

Bilaga 1

Dnr. 00118-2023

Konsekvensutredning gällande ändrade regler för fiske efter ål i havet

A. Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Rekryteringen av europeisk ål (*Anguilla anguilla*) har under de senaste femtio åren minskat med 90-95 procent. Beståndet är klassat som Akut hotad (CR) av IUCN¹. Ices² senaste råd säger att när försiktighetsprincipen tillämpas bör fångsterna av ål vara noll 2023³. Rådet omfattar ålens alla livsstadier och allt fiske, inklusive fångst av glasål för utsättning och vattenbruk. Dessutom anger rådet, baserat på principer för en ekosystembaserad förvaltning att annan all icke-fiskerelaterade dödlighet bör vara noll. Kvantiteten och kvaliteten på ålens livsmiljöer ska även återställas, inklusive konnektivitet i vattendragen samt livsmiljöernas fysiska, kemiska och biologiska egenskaper.

För att det europeiska ålbeståndet ska återhämta sig krävs samordnade insatser på internationell och regional nivå. Utöver befintliga EU-gemensamma bestämmelser⁴ har EU:s ministerråd under de senaste sex åren tagit beslut om att medlemsländerna ska begränsa fisket av ål i havet genom att införa förbudsperioder. Förbudsperioderna ska omfatta allt riktat fiske yrkesfiske, oavsiktlig fångst och fritidsfiske av ål i unionens vatten och i bräckt vatten, t.ex. flodmynningar, kustlaguner och vatten i övergångszoner. Villkoren för bestämmelsernas tillämpning har skiljt sig åt mellan år.

Enligt det nuvarande förslaget till EU-bestämmelser för 2023/2024 ska det vara förbjudet att bedriva fiske av ål under en eller flera perioder om totalt minst sex månader. I Östersjön får förbudet införas som en sammanhängande period på sex månader mellan den 1 mars 2023 och den 31 mars 2024, *eller* som flera förbudsperioder som totalt motsvarar sex månader. Om flera förbudsperioder införs ska fiske av ål vara förbjudet mellan den 1 oktober och den 31 december 2023 samt under ytterligare tre valbara månader som måste införas mellan den 1 mars och den 31 augusti 2023. Vid val av period ska medlemsländerna beakta ålens tidsmässiga migrationsmönster för respektive livsstadier inom det berörda medlemslandet och beslutet ska

¹ International Union for Conservation of Nature (Internationella naturvårdsunionen)

² International Council for the Exploration of the Sea (Internationella havsforskningsrådet, ICES)

³ ICES Advice 2021 – ele.2737.nea – <https://doi.org/10.17895/ices.advice.7752>

⁴ EU:s förordning (1100/2007) om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål (s.k. ålförordningen) samt av EU:s förordning (338/97/EG) om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, bilaga B (s.k. Cites-förordningen)

vara förenligt med de bevarandemål som anges i EU:s ålförordning⁵ med tillhörande nationella förvaltningsplaner.

Förslaget till EU:s bestämmelser för 2023/2024 omfattar på samma sätt som 2022/2023 all form av kommersiell fiskeaktivitet av ål, vilket innebär att det fortsatt kommer vara förbjudet att sumpå ål under den fastställda perioden eller perioderna. Årets bestämmelser innebär även att allt fritidsfiske efter ål i havet förbjuds under 2023. Fritidsfiske av ål i havet har dock varit förbjudet i Sverige sedan 2007 och myndighetens föreskrifter behöver därför inte ändras i dessa avseenden.

EU-förordningen är när den har beslutats av ministerrådet direkt tillämplig som lag i Sverige. Bestämmelserna i EU-förordningen gäller då före bestämmelser i svensk lagstiftning om bestämmelserna strider mot varandra.

Det är Havs- och vattenmyndigheten som tar beslut och inför förbudsperioden i Sverige genom föreskriftsändringar i bilaga 10 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. EU-kommissionen ska enligt förslaget till bestämmelser för 2023/2024 senast den 1 mars 2023 meddelas om den fastställda perioden.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Att inte införa ett förbud för fiske efter ål i svenska kustområden under minst sex månader skulle strida mot artiklarna 12 och 59 i det nuvarande förslaget till förordning om fastställande för 2023/2024 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd som är tillämpliga i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa icke-unionsvatten, samt fastställande för 2023 och 2024 om fiskemöjligheter för vissa djuphavsfiskbestånd.

Medlemsländerna ska med stöd av artikel 12 och 59 i förslaget till förordning besluta om vilka sex månader förbudsperioden ska införas. Varje medlemsland ska senast den 1 mars 2023 meddela EU-kommissionen om fastställd period samt inom två veckor efter att bestämmelserna antagits informera EU-kommissionen om de nationella åtgärder som relaterar till beslut om period i enlighet med villkoren i EU-förordningen.

Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig att införa förbudsperioden nationellt och föreslår att förbudet för fiske av ål i havet ska gälla från den 1 oktober 2023 till den 31 mars 2024.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att föreslagna EU-bestämmelserna som reglerar fiske efter ål i havet 2023/2024 åter medger en större flexibilitet för medlemsländerna i val av en eller flera förbudsperioder. Till skillnad från 2022 års EU-bestämmelser då förbudsperioden skulle införas under de månader då vandringsmönstret av ål är som störst, ska medlemsländerna enligt årets bestämmelser beakta ålens vandringsmönster samtidigt som hänsyn tas till bevarandemålen i EU:s ålförordning och tillhörande nationella förvaltningsplaner.

Inför framtagandet av förslag till förbudsperioder har Havs- och vattenmyndigheten därför gjort en sammanvägd bedömning där hänsyn tagits till att den blankål som vandrar ut genom Öresund ska kunna bidra till reproduktionen. Hänsyn har även tagits till åtgärdens förväntade effekt på det europeiska ålbeståndet, effekten av de omfattande åtgärder som hittills genomförts inom ramen

⁵ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål

för den nationella ålförvaltningsplanen för att reducera det nationella fiskets påverkan samt effekter av införande av tidigare förbudsperioder.

Förslaget om förbudsperiod 2023/2024 omfattar samma tre månader (oktober till december) som infördes under 2022, då medlemsländerna enligt EU:s bestämmelser skulle säkra att förbudet infördes under de månader då vandrigen av ål är som störst. Myndigheten föreslår i tillägg att de ytterligare tre förbudsmånaderna ska införas mellan januari till mars. Detta mot bakgrund av att förslaget till EU-bestämmelserna anger att hänsyn ska tas till ålförordningens bevarandemål med tillhörande nationella förvaltningsplaner och att Sverige hittills har genomförts omfattande åtgärder nationellt för att minska fiskets påverkan på beståndet av ål. Påverkan från svenskt fiske bedöms enligt senaste utvärdering av genomförande av den nationella ålförvaltningsplanen ligga inom ramen för beståndets långsiktiga återhämtning. Detta förutsatt att åtgärder även vidtas inom övriga delar av ålens utbredningsområde. De inskränkningar som gjorts i ålfisket sedan 2007 har sammantaget haft en påtaglig effekt på antal fiskare, total ansträngning såväl som landad fångst av ål från svenska kustområden. Genom att inte tillåta någon nyetablering och att inte bevilja några förnyade tillstånd har antalet tillstånd för fiske av ål i svenska kustområden minskat med omkring 74 procent. Under samma period har antalet redskapsdagar för yrkesfiske efter ål med fasta redskap och ryssjor minskat med 76 respektive 73 procent. Ett kontinuerligt minskande fiske har tillsammans med övriga begränsningar, inklusive tidigare års stopperioder, reducerat yrkesfiskets fångster av ål med drygt 90 procent.

Mot bakgrund av senaste utvärderingen av den nationella ålförvaltningsplanen anser myndigheten att det är av stor betydelse att åtgärdstakten för icke-fiskerirelaterade åtgärder och som syftar till att återskapa beståndet av ål behöver öka. Detta bl.a. genom att minska den turbinrelaterade dödligheten och återställa konnektiviteten, kvantiteten och kvaliteten på ålens livsmiljöer i viktiga vattenområden.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regleringen berör yrkesfiske efter ål i havet med stöd av ett särskilt ålfisketillstånd. Under 2022 var det totalt 99 stycken yrkesfiskare som var beviljade fisketillstånd för fiske efter ål i havet. Fisket sker i huvudsak i Kalmar, Blekinge och Skåne län, men även i Gävleborg, Stockholm, Södermanland och Östergötlands län.

Förbudet att fiska ål under oktober 2023 till mars 2024 påverkar i huvudsak 44 yrkesfiskare i Ices delområden 23 och 24, men till viss del även yrkesfiskare i delområde 25 och 27.

4. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Det svenska fisket efter ål i havet bedrivs i huvudsak riktat efter utvandrande blankål. Sverige har en lång kuststräcka, vilket innebär att blankålels vandring och fiskets landningar skiljer sig i tid och omfattning mellan olika områden. Historiskt har fisket efter blankål bedrivits från maj till december och påbörjades tidigast i de centrala delarna av Östersjön och senare i de sydliga och sydvästra delarna av Östersjön. Eftersom fisket i huvudsak bedrivs riktat efter utvandrande blankål kan man anta att historisk data över fiskets landningar av blankål återspeglar när vandrigen av blankål förväntas vara som störst i olika områden.

Innan de årliga förbudsperioderna för fiske av ål i havet infördes landades mest ål i delområde 25 och 27, följt av delområde 23. Det är också i dessa tre områden som mest blankål landas idag. I medelvärde för åren 2015-2017 stod fisket i Öresund (delområde 23) för omkring 30 procent av den totala landade fångsten av ål i havet. Mest blankål landades i område 23 under november (ca 57 procent), följt av oktober (ca 15 procent) och december (ca 14 procent). De genomsnittliga landningarna per person och år var mer än dubbelt så höga i Öresund (delområde 23) jämfört med övriga kustområden i Östersjön och motsvarar ca 1,8 ton per person och år. Preliminära resultat från en vetenskaplig studie (akustisk telemetri) där blankål från Sveriges ostkust och danska vatten märkts visar att vandringsintensiteten ut ur Öresund (mottagare/hydrofoner) sker från oktober till februari med störst vandringsintensitet under november och december månad.¹ Resultaten styrker alltså att det historiska fisket i Öresund, innan förbudsperioden infördes 2018, sammanföll med blankålens vandring genom Öresund.

Under 2022, då fiske av ål bedrevs under maj till och med september landades knappt 52 ton ål i Östersjön, varav drygt 70 procent bestod av blankål. Om fiske förbjuds mellan oktober 2023 och mars 2024, enligt vad myndigheten föreslår, väntas fisket påverkas i samma omfattning som år 2022 eftersom det historiskt inte har bedrivits något riktat fiske efter ål under månaderna januari till mars.

Vi kan konstatera att fisket skulle påverkas i olika omfattning beroende på när den valbara förbudsperioden eller perioderna införs under 2023/2024. Fisket kan antingen begränsas mer eller på samma sätt som under 2022/2023. Om en sammanhängande förbudsperiod istället införs mellan juli och december 2023 kommer fiskets fångster att minska med 95 procent jämfört med 2022 vilket nästintill hade motsvarat ett totalt fiskeförbud. Om förbudet istället hade införts som två perioder mellan oktober och december samt mellan juni och augusti hade fiskets landningar förväntats minska med ca 63 procent, om man jämför med 2022 års fångster. Om vi istället inför förbudet under månaderna oktober till december samt under maj och juli kommer fångsterna minska med motsvarande 18 procent, och så vidare för de övriga valbara månaderna.

Om förbudsperioden istället förläggs tidigare under året så att ett fiske skulle tillåtas i Öresundsregionen mellan oktober och december förväntas det resultera i fångstmängder som motsvarar de fångster som noterades i Öresund åren före 2018, innan den första förbudsperioden infördes. Ett fiske i Öresundsområdet under årets senare månader skulle sannolikt också exploatera utvandrande ålar som skyddats från fiske i Östersjöområdet under tidigare del av året och därmed påverka förbudsperiodens förväntade effekt negativt. En tidigareläggning av perioden skulle få större konsekvenser för ett större antal fiskande (tabell 1).

Ålen är en art som betingar ett högt pris ut i första handelsled (ca 100 kr/kg). Eftersom fisket i huvudsak sker riktat efter utvandrande blankål sker fisket under den tid på året då ålen vandrar. Möjligheten att kompensera för förlorad fångst genom att styra om fisket efter blankål till andra tider på året är därför begränsad. Det kan konstateras att fisket i område 23 har ställt om fisket till att i högre utsträckning rikta fisket efter uppväxande gulål. Under 2022 då förbudsperioden omfattade månaderna oktober till december utgjorde gulål hela 95 procent av den totala fångsten i Öresund, område 23, från ett genomsnitt på ca 15 procent av den totala fångsten åren innan förbudsperioden infördes (2015-2017). Under åren 2018 till 2021 då förbudsperioden infördes under månaderna november till januari uppgick mängden gulål till drygt 50 procent av den totala fångsten. Uppgifterna styrker att fisket i delområde 23 har små möjligheter att fiska riktat efter blankål under andra tider på året liksom att åtgärden har haft en påtaglig effekt för skydd av

blankål som utvandrar från Östersjön, genom Öresund. Ett annat möjligt scenario är även att vissa av de personer som påverkas av förslaget helt kommer att upphöra med sitt fiske. Fisket minskar kontinuerligt efterhand som befintliga tillståndshavare upphör med sitt fiske. Minskningstakten förväntas också öka under kommande år som en följd av hög medelålder för nuvarande tillståndshavare. Införandet av tidigare års förbudsperioder kan också ha minskat antalet ålfisketillstånd under perioden. För de yrkesfiskare som påverkats av tidigare års förbudsperioder kan den kumulativa påverkan av att även begränsa fisket under samma period komma att bli betydande. Att införa förbudet under dessa sex månader leder sannolikt till att vissa personer helt väljer att upphöra med sitt fiske.

Tabell 1. En sammanställning av antalet yrkesfiskare med tillstånd att fiska ål i havet, landad fångst (kg) per havsområde och genomsnittlig fångst per yrkesfiskare per månad under åren 2015-2022.

Antal kustfiskare som rapporterat fångst per månad från 2015 till 2022									
År/månad	5	6	7	8	9	10	11	12	Totalt antal
2015	29	42	89	117	123	65	25	7	160
2016	32	46	92	118	124	85	18	8	153
2017	28	39	83	115	113	58	19	6	147
2018	32	47	84	112	104	51			133
2019	26	40	74	104	101	58			123
2020	23	33	60	95	89	46			123
2021	17	30	66	86	82	46			105
2022	21	29	63	82	78				99

Landad fångst (kg) i havet per månad från 2015 till 2022									
År/månad	5	6	7	8	9	10	11	12	Totalt
2015	2 281	3 975	17 770	42 991	39 167	18 349	26 888	6 541	157 962
2016	3 288	5 339	20 423	45 366	47 483	20 271	32 437	9 717	184 324
2017	2 412	4 485	15 320	33 589	35 905	22 239	24 087	5 037	143 074
2018	4 751	6 142	20 916	40 930	43 195	26 764			142 698
2019	1 267	3 355	12 359	26 364	23 882	17 901			85 128
2020	2 029	3 171	8 575	29 896	26 619	15 592			85 882
2021	770	2 537	10 498	18 445	25 426	11 714			69 390
2022	911	1 723	6 773	24 147	18 062				51 616

Genomsnittlig fångst per fiskare (kg) och månad i havet från 2015 till 2022									
År/månad	5	6	7	8	9	10	11	12	
2015	79	95	200	367	318	282	1076	934	
2016	103	116	222	384	383	238	1802	1215	
2017	86	115	185	292	318	383	1268	840	
2018	148	131	249	365	415	525			
2019	49	84	167	253	236	309			
2020	88	96	143	315	299	339			
2021	53	85	159	214	310	254			
2022	43	59	108	294	232				

5. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Havs- och vattenmyndigheten har enligt 2 kap. 7 § och förordningen (1994:1617) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bemyndigande att meddela föreskrifter om bl.a. begränsande användning av fiskefartyg och fiskeredskap.

6. *Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*

Regleringen om förbudstiden överensstämmer med föreslagen förordnings text artikel 12 och 59 om fastställande för 2023/2024 av fiskemöjligheterna. Regleringen överensstämmer också med de mål och principer för den gemensamma fiskeripolitiken som anges i artiklarna 2 och 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

7. *Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser*

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 april 2023 för att kunna tillämpas under ålfisket 2023/2024, som i vissa områden startar den 1 maj.

Information och kungörande av föreskrifterna kommer att kungöras i vanlig ordning. Havs- och Vattenmyndigheten kommer att även att skicka ut allmän information via myndighetens mejlutskick "Fiskenytt" samt informera på hemsidan.

B. Kommuner och landsting

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.

C. Företag

Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

1. *Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen*

Regleringen gällande fiskestoppet bedöms påverka omkring 44 yrkesfiskare i någon omfattning, varav 14 yrkesfiskare påverkas omfattande och 30 yrkesfiskare påverkas i måttlig omfattning. Samtliga berörda ålfiskare bedriver sin verksamhet i mikroföretag, dvs. företag med mindre än tio anställda, och där över 70 procent av mikroföretagen har en enskild firma utan anställda. Det finns även några mindre handelsbolag och aktiebolag med enstaka anställd.

2. *Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader*

Regleringen gällande fiskestoppet bedöms inte påverka företagens tidsåtgång eller administrativa kostnader i större omfattning.

3. *Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen*

Förslaget kan innebära att de företag som tappar delar av sin lönsamhet tvingas styra om sitt fiske till andra tider på året och till fiske efter gulål, istället för blankål. De kan även tvingas att fiska med andra, mindre effektiva typer av redskap än de vanligtvis fiskar med eftersom gulålen

är mindre än blankålen. I sammanhanget kan dock nämnas att ingen tillståndshavare av ålfisketillstånd får fiska mer än åtta ton ål per år.

Eftersom det kommande rådsbeslutet om ett sex månader långt fiskestopp förväntas vara ettårigt, meddelas förslaget om verkställande genom nationell föreskrift med kort framförhållning. Detta försvårar för företagen att planera sin verksamhet och svårigheter att planera sin verksamhet bidrar till större osäkerhet, vilket kan påverka lönsamhet och investeringsvilja på kort och lång sikt.

4. Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Tidpunkten för fiskestoppet förväntas påverka konkurrensförhållandena avsevärt för 10 yrkesfiskare. Bedömt utifrån statistik under åren 2015–2017, fångas och landas mellan 50-100 procent av den totala fångsten under den föreslagna förbudsperioden i område 23 mellan den 1 oktober och den 31 december. Det är därför också främst företagare som fiskar i detta område som missgynnas av förslaget. Konkurrensförhållandet kommer sannolikt att ändras då regleringen påverkar vissa geografiska områden mer än andra, givet att marknadspriset på ål är densamma i området. De som fiskare som drabbas har haft en generellt hög infiskning per person jämfört med andra delar av kusten. Omställning till ökat fiske av gulål (uppväxande ål) förväntas också resultera i lägre fångster och till ett längre pris då gulål betingar ett lägre pris i handelsledet.

5. Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Vi ser inte att förslaget kommer påverka företagen i andra avseenden.

6. Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Samtliga yrkesfiskare som bedriver tillståndsgivet riktat fiske efter ål klassas som mikroföretag, varav majoriteten av yrkesfiskarna inte har några eller en anställd. Eftersom samtliga företag som omfattas är småföretag, har detta beaktats vid utformningen av reglerna.

D. Samråd

Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd

Vid framtagande av förslaget har myndigheten beaktat synpunkter som inkommit från olika intressenter via skrivelser, mejl och telefon.

E. Kontaktperson

Eventuella frågor kan ställas till de kontaktpersoner som anges på första sidan i remissen.