk är en sådan fiskeriprodukt som omfattas av sistnämnda förordning. GBER kan därmed inte tillämpas på ett eventuellt bidrag avseende frivillig inlösen av ålfisketillstånd.

FIBER är inte tillämplig på stöd som beviljas för sådant tillfälligt eller definitivt upphörande av fiskeverksamhet som inte ersätts enligt EHFF. Det enda stödet som i dagsläget kan ersättas enligt EHFF är enligt vad som tidigare redogjorts för tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet. Sådant stöd för får ges enbart enligt de specifika villkor som anges i artikel 33

²¹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

²² Kommissionens förordning (EU) nr 1388/2014 av den 16 december 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

EHFF. Dessa villkor avser tillämpning av nödgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, utebliven förlängning av fiskepartnerskapsavtal eller tillfälligt upphörande av förvaltningsplan, vilket ingetdera är fallet här. Stöd som får lämnas enligt artikel 33 får för övrigt beviljas endast under sex månader per stödmottagare och ges endast till aktiva unionsfartyg som bedrivit fiske till havs under minst 120 dagar under de senaste två åren. Dessutom måste all fiskeverksamhet som bedrivs av fartyget i praktiken avbrytas under den tid stöd utgår. FIBER är därmed inte tillämpligt på ett eventuellt bidrag till frivillig inlösen av ålfisketillstånd.

Det finns således inget tillämbart gruppundantag för stöd till permanent inlösen av ålfisketillstånden.

Den relevanta förordningen när det gäller stöd av mindre betydelse är i detta fall kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Denna undantagsförordning medger ett totalt stöd av mindre betydelse per medlemsstat till ett enda företag inom fiskeri- och vattenbrukssektorn om maximalt 30 000 euro under en period av tre beskattningsår.

Mot bakgrund av de ersättningar av mindre betydelse som redan betalas ut till ålfiskare (med flera) för bland annat salskador, men även med anledning av förbudet att fiska torsk i Östersjön, finns det för många fiskare ett mycket litet utrymme att ta emot ytterligare stöd av mindre betydelse. Detta eftersom aktuell undantagsförordning om stöd av mindre betydelse alltså stipulerar att den sammanlagda summan av stöd av mindre betydelse inte får överskrida 30 000 euro under en treårsperiod. Storleken på ett sådant stöd skulle därmed i praktiken bli alldeles för litet för att tillräckligt många fiskare skulle anse det vara värt att frivilligt lösa in sitt ålfisketillstånd.

Eftersom det inte finns något tillämpligt undantag från EU:s statsstödsregler ifråga om ett program för frivillig inlösen av ålfisketillstånd så måste regeringen, om programmet ska införas, först anmäla stödet till kommissionen för granskning och godkännande i enlighet med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Nationella stödsystem

I juli 2019 fattade kommissionen beslut om nödgärder för det östra torskbeståndet i Östersjön. Beslutet innebar att riktat torskfiske förbjöds från och med den 24 juli och resten av året. Med anledning av detta har förordningen (2019:621) om stöd med anledning av förbudet att fiska torsk

i Östersjön beslutats. Stödet lämnas i enlighet med de villkor som anges i kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Regleringen innebär att en fiskare som avbryter sitt fiske helt kan erhålla viss ersättning för förlorad inkomst under det så kallade stillaliggandet. Ersättningen kan betalas ut för inkomstbortfall till yrkesfiskare med fiske- och torsklicens vars infiskade värde består av minst 50 % eller mer av torsk. Yrkesfiskarna ska även ha 120 aktiva fiskedagar de två senaste åren. För att vara berättigad stödet får inget fiske bedrivas under perioden ersättning erhålls.

Skillnaden mellan ersättningen för torskestoppet och en ersättning för frivillig inlösen av ålfisketillstånden är att inlösen avser att vara permanent. Krav på aktiva fiskedagar respektive stillaliggande är därför inte ändamålsenligt i det senare fallet.

Havs- och vattenmyndigheten ifrågasätter dock lämpligheten i att staten ska ersätta yrkesfiskare för att inte nyttja en allmän resurs, som dessutom tilldelats dem av staten utan kostnad. Här ska noteras att fiskare på västkusten inte ersatts vid införande av ålfiskestoppet 2012. Under de senaste två åren har ålfisket dessutom stoppats årligen under tre månader. Detta stopp har påverkat dem som bedriver fiske under november till januari. EU-kommissionen föreslår en motsvarande tremånader lång förbudsperiod för fisket 2020. Beslut tas på ministerrådsmöte i december 2019.

Kostnadsberäkning

Ersättningen till en ålfiskare baseras dels på ekonomiska schablonuppgifter för ålfisket generellt men även individspecifika uppgifter.

Schablonuppgifterna har tagits fram för en fast kostnad samt en rörlig kostnad per dag till sjöss. Individspecifika uppgifter är det infiskade värdet samt antalet dagar till sjöss. Infiskade värdet och antalet dagar till sjöss är ett medelvärde som baseras på de tre senaste årens fiske. Ett medelvärde om tre år har använts för att undvika årsspecifika fluktuationer och för att få med ett tidsperspektiv i modellen. Ersättningsekvationen ser ut som följer:

$$\text{Ersättning} = \text{Fasta kostnader} + x + \left[\frac{x}{(1+r)^1} \right] + \left[\frac{x}{(1+r)^2} \right] + \left[\frac{x}{(1+r)^3} \right] + \left[\frac{x}{(1+r)^4} \right]$$

Där:

$$x = \left[\frac{\sum_{n=3}^{\text{år}} \text{Infiskat värde}}{n} - \text{rörliga kostnad per dag} * \frac{\sum_{n=3}^{\text{år}} \text{dagar till sjöss}}{n} \right]$$

Den första delen är fasta kostnader vilket är ett engångsbelopp som ska representera de fasta kostnader en fiskare har i början av sitt verksamhetsår, t.ex. båtplats eller arrende. Den andra delen av ersättningen baseras på det infiskade värdet, rörliga kostnader per dag till sjöss (inkl. bränslekostnader) samt antalet dagar till sjöss. Denna del ämnar ersätta intjäning från fiskeaktivitet under 5 år. Detta värde diskonteras 5 år framåt med en ränta (r) på 3,5%²³. Summan av dessa två delar blir den totala ersättningen till en yrkesfiskare.

Schablonbeloppen är baserade på den datainsamling som sker med stöd av EU:s datainsamlingsförordning 2017/1004 (tabell 6). Schablonen för fasta kostnader är ett medelvärde för segmentet ålfiskare enligt tidigare definition. Den rörliga kostnaden är framtagen med en regression (OLS) där den rörliga kostnaden är beroende variabel och dagar till sjöss den oberoende variabeln. Den fasta kostnaden uppgår till 16 000 kr och den rörliga kostnaden per dag till sjöss 340 kr. Utifrån den ekonomiska statistiken har en ålfiskare i genomsnitt 80 dagar till sjöss och cirka 111 000 SEK i infiskat värde (medelvärden de senaste 3 åren).

Tabell 6. Schablonbelopp hämtade från den insamling av data som sker med stöd av EU:s datainsamlingsförordning (2017/1004)

Kostnadspost	
Fasta kostnader (SEK)	16 000
Rörliga kostnader, inkl. bränslekostnader per dag till sjöss (SEK)	340
Dagar till sjöss, medelvärde 3 år	80
Infiskat värde, medelvärde 3 år (SEK)	111 000

Med dessa ingångsvärden blir ersättningen i genomsnitt cirka 407 000 SEK. Utifrån detta genomsnitt kan man sedan räkna fram en total ersättning. Beroende på hur stor andel av tillståndsinnehavarna som väljer att ingå i ersättningsprogrammet blir den totala ersättningssumman självklart olika stor. Tabell 6 ger en indikation på hur stor summa det totalt handlar om vid olika nivåer av inlösen.

²³ Diskonteringsränta enligt ASEK, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn.

Tabell 7. Räkneexempel för ett ersättningssystem

Ersättning, andel av tillstånd (procent)	Summa (avrundat värde SEK)	Antal unika tillstånd
10	8 000 000	19
20	15 000 000	38
30	23 000 000	57
40	31 000 000	76
50	39 000 000	95
60	46 000 000	114
70	54 000 000	133
80	62 000 000	152
90	70 000 000	171
100	77 000 000	190

Till exempel, om 10 procent av tillstånden löses in, vilket motsvarar 19 tillstånd, blir den totala ersättningssumman cirka 8 miljoner kronor. Viktigt att komma ihåg är att detta är preliminära siffror och ämnar endast till att ge en ungefärlig indikation på storleksordningen av ersättningsprogrammet. Tilläggas bör att i ovan räkneexempel har vi antagit ett genomsnitt för infiskat värde och antal dagar till sjöss. Det behöver självklart inte vara fallet vid ett faktisk inlösen, då det kan t.ex. vara en större andel av tillstånden som ligger över genomsnittet än under. Effekten av detta blir således att den totala ersättningssumman blir större än vad tabell 6 påvisar.

Effekter av ett frivilligt program

Beståndseffekter

Bakgrunden till förslaget med ett frivilligt program för återköp av ålfiskerättigheter motiveras av beståndsbevarande skäl. Havs- och vattenmyndigheten bedömer dock av flera skäl att ett sådant program i mycket begränsad utsträckningen uppfyller sitt syfte.

- Europeisk ål utgör ett och samma bestånd och att beståndets återhämtning därmed är direkt beroende av att åtgärder vidtas inom hela utbredningsområdet.
- Bristande internationell rapportering och beståndsuppskattningar medför att det är svårt att utvärdera eventuella effekter av en viss åtgärd på beståndet.

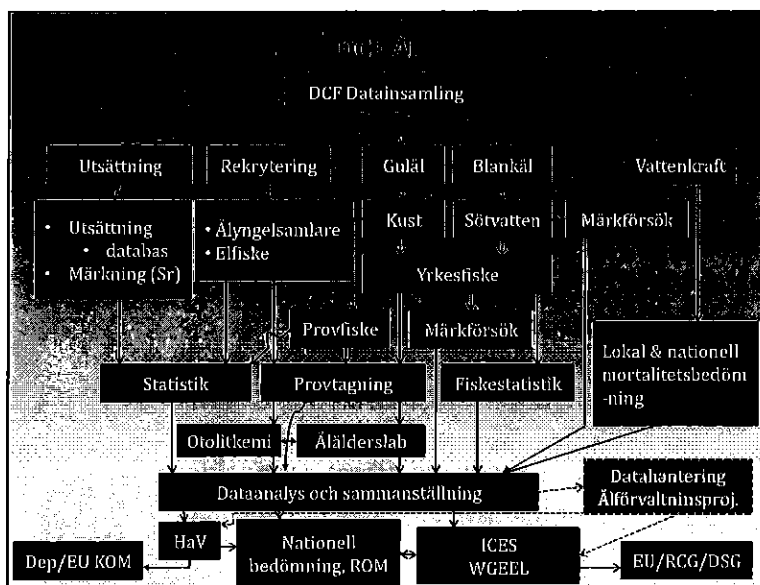
- Det svenska fiskets påverkan på utvandrande ål från Östersjön skattas idag till två procent och bedöms ligga inom ramen för beståndets långsiktiga återhämtning.
- Fisket tillsammans med vattenkraften utgör störst negativ påverkan på beståndet. I inlandsvatten uppskattas påverkan från vattenkraften (ca 40 % av totala dödligheten) och fiske (ca 30 % av totala dödligheten) ligga långt från gränsvärden för beståndets långsiktiga återhämtning. Fisket i inlandsvatten sker till stor del på historiska utsättningar ovan tredje vandringshindret och på ål som inte kan bidra till reproduktionen.

Datainsamling

Enligt EU:s datainsamlingsförordning (DCF) och kommissionens genomförandebeslut (2016/1251), kapitel V punkt 2 så gäller inga tröskelvärden för fiske av anadroma och katadroma arter, vilket innebär att så länge det förekommer någon form av fiske efter ål så måste data levereras i enlighet med beslutet. Om fisket skulle upphöra helt måste Sverige fortfarande leverera data kring beståndets storlek. Enligt artikel 9 i ålförordningen (1100/2007) ska varje medlemsstat rapportera till kommissionen vart tredje år²⁴. Denna rapport ska bland annat innehålla bästa möjliga skattningar av den andel biomassa av blankål som utvandrar till havet för att leka eller den andel biomassa av blankål som lämnar medlemsstatens territorium under sin vandring till havet för att leka, enligt artikel 9 (1a), samt nivån för dödlighet förorsakad av faktorer utanför fisket, enligt artikel 9 (1c).

Den mänskliga mortaliteten enligt förordningen ska minskas så att minst 40 procent av biomassan av blankål tar sig ut i havet (se ovan). Rådande förvaltning innebär att ålfisket successivt avvecklas, i och med att inga nya licenser/tillstånd beviljas, eller genom att licensinnehavare av olika anledningar slutar att fiska. Om avvecklingen av ålfisket påskyndas, t.ex. genom återköp av ålfiskerättigheter, innebär det att behovet av fiskerioberoende datainsamling också påskyndas.

²⁴ Ares (2018)1830726-05/04/2018



Figur 11. Schematisk bild över hur datainsamlingen inom datainsamlingsförordningen DCF hänger ihop. Sötvattenslaboratoriet och Kustlaboratoriet vid SLU Aqua utför insamlingen.

I tillägg till kraven om datainsamling och rapportering med avseende på fiskeridödlighet och beståndets storlek enligt ålförordningen, finns också krav att möta "slutanvändarnas behov" enligt kommissionens genomförandebeslut (2016/1251)²⁵ kapitel III (t.ex. punkt 1.3, 2a, 3c). Definitionen av slutanvändare är de som har behov av data för forskning eller förvaltning. Bland dessa slutanvändare återfinns Havs- och vattenmyndigheten, SLU Aqua och ICES.

Eftersom fisket på västkusten (norr om Torekov) är helt stängt sedan 2012 kan Sverige inte leverera de data (genom fiskeriberoende insamling) som krävs för att beskriva beståndets storlek på västkusten (Andersson *et al.* in press²⁶).

Om det tillståndsgivna fisket efter ål minskar kommer också mängden tillgänglig data för uppdaterade beståndsuppskattningar successivt minska. För att kunna beräkna biomassan av ål behövs data över fiskeridödlighet samt beståndets storlek, vilket samlas in med hjälp av märkningsförsök som i nuläget är i allra högsta grad fiskeriberoende. Data över fångst per ansträngning samlas också in och ligger till grund för skattningarna.

²⁵ KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT (EU) 2016/1701 av den 19 augusti 2016 om fastställande av regler för formatet för inlämning av arbetsplaner för insamling av data inom sektorerna för fiske och vattenbruk.

²⁶ Andersson, J., Wickström, H., Bryhn, A., Magnusson, K., Odelström, A. & Dekker, W. Assessing the dynamics of the European eel stock along the Swedish west coast. In press, SLU Aqua reports.

Utökat behov av fiskerioberoende datainsamling

För att möta behovet av ett utökat fiskerioberoende datainsamlingsprogram vid kusterna (för att möjliggöra leverans av data enligt ålförordningen samt kommissionens genomförandebeslut) föreslås två åtgärder av SLU Aqua:

Utökat program för insamling av data över fångst per ansträngning (CPUE)

Dagens fyra fiskerioberoende provtagningslokaler behöver utökas till 15 stycken (fem på västkusten, tio på syd- och ostkusten). Under en övergångsperiod på cirka 10 år, då fisket minskat men inte har försvunnit helt (givet att inte alla går med på återköp), bör Sverige fortsätta att samla in fiskerioberoende data från åljournaler (SLU Aquas egen datainsamling, journalföring med ansträngning och fångst per ansträngning). Detta för att möjliggöra en jämförelse mellan CPUE-estimat från åljournaler och från fiskerioberoende datainsamling.

Utökad datainsamling genom märkning av ål

Akustisk märkning ger data oberoende av om fiske sker eller inte (vilket Carlinmärkning inte gör) och ger i tillägg data på andel ål som lämnar Östersjön (vilket Carlinmärkningen inte heller gör). Ålarna behöver inte fiskas upp efter märkningen för att data ska genereras. Data samlas in när de passerar en mottagare. Gällande akustisk märkning och mottagning av signaler så finns det nu en unik möjlighet att genomföra detta genom ett mycket kostnadseffektivt samarbete med Danmarks Tekniska Universitet (DTU). DTU har placerat ut datalagrande hydrofoner i de tre sunden ut från Östersjön (Öresund samt Stora och Lilla Bält) och ålar har redan märkts med akustiska märken på tre olika lokaler i Sverige. Som ett komplement till, och på sikt kanske en ersättning för, dagens traditionella blankålmärkningar är vårt förslag att märka ett antal blankålar med akustiska märken i samband med den traditionella Carlinmärkningen (som görs inom befintligt DCF-program). När dessa ålar passerar något av de tre sunden så får man direkt ett mått på andelen ål som lämnar Östersjön för vidare vandring mot Sargassohavet, i tillägg till att vi får in data över hur stor andel ål som fisket tar.

Vissa kostnader tillkommer dock. Bland annat skulle fler hydrofoner behöva köpas in för att få mätningar över vandring även förbi Sveriges kust (inte bara ut ur Östersjön). Personalomkostnader för att hämta data tillkommer. De beror av hur arbete kan fördelas mellan de olika länderna. Det är mycket svårt att idag förutspå den totala kostnaden för märken, hydrofoner, resor, mm., eftersom den är beroende av hur länge Danmark fortsätter sitt arbete. Den kostnad som anges här är baserad på skattningar.

Tabell 7. Nuvarande (överst) och framtida kostnader (nederst) för datainsamling.

Fiskeriberoende datainsamling (åldersanalys mm)	671 872
Fiskeriberoende datainsamling, 4 lokaler (åldersanalys samt CPUE västkust)	633 746
Åljournaler (CPUE östkust)	38 483
Fiskeridödlighet, beståndets storlek, vandring (Carlinmärkning)	771 064
Summa (nuvarande kostnader) SEK	2 115 165

Fiskeriberoende datainsamling	0
Fiskeriberoende datainsamling, 15 lokaler (åldersanalys mm + CPUE öst och väst)	2 376 549
Åljournaler för övergångsperiod (CPUE östkust)	38 483
Fiskeridödlighet, beståndets storlek, vandring (utökad Carlinmärkning)	833 564
Fiskeridödlighet, beståndets storlek, vandring (akustisk märkning)	883 000
Summa (framtida kostnader) SEK	4 131 595

Notera att detta förslag behandlar datainsamling gällande kusterna och inte sötvatten, och under en period där det fortfarande finns ett fiske, om än begränsat. Om ålfisket i framtiden försvinner helt så behöver datainsamlingen ses över ytterligare. Om allt ålfiske i sötvatten också inbegrips och skulle försvinna helt uppstår i tillägg till problem med datainsamling även en svår problematik med vattenkraften, som då kommer att ta en stor del av de ålar som inte längre fiskas upp.

Notera även att vi i detta underlag inte behandlar några frågor rörande vilka effekter återköp av ålfiskerätter kan få för fisket (t.ex. minskad fiskeridödlighet samt socioekonomiska effekter), och för ålbeståndet.

Samhällsekonomiska effekter av ett återköpsprogram

Det är svårt att uppskatta hur många ålfiskare som kommer att lösa in sina åltillstånd och således också andra indirekta effekter av detta. Vid eventuellt införande av ett sådant program bör man överväga samtliga kostnader och samtliga nyttor av förslaget och resonera kring huruvida det är samhällsekonomisk försvarbart att genomföra ett sådant program. Man bör också överväga om medlen hade kunnat användas till någon annan åtgärd inom förvaltningen som hade genererat en större nytta, t.ex. vandringsvägar upp- och nedströms vandringshinder.

Ett återköpsprogram kan vara användbart givet att tillgången till resursen är begränsad. Ett återköpsprogram främsta användning är för att skynda på övergången till ett mer rationellt förvaltad fiske och för att snabbare förbättra situationen för ett utsatt fiskbestånd och/eller ekosystem. För att ett återköpsprogram ska vara lyckat krävs att fisket är delaktiga i processen. Om fisket involveras i förvaltningen finns det anledning att tro att de yrkesfiskare som är kvar efter återköpsprogrammets slut ser på resursen med ett mer långsiktigt perspektiv än innan. Detta skulle i så fall eventuellt innebära att de själva delvis förvaltar resursen kollektivt då de inser nyttan av samverkan och dess effekter på lång sikt.²⁷ Det gäller att skapa ett samförstånd där yrkesfisket ser incitamenten av att nyttja en resurs med ett långsiktigt perspektiv.

Vidare behöver tillgången till fiskeresursen vara begränsad för ett lyckat återköpsprogram. Svenskt ålfiske är begränsat genom att det krävs en licens för att fiska ål samt att det finns ett fångsttak på 8 ton per tillstånd. Även ifall det svenska ålfisket har begränsat tillträde i form av tillståndsgivning och maxtak finns det bilaterala avtal som gör det möjligt för icke-svenska fartyg att fiska ål på svenskt vatten. Detta ändrar förutsättningen och effekten av ett återköpsprogram då ett grundfundament för ett lyckat program innefattar att tillträdet till resursen är begränsad. Hur stort detta fiske är och hur stor denna problematik är, är idag okänt. Det är dock viktigt att poängtera att det finns fritt tillträde för danska (ål)fiskare till svenskt vatten för fiske in till sju meters djup på svenskt vatten i Öresund (1932-års avtal).

Den mest påtagliga nyttan av ett återköpsprogram är huruvida ålen går att nyttja i framtiden och vilket värde man kan applicera på resursen. Med ett kort tidsperspektiv är det i de flesta fall att kostnaderna överstiger nyttan av återköpsprogrammet. På lång sikt däremot finns det anledning att tro att nyttan av åtgärden överstiger kostnaden eftersom kostnaden sker vid införandet av programmet och att man ser effekterna av detta under en längre tidsperiod. Om fisket fortsätter i den utsträckning som idag, tillsammans med andra påverkansfaktorer, så kommer nyttan av resursen vara försumbar i framtiden. Om man däremot inför en åtgärd idag inom samtliga påverkansfaktorer kan man se att det finns värden i framtiden. Ju längre tidshorisont man har desto större värde.

²⁷ Buybacks in fisheries, FAO Fisheries Proceedings 8, Methodological Workshop on the Management of Tuna Fishing Capacity Stock status, data envelopment analysis, industry surveys and management options, 8–12 May 2006 La Jolla, California, United States of America

Marknadseffekter

Ett minskat antal aktiva svenska ålfiskare kan minska det totala svenska fisketrycket på ål. Detta får relativt begränsade positiva effekter på ålbeståndet; det finns däremot anledning att tro att effekten blir försumbar då andra länder fiskar på samma bestånd. Den positiva effekten från minskat svenskt fisketryck från ett återköpsprogram kan helt försvinna om andra länder inte reglerar sitt fiske utifrån samma principer och utgångspunkt. Detta särskilt beaktat det faktum att den europeiska ålen utgör en population. Det är därför av yttersta vikt att det finns ett koordinerat internationellt program, utöver EU:s ålförordning som involverar de medlemsländer som står för en ansevärd mängd av fiskekapaciteten, där samtliga medlemsländer agerar utifrån samma principer och intressen.

Mot bakgrund av detta kan man konstatera att majoriteten av fördelarna med minskad svensk fiskerirelaterad ål-mortalitet i form av restriktioner på marknaden (kvoter eller tillgång) inte tillfaller svenskt fiske utan företag och fartyg i andra medlemsländer.²⁸ Viss del av fördelarna går självklart till det svenska ålfisket som finns kvar. Självklart råder samma samband i omvänd riktning, dvs. svenskt fiske gagnas av restriktioner på t.ex. danskt ålfiske.

Ett återköpsprogram innebär minskat utbud av ål på marknaden vilket har effekter på både konsument och producent. Om man antar att efterfrågan efter ål är konstant skulle ett minskat utbud av ål i sin tur innebära ett högre pris på marknaden vilket kan översättas till att färre konsumenter kommer köpa ål. Konsumentöverskottet²⁹ kommer således att minska på marknaden. Samtidigt skulle producentöverskottet förbli oförändrat. Marknadspriset kan tänkas vara högre i framtiden än i dagsläget, vilket bidrar till både minskat konsument- och producentöverskott. Ett ökat pris per kg var en tydlig effekt vid ålstoppet på västkusten 2012 och man ser en tydlig korrelation över tid mellan infiskad vikt och pris kg ål, lägre infiskad vikt och ett högre pris.

Effektivare fiske och minskad miljöpåverkan med en ökad kostnad

Med ett återköpsprogram kan fisket tänkas bli mer effektivt. De som eventuellt skulle lösa in sitt åltillstånd vid ett återköpsprogram kan tänkas vara de som inom ett par år ändå hade lämnat fisket pga. ålder eller dålig ekonomisk vinning. Man kan även tänka sig att de yrkesfiskare som löser in sitt åltillstånd är de som fiskar marginellt i dagsläget. Att lösa ut dessa

²⁸ The Value of the Swedish Eel Fishery, Stage 2015.

²⁹ Konsumentöverskott definieras som skillnaden mellan vad konsumenterna maximalt är villiga att betala för de varor som säljs, och vad de faktiskt betalar.

yrkesfiskare har således en marginell positiv effekt till en relativt hög kostnad, då alternativet förmodligen hade varit att de inte fått förnyad licens något av de nästkommande åren pga. låg fiskeaktivitet. Återköpsprogrammet hjälper till att skynda på denna utfasning men till ett högre pris än om de självmant lämnat fisket senare. Detta resulterar i ett kostnadsineffektivt återköpsprogram.³⁰

Däremot finns det ett större utrymme för kvarvarande aktiva svenska yrkesfiskare då konkurrensen har minskat. Dessa kan då ändra eller i vissa fall eventuellt utöka sitt fiske och således bli effektivare. Färre aktörer på marknaden innebära också minskad total miljöpåverkan.

Illegalt fiske och kontroll av fiske

En positiv effekt, om återköpsprogrammet implementeras korrekt, är att det kommer finnas färre fiskande. Det kommer totalt sett finnas färre fiskande redskap och det är därför enklare att kontrollera fisket och hitta det illegala fisket. Det finns däremot anledning att tro att närvaron av yrkesfiskare på havet som fiskar efter ål avskräcker vissa att illegalt fiska efter ål. Det kan ses som att yrkesfisket själva utför viss fisketillsyn genom sin närvaro. Om närvaron minskar på havet kan det eventuellt öppna upp för ett ökat illegalt fiske. Ett återköpsprogram kan således ha både en positiv och negativ effekt på det illegala fisket och kontrollens kostnader. Det är dock svårt att bedöma den slutliga nettoeffekten avseende detta.

Kulturella värden och besöksnäring

Ett program som diskuterats i detta uppdrag skulle självklart ha viss negativ effekt på de allmännyttiga kulturella värden som är associerade med ålfisket i Sverige. Enligt en studie över svenskt ålfiske "The Value of the Swedish Eel Fishery" uppgår ålfisket som allmännyttigt värde till cirka 34 miljoner kronor årligen, vilket är större än det totala landningsvärdet från ål som uppgår till cirka 23 miljoner årligen, vilket innefattar både inlands- och kustfiske.

De kulturella fiskesamhällena är en viktig aspekt att bevara då de för vidare kultur samt är en direkt källa för turism. Ålfisket och dess hamnar har ett stort värde och bidrar till ökad turism i olika kustkommuner, liksom andra fisken längs andra kuststräckor. Ålfisket har således en stor påverkanseffekt på andra näringar i samma kommun eller region. Främst positiv påverkan har det på besöksnäringens största branscher så som hotell, vandrarhem, campingar och restauranger, men man kan även tänka sig att dagligvaruhandeln påverkas positivt av turisminflödet tack vare ålfisket.

³⁰ The Value of the Swedish Eel Fishery, Stage 2015.

Besöksnäringen består av både inhemsk turism, dvs. svenskar som reser inom Sverige men även utländska turister.

Man bör resonera kring huruvida dessa kustsamhällen och kulturella värden kvarstår om fisket efter ål inte finns kvar. Detta kommer tids nog att inträffa om åtgärder för samtliga påverkansfaktorer inte införs. Mot bakgrund i detta argument finns det skäl nog att se det hela mer långsiktigt och då har ett återköpsprogram eller åtgärd idag positiv effekt på de kulturella värdena på lång sikt, då dessa kan tänkas bibehållas eller ökas. Samtidigt visar SLU Aquas beståndsanalys att det fortsatt är möjligt att ha kvar ett visst kulturellt fiske efter ål, då denna påverkan på beståndet är väldigt liten i det stora sammanhanget.

Återinvestering i fisket

För att ett återköpsprogram ska vara lyckat krävs det att återinvestering i fisket minimeras. Vid ett återköpsprogram som detta finns det en betydande risk att ersättningspremien kommer att återinvesteras i annat fiske. Detta kan ske genom olika tillvägagångssätt, antingen återinvesteras det inom ålfisket eller i fiske efter andra arter. Återinvesteringen i ålfisket kan rimligtvis ske genom att en person som tar ersättningspremien och avslutar sitt ålfiske tar med sig sina redskap och kunskap för att bli delägare och/eller jobba hos en yrkesfiskare som är kvar i fisket. Det finns dock ett fångsttak för hur mycket ål ett tillstånd får fånga, 8 ton. Detta tak är inte många som når upp till, vilket medför att det finns en outnyttjad del per tillstånd som en återinvestering hade kunnat nyttja. Detta medför i sin tur att det bör vara krav på att man behöver lösa in sina redskap vid inlösen av sitt åltillstånd. Utan detta krav finns en stor risk att en många återinvesterar sin ersättningspremie inom ålfisket. Inlösen av redskap kan dock vara problematiskt då de i vissa fall används för fiske efter andra arter. Detta gäller främst i det fiske som sker i inlandet.

Återinvestering i annat fiske kan ske inom det egna företaget. Vid inlösen av åltillstånd är det sannolikt att denna premie kommer att investeras i annat fiske som sker med samma fartyg.

Bilaga 1.

Beräkning av uppskattat marknadsvärde för den ål som landats i Sverige 2018 och hur det fördelats på olika aktörer

Första försäljningsled (Källa HaV)

Hav och kust	142 ton (levandevikt)	13 348 Tkr
Inlandet	<u>102 ton (levande vikt)</u>	<u>9 588 Tkr</u>
	244 ton (levande vikt)	22 936 Tkr
Snittpris	94 kr/kg	

Efterföljande försäljningsled

Export (Källa SCB)	82 ton (varav 3 ton levande) (resterande 79 ton rensat)	13 808 Tkr
--------------------	---	------------

Inhemsk försäljning av den ål som landas i Sverige

244 ton – 3 ton levande export = 241 ton levande vikt

Enligt uppgift från branschen uppgår svinnet till ca 30 % vid rökning. I beräkningen nedan görs ett förenklat antagande att svinnet uppgår till 30 % för all inhemsk försäljning.

$241 \text{ ton} \cdot 0,7$ (volym som återstår efter rensning och rökning) - 79 ton rensad export = 89,7 ton

Kilopris till konsument för rökt ål enligt uppgift från branschen 400-600 kr/kg (inkl. moms), pris exkl. moms (12 %) 352-528 kr/kg

Kilopris till konsument för övrig ål ca 250 kr/kg (inkl. moms) enligt uppgift från branschen, pris exkl. moms (12 %) 220 kr/kg

Alt 1. Rökt ål utgör 90 % av inhemsk försäljning

Enligt uppgift från branschen är det mesta av den ål som säljs till konsument rökt. Det förekommer dock även viss försäljning av ål som inte är rökt. I detta exempel antas att rökt ål utgör 90 % av försåld kvantitet.

Rökt ål (antagande 90 %) $89,7 \cdot 0,9 = 80,73 \text{ ton}$

Övrig ål (antagande 10 %) $89,7 \cdot 0,1 = 8,97 \text{ ton}$

Totalt värde av inhemskt försåld rökt ål som landats av svenska yrkesfiskare
 $80\,730 \cdot 352-528 \text{ kr/kg} = 28\,416\,960 \text{ kr} - 42\,625\,440 \text{ kr}$

Totalt värde av inhemskt försåld övrig ål som landats av svenska yrkesfiskare
 $8\,970 \cdot 220 \text{ kr/kg} = 1\,973\,400 \text{ kr}$

Totalt värde inhemskt försåld ål	30 390 360 kr - 44 598 840 kr
Plus värde av exporten	13 808 000 kr
Minus värde i primärled	22 936 000 kr
Totalt värde i senare försäljningsled	21 262 360 – 35 470 840 kr

Alt 1. Rökt ål utgör 100 % av inhemsk försäljning

För att se hur värdet förändras till följd av produktsammansättning har vi även tittat på ett exempel där samtlig ål antas vara rökt, dvs. snittpriset blir högre.

Totalt värde av inhemskt försåld rökt ål som landats av svenska yrkesfiskare
 $89\,700 \cdot 352-528 \text{ kr/kg} = 31\,574\,400 \text{ kr} - 47\,361\,600 \text{ kr}$

Totalt värde inhemskt försåld ål	31 574 400 kr – 47 361 600 kr
Plus värde av exporten	13 808 000 kr
Minus värde i primärled	22 936 000 kr
Totalt värde i senare försäljningsled	22 446 400 – 38 233 600 kr

