



Er ref/dnr: HaV 2025–1217

Vårt dnr: 2025/0092

Havs- och vattenmyndigheten

Stockholm 21 augusti 2025

Yttrande gällande förslag till reviderad nationell förvaltningsplan för ål 2025–2030

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen välkomnar att den nationella ålförvaltningsplanen ska revideras. Den tidigare förvaltningsplanen från 2009 har uppenbarligen inte fungerat och ålens situation blir alltmer akut.
- Naturskyddsföreningen anser att allt fiske efter ål ska stoppas till dess att ålbeståndet visar tydliga tecken på återhämtning.
- Genom att i strid med ICES rådgivning tillåta fiske av en internationellt rödlistade och akut hotad art, gör Sveriges avsteg från den gemensamma fiskeripolitikens övergripande mål om att fisket ska vara miljömässigt hållbara på lång sikt, och från principen att fisket ska baseras på vetenskapliga råd.
- Naturskyddsföreningen anser att de tidsatta delmålen i förslaget till reviderad ålförvaltningsplan inte är tillräckligt ambitiösa.
- Naturskyddsföreningen vill understryka att kunskapsunderlaget vad gäller ålbeståndets storlek och hur många ålar som vandrar ut från svenska havsområden är mycket osäkert. Därför är det extra viktigt att tillämpa försiktighetsprincipen och följa ICES vetenskapliga råd om noll-kvoter.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig förslaget att tillåta generationsväxling inom ålfisket genom överlåtelse av ålfisketillstånd. Föreningens bedömning är att en överlåtelse av ålfisketillstånd skulle strida mot intentionerna i ålförordningen och den nationella ålförvaltningsplanen.

- Naturskyddsföreningen anser att all utsättning av ål ska stoppas. Föreningen delar Havs- och vattenmyndighetens bedömning att utsättning av ålyngel som förts in till Sverige från annat land inte kan betraktas som en bevarandeåtgärd.
- Naturskyddsföreningen anser att konnektivitet och flödesmönster i svenska vattendrag måste förbättras avsevärt så att ål och andra naturligt förekommande fiskar kan vandra obehindrat upp- och nedströms.
- Naturskyddsföreningen anser att övervakningen av olagligt fiske efter ål bör öka.

Inledning

Den europeiska ålen (*Anguilla anguilla*) riskerar att utrotas. Arten är upptagen som akut hotad (CR) på såväl ArtDatabankens svenska rödlista som Internationella Naturvårdsunionens (IUCN) rödlista. Ålen är även listad under Appendix II i CITES vilket innebär att handeln med ål faller under länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt Artskyddsförordningen (SFS 2007:845). Sverige var det land som initierade CITES-listning av europeisk ål (Svedäng & Gippert 2011).

Internationella havsforskningsrådet (ICES) har under lång tid förordat att försiktighetsprincipen ska råda inom den europeiska ålförvaltningen eftersom viktig kunskap om ålens biologi och fortplantning fortfarande saknas. I sin senaste rådgivning rekommenderar ICES att allt fiske av ål för alla ändamål ska vara noll under 2025. ICES poängterar dessutom att övrig antropogen mortalitet, som till exempel den som är orsakad av vattenkraften, bör vara noll och att ålens habitat bör restaureras (ICES 2024).

Bakgrund

Sverige har sedan 2009 en nationell förvaltningsplan för ål. Förvaltningsplanen utgår från EU:s ålförordning (EG nr 1100/2007) vars mål är att lekbiomassan av blankål, det vill säga den samlade vikten av könsmogna ålar, som når havet ska öka till 40 procent av den ursprungliga lekbiomassan.

Intentionerna då den nationella förvaltningsplanen infördes var att myndigheter och andra aktörer skulle vidta olika typer av åtgärder för att snabbt förbättra förutsättningarna för utvandring av blankål, samtidigt som långsiktiga åtgärder skulle genomföras för att förbättra ålens livssituation, till exempel genom habitatförbättringar. En central del av ålförvaltningsplanen var att fisket efter ål skulle begränsas. Dessutom förutsatte planen att utvandringens möjligheterna för blankål skulle förbättras genom miljöåtgärder vid vattenkraftverken. Ytterligare åtgärder, som stödutsättningar av ål och utökad kontroll av fiskereglerna för ål ingick också som centrala delar i den nationella förvaltningsplanen (Jordbruksdepartementet 2008).

Ålförvaltningsplanen utvärderades 2015 av Havs- och vattenmyndigheten. Myndighetens slutsats var då att planen inte behövde revideras. Visserligen identifierades ett flertal områden där ålförvaltningen behövde förbättras, till exempel arbetet med påverkan från vattenkraft och utsättningsplanen för ål i inlandsvatten, men myndigheten valde ändå att arbeta vidare med identifierade behov och förslag till anpassningar i den befintliga åtgärdsplanen i stället för att revidera den (Havs- och vattenmyndigheten 2015). I den kompletterande utvärderingsrapporten från SLU konstaterade att det var svårt att ange om Sverige uppfyllde kraven i EU:s ålförordning, samt om man hade uppnått målen i den nationella ålförvaltningsplanen (Dekker, Wickström & Sjöberg 2016).

Förra året gav Regeringen Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att revidera den nationella förvaltningsplanen för ål. I uppdraget ingick även att utvärdera ålutsättningsars effektivitet och utreda förutsättningarna att tillåta generationsväxling inom ålfisket. En given omständighet i uppdraget var att myndigheten i samband med revideringen skulle beakta slutsatserna i Formas internationell utvärdering av svensk förvaltning av europeisk ål *Ålen och det gemensamma ansvaret för en hotad fisk* (Cox et al 2024). Nedan följer Naturskyddsföreningens synpunkter på förslaget till reviderad nationell förvaltningsplan för ål inklusive de kompletterande bilagorna, samt på utredningen av förutsättningarna för att tillåta generationsväxling inom ålfisket och på utvärderingen av ålutsättningsars effektivitet.

Allmänna synpunkter

Ålen är rödlistad och fiske efter ål är i princip förbjudet i Sverige sedan 2007, men det finns fortfarande över 100 fartyg som har speciella tillstånd att fiska ål i havet. Förra året fångades drygt 80 000 kg lekvandrande blankål i det svenska kustfisket – ålar som är på väg till Sargassohavet för att fortplanta sig.

Naturskyddsföreningen anser att det faktum att lekmogna ålar på väg mot fortplantningsområdet kan fiskas helt lagligt längs den svenska kusten är både anmärkningsvärt och beklagligt. Det är även anmärkningsvärt att varje tillståndshavare har tillstånd att fiska hela 8 000 kg ål!

Naturskyddsföreningen har länge drivit frågan att fiske efter ål ska stoppas helt, i såväl Sverige som inom EU, tills det finns tydliga indikationer på att beståndet återhämtat sig. Genom att tillåta ålfiske gör Sveriges avsteg från den gemensamma fiskeripolitikens övergripande mål som innebär att fisket ska vara miljömässigt hållbara på lång sikt, och från principen att hållbart fiske ska baseras på vetenskapliga råd.

I den befintliga ålförvaltningsplanen från 2008 konstateras att den historiska nivån på blankålsutvandring från svenska vatten är svår att beräkna på grund av att det saknas data (Jordbruksdepartementet 2008). Även ICES framhåller i sin senaste utvärdering av EU:s medlemsländers ålförvaltningsplaner att ofullständig rapportering och brist på data fortsätter att förhindra en effektiv

utvärdering av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram (ICES 2025). Naturskyddsföreningen instämmer i bedömningen att dataunderlaget vad gäller ålbeståndet inte är tillräckligt för att ligga till grund för beståndsuppskattningar och är därför kritisk till de långtgående slutsatser om bland annat utvandring av ål från svenska vatten som dras i SLU Aquas utvärdering av ålbeståndet i Sverige (Bilaga 1, se vidare i stycket om SLU Aquas utvärdering av ålbeståndet).

Naturskyddsföreningen välkomnar att Havs- och vattenmyndigheten skickat ut förslaget till reviderad nationell förvaltningsplan för ål, med tillhörande förslag på åtgärdsplan för 2025–2027, på remiss. Föreningen beklagar att remisstiden till stor del infaller under de sommarveckor då de flesta har semester, vilket riskerar att göra den faktiska remisstiden alltför kort. Föreningen är också kritisk till den invecklade och svåröverskådliga utformningen av remissen. Förslagen består av flera separata delar med ett antal bilagor som i sin tur innehåller bilagor. Sammanlagt förväntas remissinstanserna sätta sig in i inte mindre än sju olika dokument för att kunna ge synpunkter på förslaget till reviderad nationell förvaltningsplan för ål. Återkommande upprepningar av samma innehåll i de olika dokumenten medför att remissmaterialet uppgår till mycket stora textmängder. Korsreferenser mellan de olika bilagorna leder ibland till cirkelresonemang, samtidigt som det är svårt att se hur data faktiskt tagits fram. Till exempel presenteras i promemorian *Regional påverkan på produktion av blankål i inlandet i Sverige* (Bilaga 1C) omfattande tabeller på skattad utvandring och dödlighet för blankål (se t ex Tabell 1, sid 7). Hur dessa skattningar tagits fram är emellertid ytterst oklart. Dessutom innehåller den svenska översättning av SLU Aquas utvärdering av ålbeståndet i Sverige (Bilaga 1) en rad språkliga felaktigheter vilket gör rapporten svårläst och i vissa stycken obegriplig.

Nationell ålförvaltningsplan

Trots att Sverige haft en nationell förvaltningsplan för ål sedan 2009 är ålens situation i svenska vatten fortfarande akut. Ålförvaltningsplanens intentioner, som fokuserar på att öka mängden utvandrande blankål och förbättra ålens livsmiljöer, har uppenbarligen inte infriats.

Naturskyddsföreningens uppfattning är att få av de prioriterade åtgärderna i förvaltningsplanen - inskränkningar i fisket, förbättrade utvandringmöjligheter för blankål, stödutsättningar och ökad kontroll – faktiskt har genomförts på ett effektivt sätt. De inskränkningar i fisket och den ökade kontroll som skett sedan ålförvaltningsplanen infördes har inte varit tillräckligt omfattande. Stödutsättningarna som genomförts har inte gynnat artens överlevnad (se utförligare resonemang om detta under stycket om ålutsättningarnas effektivitet nedan), och förbättringar av utvandringmöjligheterna för ål har över huvud taget inte blivit av. Kraftbolagens insatser har inskränkt sig till förflyttning av ålar genom så kallad "trap-and-transport".

Det finns, till skillnad mot vad som hävdas i det SLU Aquas utvärdering (Bilaga 1) inga tecken på att ålbeståndet skulle vara på väg att återhämta sig. Tvärtom pekar flera källor på att utarmningen av ålbeståndet fortsätter (ICES 2025, Svedäng 2025).

Naturskyddsföreningen anser att en revidering av den nationella ålförvaltningsplanen är välbehövlig, och välkomnar det faktum att Havs- och vattenmyndigheten tagit fram ett förslag till ny förvaltningsplan. Samtidigt är föreningen skeptisk till de nya, tidsatta mål som myndigheten satt upp. Enligt Havs- och vattenmyndigheten innebär de nya målen i förslaget till reviderad ålförvaltningsplan att ålförordningens långsiktiga, övergripande (ej tidsatta) mål om att uppnå en utvandring av blankål som motsvarar minst 40 procent av vad utvandringen skulle ha varit om inga mänskliga faktorer påverkat populationen, kan nås om ungefär 125 år (!). Detta anser Naturskyddsföreningen är en alldeles för låg ambitionsnivå.

För övrigt är Naturskyddsföreningen tveksam till om förutsättningarna för att nå de föreslagna delmålen faktiskt föreligger i dagsläget. Dessa synpunkter utvecklas mer i detalj nedan.

Prioriterade åtgärdsområden

I förslaget till reviderad nationell förvaltningsplan för ål framhåller Havs- och vattenmyndigheten fyra prioriterade åtgärdsområden:

- 1. Öka vandringsmöjligheter, tillgängöra livsmiljöer och minska turbindödlighet*
- 2. Minska fiskets påverkan*
- 3. Förstå och hantera andra påverkansfaktorer*
- 4. Förbättra beståndsovervakning*

Naturskyddsföreningen delar myndighetens bedömning att dessa åtgärdsområden är avgörande för att förbättra förutsättningarna för ålbeståndet i Sverige. Men Naturskyddsföreningen vill understryka att den viktigaste åtgärden för att rädda ålen från utrotning är att skydda de utvandrande blankålar som faktiskt har möjlighet att återvända till Sargassohavet för att leka. Därför är det hög tid att fisket efter lekvandrande ål stoppas helt. Detta är också vad den vetenskapliga rådgivningen sedan länge rekommenderat (se till exempel ICES 2024).

Naturskyddsföreningen har under lång tid arbetat för en miljöanpassning av vattenkraften. Föreningen anser att det är av största vikt att konnektiviteten förbättras avsevärt i våra vattendrag och att flöden och tappningsregimer görs mer naturlika. Föreningen delar emellertid inte åsikterna som förs fram i Formas utvärderingsrapport *Ålen och det gemensamma ansvaret för en hotad fisk* (Cox et al 2024) – att vattenkraftverk är det största hotet mot ålens återhämtning i Sverige. Naturskyddsföreningen anser självfallet att det vid sidan av stoppat fisket på utvandrande blankål är mycket viktigt att

konnektiviteten i ålförande vattendrag (och i svenska vattendrag generellt) förbättras. Men med tanke på att omprövningarna enligt den nationella planen för vattenkraft är en långdragen process, att regeringen för närvarande arbetar för att sänka miljökraven kopplade till miljöprövningarna, och att eventuella framtida krav på miljöanpassningar kommer att dröja åtskilliga år, bedömer föreningen att den effektivaste åtgärden i nuläget är att omedelbart stoppa allt fiske på utvandrande blankål. Denna slutsats stöds också av det faktum att huvuddelen av ålbeståndet i Sverige lever i kustvatten, vilket påpekas bland annat i den nationella förvaltningsplanen för ål (Jordbruksverket 2008). Detta innebär att konnektivitetlösningar för ålen visserligen är mycket viktiga, men i nuläget är den effektivaste åtgärden för att gynna ålen att säkerställa att så många köns mogna ålar som möjligt har möjlighet att vandra ut från kusterna och nå lekområdet i Sargassohavet, utan att riskera att fiskas upp.

Nya, tidsatta delmål

I förslaget till ny ålförvaltningsplan anger Havs- och vattenmyndigheten tre nya, tidsatta delmål:

- I. Den mänskligt orsakade dödligheten av ål i svenska vatten är högst 25 procent år 2050*
- II. Dödligheten i varje huvudavrinningsområde är högst 60 procent år 2030*
- III. Dödligheten för utvandrande blankål från varje huvudavrinningsområde har minskat med minst 15 procentenheter till år 2030 jämfört med referensåret 2025.*

Enligt Havs- och vattenmyndigheten ska delmålen uppnås främst genom översyn av villkor i tillstånd och genom åtgärder som förbättrar vandringsmöjligheterna för ål och minskar turbindödligheten. Dessutom ska dödlighet från fiske för konsumtion minska för att "nä en nivå som ligger i linje med den vetenskapliga rådgivningen" (som ju sedan flera år tillbaka är noll – se till exempel ICES 2024).

Naturskyddsföreningen instämmer i Havs- och vattenmyndighetens bedömning att de fyra åtgärdsområdena som myndigheten presenterar i förslaget till förvaltningsplan är viktiga och bör prioriteras. Om intentionerna inom dessa åtgärdsområden infrias kommer ålens situation förhoppningsvis att förbättras avsevärt. Naturskyddsföreningen befarar emellertid att genomförandet av åtgärderna som krävs för att rädda ålen inte kommer att vara tillräckligt effektiva. Både då det gäller att öka vandringsmöjligheterna för ål och att minska fiskets påverkan (åtgärdsområden 1 & 2) driver den nuvarande regeringen en politik som pekar i motsatt riktning. Arbetet med att miljöanpassa svensk vattenkraft har pausats i över 2,5 år, och då nu omprövningarna av vattenkraften återupptas har regeringen ändrat regelverket och sänkt miljökraven jämfört med vad som gällde då den nationella planen (NAP:en) beslutades 2020. Då det gäller att begränsa fisket har regeringen givit Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda

förutsättningarna att tillåta generationsväxling inom ålfisket genom att möjliggöra överlåtelse av ålfisketillstånd. En eventuell framtida möjlighet till överlåtelse av fiskerätter riskerar att leda till ökat fisketryck, vilket sätter ytterligare press på ett redan akut hotat bestånd.

Naturskyddsföreningen är dessutom tveksam till det meningsfulla i att sätta långsiktiga tidsatta delmål så som Havs- och vattenmyndigheten föreslår. Den grundläggande kunskapen om ålbeståndets storlek, produktion, utvandring över tid etc är ytterst bristfällig, vilket leder till att delmål baserade på procentsatser av okända/osäkra storheter (som till exempel "dödligheten i varje huvudavrinningsområde är högst 60 procent år 2030") i princip saknar relevans.

Trots dessa tveksamheter vill Naturskyddsföreningen lämna följande synpunkter på förslagen till nya delmål:

Naturskyddsföreningen anser att *det första delmålet* – att den mänskligt orsakade dödligheten av ål i svenska vatten ska vara högst 25 procent år 2050 - inte är tillräckligt ambitiöst. Den mänskligt orsakade dödligheten skulle kunna vara betydligt lägre om fisket efter ål stoppades helt. Samtidigt vill föreningen understryka att fiske efter ål i vissa insjöar kan pågå utan att det har någon påverkan på ålbeståndets över huvud taget, eftersom dessa ålar utgörs av tidigare utsatta exemplar som aldrig kommer att kunna vandra till Sargassohavet och bidra till beståndets uppbyggnad. I dagsläget är uppskattningen att andel naturligt uppvandrade ålar utgör en mycket liten del av beståndet medan merparten (runt 90 procent) består av ålar som satts ut (se t ex van Gemert et al 2024).

Naturskyddsföreningen anser att *det andra delmålet* – att dödligheten i varje huvudavrinningsområde är högst 60 procent år 2030 – är svårbedömt och otydligt. Vilken dödlighet är det som avses? Syftar man enbart på det fiske som pågår i insjöar eller inkluderas även ålens upp- och nedströmsvandring inom avrinningsområdet? Hur överensstämmer i så fall detta delmål med det tredje delmålet som innebär en minskad dödlighet på minst 15 procent?

Naturskyddsföreningen anser att *det tredje målet* – att dödligheten för utvandrande blankål från varje huvudavrinningsområde har minskat med minst 15 procentenheter till år 2030 orealistiskt och otydligt. De flesta vattenkraftverken saknar i dagsläget konnektivitetlösningar, och en stor andel av de fiskpassager som finns har en bristande funktion (se t ex Länsstyrelsen Västra Götaland 2019. Länsstyrelsen Västernorrland 2020). Som Havs- och vattenmyndigheten påpekar i förslaget till ny förvaltningsplan är de passagelösningar som finns dessutom oftast anpassade för lax eller öring, inte till ål.

Ansvaret för att säkra att de föreslagna åtgärderna genomförs och får effekt läggs i förslaget till reviderad åtgärdsplan till stor del på tillsynsmyndigheten

(länsstyrelsen). Till exempel framhålls att om det finns behov av justering av villkor, eller om det saknas villkor som berör ål, behöver tillsynsmyndigheten initiera en omprövning. Detta är emellertid lättare sagt än gjort i dagsläget med den Nationella planen för vattenkraft (NAP) som styrande dokument för omprövning av vattenkraftens villkor. I samband med författningsändringarna som genomfördes för att anpassa vattenkraften till moderna miljökrav infördes en betydande begränsning av möjligheterna att, med stöd av 24 kap. miljöbalken, ompröva och återkalla tillstånd till vattenkraftverk och dammar som omfattas av den nationella planen för vattenkraft. I 24 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken framgår att för verksamheter som omfattas av nationella planen, får en ansökan om omprövning och återkallelse enligt 24 kap. 3 eller 5 §§ miljöbalken grundas på en omständighet som anges i de paragraferna endast om

1. omständigheten är så allvarlig att den inte tål att vänta på att prövningen för moderna miljövillkor blir klar, och
2. den olägenhet som omständigheten innebär inte kan avhjälpas genom ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud i väntan på att prövningen blir klar.

Enligt Naturskyddsföreningens bedömning försvårar denna bestämmelse länsstyrelsernas möjlighet att använda omprövning och återkallelse enligt 24 kap. 3 eller 5 §§ miljöbalken för vattenkraftverk och dammar för att säkerställa att nödvändiga miljöanpassningar för att säkra ålens vandringsmöjligheter upp- och nedströms möjliggörs.

Sammanfattningsvis anser Naturskyddsföreningen att det är osannolikt att konnektivitetlösningar som möjliggör nedströmsvandring utvandrande blankål från varje huvudavrinningsområde, så att dödligheten minskar med minst 15 procentenheter, skulle kunna realiseras vid svenska vattenkraft i så stor omfattning som behövs redan till 2030.

För övrigt finns inga tydliga belägg för att utsatta ålar som utvandrar från sötvatten faktiskt kan bidra till ålbeståndets återuppbyggnad eftersom mycket tyder på att dessa ålar aldrig når Sargassohavet på grund av navigeringsproblem (se t ex Durif et al 2021) eller på grund av att de har otillräckliga fettreserver (se t ex Svedäng & Wickström 1997).

Ålavrinningsområden

Havs- och vattenmyndigheten hävdar att genom att dela upp Sveriges vattenområden i fyra "ålavrinningsområden" kan genomförande av åtgärder, datainsamling och uppföljning lättare samordnas med Havs- och vattenförvaltningens områden. Naturskyddsföreningen är tveksam till om indelningen i ålavrinningsområdena bidrar positivt till ålbeståndets överlevnad. Alla ålar kommer från samma population och det som är viktigast för beståndets utveckling är hur många lekvandrande blankålar som lyckas ta sig levande till Sargassohavet. Som påpekats till exempel i SLU Aquas utvärdering består gulålsbeståndet där ålar har satts ut av en blandning av

naturligt rekryterade och utsatta individer vilket kan försvåra bedömningen av beståndets storlek och av antropogen dödlighet (van Gemert et al 2024).

Samordnade av internationella åtgärder

Havs- och vattenmyndigheten framhåller i förslaget till reviderad nationell förvaltningsplan för ål att styrning och samordning behöver förbättras inom EU och med övriga länder inom ålens utbredningsområde för att beståndet ska återhämta sig. Naturskyddsföreningen instämmer i denna bedömning.

Förvaltningsåtgärder

Havs- och vattenmyndigheten presenterar i förslaget till reviderad nationell förvaltningsplan för ål en rad olika förvaltningsåtgärder som skulle kunna bidra till ålbeståndets återhämtning. Åtgärder specificeras vidare i den treåriga åtgärdsplanen (Bilaga 2).

Havs- och vattenmyndigheten framhåller vikten av administrativa åtgärder som till exempel att ändra föreskrifter och krav, eller prioritera tillsyn. Naturskyddsföreningen instämmer i att ändrade föreskrifter och krav är centrala för att ålförvaltningsplanen ska bli framgångsrik. Detta är dessutom det område där myndigheten har störst möjlighet att påverka ålens situation i Sverige. Naturskyddsföreningen anser, som redan tidigare framgått, att fisket på lekvandrande blankål måste upphöra tills beståndet återhämtat sig. Att besluta om fiskestopp längs Sveriges kust är en åtgärd som Havs- och vattenmyndigheten har rådighet över och kan besluta om i princip när som helst. Åtgärden skulle ha stor betydelse för den lekvandrande ålens överlevnadschanser, och ligger dessutom i linje med den vetenskapliga rådgivningen.

Havs- och vattenmyndigheten framhåller även att den nationella planen om att förse vattenkraften med moderna miljövillkor (NAP:en), tillsammans med prövning av övriga anläggningar och tillsyn är viktiga verktyg för att nå målen i den nationella förvaltningsplanen. Naturskyddsföreningen instämmer i detta. Men som redan påpekats är omprövningsprocessen, till skillnad från fiskeregler och fisketillsyn, ett område som myndigheten har svårare att kontrollera eftersom genomförandet är beroende av många olika faktorer som till exempel ett nyligen försvagat regelverk, domstolarnas bedömning, verksamhetsutvecklarnas förhållningssätt samt den nationella planen i sig som innebär att omprövningarna ska sträcka sig över en 20-års period (se Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska kraftnät 2019).

Havs- och vattenmyndigheten hävdar att fisket efter ål har minskat betydligt sedan år 2007 då det generella förbudet att fiska ål infördes. Det stämmer att ålfångsterna kontinuerligt minskat under många år, men hur stor andel av denna nedgång som beror på minskat fiske, och hur stor andel som helt enkelt beror på att det finns mycket mindre ål, är omöjligt att avgöra. Som redan påpekats har varje tillståndsinnehavare tillstånd att fiska 8000 kg ål per år. I dagsläget ligger fångsterna per tillståndsinnehavare i storleksordningen en

tiondel av detta, vilket indikerar att det är svårt att nå upp till de tillåtna fångstmängderna. Naturskyddsföreningen har redan tidigare understrukt att föreningen anser att ålfisket ska stoppas, men vid sidan av det är föreningens uppfattning att tillståndsinnehavare har tillstånd att fiska hela 8000 kg är orimligt.

Myndigheten konstaterar att omfattningen av olagligt fiske och handel är svår att uppskatta, men framhåller samtidigt att åtgärder mot olagligt fiske och handel med ål är viktigt för att nå det övergripande målet i förvaltningsplanen. Naturskyddsföreningen instämmer i detta, men vill i sammanhanget understryka de stora osäkerheter som råder då det gäller omfattningen av olagligt fiske. I Formas utvärderingsrapport *Ålen och det gemensamma ansvaret för en hotad fisk* (Cox et al 2024) framhålls olagligt fiske som en av de viktigaste orsakerna till ålens akuta situation i Sverige. Den internationella, vetenskapliga panel som utvärderat ålens situation placerar olagligt fiske som den näst största hotet (efter vattenkraften) mot ålens återhämtning i Sverige. Naturskyddsföreningen är tveksam till denna slutsats. Panelens slutsats baserar sig på en enda referens (Dekker et al 2018), vilken i sin tur endast gör en ungefärlig skattning av hur det olagliga fisket skulle kunna vara. Att skylla ålens tillbakagång på (okänt) olagligt fiske och samtidigt blunda för effekterna av det lagliga fiske som faktiskt pågår anser föreningen riskerar att ge en felaktig bild av situationen.

Havs- och vattenmyndigheten framhåller att konsekvent insamling av biologiska och miljörelaterade data är en grundförutsättning för förvaltning och bedömning av ålbeståndet. Naturskyddsföreningen instämmer i detta. Föreningen anser därför att det är förvånande att så långtgående slutsatser dras i förslaget till reviderad ålförvaltningsplan och dess bilagor om ålbeståndets struktur, antropogent orsakad dödlighet, hur lång tid det tar tills beståndet återhämtat sig etc (se t ex faktarutan på sid 26 i förslaget till reviderad förvaltningsplan), trots att kunskapen om beståndets storlek och om hur mycket ål som vandrar ut från den svenska kusten är ytterst begränsad.

SLU Aquas utvärdering av ålbeståndet

Förslaget till reviderad ålförvaltningsplan utgår delvis från utvärderingen av svensk ålförvaltning som genomförts av SLU Aqua 2024. Utvärderingen ingår som en kompletterande rapport och utgör en del i förvaltningsplanen (Bilaga 1, van Gemert et al 2024). Tyvärr innehåller rapporten flera tveksamma slutsatser och ibland rena felaktigheter.

Bland annat hävdas i rapporten att under de senaste åren har den sedan länge nedåtgående trenden i antalet rekryterade glasålar brutits (van Gemert et al 2024). Detta överensstämmer inte med data från ICES. I de senaste årens rådgivning om europeisk ål framgår att rekryteringen av glasål till Nordsjöområdet sjunkit till mycket låga nivåer jämfört med referensåren 1960–1979. Rekryteringen låg något över en procent (mellan 1,2 och 3,7 procent) under åren 2014-2019. Sedan millennieskiftet har rekryteringen av glasål sjunkit till nivåer

som ligger under en procent (0,5-0,7 procent) i Nordsjö-området. Trenden är inte lika tydlig i övriga Europa ("Elsewhere Europe") där rekryteringen också gått ner, men under den senaste tioårs-perioden pendlat runt 5-10 procent jämfört med referensperioden (se ICES 2024 och tidigare rådgivningar från ICES).

Dessutom hävdas i SLU Aquas utvärdering att det finns indikationer på en positiv trend för blankålsens status längs den svenska Östersjökusten. SLU Aqua uppskattar att blankålsbeståndets biomassa har ökat och är större idag jämfört på 2010-talet. Detta strider bland annat mot ICES utvärdering av EU-ländernas rapportering av genomförandet av ålförordningen (Eel regulation progress reports) där det framgår att utvandringen av blankål fortsätter att minska (ICES 2025). Samma slutsats dras i en ny studie baserad på data från internationella trålundersökningar som tydligt visar att utvandringen av ål från Svenska havsområden fortsätter att minska (Svedäng 2025).

I SLU Aquas utvärdering hävdas att den nuvarande blankålsbiomassan i Östersjön är tusentals ton. Naturskyddsföreningen ifrågasätter denna skattning eftersom osäkerheter i datamaterialet ger mycket osäkra resultat vilket också påpekas i utvärderingen (se van Gemert et al 2024 sid 42). Naturskyddsföreningen förordar att större hänsyn tas till det stora kunskapsunderskottet som finns då det gäller ålbeståndets status i samband med skattningar av mängden utvandrande blankål från såväl inlandsvatten som kustområden, eftersom felaktiga slutsatser kan ge långtgående (negativa) konsekvenser för ålbeståndet.

Åtgärdsplan 2025-27

Det remitterade förslaget till reviderad nationell förvaltningsplan för ål kompletteras med ett förslag till åtgärdsplan för åren 2025-27 (Bilaga 2).

I åtgärdsplanen efterlyser Havs- och vattenmyndigheten förbättrad kunskap om utvandring av blankål från Östersjön. I dagsläget rapporteras blankålsdata från fiskeriberöende undersökningar, men dessa behöver kompletteras med fiskeriberöende undersökningar för att säkra ett tillförlitligt kunskapsunderlag som speglar utvandringen av blankål från Östersjön. Nya data från internationella trålundersökningar där förekomsten av ål i ett antal trålsurveyer analyserats erbjuder just denna typ av fiskeriberöende data som Havs- och vattenmyndigheten efterfrågar. Som påpekats tidigare visar studien tydligt att utvandringen av ål fortsätter att minska (Svedäng 2025).

Ålutsättningarnas effektivitet

Stödutsättningar av ål har länge varit en central del i den nationella förvaltningsplanen för ål. Ålarna som sätts ut hämtas från vilda bestånd utomlands och sätts ofta ut ovanför kraftverk. Detta innebär att risken att ålarna dödas i turbinerna vid utvandring är mycket stor. Det är dessutom tveksamt om de utsatta ålar som eventuellt överlever kraftverkens turbiner någonsin hittar tillbaka till Sargassohavet – flera studier tyder på motsatsen

(Westin 1998, Prigge et al 2013). Idag uppskattas omkring 90 procent av all ål som finns i svenska inlandsvatten härstamma från utsättningar av i ål som har förts in från andra länder (van Gemert 2024).

Havs- och vattenmyndigheten hävdar i förslaget till reviderad förvaltningsplan för ål att det inte går att utvärdera ålens reproduktionsframgång och i vilken omfattning någon ål, från något område faktiskt bidrar till lekbeståndet, vare sig de är naturligt förekommande eller utsatta.

Naturskyddsföreningen delar endast delvis denna slutsats. Visserligen är det omöjligt att utvärdera individuella ålars reproduktionsframgång, men motsatsen – om ålarna inte lyckas reproducera sig över huvud taget – går trots allt att bedöma. Det är ytterst osäkert om utsatta ålar, när de väl är köns mogna och redo att vandra tillbaka till Sargassohavet för att leka, har förmåga att nå sina lekplatser (se t ex Westin 1998, Prigge et al 2013). För övrigt rekommenderar ICES att fiske efter glasål för utsättning inte ska vara tillåtet (ICES 2025).

Naturskyddsföreningen delar Havs- och vattenmyndighetens bedömning att utsättning av ålyngel som förts in till Sverige från annat land inte kan betraktas som en bevarandeåtgärd. Föreningen anser att allt glasålsfiske ska förbjudas och att utsättningar av ål ska upphöra.

Överlåtelse av ålfisketillstånd

I utredningen om förutsättningarna att tillåta generationsväxling inom ålfisket genom överlåtelse av ålfisketillstånd hävdar Havs- och vattenmyndigheten att det finns både för- och nackdelar med ett möjligt generationsskifte för ålfisketillstånd. Som argument för detta anför man att möjlighet till överlåtelse av fiskerätter bland annat skulle främja småskaligt fiske och regional spridning, samt innebära en möjlighet till kunskapsöverföring och traditionsbevarande. Samtidigt riskerar möjligheten att överlåta ålfiskerätter att leda till ett ökat fisketryck.

Naturskyddsföreningen delar inte myndighetens bedömning. Om generationsväxling inom ålfisket tillåts går det stick i stäv med ålförordningens intentioner och den befintliga ålförvaltningsplanen som bland annat innehåller åtgärder i form av inskränkningar i fisket. Ända sedan ålförvaltningsplanen infördes 2009 har målet varit att minska den antropogena mortaliteten. Föreningen kan inte se några fördelar med detta.

I förslaget till reviderad förvaltningsplan för ål slår Havs- och vattenmyndigheten dessutom fast att dödlighet från konsumfiske ska fortsatt minska för att nå en nivå som ligger i linje med den vetenskapliga rådgivningen. Den vetenskapliga rådgivningen har under flera år rekommenderat att allt ålfiske bör stoppas (se t ex ICES 2024). Naturskyddsföreningen kan inte tolka myndighetens föresats på annat sätt än att fisket på utvandrande blankål så småningom bör upphöra. Detta

överensstämmer inte med de slutsatser myndigheten drar i regeringsuppdraget om överlåtelse av ålfiskerätter.

Havs- och vattenmyndigheten gjorde för övrigt en annan bedömning i sin analys av behovet att revidera den nationella förvaltningsplanen 2015 (Havs- och vattenmyndigheten 2015). Då slog man fast att bestämmelser om att inte tillåta generationsväxling ska upprätthållas till dess det finns säkra bevis för en kontinuerlig ökning av såväl rekrytering som lekbestånd (Havs- och vattenmyndigheten 2015). Även Formas expertpanel konstaterar i sin utvärdering av ålförvaltningen att sådana överlåtelser skulle kunna gå emot ålförvaltningsplanens avsikt att minska fisket (Cox et al 2024).

Naturskyddsföreningen anser att ett ändrat regelverk som gör det möjligt att överlåta ålfiskerättigheter riskerar att leda till att fisketrycket på lekvandrande blankål ökar avsevärt, vilket skulle göra ålförvaltningsplanen ännu mer tandlös och vara en katastrof för utveckling för ålbeståndet.

Sammanfattningsvis anser Naturskyddsföreningen att allt ålfiske ska stoppas (utom i de insjöar där utsatta ålar är "instängda") tills ålbeståndet tydligt återhämtat sig. Detta innebär att även utsättningarna av ål skulle upphöra eftersom fiskestoppet ska omfatta alla ålens stadier. Naturskyddsföreningen anser också att arbetet för att skapa fria vandringvägar i svenska vattendrag måste intensifieras – det skulle gynna både ål och andra fiskar, samt bidra till att den biologiska mångfalden i svenska vatten ökade.

Referenser

Cox, S., Cooke, S. J., Jentoft, S., Pegg, J., van Poorten, B. & Clarhäll, A., (2024). Ålen och det gemensamma ansvaret för en hotad fisk. Formas rapport R14:2024.

Dekker, W., Wickström, H. & Sjöberg, N.H. (2016). Utvärdering av den svenska ålförvaltningen. Aqua reports 2016:11.

Dekker, W., Bryhn, A., Magnusson, K., Sjöberg, N.B., & Wickström, H. (2018). Assessment of the eel stock in Sweden, spring 2018. Third post-evaluation of the Swedish eel management. Aqua reports, 2018:16.

Durif, C.M.F. et al (2021). A unifying hypothesis for the spawning migrations of temperate anguillid eels. Fish and Fisheries. 2021;00:1–18.

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

van Gemert, R., Holliland, P., Karlsson, K., Sjöberg, N., Säterberg, T. (2024). Assessment of the eel stock in Sweden, spring 2024; Fifth post-evaluation of the Swedish eel management. Aqua reports 2024:5. Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences (SLU).

Havs- och vattenmyndigheten (2015). Sveriges nationella ålförvaltningsplan. Havs- och vattenmyndighetens analys av behovet att revidera den nationella förvaltningsplanen för ål. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015-12-01.

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska kraftnät (2019). Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft - Med beskrivning av vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftsel samt identifierade behov för fortsatt arbete.

ICES (2024). ICES Advice on fishing opportunities and conservation. European eel (*Anguilla anguilla*) throughout its natural range.

ICES (2025). EU request for technical evaluation of the eel management plan progress reports.

Jordbruksdepartementet (2008). Förvaltningsplan för ål. Jo2008/3901.

Länsstyrelsen Västernorrland (2020). Fiskvägsinventering 2018 - 2019 Gävleborg, Västernorrland och Jämtland. Publikation nr 2020:02.

Länsstyrelsen Västra Götaland (2019). Tekniska fiskvägar i södra Sverige Inventering och funktionsbedömning 2016-2017. Rapport 2019:09.

Prigge et al (2013). Tracking the migratory success of stocked European eels *Anguilla anguilla* in the Baltic Sea. *Journal of Fish Biology* (2013).

Svedäng, H. (2025). Bottom trawl surveys show a sharp decline in European eel (*Anguilla anguilla*) abundance in northern European coastal waters. *Front. Fish Sci.* 3:1580250.

Svedäng & Gippert (2011). Överlever ålen förvaltningen? En analys av den svenska ålförvaltningsplanen. Havsmiljöinstitutets rapportserie nr 2011:1.

Svedäng, H., Wickström, H. (1997). Low fat contents in female silver eels: indications of insufficient energetic stores for migration and gonadal development. *Journal of Fish Biology* 50: 475-486.

Westin, L. (1998). The spawning migration of European silver eel (*Anguilla anguilla* L.) with particular reference to stocked eel in the Baltic. *Fisheries Research* 38, 257–270.

Detta remissvar har utarbetats av Mia Svedäng, sakkunnig för sötvatten på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Beatrice Rindevall
Ordförande

Therese Börjesson
Avdelningschef