Återremissyrkande Demokraterna, Moderaterna, Liberalerna, Kristdemokraterna, Sverigedemokraterna

Datum 2026-11-19 **Ärende 16, SLK-2024-00702**

Återremissyrkande angående Hemställan från exploateringsnämnden om en planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Ärendet återremitteras till exploateringsnämnden som får i uppdrag att, i samverkan med stadsbyggnadsförvaltningen, utreda lämpliga alternativa kajplatser för större fiskefartyg i Göteborg.

Yrkandet

Göteborg har en lång tradition av att vara en stad med levande fiskeverksamhet, omtalad fiskhandel och tillgång till fisk och skaldjur av god kvalitet. Sedan Frihamnen avvecklades som en aktiv inre hamn har göteborgsfiskare med större fiskefartyg tyvärr varit förpassade att angöra hamnar i Danmark.

Göteborgs Stad har försökt ta ansvar för grundläggande hamninfrastruktur genom att planera för en utveckling av Fiskebäcks Hamn som Sveriges största fiskehamn som kan ta emot de större fiskefartygen. Tyvärr har de bedömda kostnaderna för muddringen av farleden till hamnen ökat kraftigt.

Det är därför lämpligt att utreda alternativa lokaliseringar i Göteborg för angöring av större fiskefartyg. Göteborgs Stad har flera kilometer kajer i innerhamnen. Det är av särskilt intresse att analysera användandet av kaj vid eller i anslutning till nya fiskhamnen. Även Frihamnen som tidigare använts för fiskefartygen, och där stadsutvecklingen av de yttre delarna skjutits på obestämd framtid, är av särskilt intresse att analysera. Kajen skulle även kunna nyttjas till flera andra behov, däribland försvarets. Givet det säkerhetspolitiska läget är det fördelaktigt att framtidssäkra kajkapacitet för större fartyg i Göteborg i beredskapssyfte. Fiskefartygen skulle kunna vara en del i att skapa kontinuerliga intäkter för en sådan kaj.

Exploateringsnämnden får därför i uppdrag att utreda alternativa placeringar och återkomma till kommunfullmäktige för nytt ställningstagande. Arbetet behöver samverkas med övriga berörda förvaltningar med särskilt stadsbyggnadsförvaltningen.

Vi ser det som naturligt att göteborgsfiskare får en hemmahamn i fiske- och hamnstaden Göteborg. Eftersom Stena snart flyttar sin färjetrafik till ytterhamnarna så skulle fiskefartygen vara ett extra välkommet tillskott på älven.

Yrkande
2026-11-20

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

Nr 16

Yrkande angående hemställan från exploateringsnämnden om en planerings-inriktning för projekt Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Projekt Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer avslutas.

Yrkandet

Fiskerinäringen är en viktig del av Göteborgs historia, identitet och näringsliv. Den pågående planeringen för utvecklingen av Fiskhamnen, omdaningen av Feskekörka och engagemanget i Fiskekommunerna är nutida exempel på hur Göteborg som kommun arbetar för att stärka och synliggöra fisket.

Samtidigt måste kommunens insatser vara förenliga med gällande lagstiftning och vara såväl ekonomiskt försvarbara som samhällsnyttiga. Det rödgröna styret återremitterade ärendet år 2024 i syfte att genomföra fördjupade utredningar av bland annat statsstödsfrågan, de ekonomiska riskerna, miljöaspekterna och projektets samhällsekonomiska nytta. Utredningarna visar att förutsättningarna för projektet är väsentligt svårare än vad som tidigare framkommit.

En avgörande fråga är projektets förenlighet med gällande lagstiftning. Exploateringsnämnden bedömer att finansieringen utgör statsstöd och att det finns en betydande risk att EU-kommissionen inte godkänner stödet. Stadsledningskontoret bedömer risken som överhängande. Det finns även frågetecken kring projektets förenlighet med kommunallagens krav på proportionalitet och begränsningar av stöd till enskilda näringsidkare. Detta skulle inte i sig självt utgöra en ekonomisk risk för kommunen, men innebär en betydande risk att projektet inte är juridiskt genomförbart – och därmed kan stoppas.

Även de ekonomiska förutsättningarna har visat sig vara betydligt sämre än vad som tidigare bedömts. Stadens beräknade kostnad har ökat från 103 mnkr till 750 mnkr, varav 600 mnkr utgör driftkostnader som måste ställas mot andra kommunala behov – i synnerhet inom välfärdsverksamheterna. Den samhällsekonomiska analysen visar ett negativt nettonuvärde på cirka 700 mnkr och även den kommunalekonomiska analysen visar ett betydande underskott. Givet den snabba utvecklingen, i fel riktning, ser styret att faran med ytterligare kostnadsökningar och osäkra framtida intäkter skulle göra projektet till ett komplicerat åtagande. Projektet medför stora miljömässiga risker och konsekvenser. Som tjänsteutlåtandet redogör för så riskerar flera skyddsvärda livsmiljöer påverkas negativt eller förloras helt till följd av projektet. De negativa konsekvenserna

begränsas inte till de direkt påverkade områdena, utan omfattar även indirekta och kumulativa effekter. Vattenområdet där muddringen föreslås är dessutom utpekat som ett ekologiskt särskilt känsligt område (ESKO) enligt Miljöbalken. Förslaget innebär också avsteg från översiktsplanen och tar i anspråk delar av stadsdelsparken.

Vi ser positivt på de arbetstillfällen och den näringsverksamhet som fisket bidrar till, både i Göteborg och i hela Västsverige. Att kunna erbjuda en hamn för landning av pelagisk fisk hade varit en konkurrensfördel för de lokala delarna av näringen. Samtidigt kan inte denna del av fiskerinäringen motivera ett projekt med så omfattande juridiska, ekonomiska och miljömässiga risker. Andra hamnar, med tillräckligt farledsdjup och utan behov av större investeringar, kan ha bättre förutsättningar att möta företagens behov.

Det rödgröna styret gör därför bedömningen att fortsatta, fleråriga utredningar om alternativa lokaliseringar eller ett beslut om att gå vidare med investeringen hade inneburit för stora nackdelar. Det vore inte ansvarsfullt, varken mot Göteborgs invånare eller mot fiskerinäringen, att fortsätta planera för ett projekt med så betydande miljöpåverkan, kostnader och så stora juridiska osäkerheter. Vi föreslår därför att projektet avslutas.

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2026-05-11
Ärendenummer SLK-2024-00702

Handläggare
Johan Pheiffer
Telefon: 031-368 02 38
E-post: johan.pheiffer@stadshuset.goteborg.se

Hemställan från exploateringsnämnden om en planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer

Hemställan från exploateringsnämnden om fortsatt planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn med en samlad projektram om maximalt 750 mnkr (prisnivå 2025) överlämnas utan eget ställningstagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för beslut.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-25 § 20 att ge fastighetsnämnden i uppdrag att ta fram förslag på finansieringslösning gällande farledsfördjupning samt byggande av kajer i Fiskebäcks hamn och att ansöka om planbesked. Med stöd av detta uppdrag beslutade fastighetsnämnden 2020-02-03 § 27 att godkänna förslag till samfinansiering, där avsiktsförklaring samt avtal gällande fördelning av utredningskostnader tecknades med Fiskebäcks Utvecklings AB (FUAB). Fördelningen uppskattades till 103 mnkr för vardera part.

Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023 visade det sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än i tidigare kalkyler. Det medförde att den prognostiserade kostnaden för stadens del av projektet ökade från 103 mnkr till 360 mnkr (2023 års prisnivå). Med anledning av den ökade kostnaden samt att projektet bedömdes vara av principiell beskaffenhet hemställde exploateringsnämnden till kommunfullmäktige om fortsatt planeringsinriktning för Fiskebäcks hamn.

Vid behandling av ärendet i kommunstyrelsen 2024-10-23 § 857 återremitterades ärendet till exploateringsnämnden för komplettering. Sedan dess har en av de identifierade riskerna med projektet fallit ut i och med att ett beslut från Mark- och miljödomstolen vunnit laga kraft om nya skärpta begränsningsnivåer för Göteborgs hamn. Därpå måste projektet räkna på samma begränsningsnivåer för förorenade massor. Det innebär att ny prognos för stadens kostnader är 750 mnkr (prisnivå 2025), varav 600 mnkr inklusive riskpåslaget är driftsmedel.

Stadsledningskontoret bedömer att exploateringsnämnden har omhändertagit alla delar av återremissen och konstaterar samtidigt att samtliga fördjupade utredningar pekar på att de tidigare identifierade riskerna nu bedöms som ännu större. Utifrån det samlade kunskapsunderlaget är det väldigt lite som talar för att projektet i dess nuvarande form kommer vara möjligt att genomföra, framför allt med tanke på statsstödsfrågan.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns tre huvudsakliga vägval för kommunfullmäktige i detta skede: fortsatt planeringsinriktning, utredning av alternativ lokalisering samt avslut av projektet. Med belysta bedömningar av risker och förutsättningar överlämnar stadsledningskontoret exploateringsnämndens hemställan om fortsatt planeringsinriktning till kommunstyrelsen för ställningstagande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadens ursprungliga kostnad för projektet var totalt 103 mnkr (prisnivå 2020) för staden, varav 70 mnkr för muddringen. Finansieringen kategoriserades som investeringsmedel med 98,5 mnkr och driftsmedel med 4,5 mnkr (förorenade massor). Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023 visade det sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än uppskattat i tidigare kalkyler varpå stadens kostnader steg till 360 mnkr.

Göteborgs Hamn AB har under våren 2025 fått lagakraftvunnet beslut från Mark- och miljödomstolen om nya skärpta begränsningsnivåer för förorenade massor, varför projektet måste räkna på samma begränsningsnivåer. Projektet har därefter genomfört en optimering av bredd samt djup på tilltänkt farled och hamnbassäng för att hålla ner kostnaderna. Summerat innebär nämnda förändringar att den prognostiserade kostnaden för projektet ökar från 103 mnkr (prisnivå 2020) till 750 mnkr (prisnivå 2025), varav muddringen ökar från 80 miljoner till 715 mnkr inkluderat den del av projektets riskpåslag som härrör från muddringen.

	Ny prognos (SEK)	Ursprunglig budget (SEK)
Muddring (rena massor+berg)	100 000 000	65 500 000
Muddring, förorenat	522 000 000	4 500 000
Ledningsomläggning	10 000 000	10 000 000
Projektering	8 000 000	7 000 000
Detaljplan/vattenprocess/EU	9 000 000	2 650 000
Projektledning	3 000 000	1 350 000
Risk	98 000 000 (15%)	12 000 000 (15%)
Totalt	**750 000 000**	**103 000 000**

Av 715 mnkr kommer 115 mnkr kategoriseras som investeringsmedel och resterande 600 mnkr kategoriseras som driftsmedel, vilket kommer att belasta exploateringsnämndens driftanslag det år som kostnaden faller ut. Den absoluta merparten av den beräknade driftkostnaden är relaterad till hantering av förorenade massor. Exploateringsnämnden har nominerat den prognosticerade projektkostnaden i nämndens investeringsnomineringar för 2027.

Ett tomträttsavtal ska upprättas mellan parterna efter att den nya detaljplanen vunnit laga kraft och en ny hamnfastighet bildats hos Lantmäteriet. Tomträttsavgälden ska normalt utgöra fyra procent av det högsta värdet av antingen marknadsvärdet eller det bokförda värdet på den nya hamnfastigheten. Eftersom merparten av kostnaderna är driftkostnader behöver exploateringsnämnden utforma tomträttsavgälden på annat sätt för att säkerställa kostnadstäckning. För de första 30 åren beräknar exploateringsnämnden den totala intäkten till 900 mnkr.

När den nya hamnanläggningen är fullt utbyggd bedöms området ha omkring 100 anställda och därtill 30–40 personbesök per dag. Dessa arbetstillfällen skapas både hos FUAB och i verksamheterna runt omkring. Den blivande verksamheten består av både kontor och industri.

Bedömning ur ekologisk dimension

Exploateringsnämnden bedömer att nuvarande förslag medför betydande risker för negativ påverkan på ekologiska värden som i sin tur medför även en negativ påverkan i såväl den ekonomiska som sociala dimensionen. Exempelvis är fungerande ekosystem en grundpelare för fiskerinäringen, särskilt på lokal nivå. Flera skyddsvärda livsmiljöer, såsom ålgräsängar, grunda mjukbottnar och biogena rev, riskerar att påverkas negativt eller förloras helt till följd av projektet. Muddring, ökad sjötrafik, undervattensbuller, förändrade strömningsförhållanden och spridning av sediment kan försämra livsvillkoren för fisk, bottendjur, musslor och vegetation. De negativa konsekvenserna begränsas inte till de direkt påverkade områdena, utan omfattar även indirekta och kumulativa effekter, exempelvis sedimentspridning, minskad spridning av ålgräs och påverkan på angränsande ekosystem.

Vattenområdet där muddringen föreslås är utpekat som ett ekologiskt särskilt känsligt område (ESKO) enligt Miljöbalken. ESKO är områden som har ekologiska funktioner som är särskilt känsliga för störningar och ingrepp. Dessa ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Området är även en del av Asperöfjorden, vilket är utpekat som ett värdelandskap. Ett värdelandskap är områden som ur ett större perspektiv bedöms ha särskilda värden för biologisk mångfald.

Det nuvarande förslaget är inte i enlighet med Göteborgs Stads översiktsplan, vad gäller exempelvis avsnitten ”ekologiskt särskilt känsliga områden”, ”värdefulla havs- och vattenområden” och ”värdefulla natur- och friluftsområden”. De underlag och inventeringar som hittills tagits fram är övergripande till sin karaktär och präglas av en hög grad av osäkerhet vad gäller konsekvensbeskrivning och bedömning av påverkan på naturmiljön. Osäkerhet i påverkansbedömning beror bland annat på avsaknad av förslag på skadelindrande åtgärder. Utan förslag på skadelindrande åtgärder är det svårt att dra slutsatser om påverkan på naturmiljön, vilket i sig utgör en risk. Kunskapsunderlaget pekar dock på att negativa konsekvenser kan väntas, och i de fall där dessa väntas vara små eller obetydliga så handlar det oftast inte om att åtgärden inte är skadlig, utan om att området redan är kraftigt påverkat. I det fortsatta arbetet behöver skadelindrande åtgärder preciseras.

Bedömning ur social dimension

Exploateringsnämnden bedömer att projektet påverkar de sociala värdena negativt med anledning av att Dansholmen ianspråktas, vilket är Sjöbackas främsta möte med vattnet och att det delvis spärras av för allmänheten. Både den fysiska avgränsningen i form av en industriell barriär mellan land och hav, ianspråktagande av naturmark samt påverkan genom utsläpp, buller och trafikala barriärer kommer att ha negativa konsekvenser för den sociala dimensionen. Det är inte positivt för en rekreativ park med funktioner som vila, utblick och naturupplevelser att angränsa direkt till eller till och med avgränsas av ett industriellt hamnområde. Ianspråktagandet av Dansholmen försvårar således utvecklingen av de rekreativa värdena i parken Sjöbacka.

Framför allt försvåras möjligheterna att utveckla och förstärka dess profil som havsnära stadspark och de rekreativa och ekologiska värden som hör till denna profil, vilket är en målsättning i stadens översiktsplan. Kommande planförslag kommer att ge upphov till kompensationsåtgärder för en rad olika ekosystemtjänster som bedöms påverkas negativt. Ekosystemtjänsten Estetik, landskap (påverkan på landskapsbild, utsikt och siktlinjer) har inte bedömts möjlig att kompensera.

Projektet bidrar dock till ekonomisk utveckling i området genom att det genererar tillkommande verksamhet, vilket bidrar till mer aktivitet i området. Den ökade aktiviteten kommer att påverka de befintliga verksamheterna på ett positivt sätt. Även bidraget av nya arbetstillfällen och att dessa ligger nära bostäder är positivt. Inom ramen för projektet kommer även del av Fiskebäcksvägen att åtgärdas, vilket bland annat ger möjlighet att förbättra standarden på passagen (gång och cykel) från cirkulation in till detaljplaneområdet.

Bilagor som ingår i beslutsunderlaget

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2024-10-23 § 857
2. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2024-09-11
3. Exploateringsnämndens handlingar 2026-03-23 § 78

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige gav 2016-04-21 § 18 i uppdrag till stadsledningskontoret att utreda möjligheterna till utveckling av Fiskebäcks hamn. Stadsledningskontoret återrapporterade uppdraget genom att ta fram rapporten ”Muddring och utbyggnad av kaj i Fiskebäcks hamn”. Med rapporten som grund beslutade kommunfullmäktige 2018-10-25 § 20 att ge fastighetsnämnden i uppdrag att ta fram förslag på finansieringslösning gällande farledsfördjupning samt byggande av kajer i Fiskebäcks hamn och att ansöka om planbesked. Utifrån detta uppdrag beslutade fastighetsnämnden 2020-02-03 § 27 att godkänna förslag till samfinansiering, där avsiktsförklaring samt avtal gällande fördelning av utredningskostnader tecknades med FUAB.

Samfinansieringslösningen innebär att kommunen och FUAB delar lika på utredningskostnaderna gällande detaljplanearbete samt ansökan om tillstånd för vattenverksamhet. Kommunen ska vid genomförandet stå för kostnaderna för muddring av hamnbassäng samt farled och FUAB bygger kajerna. För att FUAB ska kunna bygga kajerna upprättas ett tomträttsavtal med dem som motpart. Avtalet kommer att ha en första upplåtelsetid om 50 år med en första avgäldsperiod på 30 år. Samfinansieringslösningen är framtagen utifrån en total kalkyl för projektet om 206 mnkr där parterna bär lika stor del av kostnaden.

Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023 visade det sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än i tidigare kalkyler. Det medförde att den prognostiserade kostnaden för stadens del av projektet ökade från 103 mnkr till 360 mnkr (2023 års prisnivå). Med anledning av den ökade kostnaden samt att projektet är av principiell natur hemställde exploateringsnämnden till kommunfullmäktige om fortsatt planeringsinriktning för Fiskebäcks hamn.

Vid beredningen av hemställan konstaterade stadsledningskontoret att projektet var belagt med ett stort antal risker vilka exploateringsnämnden behövde utreda inför ett genomförandebeslut. Samtidigt konstaterade stadsledningskontoret att tidigare bedömningar (2018-10-25 § 20) pekar på att det saknas realistiska alternativ till Fiskebäcks hamn, om det industriella fisket ska säkras i Göteborg. Ärendet överlämnades till kommunstyrelsen utan ställningstagande.

Kommunstyrelsen beslutade 2024-10-23 § 857 att återremittera ärendet till exploateringsnämnden för fördjupad utredning av de risker som hade identifierats. Exploateringsnämnden har 2026-03-23 § 78 förklarat uppdragen från återremissen som fullgjorda och återigen hemställt om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för Fiskebäcks hamn. I samband med detta beslutade exploateringsnämnden att översända en separat juridisk bedömning över statsstödsfrågan som är framtagen på uppdrag av FUAB.

Detta ärende behandlar i första hand återremissen samt de förändrade förutsättningarna som framkommit sedan den tidigare behandlingen i kommunstyrelsen 2024-10-23. Tidigare beredning biläggs tjänsteutlåtandet.

Återremissen

Kommunstyrelsen återremitterade ärendet till exploateringsnämnden med följande uppdrag:

- Utreda frågan om otillåtet statsstöd.

- Ta fram en samhällsekonomisk analys av projektets nytta.
- Ta fram en redogörelse för de ekonomiska riskerna för staden om FUAB skulle få problem att betala avgälden under de första 30 åren.
- Ta fram en redogörelse för vilka garantier som har givits, och som finns för att investeringen kommer skapa fler arbetstillfällen i Göteborg.
- Ta fram en tydligare beskrivning av hur projektet och den planerade verksamheten förhåller sig till gällande översiktsplan samt stadens miljö- och klimatprogram inklusive en redogörelse av projektets klimatpåverkan.

En utförlig redogörelse av samtliga uppdrag framgår av exploateringsnämndens handlingar. Här följer en kortare sammanfattning av dessa.

Statsstöd

Exploateringsnämnden bedömer att finansieringsupplägget är att se som ett statsstöd. Ett sådant stöd är som huvudregel otillåtet men EU-kommissionen kan efter anmälan godkänna ett sådant stöd om villkoren uppfylls. En anmälan till EU-kommissionen kommer att drivas som en ytterligare process i projektarbetet, parallellt med tillståndsprocessen för vattenverksamhet samt framtagande av ny detaljplan. Dialog har skett med Göteborgs Hamn AB som genomfört en liknande anmälan till EU-kommissionen som godkände den. Göteborgs Hamn AB:s process tog cirka två år. Enligt den utredning som nämnden låtit en extern byrå ta fram föreligger dock en betydande risk att EU-kommissionen finner att stödet inte uppfyller villkoren för undantag.

Samhällsekonomisk analys av projektets nytta

Exploateringsnämnden har uppdragit åt extern part att ta fram samhällsekonomiska och kommunalekonomiska analyser. I den samhällsekonomiska analysen räknas samtliga kända kostnader och intäkter av projektet in. Analysen bygger på en nuvärdesmetod, vilket går ut på att investeringens alla förväntade in- och utbetalningar omräknas till en och samma tidpunkt för att dessa ska vara jämförbara med hänsyn till bland annat inflation. Det beräknade värdet är nuvärdet. En investering är lönsam om nuvärdet är positivt. Resultaten av analysen visar att projektet inte är samhällsekonomiskt lönsamt jämfört med nollalternativet med ett negativt nettonuvärde på drygt 7 mnkr per år över hela kalkylperioden på 100 år, eller ett negativt nuvärde på 700 mnkr.

I den kommunalekonomiska analysen ser man enbart till stadens kostnader och intäkter av projektet. Resultatet visar att projektet inte är ekonomiskt lönsamt med ett negativt nettonuvärde på drygt 2 mnkr per år över hela kalkylperioden. Nämnden tillägger att det kan finnas andra kvalitativa värden som behöver adderas till bedömningarna. För att de aktuella åtgärderna ska ligga inom den kommunala kompetensen krävs att åtgärderna anses proportionerliga, det vill säga att de ekonomiska åtagandena motsvarar den förväntade nyttan för staden och dess medlemmar. Det innebär att den kommunalekonomiska analysen över åtgärden, inklusive både de monetära och kvalitativa värdena, bör vara positiv, vilket ännu inte är fallet.

De ekonomiska riskerna för staden

Exploateringsnämnden bedömer att det finns risker kring planeringsprocesserna för detaljplan, tillstånd för vattenverksamhet och EU-anmälan samt kring kostnaderna för hantering av förorenade massor. Nämnden bedömer även att det finns risker kring den föreslagna samfinansieringen med FUAB. Den ekonomiska risken för staden kommer att minska linjärt i och med betalningarna av tomträttsavgälden.

I det fall FUAB får problem med att betala tomträttsavgälden, vid till exempel en konkurs, kan tomträtten komma att säljas på exekutiv aktion. Den part som köper tomträtten kommer att behöva ta över tomträttsavtalet från FUAB, vilket leder till att staden fortsatt får in tomträttsavgälden varje år, men med en ny motpart på tomträttsavtalet. Frågan angående om staden kan ta ut någon form av säkerhet från FUAB för att minska riskerna har utretts. Exploateringsnämnden har kommit fram till att det inte finns någon form av säkerhet man skulle kunna nyttja i den här typen av fall.

Hur investeringen skapar fler arbetstillfällen i Göteborg

Några avtalsmässiga garantier för hur många arbetstillfällen som skapas med den utbyggda hamnen är svåra att ge, men när den nya hamnanläggningen är fullt utbyggd bedöms området ha omkring 100 anställda och därtill 30–40 personbesök per dag. Dessa arbetstillfällen skapas både hos FUAB och i verksamheterna runt omkring. Den blivande verksamheten består av både kontor och industri.

Förhållande till gällande översiktsplan och stadens miljö- och klimatprogram

Exploateringsnämnden bedömer att projektet är i linje med riksintresseanspråket för yrkesfiske, men strider mot ställningstaganden om ”Ekologiskt särskilt känsliga områden” och ”Värdefulla havs- och vattenområden” i gällande översiktsplan. Anläggande av en ny fiskehamn kommer att innebära en negativ klimatpåverkan under anläggandet.

Ny projektkalkyl

Efter att ärendet återremitterades till exploateringsnämnden har en av de tidigare identifierade riskerna med projektet fallit ut eftersom ett beslut från Mark- och miljödomstolen vunnit laga kraft om nya skärpta begränsningsnivåer för Göteborgs Hamn AB. Därpå måste projektet räkna på samma begränsningsnivåer för förorenade massor. Det innebär att ny prognos för stadens kostnader är 750 mnkr (prisnivå 2025), varav 600 mnkr inklusive riskpåslaget är driftsmedel. I den uppdaterade kalkylen har ett á-pris använts, vilket är baserat på ett genomsnittligt pris hos möjliga mottagningsanläggningar för förorenade massor. Anläggningarna har dock begränsat med kapacitet, varför det med stor sannolikhet kommer att krävas en kombination av olika mottagningsanläggningar. Det innebär att det finns risk för att kostnaden för hantering av förorenade massor kommer att öka ytterligare.

Second opinion på statsstödsutredningen

FUAB har anlitat en juristfirma för att göra en second opinion på den del av rättsutredningen, som en annan juristfirma utfört på uppdrag av exploateringsnämnden, som berör statsstöd.

Utredningen som tagits fram på uppdrag av FUAB är avgränsad till en second opinion avseende möjligheterna att få det planerade statsstödet för muddringen godkänt av EU-kommissionen. I utredningen ges en mer positiv bild över möjligheten att EU-kommissionen godkänner en anmälan. Ett godkännande förutsätter dock att det i en framtida statsstödsanmälan tas fram ett tillräckligt underbyggt faktaunderlag som på ett tydligt sätt identifierar, analyserar och, i den mån det är möjligt, kvantifierar både de positiva och de negativa effekterna av stödåtgärden. I ansökan behöver det dessutom framgå att de positiva effekterna av stödåtgärderna överväger de negativa konsekvenserna. Detta är något som inte kan påvisas utifrån de utredningar som hittills har genomförts. Inlagan från FUAB har expedierats till exploateringsförvaltningen som har värderat den och bedömt att den inte påverkar deras bedömningar av statsstödsfrågan.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att exploateringsnämnden har genomfört de utredningsuppdrag som kommunstyrelsen gav i återremissen. Kontoret konstaterar att samtliga fördjupade utredningar pekar på att de tidigare identifierade riskerna nu bedöms som ännu större. Utifrån det samlade kunskapsunderlaget är det väldigt lite som talar för att projektet i dess nuvarande form kommer vara möjligt att genomföra, utifrån framför allt statsstödsfrågan.

Efter att återremissen beslutades har även en av de sedan tidigare identifierade riskerna med projektet fallit ut i och med att ett beslut från Mark- och miljödomstolen vunnit laga kraft om nya skärpta begränsningsnivåer för Göteborgs Hamn AB. Därpå måste projektet räkna på samma begränsningsnivåer för förorenade massor. Det innebär att ny prognos för stadens kostnader är 750 mnkr (prisnivå 2025), varav 600 mnkr inklusive riskpåslaget är driftsmedel. Utöver kommunens kostnader tillkommer FUAB:s investering i kajen om cirka 190–240 mnkr. Det innebär att hela projektet har gått från en ursprunglig budget om 206 mnkr till närmare en miljard. Beroende av mottagningsanläggningarnas kapacitet finns det även en risk för att kostnaden kan öka ytterligare.

Ett projekt i den storleken behöver värderas mot det totala ekonomiska åtagandet inom kommunens investeringsverksamhet. Kommunen står inför finansiella utmaningar med anledning av stora strukturella ny- och reinvesteringsbehov samtidigt som exploateringsekonomin bedöms också möta utmaningar framöver.

Stadsledningskontoret bedömer att de ekonomiska osäkerheterna fortsatt är betydande. I det ursprungliga projektet belastades FUAB med en tomträttsavgäld på 4 mnkr per år, denna har nu ökat till 30 mnkr per år. Till detta får de sannolikt ytterligare kostnader för räntor och avskrivningar för kajinvesteringen. Den ekonomiska risken för staden kommer att minska linjärt i och med betalningarna av tomträttsavgälden. I det fall FUAB får problem med att betala tomträttsavgälden, vid till exempel en konkurs, kan tomträtten komma att säljas på exekutiv aktion. Den part som köper tomträtten kommer att behöva ta över tomträttsavtalet från FUAB, vilket leder till att staden fortsatt får in tomträttsavgälden varje år, men med en ny motpart på tomträttsavtalet. Stadsledningskontoret bedömer att det finns en överhängande risk att det under sådana förhållanden kan bli svårt att hitta en ny intressent till hamnen. Stadsledningskontoret konstaterar samtidigt att det under 30 års tid kan inträffa mycket som kan påverka FUAB:s betalningsförmåga.

Stadsledningskontoret bedömer också att den föreslagna tomträttsavgälden på 30 mnkr inte heller ger full kompensation för inflation och räntekostnader. En nuvärdesbedömning utifrån en kalkylränta på 4,75%, som är överslagsmässigt baserad på ett inflationsantagande om 2 % och en internränta på 2,75%, visar att projektet har ett negativt nettonuvärde på drygt 300 mnkr. Utifrån samma antaganden och kalkylränta, skulle tomträttsavgälden i stället behöva uppgå till 52 mnkr per år för att visa ett positivt nettonuvärde. Även den externa kommunalekonomiska analysen pekar på en underfinansiering på drygt 200 mnkr.

För att en åtgärd ska uppfylla kommunallagens krav på allmänt intresse behöver en proportionalitetsbedömning genomföras, varvid den kommunala insatsen måste motsvara nyttan för kommunen och dess medlemmar. I det här skedet pekar den kommunalekonomiska analysen på ett negativt nettonuvärde på minst 200 mnkr för hela kalkylperioden.

Vid en proportionalitetsbedömning behöver således de kvalitativa effekterna vara så pass stora att de ekonomiska åtagandena motsvarar den förväntade nyttan för kommunen och dess medlemmar. Någon närmare analys som i nuläget visar på nödvändig nytta finns inte att tillgå. Det finns därmed en risk att åtgärden saknar proportionalitet vilket kan medföra att kommunens finansiering av hamnen inte är förenlig med den kommunala kompetensen. Om åtgärderna skulle bedömas vara av allmänt intresse kan stödet ändå komma att ses som ett individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare. Sådant stöd får enligt kommunallagen endast ges om det föreligger synnerliga skäl, vilket innebär högt ställda krav med en tung bevisbörda på kommunen. Ett beslut om att genomföra åtgärden kan överklagas enligt kommunallagen. Vid en sådan laglighetsprövning kan domstolen upphäva beslutet om det inte bedöms vara kompetensenligt.

Proportionalitetsbedömningen påverkas av att kostnadsökningen i projektet nästan uteslutande sker på den del som i samfinansieringslösningen ligger på kommunen. Stadsledningskontoret bedömer att den samfinansieringslösning som togs fram mellan exploateringsnämnden och FUAB var relevant till den kalkyl som fanns då, där ambitionen också var att parterna skulle bära halva kostnaden var. Däremot bedöms den inte vara rimlig att applicera till den nuvarande kalkylen, där kommunens andel av det totala projektet gått från 50 % till 75%. Om kommunfullmäktige beslutar om fortsatt planeringsinriktning bedömer stadsledningskontoret att samfinansieringsavtalet behöver omprövas utifrån nu rådande förutsättningar med syfte att minska kommunens kostnadsandel. Det skulle också kunna vara ett sätt att förbättra förutsättningarna till att ge åtgärden proportionalitet och därmed förenlighet med den kommunala kompetensen.

Även om kostnadsfördelningen ändras kommer det alltjämt vara en fråga om statsstöd. Stadsledningskontoret bedömer att det fortsatt är stor risk för att statsstödet inte kommer att bli godkänt av EU-kommissionen. Hur stor risken är har dock bedömts olika i det externa utlåtande som exploateringsnämnden har inhämtat och det som har beställts av FUAB. Exploateringsnämndens bedömning är det finns en betydande risk att EU-kommissionen inte finner att stödet uppfyller villkoren för undantag, men att frågan behöver prövas för ett definitivt svar. Bedömningen i den utredning som genomförts på uppdrag av FUAB är mer positiv till att få statsstödet godkänt. Slutsatserna bygger dock på att det kan tas fram ett tillräckligt underbyggt faktaunderlag som på ett tydligt sätt identifierar, analyserar och, i den mån det är möjligt, kvantifierar både de positiva och de negativa effekterna av stödåtgärden. Samt att EU-kommissionen bedömer att de positiva effekterna väger tyngre än de negativa. Stadsledningskontoret kan konstatera att det är svårt att värdera slutsatserna i denna utredning då de bygger på effekter som i nuläget inte kunnat påvisas i hittills genomförda utredningar. Mot den bakgrunden bedömer stadsledningskontoret att det alltjämt föreligger en överhängande risk för att statsstödet inte kommer att godkännas. För det fall EU-kommissionen efter en anmälan inte godkänner statsstödet råder ett förbud mot att ge stödet.

Stadsledningskontoret har tidigare (2018-10-25 § 20) bedömt att det saknas realistiska alternativ till Fiskebäcks hamn, om det industriella fisket ska säkras i Göteborg. Den tidigare bedömningen är dock gjord utifrån ett projekt med en total kostnadsram på cirka 200 mnkr. Det är däremot möjligt att det finns fler alternativ till en hamn med en total projektkostnad på 1 000 mnkr.

För att hantera FUAB:s behov finns det även hamnar i andra kommuner som på ett översiktligt plan har bättre förutsättningar att tillgodose deras behov. Detta skulle dock inverka negativt på bilden av Göteborg som en fiskestad och betydelsen av det är fortfarande en politisk fråga att värdera.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns tre huvudsakliga vägval för kommunfullmäktige i detta skede:

1. Kommunfullmäktige fattar beslut om fortsatt projektinriktning för maximalt 750 mnkr i enlighet med exploateringsnämndens hemställan.

   Konsekvensen blir att projektering fortgår till en kostnad om max fem mnkr och en anmälan till EU-kommissionen görs. Om allt faller väl ut är detta alternativ det snabbaste sättet att säkra det industriella fisket i Göteborg. Processen förväntas dock ta tre år av kompletterande utredningar och kommissionens handläggningstid. Risken är fortsatt stor att projektet faller på en laglighetsprövning eller att det inte beviljas statsstöd.

2. Kommunfullmäktige ger exploateringsnämnden i uppdrag att utreda en alternativ lokalisering av fiskehamn inom Göteborgs kommun.

   En utredning av alternativ lokalisering kan leda till ett projekt som har bättre förutsättningar att hantera såväl ekonomiska som legala risker. Det skulle dock addera ytterligare ett antal år bara för att komma tillbaka till det läge som projektet befinner sig i nu samtidigt som det inte finns några garantier för att det kommer finnas bättre lokaliseringar. Statsstödsproblematiken kommer oavsett behöva hanteras.

3. Kommunfullmäktige avslutar projektet.

   FUAB får söka sig till andra kommuner som eventuellt har bättre förutsättningar för att tillskapa en hamn för att möta FUAB:s behov. En hamn som redan har ett tillräckligt farledsdjup bör åtminstone ha bättre ekonomiska förutsättningar. Konsekvensen blir dock att Göteborg inte har någon hamn där det pelagiska fisket kan landa.

Med ovanstående bedömningar av risker och förutsättningar överlämnar stadsledningskontoret exploateringsnämndens hemställan om fortsatt planeringsinriktning till kommunstyrelsen för ställningstagande.

Jonas Kinnander	Eva Hessman
Direktör Ärende och utredning	Stadsdirektör

Göteborgs Stad

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2024-10-23

§ 857 Ärendenummer SLK-2024-00702

Hemställan från exploateringsnämnden om en planeringsinriktning Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer

Beslut

Enligt återremissyrkande från S, V och MP:

Ärendet återremitteras till exploateringsnämnden med följande uppdrag:

- Utreda frågan om otillåtet statsstöd.
- Ta fram en samhällsekonomisk analys av projektets nytta.
- Ta fram en redogörelse för de ekonomiska riskerna för staden om FUAB skulle få problem att betala avgälden under de första 30 åren.
- Ta fram en redogörelse för vilka garantier som har givits, och som finns för att investeringen kommer skapa fler arbetstillfällen i Göteborg.
- Ta fram en tydligare beskrivning av hur projektet och den planerade verksamheten förhåller sig till gällande översiktsplan samt stadens miljö- och klimatprogram inklusive en redogörelse av projektets klimatpåverkan.

Tidigare behandling

Bordlagt den 9 oktober 2024, § 794.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 11 september 2024.
Yrkande från SD den 30 september 2024.
Yrkande från M, D, L och KD den 4 oktober 2024.
Återremissyrkande från S, V och MP den 18 oktober 2024.

Yrkanden

Tjänstgörande ersättaren Johannes Hulter (S) yrkar att ärendet ska återremitteras enligt yrkande från S, V och MP den 18 oktober 2024 samt avslag på övriga yrkanden.

Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från M, D, L och KD den 4 oktober 2024 och avslag på återremissyrkande från S, V och MP den 18 oktober 2024.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 30 september 2024.

Propositionsordning

Ordföranden Jonas Attenius (S) ställer först propositioner på dels ärendets återremiss och dels ärendets avgörande idag och finner att kommunstyrelsen beslutat återremittera ärendet. Omröstning begärs.

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2024-10-23

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för ärendets återremiss och Nej för ärendets avgörande idag.”

Daniel Bernmar (V), Viktoria Tryggvadottir Rolka (S), Blerta Hoti (S), Jenny Broman (V), Marina Johansson (S), tjänstgörande ersättaren Johannes Hulter (S) och ordföranden Jonas Attenius (S) röstar Ja (7).

Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M), Martin Wannholt (D), Jörgen Fogelklou (SD), Axel Darvik (L) och Elisabet Lann (KD) röstar Nej (6).

Reservation

Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M), Martin Wannholt (D), Axel Darvik (L) och Elisabet Lann (KD) reserverar sig mot beslutet enligt följande:

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna och Kristdemokraterna reserverar sig mot Socialdemokraternas och Vänsterpartiets beslut att återemittera ärendet till exploateringsnämnden. Det är demokratiskt olyckligt att de utnyttjar en falsk majoritet i kommunstyrelsen att fördröja ett ärende där det sannolikt finns en majoritet i kommunfullmäktige för godkännande av föreslagen planeringsinriktning och projektram. Frågan om godkännande eller återremiss borde därför ha fått avgöras i kommunfullmäktige. Dessutom omfattar återremissen uppdrag om ytterligare utredning om frågan om statsstöd och en samhällsekonomis analys, vilka exploateringsförvaltningen vid nämndbeslutet sa sig ha problem att omhänderta. Frågan om projektet ska ses som otillåtet statsstöd eller inte har utretts och bedömts av förvaltningen så långt som går och nästa steg är att i ett senare skede göra en regelrätt ansökan om godkännande till EU-kommissionen. Exploateringsförvaltningen har inte information, verktyg och kompetens för att kunna göra den omfattande samhällsekonomisk analys som efterfrågas.

Protokollsutdrag skickas till

Exploateringsnämnden - Återremiss

Återremissyrkande
2024-10-18

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

Nr 13

Yrkande angående hemställan från exploateringsnämnden om planeringsinriktning för Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Ärendet återremitteras till exploateringsnämnden med följande uppdrag:

- Utreda frågan om otillåtet statsstöd.
- Ta fram en samhällsekonomisk analys av projektets nytta.
- Ta fram en redogörelse för de ekonomiska riskerna för staden om FUAB skulle få problem att betala avgälden under de första 30 åren.
- Ta fram en redogörelse för vilka garantier som har givits, och som finns för att investeringen kommer skapa fler arbetstillfällen i Göteborg.
- Ta fram en tydligare beskrivning av hur projektet och den planerade verksamheten förhåller sig till gällande översiktsplan samt stadens miljö- och klimatprogram inklusive en redogörelse av projektets klimatpåverkan.

Yrkandet

I kombination med att fiskerinäringen är viktig för Göteborg och de föreslagna investeringarna är stora och komplicerade till sin natur, behöver vi ställa krav på ett gediget beslutsunderlag. De utredningar som låg till grund för tidigare beslut i kommunfullmäktige har visat sig inte tillräckligt väl uppskatta kostnader för förorenade massor. Nya undersökningar och kostnadsuppskattningar visar att kostnaderna kan öka flerfalt. Kommunens finansiering av projektet kan möjligen utgöra otillåtet statsstöd, något som innebär att beslutet kan behöva prövas av EU-kommissionen. Vidare behöver de samhällsekonomiska aspekterna av projektet belysas ytterligare. Även vilka ekonomiska risker och alternativa användningsområden för hamnen som finns för staden i det fall FUAB skulle få problem att betala avgälden. I tjänsteutlåtandet står det att investeringen bidrar till fler arbetstillfällen. Det behöver förtydligas vilka garantier som har givits för detta. I budget 2023 har nämnderna fått i uppdrag att klimatberäkna alla infrastrukturella investeringar med byggstart 2024 eller senare, undantaget projekt med uppenbart låg klimatpåverkan. Eftersom detta projekt inte har en uppenbart låg klimatpåverkan ska en klimatberäkning genomföras. För att kunna tjäna som ett ännu bättre beslutsunderlag behöver tjänsteutlåtandet alltså kompletteras.

Yrkande Sverigedemokraterna

2024-09-30 Ärende nr SLK-2024-00702

Yrkande angående – Hemställan från exploateringsnämnden om en planeringsinriktning Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Exploateringsnämndens hemställan bifalles.

Yrkandet

Göteborgs närhet till havet och hundratals år av sjöfart har satt en tydlig prägel på staden. Den har länge förknippats med sjöfart, fiske, varv och maritim verksamhet som i många generationer format hamnmiljön och dess olika arbetsplatser. Göteborgs Fiskhamn och dess fiskauktion har i mer än 100 år bedrivit handel på samma plats. Den är en del av stadens själ och knyter an till Göteborgs stolta tradition av sjöfart, fiske och handel med omvärlden.

Fiskebäcks hamn är hemvist för flera större fiskefartyg, men det nuvarande farledsdjupet på cirka 5 meter hindrar dem från att komma in. För att kunna använda hamnen behöver både bassängen och farleden muddras till omkring 9 meters djup. Hamnen är utpekad som fiskehamn för yrkesfiske och är av riksintresse med särskild betydelse. Att tvinga båtarna att åka till Danmark med sin fångst är inte hållbart, förutsättningarna måste förbättras. Muddring gör att de återigen kan nå hemmahamnen i Göteborg och verksamheterna kan flytta tillbaka från Danmark till Fiskebäck.

Yrkande	Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna, Kristdemokraterna
2024-10-04	**Nr 4, SLK-2024-00702**

Yrkande angående – Hemställan från exploateringsnämnden om planerings-inriktning för Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Hemställan från exploateringsnämndens om fortsatt planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn med en samlad projektram om maximalt 360 mnkr (prisnivå 2023) godkänns.

Yrkandet

Göteborg har en lång tradition av att vara en stad med levande fiskeverksamhet, omtalad fiskhandel och tillgång till fisk och skaldjur av god kvalitet. Sedan Frihamnen avvecklades som en aktiv inre hamn har göteborgsfiskare med större fiskefartyg tyvärr varit förpassade att angöra hamnar i Danmark, och där transporter från Danmark till Göteborg sedan sker med lastbil. Frågan om lämpliga hamnplatser i Göteborg har tidigare utretts grundligt och stadsledningskontoret bedömer att det saknas realistiska alternativ till Fiskebäcks hamn om vi vill säkra en plats för fiskefartygen i Göteborg.

Därför är det positivt att Göteborgs Stad tar ansvar för grundläggande hamninfrastruktur genom att utveckla Fiskebäcks Hamn som Sveriges största fiskehamn som kan ta emot de större fiskefartygen. Vi ser det som naturligt att göteborgsfiskare får en hemmahamn i fiske- och hamnstaden Göteborg och att behovet av att transporter till och från Danmark minskar.

Hamnen kommer även kunna nyttjas till flera andra behov, däribland försvarets. Givet det säkerhetspolitiska läget är det fördelaktigt att tillföra ytterligare hamnkapacitet i Göteborg och i handlingarna framgår att försvaret är positivt inställda till projektet i beredskapssyfte.

De uppskattade kostnaderna för projektet har ökat bland annat på grund av mer förorenade massor från muddringen att hantera än i tidigare kalkyler. Dock bedöms fortfarande intäkter från tomträttsavgälder under de inledande 30 åren vara högre än kostnaderna för staden. Det finns en risk för ytterligare kostnadsökningar om det kommer nya krav på hantering av de förorenade massorna. Men denna risk motiverar inte att avbryta projektet i förtid. Den frågan får bli en del av den fortsatta utredningen inför genomförandebeslut. Det är viktigt att Exploateringsnämnden följer den fortsatta processen och flaggar omgående vid eventuella ytterligare fördyringar.

Det är lämpligt att utredningarna fortsätter för att ta fram mer genomarbetade underlag inför ett kommande genomförandebeslut. Exploateringsnämnden gör bedömningen att det sannolikt är fråga om ett anmälningspliktigt statsstöd om kräver EU-kommissionens godkännande, men det först kan avgöras efter en formell ansökan.

Stadsledningskontoret

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2024-09-11
Ärendenummer SLK-2024-00702

Handläggare
Johan Pheiffer, Eric Roos
Telefon: 031-368 02 38
E-post: johan.pheiffer@stadshuset.goteborg.se

Hemställan från exploateringsnämnden om planeringsinriktning för Fiskebäcks hamn, muddring och utbyggnad av kajer

Hemställan från exploateringsnämndens om fortsatt planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn med en samlad projektram om maximalt 360 mnkr (prisnivå 2023) överlämnas utan eget ställningstagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för beslut.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-25 § 20 att ge fastighetsnämnden i uppdrag att ta fram förslag på finansieringslösning gällande farledsfördjupning samt byggande av kajer i Fiskebäcks hamn och att ansöka om planbesked. Med stöd av detta uppdrag beslutade fastighetsnämnden 2020-02-03 § 27 att godkänna förslag till samfinansiering, där avsiktsförklaring samt avtal gällande fördelning av utredningskostnader tecknades med Fiskebäcks Utvecklings AB (FUAB). Fördelningen uppskattades till 103 mnkr för vardera part.

Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023 har det visat sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än i tidigare kalkyler. Det medför att den prognostiserade kostnaden för projektet ökar från 103 mnkr till 360 mnkr (2023 års prisnivå). Med anledning av den ökade kostnaden samt att projektet är av principiell natur har exploateringsnämnden hemställt till kommunfullmäktige om fortsatt planeringsinriktning för Fiskebäcks hamn.

Tomträttsavgälden baseras på kommunens kostnader vilket innebär att kommunen även får ökade intäkter i motsvarande grad. Den nya nivån på tomträttsavgälden har förankrats med FUAB. Exploateringsnämnden föreslår därför fortsatt projektarbete med en samlad projektram om maximalt 360 mnkr.

Stadsledningskontoret bedömer att det, om kommunfullmäktige vill säkra det internationella fisket i Göteborg, i nuläget saknas realistiska alternativ till Fiskebäcks hamn. Samtidigt framgår det att projektet är belagt med ett stort antal risker vilka exploateringsnämnden behöver utreda färdigt innan projektet får ett genomförandebeslut.

Stadsledningskontoret överlämnar ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Nämnden bedömer investeringsvolymen för projektet till ca 360 mnkr inklusive riskreserver (i 2023 års prisnivå).

Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023 har det visat sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än uppskattat i tidigare kalkyler. I den senaste ekonomiska bedömningen har exploateringsnämnden även tagit hänsyn till nödvändiga släntlutningar samt krav på farledsbredd för dimensionerande fartyg.

Summerat innebär nämnda förändringar att den prognostiserade kostnaden för projektet ökar från 103 mnkr varav muddringen ökar från 70 mnkr till 290 mnkr. Förändringen avser både ren kostnadsutveckling från tidigare kalkyler men framför allt ovan nämnda bedömning av förorenade massor.

Halva projektvolymen, 180 mnkr, kategoriseras som investeringsmedel. Resterande hälft, 180 mnkr kategoriseras som driftmedel och kommer att belasta exploateringsnämndens driftanslag det år som kostnaden faller ut. Merparten av den beräknade driftkostnaden är relaterad till hantering av förorenade massor.

Fastigheten ska upplåtas med tomträttsavtal till FUAB med en första upplåtelsetid om 50 år och en första avgäldsperiod om 30 år. Tomträttsavgälden ska utgöra fyra procent av det högsta värdet av antingen marknadsvärdet eller det bokförda värdet på den nya hamnfastigheten. Samtliga av kommunens kostnader för ledningsomläggning och muddringsarbeten kommer att bokföras på den nya hamnfastigheten. För de första 30 åren beräknas den totala intäkten till 420 mnkr. Intäkterna år 31-50 är oklara i dagsläget, då en ny värdering av tomträtten görs inför kommande avgäldsperioder i enlighet med praxis.

Den prognosticerade projektkostnaden är inte inkluderad i nuvarande budgetnominering för 2025-2029. Exploateringsnämnden avser arbeta in dessa kostnader i kommande nomineringar vid beslut om fortsatt planeringsinriktning.

Bedömning ur ekologisk dimension

En strategisk miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (MKB) har tagits fram som underlag för detaljplanearbetet. Projektet bedöms sammantaget medföra måttliga negativa konsekvenser för naturmiljö och friluftsliv medan konsekvenser för övriga miljöaspekter bedöms bli obetydliga. För de marina naturvärdena är konsekvenserna måttliga och beroende av påverkan och skyddsåtgärder under byggtiden.

Bedömning ur social dimension

En barn- och socialkonsekvensanalys har genomförts som underlag till detaljplanearbetet. Av analysen framgår att projektet bidrar till en ekonomisk utveckling i området genom att det genererar tillkommande verksamhet, vilket bidrar till mer aktivitet i området. Den ökade aktiviteten kommer att påverka de befintliga verksamheterna på ett positivt sätt. Även bidraget av nya arbetsplatser och att dessa ligger nära bostäder är positivt. Projektet kommer även åtgärda del av Fiskebäcksvägen, vilket bland annat ger möjlighet att förbättra standarden på passagen (gång och cykel) från cirkulation in till detaljplaneområdet. Fler personer kommer även att röra sig i området dagtid, vilket ökar tryggheten.

Projektet kommer även bidra med kompensationsåtgärder för naturområdet. Negativt är att viss parkmark tas i anspråk, att hamnverksamheten bidrar till en industriell barriär ner mot vattnet samt att parken innanför Dansholmen (Sjöbacka-tippen) har sämre möjlighet till utveckling som en havsnära stadspark. Därmed kommer Dansholmens identitet förändras negativt på grund av den ändrade landskapsbilden med sämre möjlighet till vattenkontakt. Positivt är att Fiskebäcks Hamn stärks som Sveriges största fiskehamn. Att flytta verksamheten från Danmark till hemmahamnen i Fiskebäck kommer bidra till minskat behov av båttransporter till fiskebåtarna i Danmark. Det kommer dock bli lokalt ökat buller och en något otryggare miljö med risk för tillkommande trafik samt konflikt mellan fordon, större fordon och oskyddade trafikanter.

Bilaga

Exploateringsnämndens handlingar 2024-06-17 § 156

Ärendet

Exploateringsnämnden har hemställt till kommunfullmäktige om fortsatt planeringsinriktning för Fiskebäcks hamn. Hemställan sker till följd av att kostnaden för projektet bedöms bli väsentligt högre än vid tidigare beslut och av ärendets principiella karaktär.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige gav 2016-04-21 § 18 uppdrag till stadsledningskontoret att utreda möjligheterna till utveckling av Fiskebäcks hamn. Stadsledningskontoret återrapporterade på uppdraget genom att ta fram rapporten ”Muddring och utbyggnad av kaj i Fiskebäcks hamn”. Med rapporten som grund beslutade kommunfullmäktige 2018-10-25 § 20 att ge fastighetsnämnden i uppdrag att ta fram förslag på finansieringslösning gällande farledsfördjupning samt byggande av kajer i Fiskebäcks hamn och att ansöka om planbesked. Utifrån detta uppdrag beslutade fastighetsnämnden 2020-02-03 § 27 att godkänna förslag till samfinansiering, där avsiktsförklaring samt avtal gällande fördelning av utredningskostnader tecknades med FUAB.

Avtalet säger att kommunen och FUAB delar lika på utredningskostnaderna gällande detaljplanearbete samt ansökan om tillstånd för vattenverksamhet. Kommunen ska vid genomförandet stå för kostnaderna för muddring av hamnbassäng samt farled och FUAB bygger kajerna. För att FUAB ska kunna bygga kajerna upprättas ett tomträttsavtal med dem som motpart. Avtalet kommer att ha en första upplåtelsetid om 50 år med en första avgäldsperiod på 30 år. FUAB ägs gemensamt av ett antal fiskare och arrenderar idag del av befintlig hamn i Fiskebäck av kommunen.

Efter att sedimentprovtagningar genomförts hösten 2023 har det visat sig vara mer förorenade massor att hantera än i de tidigare bedömningarna. Ursprungskalkylen räknar med 3 000 kubikmeter förorenade massor, medan den senaste kalkylen omfattar cirka 100 000 kubikmeter förorenade massor. I den senaste kostnadskalkylen har man även tagit hänsyn till nödvändiga släntlutningar samt krav på farledsbredd för dimensionerande fartyg. Detta har inneburit att totala muddringsvolymen har ökat från 470 000 kubikmeter till 750 000 kubikmeter. Det innebär att ny prognos för kommunens kostnader är 360 mnkr (prisnivå 2023), varav 180 mnkr är driftsmedel, med en ny tilltänkt tomträttsavgäld för FUAB på 14 mnkr per år. Det betyder att kommunen även får ökade intäkter i motsvarande grad, vilket leder till att projektet fortsatt har samma ekonomiska förhållande som innan fördyrningen.

De begränsningsvärden för förorenade massor som använts i den uppdaterade kalkylen har gällt för Göteborgs Hamn när de dumpat underhållsmassor vid Nya Vinga. Göteborgs Hamn inväntar nu beslut från Länsstyrelsen angående om de får fortsatt dumpa massor med samma begränsningsvärden. Om Göteborgs Hamn får behålla sina begränsningsvärden för underhållsmassor, bedömer exploateringsnämnden att även det här projektet med ganska hög sannolikhet bör få samma begränsningsvärden vid kommande beslut i processen för vattentillstånd. Om Göteborgs Hamn i stället får nya skärpta begränsningsvärden för underhållsmassorna kan det här projektet med väldigt hög sannolikhet räkna med samma skärpta begränsningsvärden vid kommande beslut i processen för vattentillstånd.

Om det här projektet får de nya skärpta begränsningsvärdena, kommer de förorenade massorna att öka från cirka 100 000 kubikmeter till cirka 300 000 kubikmeter. Den kalkylerade projektkostnaden för kommunen beräknas då öka till totalt 740 mnkr.

Exploateringsnämnden bedömer att finansieringsupplägget sannolikt är att se som ett stöd enligt EU-rättens statsstödsregler och därför behöver godkännas av EU-kommissionen innan åtgärder vidtas. Nämnden avser att hantera en eventuell anmälan till EU-kommissionen inom ramen för projektet.

En statsstödsanmälan är ett formellt förfarande för att få EU-kommissionens godkännande av planer på att lämna statsstöd eller en bekräftelse på att en åtgärd inte är ett statsstöd. En statsstödsanmälan innebär att regeringen kontaktar kommissionen och lämnar all den information som kommissionen behöver för att bedöma om stödet kan godkännas. En kommun som själv ska utforma ett stöd måste därför i god tid ge regeringen den information som ska vidarebefordras till kommissionen. Kommissionens prövning av en statsstödsanmälan kan ta från ett par månader till ett år eller längre.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret kan konstatera att den ökade kunskapen om mängden förorenade massor och utformning av farleden innebär en väsentligt förändrad investeringsvolym i förhållande till tidigare bedömningar. Denna volymförändring tillsammans med de ekonomiska risker och legala osäkerheter som nämnden redovisar medför att stadsledningskontoret delar exploateringsnämndens bedömning att frågan om fortsatt planeringsinriktning är av principiell beskaffenhet och att kommunfullmäktige därmed bör ta ställning i frågan.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att de ekonomiska osäkerheterna i detta skede fortsatt är betydande. I förhållande till de tidigare bedömningarna av utgiftsnivåer innebär de nya ekonomiska bedömningarna en väsentligt större tomträttsavgäld för FUAB, samtidigt som FUAB själva ska finansiera ”sin” del av utbyggnadsprojektet avseende själva kajanläggningen. Exploateringsnämnden har förankrat den ökade tomträttsavgälden med FUAB, vilket innebär att stadens framtida intäkter ökar i samma grad som kostnaderna och att affären således inte påverkas, förutsatt att FUAB:s betalningsförmåga är intakt under avgäldsperioden. Stadsledningskontoret har svårt att värdera om det finns någon reell alternativ tomträttstagare om FUAB inte längre skulle ha betalningsförmåga, vilket medför en finansiell risk för staden som staden behöver vara medveten om. Det kan därför finnas fog för exploateringsnämnden att ytterligare försäkra sig om FUAB:s finansiella förutsättningar inför ett eventuellt framtida genomförandebeslut.

Därutöver kan stadsledningskontoret konstatera att det föreligger risk för att projektkostnaden fördubblas ytterligare om dumpningen av de förorenade massorna får skärpta begränsningsvärden.

Som exploateringsnämnden lyfter i sitt underlag är det av vikt att nämnden arbetar in de uppdaterade ekonomiska bedömningarna i nämndens kommande investeringsnomineringar för 2026 och framåt om beslut fattas om fortsatt planeringsinriktning. Utifrån nämndens bedömning om att ca 180 mnkr (prisnivå 2023) avser investeringsrelaterade kostnader som belastar kommunens resultat under utbyggnadsåren 2027-2028.

Fördelas dessa kostnader något jämt över utbyggnadsåren skulle det motsvara ca 70 procent av exploateringsnämndens nuvarande årliga kommunbidragsramar och är volymer som inte kan omhändertas inom nämndens ordinarie ramar eller med dagens kommuncentrala beredskap för investeringsrelaterade kostnader. Därför är det av vikt att utrymme för dessa resurser omhändertas i kommunfullmäktiges budgetarbete för dessa år om det fattas beslut om en fortsatt planering, men framför allt vid ett framtida beslut om genomförande.

Exploateringsnämnden har bedömt att kommunens delaktighet i projektet och fördelningen av kostnaderna är förenliga med den kommunala kompetensen samt kommunallagen i övrigt under förutsättning att åtgärderna anses proportionerliga, det vill säga att de ekonomiska åtagandena motsvarar den förväntade nyttan för kommunen och dess medlemmar. Någon redogörelse för denna proportionalitetsbedömning ur ett kommunalrättsligt perspektiv går dock inte att utläsa i beslutsunderlaget. Inte heller är kommunallagens bestämmelse om förbud mot stöd till enskild näringsidkare belyst i underlaget. Stadsledningskontoret bedömer därför att exploateringsförvaltningen behöver utreda och belysa dessa frågor inför ett kommande genomförandebeslut.

Vidare gör exploateringsnämnden bedömningen att det sannolikt är fråga om ett anmälningspliktigt statsstöd. Stadsledningskontoret kan konstatera att det saknas en beskrivning i beslutsunderlaget av vilka överväganden som har gjorts för att komma till denna slutsats. Därtill är konsekvenserna av att en sådan anmälan bedöms nödvändig inte belysta, exempelvis vad gäller tidsaspekten för projektet. Som framgår ovan måste ett statsstöd ha godkänts av EU-kommissionen innan ett beslut om stödet kan fattas.

Ett beslut om planeringsinriktning innebär att exploateringsförvaltningen arbetar vidare med pågående utredningar i projektet till en uppskattad kostnad om max 5 mnkr. Innan projektet kan genomföras behöver exploateringsnämnden återkomma till kommunfullmäktige för ett genomförandebeslut. Stadsledningskontoret bedömer att nämnden inför ett sådant beslut behöver ha utrett samtliga ovanstående risker.

Om utredningarna av någon av ovan skrivna risker pekar på ett utfall som väsentligt avviker från föreslagen planeringsinriktning, både vad det gäller de ekonomiska som de legala förutsättningarna, förväntas exploateringsnämnden skyndsamt återkomma till kommunstyrelsen med en redovisning av de förändrade förutsättningarna och för att möjliggöra ett nytt ställningstagande.

Stadsledningskontoret har tidigare (2018-10-25 § 20) bedömt att det saknas realistiska alternativ till Fiskebäcks hamn, om det industriella fisket ska säkras i Göteborg. I samma ärende bedömdes att projektets eventuella genomförande var avhängigt hur staden ser på fiskets roll i ett Göteborgsperspektiv och hur investeringen kan konkurrera med andra investeringar för staden. Ärendet överlämnades därför till kommunstyrelsen utan ställningstagande.

Eftersom stadsledningskontoret i detta skede inte kan bedöma huruvida den estimerade kostnaden för projektet medför motsvarande nytta för kommunens medlemmar eller om den motsvarar bedömningen av fiskets roll i ett Göteborgsperspektiv överlämnas även detta ärende till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige utan ställningstagande.

Jonas Kinnander	Eva Hessman
Direktör Ärende och utredning	Stadsdirektör

Exploateringsnämnden

Göteborgs Stad

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2024-06-17

§ 156 Ärendenummer EXF-2023-00292

Fortsatt projektarbete och förslag till beslut om planeringsinriktning för muddring och utbyggnad av kajer i Fiskebäcks hamn

Beslut

Enligt exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande:

1. Exploateringsnämnden tillstyrker ett fortsatt projektarbete fram till genomförandebeslut, i enlighet med exploateringsförvaltningens förslag till planeringsinriktning.

2. Exploateringsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta om en fortsatt planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn i enlighet med exploateringsnämndens förslag, med en samlad projektram om maximalt 360 miljoner kronor (prisnivå 2023).

Ledamöterna för S, MP och V avstår från att delta i beslutet.

Handlingar

Exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande 2024-05-30
Återremissyrkande S, MP, V den 2024-06-14
Protokollsanteckning S, MP, V den 2024-06-17

Yrkanden

Tjänstgörande ordförande Helena Norin (MP) och Beatrice Klein (V) yrkar bifall till återremissyrkande från S, MP och V

Propositionsordning

Tjänstgörande ordföranden Helena Norin (MP) ställer propositioner på bifall till återremissyrkande från S, MP, V respektive ärendets avgörande idag och finner att nämnden bifallit återremissyrkandet. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: "Ja-röst för bifall till återremissyrkande från S, MP och V. Nej-röst för bifall till ärendets avgörande idag".

Beatrice Klein (V), Vivi-Ann Nilsson (S), Helena Norin (MP), Jack Vahnberg (V) och Oskar Andersson (S) röstar Ja (5)

Zagros Hama Aga (M), Catrin Bengtsson (M), Ann Catrin Fogelgren (L), Mikael Sandberg (SD), Patrik Höstmad (D) och Hans Arby (C) röstar Nej (6)

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2024-06-17

Ärendet avgörs idag och nämnden bifaller tjänsteutlåtandet.

Protokollsanteckning

Helena Norin (MP) anmäler en protokollsanteckning från S, MP och V.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

Dag för justering
2024-06-26

Vid protokollet

Sekreterare
Sirpa Bernhardsson

Tjänstgörande ordförande
Helena Norin (MP)

Justerande
Patrik Höstmad (D)

Yrkande S, MP, V

Exploateringsnämnden

24-06-17

Ärende 11

Yrkande om återremiss angående fortsatt projektarbete och förslag till beslut om planeringsinriktning för muddring och utbyggnad av kajer i Fiskebäcks hamn

I kombination med att fiskerinäringen är viktig för Göteborg och de föreslagna investeringarna är stora och komplicerade till sin natur, behöver vi ställa krav på ett gediget beslutsunderlag. De utredningar som låg till grund för tidigare beslut i kommunfullmäktige har visat sig inte tillräckligt väl uppskatta kostnader för förorenade massor. Nya undersökningar och kostnadsuppskattningar visar på att kostnaderna kan öka flerfalt. Kommunens finansiering av projektet kan möjligen utgöra otillåtet statsstöd något som innebär att beslutet kan behöva prövas av EU-kommissionen. Vidare behöver de samhällsekonomiska aspekterna av projektet belysas ytterligare. För att kunna tjäna som ett ännu bättre beslutsunderlag behöver tjänsteutlåtandet alltså kompletteras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Att förvaltningsdirektören får i uppdrag att utreda frågan om otillåtet statsstöd.

Att förvaltningsdirektören får i uppdrag att göra en samhällsekonomisk analys av projektets nytta.

Att förvaltningsdirektören får i uppdrag att ge en tydligare beskrivning av hur projektet och den planerade verksamheten förhåller sig till gällande översiktsplan samt stadens miljö- och klimatprogram.

Protokollsanteckning S, MP, V

Exploateringsnämnden 2024-06-17
Ärende 11

I kombination med att fiskerinäringen är viktig för Göteborg och de föreslagna investeringarna är stora och komplicerade till sin natur, behöver vi ställa krav på ett gediget beslutsunderlag. De utredningar som låg till grund för tidigare beslut i kommunfullmäktige har visat sig inte tillräckligt väl uppskatta kostnader för förorenade massor. Nya undersökningar och kostnadsuppskattningar visar på att kostnaderna kan öka flerfalt. Kommunens finansiering av projektet kan möjligen utgöra otillåtet statsstöd något som innebär att beslutet kan behöva prövas av EU-kommissionen. Vidare behöver de samhällsekonomiska aspekterna av projektet belysas ytterligare. För att kunna tjäna som ett bättre beslutsunderlag hade vi önskat att tjänsteutlåtandet kompletterats med:

- ytterligare beskrivning av frågan om otillåtet statsstöd.

- en samhällsekonomisk analys av projektets nytta.
- en tydligare beskrivning av hur projektet och den planerade verksamheten förhåller sig till gällande översiktsplan samt stadens miljö- och klimatprogram.

Vi valde att ej delta i beslutet med befintligt tjänsteutlåtande.

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2024-05-30
Ärendenummer EXF-2023-00292
EXN 2024-06-17

Handläggare
Per-Magnus Bäckman
Telefon: 0769-77 76 75
E-post: per-magnus.backman@exploatering.goteborg.se

Fortsatt projektarbete och förslag till beslut om planeringsinriktning för muddring och utbyggnad av kajer i Fiskebäcks hamn

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden

1. Exploateringsnämnden tillstyrker ett fortsatt projektarbete fram till genomförandebeslut, i enlighet med exploateringsförvaltningens förslag till planeringsinriktning.

2. Exploateringsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta om en fortsatt planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn i enlighet med exploateringsnämndens förslag, med en samlad projektram om maximalt 360 miljoner kronor (prisnivå 2023).

Sammanfattning

Projektet Fiskebäcks hamn har initierats av kommunfullmäktige med anledning av behovet av en ny hamn för de största fiskebåtarna med hemmahamn i Göteborg. Fiskebåtarna angör idag Skagen på grund av att det inte finns någon hamnplats för dem i Göteborg.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-25 § 20 att lämna över ärendet till dåvarande fastighetsnämnden med uppdrag att ta fram förslag på finansieringslösning gällande farledsfördjupning samt byggande av kajer i Fiskebäcks hamn och att ansöka om planbesked. Fastighetsnämnden beslutade 2020-02-03 § 27 att godkänna förslag till samfinansiering, där avsiktsförklaring samt avtal gällande fördelning av utredningskostnader tecknades med Fiskebäcks Utvecklings AB (FUAB). Avtalet säger att kommunen och FUAB delar lika på utredningskostnaderna gällande detaljplanearbete samt ansökan om tillstånd för vattenverksamhet. Kommunen ska vid genomförandet stå för kostnaderna för muddring av hamnbassäng samt farled och FUAB bygger kajerna. För att FUAB ska kunna bygga kajerna upprättas ett tomträttsavtal med dem som motpart. Avtalet kommer att ha en första upplåtelsetid om 50 år med en första avgäldsperiod på 30 år. Avgälden ska vara fyra procent av det högsta värdet av antingen bokfört värde eller marknadsvärdet.

Ursprunglig budget för projektet var cirka 103 miljoner kronor (prisnivå 2020), varav 4,5 miljoner kronor var driftsmedel och med en tilltänkt intäkt, i form av tomträttsavgäld, på cirka 4 miljoner kronor per år baserat på bokfört värde för kommunens kostnader. Efter att sedimentprovtagningar genomförts hösten 2023 har det visat sig vara mer förorenade

massor att hantera än i de tidiga kalkylerna. Det innebär att ny prognos för kommunens kostnader är 360 miljoner kronor (prisnivå 2023), varav 180 miljoner kronor är driftsmedel, med en ny tilltänkt tomträttsavgäld för FUAB på 14 miljoner kronor per år. Det innebär att kommunen även får ökade intäkter i motsvarande grad, vilket leder till att projektet fortsatt har samma ekonomiska förhållande som innan fördyrningen.

Exploateringsförvaltningen bedömer att finansieringsupplägget sannolikt är att se som ett stöd enligt EU-rättens statsstödsregler. Förvaltningen avser att hantera en eventuell anmälan till EU-kommissionen inom ramen för projektet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ursprunglig uppskattad kostnad för projektet, var en kostnad om totalt 103 miljoner kronor (prisnivå 2020) för kommunen, varav 70 miljoner kronor för muddringen. Finansieringen kategoriseras som investeringsmedel med 98,5 miljoner kronor och driftsmedel med 4,5 miljoner kronor (förorenade massor).

Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023 har det visat sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än uppskattat i tidigare kalkyler. I den senaste kostnadskalkylen har man även tagit hänsyn till nödvändiga släntlutningar samt krav på farledsbredd för dimensionerande fartyg.

Summerat innebär nämnda förändringar att den prognostiserade kostnaden för projektet ökar från 103 miljoner kronor till 360 miljoner kronor (prisnivå 2023), varav muddringen ökar från 70 miljoner kronor till 290 miljoner kronor. Hälften, 180 miljoner kronor, kategoriseras som investeringsmedel. Resterande hälft, 180 miljoner kronor kategoriseras som driftmedel och kommer att belasta exploateringsförvaltningens driftanslag det år som kostnaden faller ut. Merparten av den beräknade driftkostnaden är relaterad till hantering av förorenade massor. Den prognosticerade projektkostnaden är inte inkluderad i nuvarande budgetnominering. Förvaltningen avser arbeta in dessa kostnader i kommande nomineringar vid beslut om fortsatt projektarbete.

Ett tomträttsavtal ska upprättas mellan parterna efter att den nya detaljplanen vunnit laga kraft och en ny hamnfastighet bildats hos Lantmäteriet. Fastighetsnämnden beslutade även att kommunen ska teckna ett tomträttsavtal med FUAB med en första upplåtelsetid om 50 år och att det ska vara en första avgäldsperiod om 30 år. Tomträttsavgälden ska utgöra fyra procent av det högsta värdet av antingen marknadsvärdet eller det bokförda värdet på den nya hamnfastigheten. Samtliga av kommunens kostnader för ledningsomläggning och muddringsarbeten kommer att bokföras på den nya hamnfastigheten. För de första 30 åren beräknas den totala intäkten till 420 miljoner kronor. Intäkterna år 31-50 är oklart i dagsläget. Ny värdering av tomträtten görs inför kommande avgäldsperioder i enlighet med praxis.

Bedömning ur ekologisk dimension

En strategisk miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (MKB) har tagits fram som underlag för detaljplanearbetet.

Projektet bedöms sammantaget medföra måttliga negativa konsekvenser för naturmiljö och friluftsliv medan konsekvenser för övriga miljöaspekter bedöms bli obetydliga. För de marina naturvärdena är konsekvenserna måttliga och beroende av påverkan och skyddsåtgärder under byggtiden.

Bedömning ur social dimension

En barn- och socialkonsekvensanalys har genomförts som underlag till detaljplanearbetet. Följande är en sammanfattning av vad som analyserats utifrån ett utbyggt planförslag.

Projektet bidrar till en ekonomisk utveckling i området genom att det genererar tillkommande verksamhet, vilket bidrar till mer aktivitet i området. Den ökade aktiviteten kommer att påverka de befintliga verksamheterna på ett positivt sätt. Även bidraget av nya arbetsplatser och att dessa ligger nära bostäder är positivt. Projektet kommer även åtgärda del av Fiskebäcksvägen, vilket bland annat ger möjlighet att förbättra standarden på passagen (gång och cykel) från cirkulation in till detaljplaneområdet. Fler personer kommer även att röra sig i området dagtid, vilket ökar tryggheten. Projektet kommer även bidra med kompensationsåtgärder för naturområdet.

Negativt är att viss parkmark tas i anspråk, att hamnverksamheten bidrar till en industriell barriär ner mot vattnet samt att parken innanför Dansholmen, Sjöbacka-tippen, har sämre möjlighet till utveckling som en havsnära stadspark. Därmed kommer Dansholmens identitet förändras negativt på grund av den ändrade landskapsbilden med sämre möjlighet till vattenkontakt.

Positivt är att Fiskebäcks Hamn stärks som Sveriges största fiskehamn. Att flytta verksamheten från Danmark till hemmahamnen i Fiskebäck kommer bidra till minskat behov av båttransporter till fiskebåtarna i Danmark. Det kommer dock bli lokalt ökat buller och en något otryggare miljö med risk för tillkommande trafik samt konflikt mellan fordon, större fordon och oskyddade trafikanter.

Samverkan

Samverkan med fackliga organisationer är inte aktuellt i detta ärende.

Bilagor

1. Protokollsutdrag kommunfullmäktige 2018-10-25 § 20
2. Kommunfullmäktige handling 2018 nr 180
3. Protokollsutdrag fastighetsnämnden 2020-02-03 § 27
4. Fastighetsnämnden handling 2020 diarienummer 6463/19
5. PM - Kunskapsunderlag lokalisering av utökad fiskehamn i Fiskebäck, Västra Göteborg

Protokollsutdrag skickas till

Kommunfullmäktige

Ärendet

Projektets bedömda totalkostnad har ökat från 103 miljoner kronor (prisnivå 2020) till 360 miljoner kronor (prisnivå 2023). Exploateringsnämnden rekommenderas att tillstyrka fortsatt projektarbete fram till genomförandebeslut samt att exploateringsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta om en fortsatt planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn i enlighet med exploateringsnämndens förslag, med en samlad projektram om maximalt 360 miljoner kronor (prisnivå 2023).

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Fiskebäcks hamn är hemmahamn för ett antal större fiskefartyg. Berörda fartyg har ett djupgående som gör att de inte kan komma in i Fiskebäcks hamn idag. Aktuellt farledsdjup är cirka 5 meter och det krävs att hamnbassäng samt farled muddras ner till cirka 9 meters djup. Under en period låg fiskefartygen i Frihamnen när de låg till kaj i Göteborg. Avtalet i Frihamnen sades för en tid sedan upp, eftersom området är aktuellt för ny stadsutveckling. Fiskebåtarna har därefter gått till Skagen i Danmark för att få plats vid kaj.

Fiskebäcks hamn är idag 1 av de 18 utpekade fiskehamnarna i Västra Götaland för yrkesfiske och omfattas av riksintresse. Hamnen är även särskilt utpekad som riksintresse för yrkesfiske enligt Göteborgs översiktsplan.

En lokaliseringsutredning har sammanställts, baserad på handlingar från utredningsskedet av den planerade hamnen, se bilaga 5. Slutsatsen är att fiskebåtarna behöver en ny hamnplats i Fiskebäck med tillräckligt farledsdjup för att ta sig dit.

Beslut

Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-25 § 20 dnr 0861/16, efter förslag från kommunstyrelsen, att ge följande uppdrag till fastighetsnämnden.

- Fastighetsnämnden får i uppdrag att ta fram förslag till samfinansieringslösning gällande farledsfördjupning och utbyggnad av kajer i Fiskebäcks hamn.
- Fastighetsnämnden, i egenskap av markägare, får i uppdrag att påbörja arbetet med ny detaljplan för området.

Fastighetsnämnden godkände samfinansieringslösning 2020-02-03 § 27, dnr 6463/19, efter förslag från dåvarande fastighetskontoret.

Processer

Mellan år 2018-2021 togs ett flertal utredningar fram för att avgöra projektets genomförbarhet. År 2022 beslutade dåvarande byggnadsnämnden att påbörja detaljplanearbetet. I detaljplaneprocessen är samtliga utredningar samt arbetshandlingar klara för att gå ut på samråd. Arbetet med detaljplanen är pausad i avvaktan på om projektet får beslut om fortsatt projektarbete. En separat process har inletts gällande ansökan om vattentillstånd. I den tillståndsprocessen är de flesta utredningarna klara och under 2025 är tanken att gå ut på ett första samråd, även denna process är pausad. De här processerna kommer sedan pågå parallellt.

Projektinnehåll

Projektet innefattar muddringsarbete och utbyggnad av nya kajanläggningar. För det krävs tillstånd för vattenverksamhet och framtagande av ny detaljplan. Därmed innefattar projektet en tillstånds- och detaljplaneprocess.

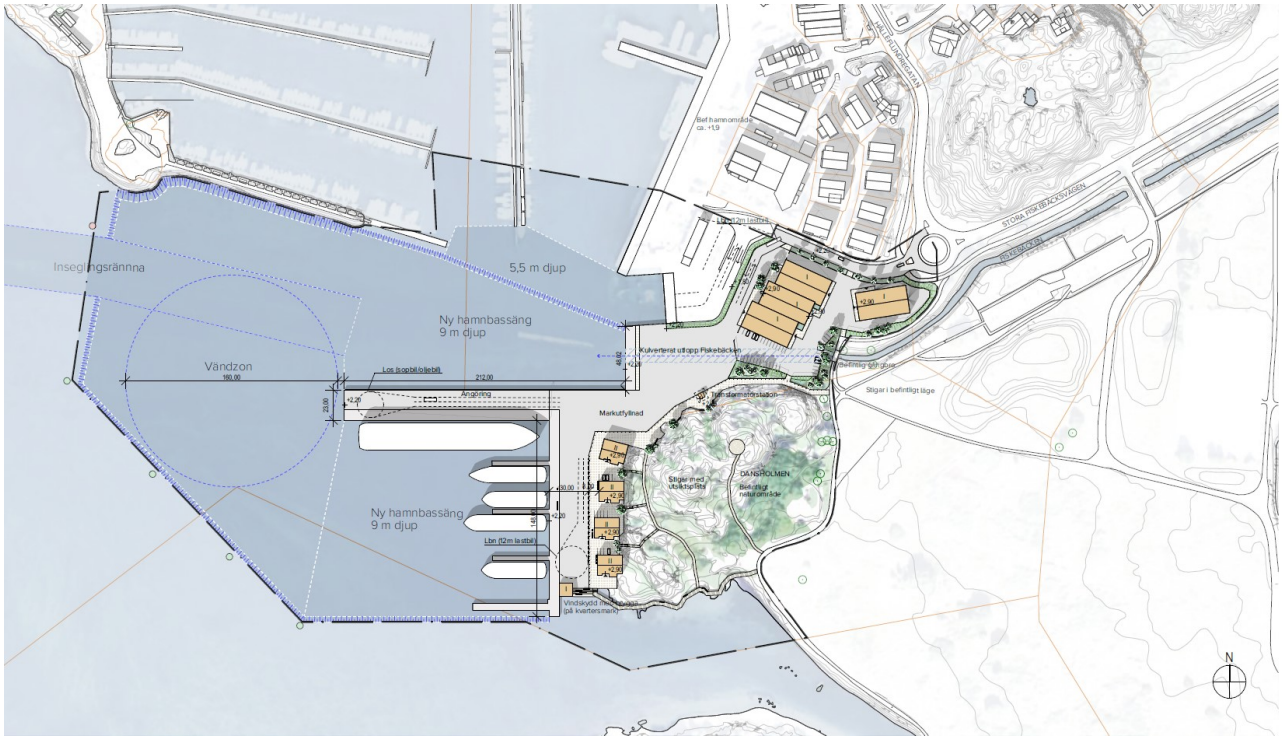


Bild 1. Planerat detaljplaneområde, vilket omfattar hamnområdet och kajerna. OBS; tidig illustration

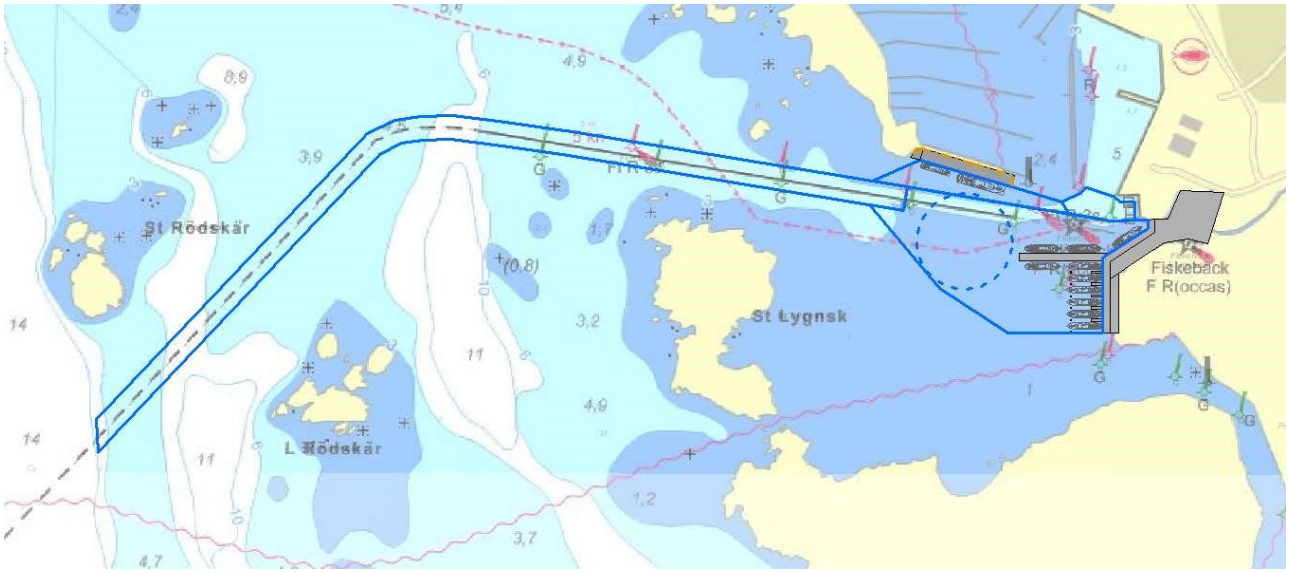


Bild 2. Befintlig inseglingsränna till Fiskebäcks Hamn med nuvarande bredd och djup. Troligaste scenariot är att det är denna sträckning som kommer breddas, fördjupas och anpassas genom muddringen.

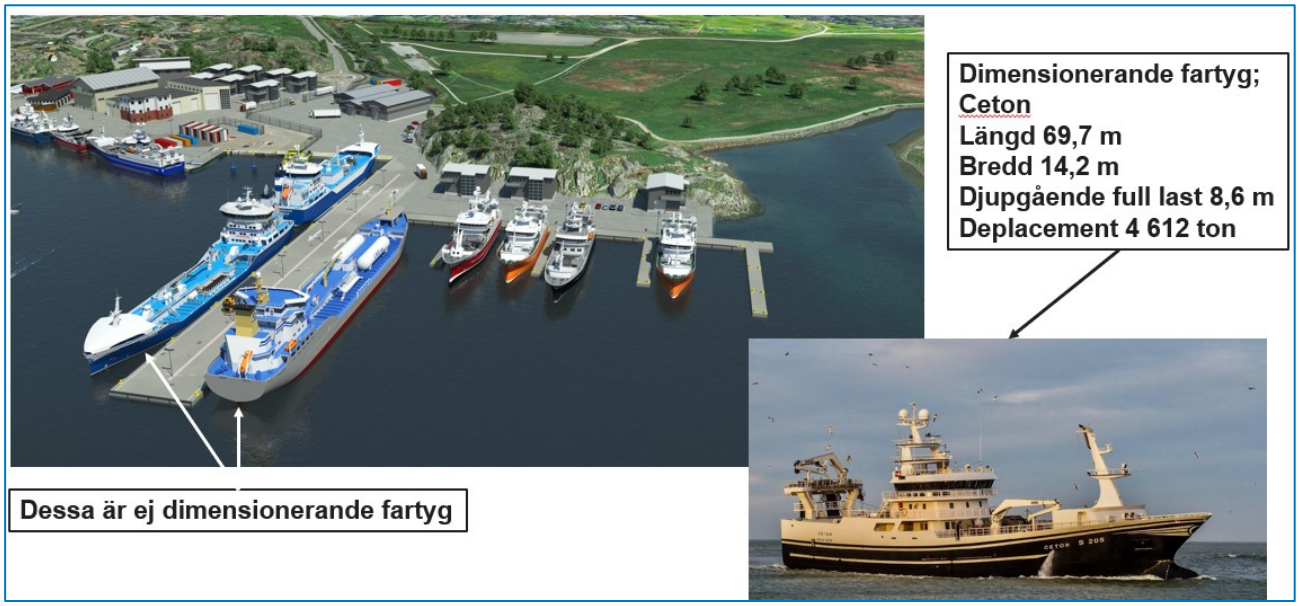


Bild 3. Visualiseringsbild framtagen av FUAB för nya hamndelen.

Tidplan

Detaljplan	2022-2026
Tillståndsprocess vattenverksamhet	2023-2026
Projektering och upphandling	2026-2027
Muddring och kajbyggnation	2027-2028

Ekonomi

Fastighetsnämnden beslutade 2020-02-03 § 27, dnr 6463/19 att godkänna kontorets förslag till samfinansiering. Förslaget grundade sig på att kommunen och Fiskebäcks Utvecklings AB (FUAB) delar lika på samtliga kostnader för ny detaljplan samt tillstånd för vattenverksamhet. FUAB ägs gemensamt av ett antal fiskare och arrenderar idag del av befintlig hamn i Fiskebäck av kommunen.

Vid genomförandet bekostar kommunen muddringen av farled samt hamnbassäng och FUAB bekostar byggandet av kajer. Fördelningen uppskattades till 103 miljoner kronor för vardera part.

Ursprunglig uppskattad kostnad för kommunens del av projektet, var 103 miljoner kronor, vilket inkluderar utrednings-, projekterings- samt genomförandekostnader. Siffrorna grundade sig på en kostnadsutredning från stadsledningskontoret.

Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023, har det visat sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än uppskattat i tidigare kalkyler. Ursprungskalkylen räknar med 3 000 kubikmeter förorenade massor, medan den senaste kalkylen omfattar cirka 100 000 kubikmeter förorenade massor.

I den senaste kostnadskalkylen har man även tagit hänsyn till nödvändiga släntlutningar samt krav på farledsbredd för dimensionerande fartyg. Detta har inneburit att totala muddringsvolymen har ökat från 470 000 kubikmeter till 750 000 kubikmeter.

Ovanstående förändringar innebär att bedömd kostnad för muddringen ökar från 70 miljoner kronor till 290 miljoner kronor. Med ungefärligt bibehållet riskpåslag samt övriga kostnadsökningar ser den uppdaterade prognosen ut enligt nedan:

	Ny prognos (SEK)	Ursprunglig budget (SEK)
Muddring, rena massor	110 000 000	65 500 000
Muddring, förorenat	180 000 000	4 500 000
Ledningsomläggning	10 000 000	10 000 000
Projektering	8 000 000	7 000 000
Planprocess/vattenverksamhet	7 500 000	2 650 000
Projektledning	2 500 000	1 350 000
Risk	42 000 000 (14%)	12 000 000 (15%)
Totalt	**360 000 000**	**103 000 000**

Under utredningsarbetet har det framkommit att infartsvägen, från rondellen in till området, kommer att behöva höjas på grund av högvatten- och skyfallsproblematik. Projektet kommer även att stå för vissa kompensationsåtgärder eftersom landskapsbilden vid Dansholmen ändras.

Ett tomträttsavtal kommer att upprättas mellan parterna efter att den nya detaljplanen vunnit laga kraft och en ny hamnfastighet bildats hos Lantmäteriet. Fastighetsnämnden beslutade att kommunen ska teckna ett tomträttsavtal med FUAB med en första upplåtelsetid om 50 år och med en första avgäldsperiod på 30 år. Tomträttsavgälden ska utgöra fyra procent av det högsta värdet av antingen marknadsvärdet eller det bokförda värdet på den nya hamnfastigheten. Kommunens kostnader för ledningsomläggning och muddringsarbeten kommer att bokföras på den nya hamnfastigheten. Det innebär att det bokförda värdet vida kommer överstiga marknadsvärdet på den nya hamnfastigheten.

	Intäkter tomträttsavgäld
Tomträttsavgäld per år	14 000 000 kr
Totalt år 1-30	**420 000 000 kr**

Intäkter år 31-50 är oklart i dagsläget. Ny värdering av tomträtten görs inför kommande avgäldsperioder i enlighet med praxis. Tomträttsavgälden kommer därefter att baseras på marknadsvärdet på fastigheten.

Projektet har hittills upparbetat hälften av kostnaderna, 5 miljoner kronor, för de tidiga faserna, vilket är planprocess, tillståndsprocess för vattenverksamhet samt egen projektledning. Kommunens fortsatta kostnader fram till genomförandebeslut prognosticeras till 5 miljoner kronor.

Laglighetsfrågor

Funderingar har uppkommit om kommunens delaktighet i projektet och fördelningen av kostnaderna för dess genomförande, är förenlig med kommunallagen och EU-rättens statsstödsregler.

Efter utredning har förvaltningen kommit fram till att åtgärderna ligger inom den kommunala kompetensen och att dessa inte heller i övrigt strider mot kommunallagen. Detta under förutsättning att åtgärderna anses proportionerliga, det vill säga att de ekonomiska åtagandena motsvarar den förväntade nyttan för kommunen och dess medlemmar.

När det gäller EU-rättens statsstödsregler görs bedömningen att finansieringsupplägget sannolikt är att se som ett stöd enligt nämnda regelverk och därför behöver godkännas av EU-kommissionen innan åtgärder vidtas. Förvaltningen avser att hantera en eventuell anmälan till EU-kommissionen inom ramen för projektet.

Risker

Nya begränsningsvärden för förorenade muddermassor

De begränsningsvärden för förorenade massor som använts i den uppdaterade kalkylen har gällt för Göteborgs Hamn när de dumpat underhållsmassor vid Nya Vinga. Göteborgs Hamn har i en egen process ansökt om fortsatt tillstånd för dumpning av underhållsmassor med bibehållna begränsningsvärden. De har tidigare haft ett tillstånd som löpt med 10 år i taget och tillståndet gick ut våren 2024. Beslut från Länsstyrelsen angående om de får fortsatt dumpa massor med samma begränsningsvärden, förväntas under sommaren 2024, men beslut kan även komma till hösten. Efter samtal med Göteborgs Hamn har de förklarat att de förmodligen kommer överklaga beslutet om de får skärpta begränsningsvärden för deras underhållsmassor.

Om Göteborgs Hamn får behålla sina begränsningsvärden för underhållsmassor, bör det här projektet med ganska hög sannolikhet få samma begränsningsvärden vid kommande beslut i processen för vattentillstånd. Om Göteborgs Hamn istället får nya skärpta begränsningsvärden för underhållsmassorna (och de inte får rätt vid ett eventuellt överklagande), kan det här projektet med väldigt hög sannolikhet räkna med att vi får samma skärpta begränsningsvärden vid kommande beslut i processen för vattentillstånd. Om det här projektet får de nya skärpta begränsningsvärdena, kommer de förorenade massorna att öka från cirka 100 000 kubikmeter till cirka 300 000 kubikmeter. Den kalkylerade projektkostnaden för kommunen beräknas då öka till totalt 740 miljoner kronor.

För projekt Skandiaporten med annan dumpningsplats, vilket också drivs av Göteborgs hamn, har nya skärpta begränsningsvärden införts. Anledningen att Göteborgs Hamn inte överklagat det beslutet är för att projektet har en mycket liten andel som klassas som förorenade massor, trots att de fått skärpta begränsningsvärden.

Statsstödsfrågan

Som beskrivits under rubriken ”Laglighetsfrågor” ovan, behöver finansieringsupplägget med FUAB sannolikt godkännas av EU-kommissionen. Det finns en risk att upplägget inte godkänns, även om förvaltningens utredning visar att det bör få klartecken.

Kostnad för hantering av förorenade massor

I den uppdaterade kalkylen har ett á-pris använts, vilket är baserat på ett genomsnittligt pris hos möjliga mottagningsanläggningar för förorenade massor. Anläggningarna har dock inte obegränsat med kapacitet, varför det med stor sannolikhet kommer att krävas en kombination av olika mottagningsanläggningar. Det innebär att kostnaden för hantering av förorenade massor är osäker i detta skede.

Möjligheter

Uppfyllelse av projektets syfte

Att möjliggöra för fiskefartygen med hemmahamn i Fiskebäck att kunna angöra hamnen, samt möjlighet för fiskeriverksamheten att utveckla möjligheten till landning av fisk.

Realisering av nyttor och effektmål

Projektet bidrar till att utveckla fiskeriverksamheten i Göteborg, som är en stor del av Göteborgs identitet. I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2016, diarienummer 0785/14, har noterats att ”Göteborg marknadsför sig som en matstad…och …som fiskets mathuvudstad behöver Göteborg erbjuda hemmahamn för fiskebåtar. Historiskt sett har Fiskebäck också varit en viktig del i livsmedelskedjan. Och det finns intresse och möjlighet till att den skulle kunna göra det i fortsättningen.”

Yrkesfisket är också i detta område utpekat som riksintresse, där föreslagen utveckling ligger i linje med riksintressets syfte. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) genomförde 2023 en översyn och aktualisering av hamnarna av riksintresse för yrkesfisket. HaV föreslår att för yrkesfisket särskilt betydande hamnar för landning, stillaliggande och service fortsatt ska kunna utgöra riksintressen för yrkesfisket, mot bakgrund av att de svarar för nödvändig infrastruktur och säkerställandet av grundläggande funktioner. Översynen gick ut på remiss i december 2023. I stadsbyggnadsförvaltningens remissvar, i mars 2024, bedömer förvaltningen att Fiskebäcks hamn ska kvarstå som riksintresse. Vidare skriver man att ” Förvaltningen ser inget motstående intresse av att Fiskebäck fortsatt identifieras som riksintresse yrkesfisket landningshamn. Landningshamnen är utpekad i översynen utifrån kriterierna avseende en av de tio främsta hemmahamnarna och även hemmahamn inom det icke småskaliga segmentet. Bedömningen är att genom utpekandet av hemmahamn är det möjligt i fysisk planering att ta hänsyn till den infrastruktur som beskrivs behövas och en markanvändning som stödjer detta i form av hamnändamål. Det innebär konkret att yta invid kaj i landområde avsätts för ändamålet och även i vattenområdet så att möjligheten finns för fartyg att angöra här.”

Projektet bidrar även med nya arbetstillfällen, vilka annars hamnar i Danmark, där man idag landar den fisk som fiskas på de fartyg som projektet nu ska möjliggöra för att kunna komma in i Fiskebäcks hamn. Man bör även beakta möjligheten i att ge sjöfartsknutna industriföretag ökad verksamhetsbas. Idag sker en stor del av den reparations- och underhållsverksamhet som krävs för fiskebåtarna i Danmark. Med en möjlighet att komma in i Fiskebäck kan detta ske på hemmaplan i stället. En utvecklad reparationsindustri kan också innebära att externa fartyg använder denna. Den skisserade utformningen gör detta möjligt. Fullt utbyggt bedöms det tillkommande området ha omkring 100 anställda och därtill uppskattas 30-40 besökare per dag.

Övrigt

Med det säkerhetspolitiska läget i åtanke, är det fördelaktigt att tillföra ytterligare hamn- och kajkapacitet i Göteborg. Utformningen av hamnområdet gör att man på ett relativt enkelt sätt kan höja säkerhetsnivån till önskad nivå. FUAB har haft kontakt med försvaret, vilka är positivt inställda till projektet i beredskapssyfte. Vid fortsatt arbete med projektet kommer även kommunen att ta kontakt med försvaret.

Förvaltningens bedömning

Enligt ovan nämnt har projektet en prognosticerad fördyrning med ett antal olika risker. Den nya tilltänkta tomträttsavgälden, vilken kommer att baseras på kommunens kostnader, har förankrats med FUAB. Det innebär att kommunen även får ökade intäkter i motsvarande grad, vilket leder till att projektet fortsatt har samma ekonomiska förhållande som innan fördyrningen. Förvaltningen anser därför att exploateringsnämnden bör besluta om fortsatt projektarbete.

Det som krävs för att kunna arbeta vidare med projektet är att exploateringsnämnden tillstyrker ett fortsatt projektarbete fram till genomförandebeslut. Exploateringsnämnden bör även föreslå kommunfullmäktige att besluta om en fortsatt planeringsinriktning för projekt Fiskebäcks hamn i enlighet med exploateringsnämndens förslag, med en samlad projektram om maximalt 360 miljoner kronor, med anledning av projektets storlek och principiella karaktär. De här besluten från politiken innebär att projektet kan fortsätta att utreda förutsättningarna för projektet. Kommunens kostnader fram till ett eventuellt genomförandebeslut, prognosticeras till cirka 5 miljoner kronor.

Efter att det här projektet fått eventuellt tillstånd för vattenverksamhet, har projektet tydligare förutsättningar kring bland annat begränsningsvärden för förorenade massor. Med tydligare förutsättningar kommer projektet bättre kunna prognosticera framtida genomförandekostnader, vilket kommer att ligga till grund för ett eventuellt genomförandebeslut. Innan detaljplanen kan antas behöver kommunfullmäktige fatta ett genomförandebeslut.

Fortsatt projektarbete förutsätter även att EU-kommissionen sannolikt kommer behöva godkänna upplägget innan genomförandebeslut.

Kristina Lindfors
Direktör exploateringsförvaltningen

Elisabet Gondinger
Avdelningschef projekt norr

Exploateringsnämnden

Göteborgs Stad

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2026-03-23

§ 78 Ärendenummer EXF-2023-00292

Svar på kommunstyrelsens återremiss angående hemställan om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn

Beslut

Enligt yrkande från D och M:

1. Exploateringsnämnden förklarar uppdragen från kommunstyrelsens återremiss (KS 2024-10-23 § 857) för fullgjorda.

2. Förvaltningen får i uppdrag att komplettera handlingarna som skickas till stadsledningskontoret genom att även bifoga PROMEMORIA Second opinion av statsstödsrättslig utredning angående utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn (31 oktober 2025) från Advokatfirman Delphi; Advokaten Martin Bogg och bitr. jurist Karl Hammarlund på uppdrag av Fiskebäcks Hamn AB.

3. Exploateringsnämnden hemställer om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn.

Tidigare behandling

Bordlagt 2026-02-23, § 38

Handlingar

Exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande 2024-05-30, reviderat 2026-01-23

Yrkande från D och M 2026-02-20 (protokollsbilaga 1)

Yttrande från S, V och MP 2026-03-23 (protokollsbilaga 2)

Yrkanden

Robert Hammarstrand (S) yrkar bifall till förvaltningens tjänsteutlåtande.

Patrik Höstmad (D) och Hans Arby (C) yrkar bifall till yrkande från D och M.

Propositionsordning

Ordföranden Robert Hammarstrand (S) ställer proposition på yrkandena och finner att nämnden bifallit förvaltningens tjänsteutlåtande.

Omröstning begärs.

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2026-03-23

Omröstning

Följande propositionsordning godkänns: Ja-röst för bifall till förvaltningens tjänsteutlåtande och Nej-röst för bifall till yrkande från D och M.

Oskar Andersson (S), Vivi-Ann Nilsson (S), Helena Norin (MP), Julia Edby (V) och Robert Hammarstrand (S) röstar Ja (5).

Ann Catrine Fogelgren (L), Catrin Isgren Bengtsson (M), Jerker Sjögren (KD), Mikael Sandberg SD), Patrik Höstmad (D) och Hans Arby (C) röstar Nej (6).

Ordförande finner att nämnden bifallit yrkande från D och M.

Jäv

Magnus Berntsson, ekonomichef, deltar inte i handläggningen på grund av jäv.

Reservationer

Oskar Andersson (S), Vivi-Ann Nilsson (S), Helena Norin (MP), Julia Edby (V) och Robert Hammarstrand (S) reserverar sig mot beslutet och anmäler en skriftlig reservation:

”Vi ställer oss bakom förvaltningens tjänsteutlåtande men önskar reservera oss mot beslutet i nämnden. Detta eftersom en majoritet i nämnden beslutade enligt yrkandet från D och M. Yrkandet är i form av en partsinlaga något som inte ligger i linje med uppdraget från kommunstyrelsen d.v.s. att låta exploateringsförvaltningen göra en neutral och sakkunnig bedömning av ärendet.”

Protokollsutdrag skickas till

Kommunfullmäktige

Yrkande
med instämmande av

Demokraterna, Moderaterna,
Liberalerna, Kristdemokraterna

2026-02-20

Ärende 7, EXF-2023-00292

Yrkande angående Svar på kommunstyrelsens återremiss angående hemställan om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn

Förslag till beslut

I Exploateringsnämnden:

1. Exploateringsnämnden förklarar uppdragen från kommunstyrelsens återremiss (KS 2024-10-23 § 857) för fullgjorda.
2. Förvaltningen får i uppdrag att komplettera handlingarna som skickas till stadsledningskontoret genom att även bifoga *PROMEMORIA Second opinion av statsstödsrättslig utredning angående utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn* (31 oktober 2025) från Advokatfirman Delphi; Advokaten Martin Bogg och bitr. jurist Karl Hammarlund på uppdrag av Fiskebäcks Hamn AB.
3. Exploateringsnämnden hemställer om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn.

Yrkandet

Nämnden vill göra kommunstyrelsen och kommunfullmäktige uppmärksamma på att Advokatfirman Delph till Fiskebäcks Hamn AB har tagit fram en ”second opinion” gällande bedömningen av möjligheterna att få stadens finansiering av ett utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn godkänt av Kommissionen. Den visar på bättre möjligheter att få Kommissionens godkännande än vad som framgår av tjänsteutlåtandets bedömning.

En sammanfattning av de viktigaste slutsatserna av Advokatfirman Delphs analys följer. (”Promemorian” som omnämns i slutsatserna nedan är den statsstödsrättsliga bedömning som förvaltningen bifogat till tjänsteutlåtandet.)

” (...)

2. Sammanfattning
2.1 Identifierade undantag

2.1.1 Frågan som Promemorian har tagit ställning till är om stadens finansiering av ett utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn, som utgör statsstöd, kan godkännas av

Kommissionen vid anmälan. Detta förutsätter att någon undantagsbestämmelse mot förbudet gällande statsstöd är tillämpligt.

2.1.2 Vi delar Promemorians utgångspunkt att artikel 107.3 c FEUF är den mest relevanta och tillämpliga undantagsbestämmelsen samt att Kommissionens riktlinjer för stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn är tillämpliga.

2.1.3 Enligt artikel 107.3 c FEUF är det två huvudsakliga kriterier som måste vara uppfyllda för att ett statsstöd ska kunna godkännas av Kommissionen:

i) Stödet måste underlätta utvecklingen av en ekonomisk verksamhet, och

ii) Stödet får inte påverka handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

2.2 Det första kriteriet - stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet

2.2.1 Vi delar slutsatsen att det första kriteriet i artikel 107.3 c FEUF är uppfyllt.

2.3 Det andra kriteriet - stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset

2.3.1 Vi delar inte Promemorians bedömning att det finns en betydande risk för att det andra kriteriet i artikel 107.3 c FEUF inte är uppfyllt.

2.3.2 Promemorians slutsats synes grundas på två antaganden: (i) att de positiva effekterna av stödåtgärden är otillräckligt tydliga eller begränsade och, (ii) att det finns risk för negativa konkurrenseffekter, framför allt genom att viss verksamhet på marknaden för underhåll och service av fiskefartyg kan flyttas från danska hamnar (särskilt Skagen) till Sverige.

2.3.3 Promemorians bedömning är otillräckligt underbyggd. Promemorian saknar en samlad och kvantitativ analys av både positiva och negativa effekter. En sådan analys är avgörande för det avvägningstest som Kommissionen tillämpar enligt artikel 107.3 c FEUF, där stödets nytta vägs mot dess eventuella negativa konkurrenseffekter.

2.3.4 Det material vi tagit del av indikerar flera positiva effekter: stärkt konkurrenskraft i fiskenäringen, regional utveckling och sysselsättning i Göteborgsregionen. Stödet avhjälper dessutom ett strukturellt marknadsmisslyckande (bristen på lämplig infrastruktur för stora fiskefartyg).

2.3.5 En framtida statsstödsanmälan bör därför innehålla:

- *tydlig och, där möjligt, kvantifierad redogörelse för stödets positiva effekter (koppling till målen i EU:s fiskeripolitik, regional utveckling och sysselsättning), samt*
- *en konkurrensanalys av de relevanta marknaderna, inklusive Fiskebäcks hamns marknadsställning i förhållande till konkurrenter i regionen (i Sverige och Danmark, särskilt Skagen), för att visa att eventuella negativa effekter är begränsade och proportionerliga.*

2.4 Slutsats

2.4.1 Vi bedömer att det finns förutsättningar för att stadens finansiering av ett utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn godkänns av Kommissionen, om anmälan vilar på ett väl underbyggt underlag.

2.4.2 De positiva effekterna kan göras gällande på unionsrättslig grund. Eventuella negativa effekter är nödvändigtvis inte är så pass omfattande att de överväger de positiva effekterna.

(...)"

Yttrande S, MP, V

Exploateringsnämnden

26-03-23

Ärende 20

Yttrande angående svar på kommunstyrelsens återremiss angående hemställan om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn.

Förvaltningens svar på kommunstyrelsens återremiss har omhändertagits på ett bra och utförligt sätt. Den nya informationen om kostnader, gällande lagstiftning och miljöpåverkan kommer ge kommunstyrelsen och kommunfullmäktige bättre underlag när de ska fatta beslut om det fortsatta arbetet.

Från vår sida vill vi även förtydliga att muddring och kajutbyggnad av Fiskebäcks hamn påverkar stadens investeringar, samt nämndens driftsbudget, i ett läge där det kommer att behöva ske prioriteringar mellan en rad angelägna projekt framöver. Detta behöver också beaktas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i kommande beslut.

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2024-05-30
Reviderat 2026-01-23
Ärendenummer EXF-2023-00292
EXN 2026-02-23

Handläggare
Per-Magnus Bäckman
Telefon: 0769-77 76 75
E-post: per-magnus.backman@exploatering.goteborg.se

Svar på kommunstyrelsens återremiss angående hemställan om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden

1. Exploateringsnämnden förklarar uppdragen från kommunstyrelsens återremiss (KS 2024-10-23 § 857) för fullgjorda.

2. Exploateringsnämnden hemställer om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn.

Sammanfattning

Projektet muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn har initierats av kommunfullmäktige med anledning av behovet av en ny hamn för de största fiskebåtarna med hemmahamn i Fiskebäck. Hamnar, transporter och lagringsmöjligheter är grundläggande förutsättningar för landningar och livsmedelsproduktion. Fiskebåtarna angör Skagen idag på grund av att det inte finns någon hamnplats för dem i Göteborg, då dessa fartyg har ett djupgående som gör att de inte kan komma in i den nuvarande hamnen.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-25 § 20 att lämna över ärendet till dåvarande fastighetsnämnden med uppdrag att ta fram förslag på finansieringslösning gällande farledsfördjupning samt byggande av kajer i Fiskebäcks hamn och att ansöka om planbesked. Fastighetsnämnden beslutade 2020-02-03 § 27 att godkänna förslag till samfinansiering, där avsiktsförklaring samt avtal gällande fördelning av utredningskostnader tecknades med Fiskebäcks Utvecklings AB (FUAB).

Exploateringsnämnden tillstyrkte 2024-06-17 § 156 ett fortsatt projektarbete fram till genomförandebeslut samt föreslog kommunfullmäktige att besluta om en fortsatt planeringsinriktning med utökad projektram om maximalt 360 miljoner kronor (prisnivå 2023). Kommunstyrelsen beslutade 2024-10-23 att återremittera ärendet till exploateringsnämnden med fem olika uppdrag att svara på för exploateringsförvaltningen. Förvaltningen besvarar dessa uppdrag i detta tjänsteutlåtande med tillhörande bilagor.

1. Statsstöd
Förvaltningen bedömer att finansieringsupplägget är att se som ett statsstöd. Ett sådant stöd är som huvudregel otillåtet men EU-kommissionen kan efter anmälan godkänna ett sådant stöd om villkoren för det uppfylls. Enligt den utredning som förvaltningen låtit ta fram föreligger dock en betydande risk att EU-kommissionen finner att stödet inte uppfyller villkoren för undantag.

2. Samhällsekonomisk analys av projektets nytta
Förvaltningens samhällsekonomiska och kommunalekonomiska analys visar att projektet inte är monetärt ekonomiskt lönsamt, men det kan finnas andra kvalitativa värden som behöver adderas till bedömningen.

3. De ekonomiska riskerna för staden
Förvaltningen bedömer att det finns risker kring planeringsprocesserna för detaljplan, tillstånd för vattenverksamhet och EU-anmälan samt kring kostnaderna för hantering av förorenade massor. Förvaltningen bedömer även att det finns risker kring den föreslagna samfinansieringen med FUAB.

4. Hur investeringen skapar fler arbetstillfällen i Göteborg
Några avtalsmässiga garantier för hur många arbetstillfällen som skapas med den utbyggda hamnen är svåra att ge, men när den nya hamnanläggningen är fullt utbyggd bedöms området ha omkring 100 anställda och därtill 30–40 personbesök per dag.

5. Förhållande till gällande översiktsplan och stadens miljö- och klimatprogram
Projektet är i linje med riksintresseanspråket för yrkesfiske, men strider mot ställningstaganden om ”Ekologiskt särskilt känsliga områden” och ”Värdefulla havs- och vattenområden” i gällande översiktsplan. Anläggande av en ny fiskehamn kommer att innebära en negativ klimatpåverkan under anläggandet.

Ursprunglig budget för projektet var 103 miljoner kronor (prisnivå 2020), varav 4,5 miljoner kronor var driftsmedel och med en tilltänkt intäkt, i form av tomträttsavgäld, på cirka 4 miljoner kronor per år, totalt 120 miljoner kronor, baserat på bokfört värde för stadens kostnader. Efter att sedimentprovtagningar genomförts hösten 2023 har det visat sig vara mer förorenade massor att hantera än i de tidiga kalkylerna. Under våren 2025 har dessutom ett beslut från Mark- och miljödomstolen vunnit laga kraft om nya skärpta begränsningsnivåer för Göteborgs hamn, varför förvaltningen måste räkna på samma begränsningsnivåer för förorenade massor. Det innebär att ny prognos för stadens kostnader är 750 miljoner kronor (prisnivå 2025), varav 600 miljoner kronor inklusive riskpåslaget är driftsmedel, med en ny tilltänkt tomträttsavgäld för FUAB på 30 miljoner kronor per år, totalt 900 miljoner kronor, vilken FUAB accepterat. Det innebär att staden även får ökade intäkter i motsvarande grad, vilket leder till att projektet fortsatt har samma ekonomiska förhållande som innan fördyrningen

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ursprunglig uppskattad kostnad för projektet var totalt 103 miljoner kronor (prisnivå 2020) för staden, varav 70 miljoner kronor för muddringen. Finansieringen kategoriseras som investeringsmedel med 98,5 miljoner kronor och driftsmedel med 4,5 miljoner kronor (förorenade massor).

Efter att sedimentprovtagningar genomförts under hösten 2023 har det visat sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än uppskattat i tidigare kalkyler. I den senaste kostnadskalkylen har förvaltningen även tagit hänsyn till nödvändiga släntlutningar samt krav på farledsbredd för dimensionerande fartyg. Göteborgs hamn har under våren 2025 fått laga kraft vunnet beslut från Mark- och miljödomstolen om nya skärpta begränsningsnivåer för förorenade massor, varför förvaltningen måste räkna på samma begränsningsnivåer. Förvaltningen har därefter genomfört en optimering av bredd samt djup på tilltänkt farled och hamnbassäng för att hålla ner kostnaderna.

Summerat innebär nämnda förändringar att den prognostiserade kostnaden för projektet ökar från 103 miljoner kronor (prisnivå 2020) till 750 miljoner kronor (prisnivå 2025), varav muddringen ökar från 80 miljoner till 715 miljoner kronor inklusive riskpåslag. Av 715 miljoner kronor kommer 115 miljoner kronor kategoriseras som investeringsmedel och resterande 600 miljoner kronor kategoriseras som driftsmedel, vilket kommer att belasta exploateringsförvaltningens driftanslag det år som kostnaden faller ut. Den absoluta merparten av den beräknade driftkostnaden är relaterad till hantering av förorenade massor. Den prognosticerade projektkostnaden är inte inkluderad i nuvarande budgetnominering. Förvaltningen avser arbeta in dessa kostnader i kommande nomineringar vid beslut om fortsatt projektarbete.

Ett tomträttsavtal ska upprättas mellan parterna efter att den nya detaljplanen vunnit laga kraft och en ny hamnfastighet bildats hos Lantmäteriet. Fastighetsnämnden beslutade även att förvaltningen ska teckna ett tomträttsavtal med FUAB med en första upplåtelsetid om 50 år och en första avgäldsperiod om 30 år. Tomträttsavgälden ska utgöra fyra procent av det högsta värdet av antingen marknadsvärdet eller det bokförda värdet på den nya hamnfastigheten. Samtliga av stadens kostnader för genomförandet av projektet kommer att bokföras på den nya hamnfastigheten. För de första 30 åren beräknas den totala intäkten till 900 miljoner kronor. Intäkterna år 31–50 är oklart i dagsläget. Ny värdering av tomträtten görs inför kommande avgäldsperioder i enlighet med praxis.

Bedömning ur ekologisk dimension

En strategisk miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (MKB) har påbörjats som underlag för detaljplanearbetet. Det finns en del osäkerheter i bedömningar som gjorts i tidigare undersökningar, varför fortsatt utredning kommer att ske i kommande processer.

Förvaltningens nuvarande förslag medför betydande risker för negativ påverkan på ekologiska värden. En negativ påverkan på vissa ekologiska värden medför även en negativ påverkan i såväl den ekonomiska som sociala dimensionen. Olika habitat kan tilldelas olika monetära värden, vilka ofta stiger med åldern. Habitaten är dyra och svåra att kompensera för om de går förlorade. Flera marina ekosystemtjänster är även starkt kopplade till sociala värden. Exempelvis är fungerande ekosystem en grundpelare för fiskerinäringen, särskilt på lokal nivå.

Flera skyddsvärda livsmiljöer, såsom ålgräsängar, grunda mjukbottnar och biogena rev, riskerar att påverkas negativt eller förloras helt till följd av projektet. Muddring, ökad sjötrafik, undervattensbuller, förändrade strömningsförhållanden och spridning av sediment kan försämra livsvillkoren för fisk, bottendjur, musslor och vegetation. De negativa konsekvenserna begränsas inte till de direkt påverkade områdena, utan omfattar

även indirekta och kumulativa effekter, exempelvis sedimentspridning, minskad spridning av ålgräs och påverkan på angränsande ekosystem.

Vattenområdet där muddringen föreslås är utpekat som ett ekologiskt särskilt känsligt område (ESKO) enligt Miljöbalken. ESKO är områden som har ekologiska funktioner som är särskilt känsliga för störningar och ingrepp. Dessa ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Området är även en del av Asperöfjorden, vilket är utpekat som ett värdelandskap. Ett värdelandskap är områden som ur ett större perspektiv bedöms ha särskilda värden för biologisk mångfald. Förvaltningens nuvarande förslag är inte i enlighet med Göteborgs Stads översiktsplan, vad gäller exempelvis avsnitten ”ekologiskt särskilt känsliga områden”, ”värdefulla havs- och vattenområden” och ”värdefulla natur- och friluftsområden”.

De underlag och inventeringar som hittills tagits fram av förvaltningen är övergripande till sin karaktär och präglas av en hög grad av osäkerhet vad gäller konsekvensbeskrivning och bedömning av påverkan på naturmiljön. Osäkerhet i påverkansbedömning beror bland annat på avsaknad av förslag på skadelindrande åtgärder. Utan förslag på skadelindrande åtgärder är det svårt att dra slutsatser om påverkan på naturmiljön, vilket i sig utgör en risk. Kunskapsunderlaget pekar dock på att negativa konsekvenser kan väntas, och i de fall där dessa väntas vara små eller obetydliga så handlar det oftast inte om att åtgärden inte är skadlig, utan om att området redan är kraftigt påverkat.

Sammanfattningsvis innebär projektet och dess brist på skadelindrande åtgärder en risk för habitatförluster, försämrade livsvillkor för flera arter, spridning av förorenade sediment, störningar av naturliga ekologiska processer samt minskning av viktiga ekosystemtjänster, både på kort och lång sikt.

I det fortsatta arbetet behöver skadelindrande åtgärder preciseras.

Bedömning ur social dimension

Förslaget att ianspråkta Dansholmen för utveckling av hamnverksamhet påverkar de sociala värdena mycket negativt med anledning av att Dansholmen ianspråktas, vilket är Sjöbackas främsta möte med vattnet och att det delvis spärras av för allmänheten. Både den fysiska avgränsningen i form av en industriell barriär mellan land och hav, ianspråktagande av naturmark samt påverkan genom utsläpp, buller och trafikala barriärer kommer att ha negativa konsekvenser för den sociala dimensionen.

Sjöbackas struktur och disposition som park påverkas mycket negativt av att Dansholmen delvis tas i anspråk, och på så viss hindrar allmänhetens tillgång till området. Det är inte positivt för en rekreativ park med funktioner som vila, utblick och naturupplevelser att angränsa direkt till, eller till och med avgränsas av ett industriellt hamnområde.

Ianspråktagandet av Dansholmen försvårar således utvecklingen av de rekreativa värdena i parken Sjöbacka, framför allt möjligheterna att utveckla och förstärka dess profil som havsnära stadspark och de rekreativa och ekologiska värden som hör till denna profil, vilket är en målsättning i stadens översiktsplan.

Kommande planförslag kommer att ge upphov till kompensationsåtgärder för en rad olika ekosystemtjänster som bedöms påverkas negativt. Ekosystemtjänsten *Estetik, landskap* (påverkan på landskapsbild, utsikt och siktlinjer) har inte bedömts möjlig att kompensera.

Projektet bidrar till ekonomisk utveckling i området genom att det genererar tillkommande verksamhet, vilket bidrar till mer aktivitet i området. Den ökade aktiviteten kommer att påverka de befintliga verksamheterna på ett positivt sätt. Även bidraget av nya arbetstillfällen och att dessa ligger nära bostäder är positivt. Inom ramen för projektet kommer förvaltningen även åtgärda del av Fiskebäcksvägen, vilket bland annat ger möjlighet att förbättra standarden på passagen (gång och cykel) från cirkulation in till detaljplaneområdet.

Bilagor som ingår i beslutsunderlaget

1. Protokollsutdrag kommunfullmäktige 2018-10-25 § 20
2. Kommunfullmäktige handling 2018 nr 180
3. Protokollsutdrag fastighetsnämnden 2020-02-03 § 27
4. Fastighetsnämnden handling 2020 diarienummer 6463/19
5. PM - Kunskapsunderlag lokalisering av utökad fiskehamn i Fiskebäck, Västra Göteborg
6. Protokollsutdrag exploateringsnämnden 2024-06-17 § 156
7. Protokollsutdrag kommunstyrelsen 2024-10-23 § 857
8. Återremissyrkande i kommunstyrelsen från S, V och MP 2024-10-18
9. PM Klimatkalkyl kaj & muddring - Fiskebäcks Hamn 2026-01-13
10. Rapport samhällsekonomisk analys – Fiskebäcks Hamn 2026-01-13
11. Rättsutredning – Fiskebäcks Hamn 2024-02-22
12. Statsstödsrättslig bedömning 2025-10-03

Protokollsutdrag skickas till

Kommunfullmäktige

Beskrivning av ärendet

Tjänsteutlåtandet besvarar uppdragen från kommunstyrelsens återremiss 2024-10-23. Projektets bedömda totalkostnad har ökat från 103 miljoner kronor (prisnivå 2020) till 750 miljoner kronor (prisnivå 2025). Därmed hemställer exploateringsnämnden om kommunfullmäktiges beslut om fortsatt planeringsinriktning för muddring och kajutbyggnad i Fiskebäcks hamn.

Bakgrund

Fiskebäcks hamn är hemmahamn för ett antal större fiskefartyg. Berörda fartyg har ett djupgående som gör att de inte kan komma in i Fiskebäcks hamn idag. Aktuellt farledsdjup är cirka 5 meter och det krävs att hamnbassäng samt farled muddras ner till cirka 9 meters djup. Under en period låg fiskefartygen i Frihamnen när de låg till kaj i Göteborg. Avtalet i Frihamnen sades för en tid sedan upp, eftersom området är aktuellt för ny stadsutveckling. Fiskebåtarna har därefter gått till Skagen i Danmark för att få plats vid kaj.

Fiskebäcks hamn är idag 1 av de 18 utpekade fiskehamnarna i Västra Götaland för yrkesfiske och omfattas av riksintresse. Hamnen är även särskilt utpekad som riksintresse för yrkesfiske enligt Göteborgs översiktsplan.

En lokaliseringsutredning har sammanställts, baserad på handlingar från utredningsskedet av den planerade hamnen, se bilaga 5. Slutsatsen är att fiskebåtarna behöver en ny hamnplats i Fiskebäck med tillräckligt farledsdjup för att ta sig dit.

Beslut

Kommunfullmäktige beslutade 2018-10-25 § 20 dnr 0861/16, efter förslag från kommunstyrelsen, att ge följande uppdrag till fastighetsnämnden.

- Fastighetsnämnden får i uppdrag att ta fram förslag till samfinansieringslösning gällande farledsfördjupning och utbyggnad av kajer i Fiskebäcks hamn.
- Fastighetsnämnden, i egenskap av markägare, får i uppdrag att påbörja arbetet med ny detaljplan för området.

Fastighetsnämnden godkände samfinansieringslösning 2020-02-03 § 27, dnr 6463/19, efter förslag från dåvarande fastighetskontoret.

Exploateringsnämnden tillstyrkte 2024-06-17 § 156 ett fortsatt projektarbete fram till genomförandebeslut samt föreslog kommunfullmäktige att besluta om en fortsatt planeringsinriktning med utökad projektram om maximalt 360 miljoner kronor (prisnivå 2023).

Kommunstyrelsen beslutade 2024-10-23, punkt 13, i enlighet med återremissyrkande. Återremissyrkandet innehöll fem olika uppdrag att svara på för exploateringsförvaltningen. De fem uppdragen var att:

- utreda frågan om otillåtet statsstöd,
- ta fram en samhällsekonomisk analys av projektets nytta,
- ta fram en redogörelse för de ekonomiska riskerna för staden om FUAB skulle få problem att betala avgälden under de första 30 åren,
- ta fram en redogörelse för vilka garantier som har givits och som finns för att investeringen kommer skapa fler arbetstillfällen i Göteborg,

- ta fram en tydligare beskrivning av hur projektet och den planerade verksamheten förhåller sig till gällande översiktsplan, stadens miljö- och klimatprogram inklusive en redogörelse för projektets klimatpåverkan.

Efter att ärendet beslutats i kommunstyrelsen har även en av projektets risker fallit ut med skärpa begränsningsnivåer för förorenade massor. Förvaltningen har därefter uppdaterat kostnader samt intäkter.

Processer

Mellan år 2018–2021 togs ett flertal utredningar fram för att avgöra projektets genomförbarhet. År 2022 beslutade dåvarande byggnadsnämnden att påbörja detaljplanearbetet. I detaljplaneprocessen är samtliga utredningar samt arbetshandlingar klara för att gå ut på samråd. Arbetet med detaljplanen är pausad i avvaktan på beslut om fortsatt projektarbete. En separat process har inletts gällande ansökan om vattentillstånd. I den tillståndsprocessen är de flesta utredningarna klara och under 2026 är tanken att gå ut på ett första samråd, även denna process är pausad. De här processerna kommer sedan pågå parallellt.

En tredje process gällande godkännande av det tänkta statsstödet genom anmälan till EU-kommissionen är tänkt att påbörjas under 2026 och ska sedan löpa parallellt med ovan nämnda processer.

Översiktsplan

Fiskebäcks hamn omfattas idag av riksintresse för yrkesfiske. Översiktsplanen bekräftar att riksintresset är tillgodosett genom att Fiskebäcks hamn är utpekat och även planlagt för hamn/verksamheter. Därmed är tilltänkt planförslag i linje med riksintresseanspråket.

Det tilltänkta planförslaget strider däremot mot ett par ställningstaganden i gällande översiktsplan, bland annat gällande ”Ekologiskt särskilt känsliga områden” och ”Värdefulla havs- och vattenområden”, vilka är utpekade inom området. Planförslaget kommer att ge upphov till kompensationsåtgärder för en rad olika ekosystemtjänster som bedöms påverkas negativt. Ekosystemtjänsten *Estetik, landskap* (påverkan på landskapsbild, utsikt och siktlinjer) har inte bedömts möjlig att kompensera.

I användningskartan är markmiljöerna inom planområdet utpekade som ”Värdefulla natur och friluftsområden”, ”Stads- och stadsdelsparker” samt ”Mindre hamn”. Inom användningsområdet *Mindre hamn* anges att utbyggnad kan vara möjlig i anslutning till befintlig hamn och att befintliga småbåtshamnar ska värnas. Tilltänkt detaljplan syftar till att möjliggöra hamnverksamhet för större fiskefartyg av mer storskalig och industriell karaktär, vilket kan innebära en negativ påverkan på befintlig småbåtshamn.

Planområdet omfattar även Dansholmen som är en del av den befintliga stadsdelsparken Sjöbacka och parkens främsta möte med vattnet. Sjöbacka har tillsammans med intilliggande naturområdet Högen, potential till att utvecklas till en stadspark med stora rekreativa värden. Det tilltänkta planförslaget innebär således ett avsteg från översiktsplanen då man tar i anspråk delar av park som är utpekad som befintlig stadsdelspark, vilken ska utvecklas till stadspark.

Göteborgs stads miljö- och klimatprogram samt miljökalkyl

En av Göteborgs styrande dokument är Miljö- och klimatprogrammet för 2021–2030. Programmet beskriver åtgärder för att minska stadens klimatpåverkan. Det finns

övergripande mål för hela staden och mål som bara gäller stadens egen verksamhet. Programmet anger startvärde och målvärde. Göteborgs klimatavtryck ska vara nära noll 2030 och klimatpåverkan från transporter ska minska. Ett annat mål är att öka biologisk mångfald och att andelen ytvattenförekomster som har god ekologisk status ska öka. Dessutom ska staden driva på utvecklingen av ett hållbart byggande av anläggningar. Stadens mål för hållbara transporter berör huvudsakligen vägfordon, kollektivtrafik, cykel och gångtrafik. Utsläpp av växthusgaser ska minska med 90% till år 2030 jämfört med 2010. Marina transporter berörs inte av stadens klimatmål och fartyg är sällan anpassade till fossilfria bränslen.

Anläggande av en ny fiskehamn kommer att innebära en negativ klimatpåverkan under anläggandet. Anläggningen kan även påverka andra miljömål som tex ljudmiljö, luftmiljön, möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormer för vatten och påverka den biologiska mångfalden negativt. För att få ytterligare information om hur projektet påverkar stadens miljö- och klimatmål bör driften av anläggningens miljöpåverkan utredas vidare.

Förvaltningen har upprättat en klimatkalkyl enligt Trafikverkets modell, se bilaga 9. Modellen används för att beräkna koldioxidutsläppen för de olika arbetsmomenten i projektet. Som underlag till klimatkalkylen användes indata från *Gemensamma Miljökrav för entreprenader 2024* samt indata enligt dagens branschstandard. Kalkylen omfattar dels stadens del av projektet, dels Fiskebäcks Utveckling AB (FUAB). Resultatet av kalkylen får anses normala för den här storleken av projekt och utgör en bra grund att arbeta vidare med i planeringen av genomförandet. Staden har ingen rådighet över produktionsmetoder eller materialval som FUAB gör.

Både staden och FUAB behöver ansöka om tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken. För ansökan behövs en miljökonsekvensbedömning som kommer att ge en bedömning av projektets miljöpåverkan.

Projektinnehåll

Projektet innefattar muddringsarbete och utbyggnad av nya kajanläggningar. För det krävs tillstånd för vattenverksamhet och framtagande av ny detaljplan. Förvaltningen kommer även att behöva anmäla statsstödet till EU-kommissionen för eventuellt godkännande. Därmed innefattar projektet både detaljplane- och tillståndsprocesser.

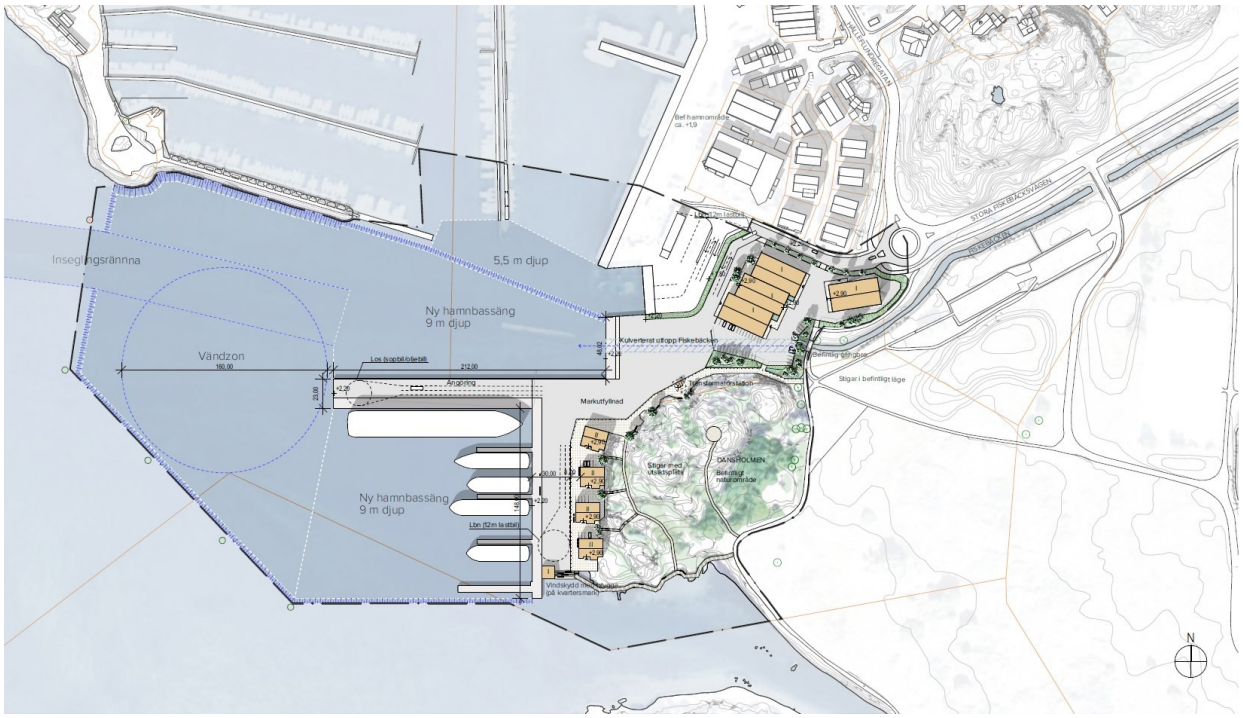


Bild 1. Planerat detaljplaneområde, vilket omfattar hamnområdet och kajerna. OBS; tidig illustration

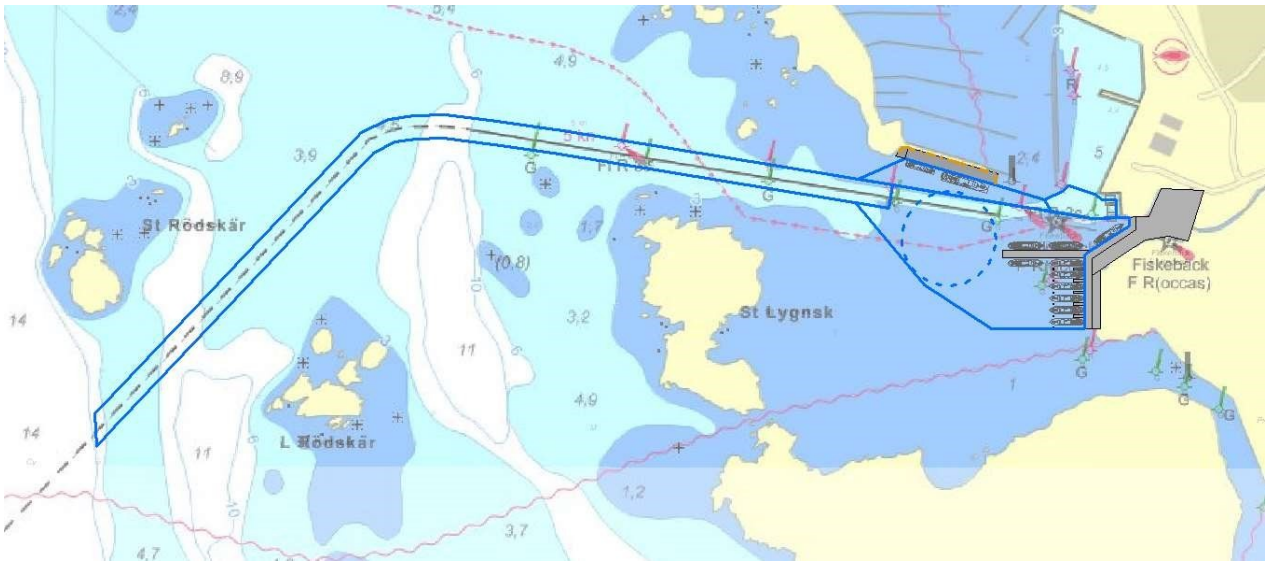


Bild 2. Befintlig inseglingsränna till Fiskebäcks Hamn med nuvarande bredd och djup. Troligaste scenariot är att det är denna sträckning som kommer breddas, fördjupas och anpassas genom muddringen.

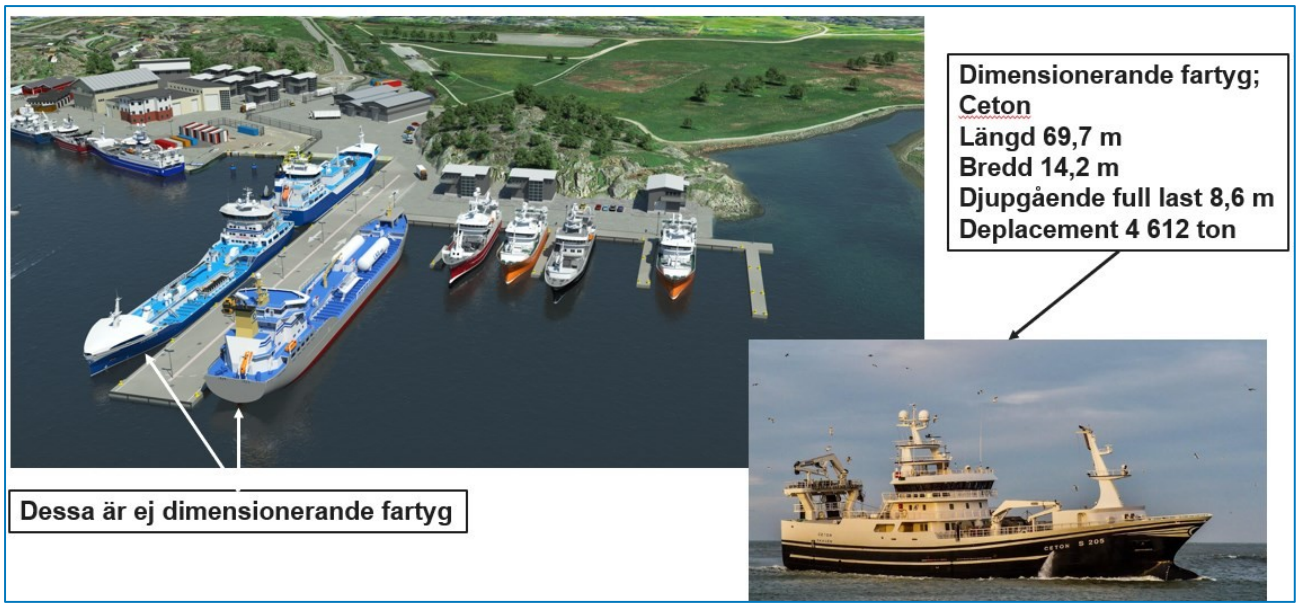


Bild 3. Visualiseringsbild framtagen av FUAB för nya hamndelen.

Tidplan

Detaljplan	2022-2028
Tillståndsprocess vattenverksamhet	2023-2028
Anmälan till EU-kommissionen	2026-2028
Projektering och upphandling	2028-2029
Muddring och kajbyggnation	2029-2030

Ekonomi

Fastighetsnämnden beslutade 2020-02-03 § 27, dnr 6463/19 att godkänna kontorets förslag till samfinansiering. Förslaget grundade sig på att staden och Fiskebäcks Utvecklings AB (FUAB) delar lika på samtliga kostnader för ny detaljplan samt tillstånd för vattenverksamhet. FUAB ägs gemensamt av ett antal fiskare och arrenderar idag del av befintlig hamn i Fiskebäck av staden.

Vid genomförandet bekostar staden muddringen av farled samt hamnbassäng och FUAB bekostar byggandet av kajer. Fördelningen uppskattades till 103 miljoner kronor för vardera part.

Ursprunglig uppskattad kostnad för stadens del av projektet, var 103 miljoner kronor, vilket inkluderar utrednings-, projekterings- samt genomförandekostnader. Siffrorna grundade sig på en kostnadsutredning från stadsledningskontoret.

Efter ytterligare sedimentprovtagningar hösten 2023, har det visat sig vara betydligt mer förorenade massor på havsbotten än uppskattat i tidigare kalkyler. Ursprungskalkylen räknar med 3 000 kubikmeter förorenade massor. Under våren 2025 har Göteborgs hamn fått laga kraft vunnet beslut från Mark- och miljödomstolen om nya skärpta begränsningsnivåer gällande förorenade massor, varför förvaltningen måste räkna med samma begränsningsnivåer. Förvaltningen har därefter genomfört en optimering av bredd samt djup på tilltänkt farled och hamnbassäng för att hålla ner kostnaderna. Efter

optimeringen är den totala muddringsvolymen cirka 530 000 kubikmeter, varav 275 000 är rena massor, 18 000 är bergmassor och 237 000 är förorenade massor.

Ovanstående förändringar innebär att bedömd kostnad för muddringen ökar från 70 miljoner kronor till 622 miljoner kronor. Med bibehållet procentuella riskpåslag samt övriga kostnadsökningar (inklusive anmälan till EU-kommissionen) ser den uppdaterade prognosen ut enligt nedan:

	Ny prognos (SEK)	**Ursprunglig budget (SEK)**
Muddring (rena massor+berg)	100 000 000	65 500 000
Muddring, förorenat	522 000 000	4 500 000
Ledningsomläggning	10 000 000	10 000 000
Projektering	8 000 000	7 000 000
Detaljplan/vattenprocess/EU	9 000 000	2 650 000
Projektledning	3 000 000	1 350 000
Risk	98 000 000 (15%)	12 000 000 (15%)
Totalt	**750 000 000**	**103 000 000**

Under utredningsarbetet till detaljplanen har det framkommit att infartsvägen, från rondellen in till området, kommer att behöva höjas på grund av högvatten- och skyfallsproblematik. Inom ramen för projektet kommer förvaltningen även att stå för vissa kompensationsåtgärder eftersom landskapsbilden vid Dansholmen ändras.

Ett tomträttsavtal kommer att upprättas mellan parterna efter att den nya detaljplanen vunnit laga kraft och en ny hamnfastighet bildats hos Lantmäteriet. Fastighetsnämnden beslutade att förvaltningen ska teckna ett tomträttsavtal med FUAB med en första upplåtelsetid om 50 år och med en första avgäldsperiod på 30 år. Tomträttsavgälden ska utgöra fyra procent av det högsta värdet av antingen marknadsvärdet eller det bokförda värdet på den nya hamnfastigheten. Stadens genomförandekostnader kommer att bokföras på den nya hamnfastigheten. Det innebär att det bokförda värdet vida kommer överstiga marknadsvärdet på den nya hamnfastigheten.

	Intäkter tomträttsavgäld
Tomträttsavgäld per år	30 000 000 kr
Totalt år 1-30	**900 000 000 kr**

Intäkter år 31-50 är oklart i dagsläget. Ny värdering av tomträtten görs inför kommande avgäldsperioder i enlighet med praxis. Tomträttsavgälden kommer därefter att baseras på marknadsvärdet på fastigheten.

Förvaltningen har hittills upparbetat cirka 6 miljoner kronor för de tidiga faserna, vilket är planprocess, tillståndsprocess för vattenverksamhet samt egen projektledning. Förvaltningens fortsatta kostnader fram till eventuellt genomförandebeslut, inklusive anmälan till EU-kommissionen, prognosticeras till cirka 5 miljoner kronor.

Ekonomisk analys

En samhälls- samt kommunalekonomisk analys har genomförts av upphandlad konsultfirma. Rapporten biläggs som bilaga 10.

De totala kostnaderna för stadens del av projektet uppskattas till cirka 750 miljoner kronor och för FUABs del av projektet uppskattas kostnaden till mellan 190 och 240

miljoner kronor för kajer och hamnanläggning. Nyttorna inkluderar det ekonomiska värdet av den netto tillkommande verksamheten, vilket innebär den del av verksamheten som bedöms tillföra ett realt värde på den svenska ekonomin med hänsyn till omflyttnings-/undanträngningseffekter. Kalkylperioden är satt till 100 år med tanke på hamnanläggningens livslängd. Kostnad för underhållsmuddring har lagts in vart tionde år.

Det finns även kvalitativa perspektiv som inte kvantifierats, så som hamnens betydelse som verksamhetskluster för fisket, för Göteborg som fiskestad, riksintresse för yrkesfiske samt beredskapsfrågor med mera. Dessa aspekter kan ha betydande positiva värden som inte återspeglas i den kvantitativa analysen. Analysen pekar på ett antal faktorer att arbeta vidare med inför projektgenomförande samt driftskede. Se även utvecklad text under rubriken *Möjligheter.*

Samhällsekonomisk analys
I den samhällsekonomiska analysen räknar man in samtliga kostnader och intäkter av projektet. Resultaten av analysen visar att projektet inte är monetärt samhällsekonomiskt lönsamt jämfört med nollalternativet med ett negativt nettonuvärde på drygt 7 miljoner kronor per år över hela kalkylperioden. Resultatet kan variera beroende på vilken diskonteringsränta som används samt utfallet av muddringskostnaderna. Till detta värde skall de kvalitativa värdena adderas.

Kommunalekonomisk analys
I den kommunalekonomiska analysen ser man enbart till stadens kostnader och intäkter av projektet. Resultatet visar att projektet inte är monetärt ekonomiskt lönsamt med ett negativt nettonuvärde på drygt 2 miljoner kronor per år över hela kalkylperioden. Till detta värde ska de kvalitativa värdena adderas.

I det här projektet används den kommunalekonomiska analysen för att för att påvisa att åtgärderna inte strider mot kommunallagen genom att de ekonomiska åtagandena, inklusive de kvalitativa värdena, motsvarar den förväntade nyttan för staden och dess medlemmar.

Garantier arbetstillfällen
Några avtalsmässiga garantier för hur många arbetstillfällen som skapas med den utbyggda hamnen är svåra att ge. Däremot så kommer FUAB som framtida verksamhetsutövare att ansvara för de kostnader som uppstår av sin egen investering i kajer och hamnanläggning samt för den tomträttsavgäld de ska betala till staden. För att täcka dessa kostnader måste verksamheten i Fiskebäck utökas och nya arbetstillfällen skapas. Dessa arbetstillfällen skapas både hos FUAB och i verksamheterna runt omkring. Den blivande verksamheten består av både kontor och industri. När den nya hamnanläggningen är fullt utbyggd bedöms området i mobilitetsutredningen för detaljplanearbetet ha omkring 100 anställda och därtill 30–40 besökare per dag.

Laglighetsfrågor
Frågor har uppkommit om stadens delaktighet i projektet och fördelningen av kostnaderna för dess genomförande är förenlig med kommunallagen samt EU-rättens statsstödsregler.

Kommunallagen
En åtgärd som staden vidtar ska ligga inom den så kallade kommunala kompetensen.

Enligt praxis följer att det allmänna kravet på att en viss åtgärd eller verksamhet ska ligga i kommunmedlemmarnas intresse även ska rymma ett krav på proportionalitet. För att de aktuella åtgärderna ska ligga inom den kommunala kompetensen krävs att åtgärderna anses proportionerliga, det vill säga att de ekonomiska åtagandena motsvarar den förväntade nyttan för staden och dess medlemmar. Det innebär att den kommunalekonomiska analysen över åtgärden, inklusive både de monetära och kvalitativa värdena, bör vara positiv.

Den genomförda kommunalekonomiska analysen visar för närvarande på ett monetärt negativt nettonuvärde på drygt 2 miljoner kronor per år över hela kalkylperioden. I det här tidiga skedet av projektet finns det fortfarande stora osäkerheter i analysen, det vill säga ett antal olika möjligheter och risker kan fortfarande påverka resultatet. Det finns även kvalitativa perspektiv som inte har kvantifierats, så som hamnens betydelse som verksamhetskluster för fisket, för Göteborgs profil som fiskestad, det säkerhetspolitiska läget samt självförsörjningsgrad inom livsmedelsproduktion etcetera. Dessa aspekter har positiva värden som inte återspeglas i den kvantitativa analysen. Det är dock oklart hur man ska värdera de kvalitativa perspektiven och detta kommer förvaltningen arbeta med i den fortsatta processen fram till ett genomförandebeslut.

Statsstödsfrågan

När det gäller EU-rättens statsstödsregler görs bedömningen att finansieringsupplägget är att se som ett otillåtet stöd och därför kräver ett godkännande av EU-kommissionen innan åtgärder vidtas. Förvaltningen avser att hantera en anmälan till EU-kommissionen inom ramen för projektet.

En rättsutredning gällande stadstödsfrågan har tagits fram av en upphandlad juristfirma, vilka har utrett stadsstödsfrågan åt förvaltningen, se bilaga 11, och som sammanfattas nedan.

Syftet med statsstödsreglerna är att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner beviljade av offentliga myndigheter som skadar konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Reglerna finns i artikel 107–109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

För att det ska vara fråga om ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget krävs att stödet:

- Ges av medlemsstat eller med hjälp av offentliga medel
- Gynnar vissa företag eller viss produktion, och
- Snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna

För att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd krävs enligt det första kriteriet att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av offentliga medel. Med medlemsstat avses inte bara staten utan även regionala och lokala organ som till exempel kommuner. För att det första kriteriet ska vara uppfyllt krävs också att stödet innebär en överföring av statliga medel. Med överföring avses inte bara direkta överföringar av offentliga medel utan även exempelvis avstående från krav, direkta bidrag, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor etcetera. Enligt den utredning som förvaltningen låtit göra anses

kriteriet i det aktuella fallet uppfyllt eftersom utvecklingen av Fiskebäcks hamn delvis kommer att finansieras med kommunala medel.

Vidare krävs det, för att det andra kriteriet ska vara uppfyllt, att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd att stödet gynnar vissa företag eller viss produktion. I detta krav ligger dels att åtgärden innebär en ekonomisk fördel för mottagaren, dels att åtgärden ska vara selektiv. Upplägget som staden planerar innebär att staden investerar i muddring av hamn och farled samt att staden ska stå för hälften av utredningskostnaderna. Enligt den utredning förvaltningen låtit ta fram innebär dessa åtgärder ett indirekt selektivt gynnande av FUAB. Det har betydelse att hamnen inte är en allmän hamn där alla fartyg har rätt att anlöpa och nyttja dess resurser. Det är nästan uteslutande FUAB som har nytta av farledsfördjupningen, fördjupningen i hamnbassängen och utredningskostnaderna som staden ska stå för, vilket ger FUAB en ekonomisk fördel.

För att en åtgärd ska utgöra ett otillåtet stöd krävs slutligen, enligt det tredje kriteriet, att åtgärden dels snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, dels påverkar samhandeln mellan medlemsländerna. Med hänsyn till att stadens investeringar inte ska återbetalas slipper FUAB kostnader som bolaget hade haft om bolaget självt hade vidtagit åtgärderna, vilket gör att åtgärden uppfyller kravet på att snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. Då fiskefartygen i dagsläget lägger till i Danmark, men efter utvecklingen av Fiskebäcks hamn kommer att lägga till i Fiskebäck får åtgärderna gränsöverskridande effekter, vilket innebär att även det sista kriteriet är uppfyllt.

Sammanfattningsvis uppfyller åtgärderna/investeringarna som staden ska genomföra, enligt förvaltningens utredning, kriterierna för att utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Av artikel 108.3 i EUF-fördraget framgår att om det offentliga vill lämna statsstöd måste planerna på sådant stöd anmälas i förväg till EU-kommissionen, som får ta ställning till om stödet är förenligt med den inre marknaden eller inte. Det offentliga får inte genomföra stödåtgärden förrän EU-kommissionen har uttalat sig om stödets förenlighet med den inre marknaden. Det råder ett så kallat genomförandeförbud. Om stöd lämnas i strid med genomförandeförbudet är det olagligt och kan komma att återkrävas även om det innebär att stödmottagaren, som i det här fallet är FUAB, går i konkurs.

Det finns undantagsregler som kommissionen har beslutat om som gör att statsstöd som omfattas av undantagsreglerna inte måste anmälas till kommissionen. Den utredning förvaltningen låtit göra visar emellertid att inga sådana undantagsregler är tillämpliga i det här fallet vilket gör att de planerade åtgärderna måste anmälas till kommissionen för godkännande innan de får genomföras.

En anmälan till EU-kommissionen kommer att drivas som en ytterligare process i projektarbetet, parallellt med tillståndsprocessen för vattenverksamhet samt framtagande av ny detaljplan. Dialog har skett med Göteborgs hamn, vilka varit med och genomfört en liknande anmälan till EU-kommissionen, vilken godkändes. Göteborgs hamns process tog cirka två år.

Upphandlad juristfirma, vilken tagit fram rättsutredningen, har i efterhand kommit med ett utlåtande angående möjligheten att få statsstödet godkänt hos EU-kommissionen, bilaga 12. Den bedömer att det finns en betydande risk att EU-kommissionen finner att stödet inte uppfyller villkoren för undantag.

Risker och osäkerheter

Projektets huvudprocesser

I projektet arbetas det i tre huvudprocesser; detaljplan, tillstånd för vattenverksamhet samt EU-anmälan. I samtliga finns risk att projektet inte får de tillstånd eller godkännanden som är nödvändiga för att genomföra projektet. De underlag och inventeringar som hittills tagits fram inom projektet är övergripande till sin karaktär och kommer att preciseras och detaljeras i det fortsatta arbetet.

Kostnad för hantering av förorenade massor

I den uppdaterade kalkylen har ett á-pris använts, vilket är baserat på ett genomsnittligt pris hos möjliga mottagningsanläggningar för förorenade massor. Anläggningarna har dock begränsat med kapacitet, varför det med stor sannolikhet kommer att krävas en kombination av olika mottagningsanläggningar. Det innebär att kostnaden för hantering av förorenade massor är osäker i detta skede.

FUAB får problem att betala avgälden

Vid projektets slut, när den monetära risken är som störst, ligger stadens investering på uppskattningsvis 750 miljoner kronor. Parallellt med stadens investering i muddringen av farleden in till Fiskebäck kommer FUAB att utföra anläggandet av den nya hamnen inklusive byggnader, vilket uppskattas till 190-240 miljoner kronor. Det innebär att området tillförs värden utöver stadens investering.

Den ekonomiska risken för staden kommer att minska linjärt i och med betalningarna av tomträttsavgälden. I det fall FUAB får problem med att betala tomträttsavgälden, vid till exempel en konkurs, kan tomträtten komma att säljas på exekutiv aktion. Den part som köper tomträtten kommer att behöva ta över tomträttsavtalet från FUAB, vilket leder till att staden fortsatt får in tomträttsavgälden varje år, men med en ny motpart på tomträttsavtalet.

Konkursförvaltaren kan komma att försöka förhandla ned tomträttsavgälden om det finns intressenter som är villiga att köpa tomträtten, men vill ha en lägre tomträttsavgäld. Staden har dock fortsatt valet att säga nej till en nedsatt tomträttsavgäld, men med risken att ingen vill köpa tomträtten och att staden därmed inte får in någon tomträttsavgäld alls.

Om konkursförvaltaren inte hittar någon part som är villig att köpa tomträtten, kan tomträtten komma att bli herrelös. En sista utväg skulle då kunna vara att staden själv förhandlar med konkursförvaltaren för att lösa in samtliga anläggningar som FUAB byggt upp inom hamnområdet. Staden skulle sedan kunna hyra ut anläggningen till part som bara är intresserad av att hyra hamnanläggningar eller sälja hela anläggningen om staden vid ett senare tillfälle hittar en aktör som är intresserad av att köpa.

Det är idag en generell brist på hamnkapacitet inom Göteborgs kommun. Förvaltningen ser att det finns andra intressenter som skulle kunna vara intresserad av hamnanläggningen om FUAB inte fullföljer sina åtaganden. Potentiella intressenter utgörs bland annat av Göteborgs hamn, Kustbevakningen och försvaret.

Frågan angående om staden kan ta ut någon form av säkerhet från FUAB för att minska riskerna har utretts. Förvaltningen har kommit fram till att det inte finns någon form av säkerhet man skulle kunna nyttja i den här typen av fall.

Möjligheter

Uppfyllelse av projektets syfte

Att möjliggöra för fiskefartygen med hemmahamn i Fiskebäck att kunna angöra hamnen, samt möjlighet för fiskeriverksamheten att utveckla landning av fisk.

Realisering av nyttor och effektmål

Projektet bidrar till att utveckla fiskeriverksamheten i Göteborg, som är en stor del av Göteborgs identitet. I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2016, diarienummer 0785/14, har noterats att ”Göteborg marknadsför sig som en matstad…och …som fiskets mathuvudstad behöver Göteborg erbjuda hemmahamn för fiskebåtar. Historiskt sett har Fiskebäck också varit en viktig del i livsmedelskedjan. Och det finns intresse och möjlighet till att den skulle kunna göra det i fortsättningen.”

Yrkesfisket är också i detta område utpekat som riksintresse, där föreslagen utveckling ligger i linje med riksintressets syfte. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) genomförde 2023 en översyn och aktualisering av hamnarna av riksintresse för yrkesfisket. HaV föreslår att för yrkesfisket särskilt betydande hamnar för landning, stillaliggande och service fortsatt ska kunna utgöra riksintressen för yrkesfisket, mot bakgrund av att de svarar för nödvändig infrastruktur och säkerställandet av grundläggande funktioner. Översynen gick ut på remiss i december 2023. I stadsbyggnadsförvaltningens remissvar, i mars 2024, bedömer förvaltningen att Fiskebäcks hamn ska kvarstå som riksintresse. Vidare skriver man att förvaltningen ser inget motstående intresse av att Fiskebäck fortsatt identifieras som riksintresse yrkesfisket landningshamn. Landningshamnen är utpekad i översynen utifrån kriterierna avseende en av de tio främsta hemmahamnarna och även hemmahamn inom det icke småskaliga segmentet. Bedömningen är att genom utpekandet av hemmahamn är det möjligt i fysisk planering att ta hänsyn till den infrastruktur som beskrivs behövas och en markanvändning som stödjer detta i form av hamnändamål. Det innebär konkret att yta invid kaj i landområde avsätts för ändamålet och även i vattenområdet så att möjligheten finns för fartyg att angöra här.”

Projektet bidrar även med nya arbetstillfällen, vilka annars hamnar i Danmark, där man idag landar den fisk som fiskas på de fartyg som projektet nu ska möjliggöra för att kunna komma in i Fiskebäcks hamn. Man bör även beakta möjligheten i att ge sjöfartsknutna industriföretag ökad verksamhetsbas. Idag sker en stor del av den reparations- och underhållsverksamhet som krävs för fiskebåtarna i Danmark. Med en möjlighet att komma in i Fiskebäck kan detta ske på hemmaplan i stället. En utvecklad reparationsindustri kan också innebära att externa fartyg använder denna. Den skisserade utformningen gör detta möjligt.

Nyttjandegraden av en ny hamn ligger på cirka 50 %. Det innebär att båtarna är ute halva tiden för att fiska, resten för att landa fisk och underhålla båtarna. Båtarna är oftast inte ute samtidigt utan det varierar över tid. Det finns därmed betydande möjligheter för andra båtar att nyttja Fiskebäcks kajer. Det kan vara försvaret, kusttankerflotta eller försörjningsfartyg, som bistår de oceangående fartyg som ligger ute på redden för att komma in till Göteborgs hamn. Därtill har Göteborgs hamn en underkapacitet för mindre fartyg som behöver mer kajutrymme. FUAB har haft kontakt med både försvaret, Göteborgs hamn och rederier och det finns i samtliga fall analys om att mer kajutrymme i Fiskebäck skulle möjliggöra större flexibilitet och värna Göteborg som sjöfartsstad.

Det säkerhetspolitiska läget
Med det säkerhetspolitiska läget i åtanke, är det fördelaktigt att tillföra ytterligare hamn- och kajkapacitet i Göteborg. Utformningen av hamnområdet gör att man på ett relativt enkelt sätt kan höja säkerhetsnivån till önskad nivå. FUAB har haft kontakt med försvaret, vilka är positivt inställda till projektet i beredskapssyfte. Vid fortsatt arbete med projektet kommer även förvaltningen att ta kontakt med försvaret.

För Sverige är fisket en betydelsefull näring som under alla tider har bidragit till att förse befolkningen med näringsrik mat. Fiskemöjligheterna för sill och skarpsill omfattar stora volymer och är ekonomiskt mycket viktiga. Det svenska fisket och fiskberedningsindustrin behöver därför bidra till att stärka den nationella livsmedelsförsörjningen vid olika former av kriser. Den långsiktigt bästa beredskapen är robusta och konkurrenskraftiga livsmedelskedjor med flexibilitet att ställa om och skala upp produktionen vid behov. Kedjorna behöver vara så korta och effektiva som möjligt. Svenska livsmedelskedjor behöver fungera väl under normala förhållanden för att kunna producera mat när en kris väl inträffar.

Ett statligt engagemang i svenska fiskehamnar skulle kunna knytas till ökad beredskap och ett stärkt försvar, men också kräva ett visst samförstånd mellan offentliga och privata aktörer.

Livsmedelsproduktion
Pelagiskt fiske innebär fiske som sker i de fria vattenmassorna, alltså inte nära botten eller kusten, utan ute i det öppna havet där fiskarna lever i stim i de övre eller mellersta vattenskikten. Målsättningen är att en större andel av den fisk som fiskas ska gå till livsmedelsproduktion i Sverige. Under senare år har den största delen av den fisk som fångats gått till fiskfoder. För att få en långsiktig förändring mot en ökad livsmedelsproduktion av den pelagiska fisken måste förvaltning, fiskeföretagen och deras producentorganisationer samt beredningsindustrierna, tillsammans arbeta för den målsättningen. Detta kan åstadkommas genom att hitta förvaltningsmodeller och lösningar som verkar i riktning mot målet och där fisket och beredningsindustrin är aktiva parter i att utveckla och förvalta dessa. Detta skulle kunna ge en ökad livsmedelsproduktion med flexibilitet för alla delar av kedjan. Förbättringar av infrastrukturen i hamnar har dock efterfrågats av såväl fisket som beredningsföretag.

En väl fungerande infrastruktur är givetvis central för att kunna landa och bereda pelagisk fisk. Ansvaret för hamnarnas infrastruktur vilar idag på kommunerna eftersom de vanligen äger hamnarna. Ett förflyttat, eller delat ansvar, skulle inte öka det offentligas kostnader men förflytta ansvaret från dagens små kustkommuner med mycket begränsade ekonomiska ramar. I Norge stöds investeringar i ”erkända/listade” fiskehamnar med medel från Närings- och fiskeridepartementet.

Internationell konkurrenskraft för det pelagiska fisket
Utvecklingen går mot färre och större fartyg allteftersom fisket rationaliseras, i Sverige såväl som i våra grannländer. Svenskt fiske går hand i hand med danskt och norskt fiske. Gränserna är flytande och ofta pratas det om det nordiska fisket. Handeln med fisk är internationell och ställer höga krav på att svenskt fiske kan vara lika effektiv som konkurrenterna. Flottan för pelagiskt fiske har de största kommersiella fiskefartygen på svenska vatten. De största fartygen är uppåt 70 meter långa och mäter över 10 meter i bredd. I jämförelse med många andra länder är dock de svenska fartygen små. Trots det

konkurrerar de med sina fångster på en internationell marknad. Svenska fartyg fiskar i samma vatten som andra länder och fångsterna lossas i huvudsak till industrier i Sverige, Danmark och Norge. Fisket efter pelagiska arter står för nära hälften av det totala värdet av svenskt fiske. Idag är huvuddelen av det svenska pelagiska fisket knutet till Fiskebäck.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har prognosticerat en fördyrning samt ett antal olika risker och osäkerheter, där de flesta kommer att klargöras under det fortsatta arbetet fram till ett genomförandebeslut.

Med anledning av kostnadsfördyringen har den tilltänkta tomträttsavgälden, vilken kommer att baseras på stadens kostnader, uppdaterats och förankrats med FUAB. Det innebär att staden får ökade intäkter som motsvarar kostnadsökningarna, vilket leder till att projektet fortsatt har samma ekonomiska förhållande som innan fördyrningen.

De största osäkerheterna för projektet är laglighetsfrågorna. Förvaltningen kommer att, inför ett genomförandebeslut, behöva visa på en positiv kommunalekonomisk analys. Denna inkluderar både de monetära och kvalitativa värdena för att uppfylla kravet på proportionalitet, vilket erfordras enligt kommunallagen. Dessutom kommer förvaltningen behöva en godkänd anmälan om undantag från statsstödsreglerna av EU-kommissionen. Det finns en betydande risk att EU-kommissionen inte finner att stödet uppfyller villkoren för undantag, men frågan behöver prövas för ett definitivt svar. Risken för avslag behöver ställas mot möjligheten att få tillbaka den del av fiskerinäringen som står för majoriteten av det pelagiska fisket i Sverige till Göteborg, tillsammans med utökad service- och reparationsverksamhet i Fiskebäcks hamn samt övriga kvalitativa värden.

Enligt den tidigare genomförda lokaliseringsutredningen saknas alternativa lokaliseringar som är effektiva för det industriella fisket i Göteborg och Fiskebäck bedömdes som enda lämpliga hamnen.

Inför ett genomförandebeslut kommer förvaltningen fått svar på ifall den kommunala ekonomiska analysen visar på positivt värde, om EU-kommissionen godkänt upplägget samt förvaltningen fått laga kraftvunnen vattendom. Alternativt måste nuvarande projektupplägg förändras eller beslut tas om att avsluta projektet.

Detaljplanearbetet står även inför avvägningar kopplat till befintliga värden och utveckling av hamnverksamhet. Projektet innebär stora risker för negativ påverkan på både ekologiska och sociala värden, där skyddsvärda marina miljöer och rekreativa områden riskerar att försämras eller gå förlorade. Brist på skadelindrande åtgärder och svårigheter att kompensera för förlust av ekologiska och sociala värden förstärker behovet av noggranna avvägningar i det fortsatta planeringsarbetet. Inför antagande av detaljplanen behöver kommunfullmäktige fatta sitt genomförandebeslut.

Med anledning av projektets storlek och principiella karaktär samt för att få klarhet i de risker och osäkerheter som finns, hemställer exploateringsnämnden till kommunfullmäktige om beslut om en fortsatt planeringsinriktning för projektet.

Förvaltningens kostnader fram till ett genomförandebeslut prognosticeras till cirka 5 miljoner kronor.

Jakob Andreasson	Kristina Lindfors
Avdelningschef projekt söder	Direktör exploateringsförvaltningen

PROMEMORIA

Till:	Fiskebäcks Hamn AB
Från:	Advokatfirman Delphi; Advokaten Martin Bogg och bitr. jurist Karl Hammarlund
Date:	31 oktober 2025
Ämne:	Second opinion av statsstödsrättslig utredning angående utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning 1
1. Inledning 2
1.1 Bakgrund 2
1.2 Uppdraget 2
1.3 Avgränsning av uppdraget 2
2. Sammanfattning 3
2.1 Identifierade undantag 3
2.2 Det första kriteriet - stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet 3
2.3 Det andra kriteriet - stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset 3
3. Rättsliga utgångspunkter 4
3.1 Det principiella förbudet mot statsstöd 4
3.2 Allmänna förutsättningar för statsstöd 4
3.3 Genomförandeförbudet och anmälningsplikten 5
3.4 Gruppundantagsförordningar 5
3.5 Villkor för att få statsstöd godkänt av Kommissionen 6
3.6 Avvägningstestet 7
4. Slutsatserna i Promemorian 8
4.1 Identifierade undantag 8
4.2 Det första kriteriet - stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet 8
4.3 Det andra kriteriet - stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset 8
4.4 Promemorians slutsats 9
5. Second opinion 10
5.1 Identifierade undantag 10
5.2 Det första kriteriet - stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet 10
5.3 Det andra kriteriet - stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset 10
5.4 Steg 1: analys av statsstödets positiva effekter 12
5.5 Steg 2: analys av statsstödets eventuella negativa effekter 19
5.6 Steg 3: helhetsbedömning/avvägning mellan positiva och negativa effekter 22
5.7 Slutsats 23

1. Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Hellström Advokatbyrå har på uppdrag av Göteborgs stad upprättat promemorian "Rättsutredning – Fiskebäcks hamn" daterad den 3 oktober 2025 ("**Promemorian**").

1.1.2 Enligt uppgift har Promemorian tagits fram för att bedöma om stadens finansiering av ett utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn, som bedömts utgöra statligt stöd, kan godkännas av Europeiska kommissionen ("**Kommissionen**") efter en statstödsanmälan.

1.1.3 Promemorian föregicks av en tidigare upprättad promemoria av Hellström Advokatbyrå daterad den 22 februari 2024 ("**Promemorian 22 februari 2024**"), som även den avsåg en statsstödsrättslig bedömning av utvecklingsprojektet i Fiskebäcks hamn. Promemorian 22 februari 2024 bedömde att stödåtgärden utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("**FEUF**") och därför måste anmälas till Kommissionen innan genomförande.

1.1.4 Projektet i Fiskebäcks hamn avser bl.a. att fördjupa farleden och hamnbassängen för att möjliggöra att större pelagiska fiskefartyg ska kunna använda Fiskebäcks hamn. Utvecklingen inom det pelagiska fisket har under det senaste decenniet gått mot allt större och mer djupgående fartyg. Fiskebäcks hamn är i dagsläget inte anpassad för dessa fartygstyper vilket innebär att större pelagiska fartyg i praktiken saknar möjlighet att använda hamnen. Detta muddringsarbete planeras att bekostas av Göteborgs stad. Projektet omfattar också utbyggnad av kajer och tillhörande infrastruktur. Utbyggnad av kajer och hänförliga markarbeten på land planeras att bekostas av Fiskebäcks Utveckling AB ("**FUAB**").

1.2 Uppdraget

1.2.1 Mot denna bakgrund har Advokatfirman Delphi ("Delphi" eller "vi") fått i uppdrag av Fiskebäcks Hamn AB att genomföra en second opinion av Promemorian. Av second opinion ska särskilt framgå:

i. Om slutsatser i Promemorian är korrekta, felaktiga eller i övrigt bristfälliga.

ii. I den mån vi har en avvikande uppfattning än Hellström Advokatbyrå, ska vår avvikande uppfattning redovisas och skälen för detta.

1.3 Avgränsning av uppdraget

1.3.1 Denna second opinion avser en oberoende bedömning av de delar av Promemorian som avser möjligheterna att få det planerade statsstödet för muddringen godkänt av Kommissionen. Dessa delar behandlas på sidorna 6–10 i Promemorian (fr.o.m. avsnitt 2.3 i Promemorian).

1.3.2 Denna second opinion omfattar inte någon ny prövning av om den aktuella stödåtgärden utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF (d.v.s. uppfyller

statsstödkriterierna) eller om den kan omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen (”GBER”) eller den sektorsspecifika gruppundantagsförordningen för fiskeri- och vattenbrukssektorn. Dessa frågor bedömdes i Promemorian 22 februari 2024, vars resultat endast sammanfattas i den aktuella Promemorian (avsnitten 2.1. och 2.2 i Promemorian).

2. Sammanfattning

2.1 Identifierade undantag

2.1.1 Frågan som Promemorian har tagit ställning till är om stadens finansiering av ett utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn, som utgör statsstöd, kan godkännas av Kommissionen vid anmälan. Detta förutsätter att någon undantagsbestämmelse mot förbudet gällande statsstöd är tillämpligt.

2.1.2 Vi delar Promemorians utgångspunkt att artikel 107.3 c FEUF är den mest relevanta och tillämpliga undantagsbestämmelsen samt att Kommissionens riktlinjer för stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn är tillämpliga.

2.1.3 Enligt artikel 107.3 c FEUF är det två huvudsakliga kriterier som måste vara uppfyllda för att ett statsstöd ska kunna godkännas av Kommissionen:

i) Stödet måste underlätta utvecklingen av en ekonomisk verksamhet, och

ii) Stödet får inte påverka handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

2.2 Det första kriteriet - stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet

2.2.1 Vi delar slutsatsen att det första kriteriet i artikel 107.3 c FEUF är uppfyllt.

2.3 Det andra kriteriet - stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset

2.3.1 Vi delar inte Promemorians bedömning att det finns en betydande risk för att det andra kriteriet i artikel 107.3 c FEUF inte är uppfyllt.

2.3.2 Promemorians slutsats synes grundas på två antaganden: (i) att de positiva effekterna av stödåtgärden är otillräckligt tydliga eller begränsade och, (ii) att det finns risk för negativa konkurrenseffekter, framför allt genom att viss verksamhet på marknaden för underhåll och service av fiskefartyg kan flyttas från danska hamnar (särskilt Skagen) till Sverige.

2.3.3 Promemorians bedömning är otillräckligt underbyggd. Promemorian saknar en samlad och kvantitativ analys av både positiva och negativa effekter. En sådan analys är avgörande för det avvägningstest som Kommissionen tillämpar enligt artikel 107.3 c FEUF, där stödets nytta vägs mot dess eventuella negativa konkurrenseffekter.

2.3.4 Det material vi tagit del av indikerar flera positiva effekter: stärkt konkurrenskraft i fiskenäringen, regional utveckling och sysselsättning i Göteborgsregionen. Stödet

avhjälper dessutom ett strukturellt marknadsmisslyckande (bristen på lämplig infrastruktur för stora fiskefartyg).

2.3.5 En framtida statsstödsanmälan bör därför innehålla:

- en tydlig och, där möjligt, kvantifierad redogörelse för stödets positiva effekter (koppling till målen i EU:s fiskeripolitik, regional utveckling och sysselsättning), samt
- en konkurrensanalys av de relevanta marknaderna, inklusive Fiskebäcks hamns marknadsställning i förhållande till konkurrenter i regionen (i Sverige och Danmark, särskilt Skagen), för att visa att eventuella negativa effekter är begränsade och proportionerliga.

2.4 Slutsats

2.4.1 Vi bedömer att det finns förutsättningar för att stadens finansiering av ett utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn godkänns av Kommissionen, om anmälan vilar på ett väl underbyggt underlag.

2.4.2 De positiva effekterna kan göras gällande på unionsrättslig grund. Eventuella negativa effekter är nödvändigtvis inte är så pass omfattande att de överväger de positiva effekterna.

3. Rättsliga utgångspunkter

3.1 Det principiella förbudet mot statsstöd

3.1.1 Syftet med EU:s statsstödsregler är att säkerställa att konkurrensen mellan företag i motsvarande situation inte snedvrids genom att offentliga organ såsom stat, kommun eller region (eller av dessa ägda bolag) ger stöd som skapar en konkurrensfördel för en privat eller offentlig aktör.

3.1.2 Regler om statsstöd finns i artiklarna 107–109 FEUF, vilka kompletteras av en rad rättsakter från Kommissionen och lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, vilken anger nationella regler kring hanteringen av återkrav av otillåtet stöd och reglerar rapporteringsskyldighet avseende stöd.

3.1.3 Av artikel 107(1) FEUF följer ett principiellt förbud mot statliga stöd:

3.1.4 ”*Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna*.”

3.2 Allmänna förutsättningar för statsstöd

3.2.1 För att det ska vara fråga om ett statligt stöd måste sex kumulativa kriterier vara uppfyllda. Om inte samtliga dessa kriterier är uppfyllda rör det sig inte om ett statsstöd i EU-rättslig bemärkelse. De sex kriterierna är följande:

(i) En förmån ska direkt eller indirekt beviljas genom offentliga medel (kriteriet om offentliga medel),

(ii) stödmottagaren måste vara ett ”företag” i statsstödsrättslig bemärkelse (företagskriteriet),

(iii) åtgärden ska ge mottagaren en ekonomisk fördel (gynnandekriteriet),

(iv) åtgärden måste vara riktad till ett visst eller till vissa företag eller till viss produktion (selektivitetskriteriet),

(v) åtgärden ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen (konkurrenskriteriet),

(vi) åtgärden måste kunna påverka handeln mellan EU:s medlemsstater (samhandelskriteriet).

3.2.2 Hellström Advokatbyrå har i Promemorian 22 februari 2024 bedömt att Göteborgs stads finansiering av muddringen uppfyller samtliga dessa kriterier och därmed utgör statsstöd.

3.3 Genomförandeförbudet och anmälningsplikten

3.3.1 Stödåtgärder som uppfyller samtliga statsstödskriterier måste anmälas till Kommissionen. Medlemsstaterna har i enlighet med artikel 108(3) FEUF en skyldighet att anmäla planerade stödåtgärder till Kommissionen. Ett genomförande av åtgärden får inte ske innan dess att Kommissionen har fattat beslut om åtgärdens förenlighet med EU:s statsstödsregler (det s.k. genomförandeförbudet).

3.3.2 Det följer av statsstödslagen[1] att den som avser att vidta eller ändra sådana stödåtgärder som omfattas av EU:s regler om statsstöd ska lämna upplysningar om dessa åtgärder till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer. Det är den svenska regeringen, via Klimat- och näringsdepartementet enhet för näringsliv, innovation och marknader, som ansvarar för en anmälan av statsstöd till Kommissionen för godkännande. Detta gäller även för statsstöd som delas ut av kommuner. Privata aktörer kan alltså inte själva göra en anmälan till Kommissionen.

3.4 Gruppundantagsförordningar

3.4.1 Vissa stöd är undantagna från anmälningsplikten genom den allmänna gruppundantagsförordningen (EU) nr 651/2014 (”**GBER**”), senast ändrad genom Kommissionens förordning nr 2023/1315. För att ett stöd ska kunna beviljas utan föregående anmälan till Kommissionen krävs dels att stödåtgärden omfattas av en tillämplig undantagsbestämmelse i GBER, dels att samtliga allmänna och särskilda villkor i förordningen är uppfyllda. För fiskeri- och vattenbrukssektorn finns dessutom en sektorsspecifik gruppundantagsförordning.

[1] Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

3.4.2 Om en planerad stödåtgärd uppfyller samtliga statsstödskriterier och det inte finns någon tillämplig undantagsbestämmelse i den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER) eller annan relevant förordning, måste stödet anmälas till Kommissionen för prövning och godkännande innan det får genomföras.

3.4.3 Hellström Advokatbyrå har i Promemorian 22 februari 2024 bedömt att inget gruppundantag är tillämpligt på stödåtgärden för muddringen och att stödet därmed är anmälningspliktigt till Kommissionen.

3.5 Villkor för att få statsstöd godkänt av Kommissionen

3.5.1 Enligt huvudregeln i artikel 107.1 FEUF är statligt stöd förbjudet. Kommissionen kan dock, med stöd av undantagsbestämmelserna i artiklarna 107.2 och 107.3 FEUF förklara ett stöd förenligt med den inre marknaden.

3.5.2 Det mest relevanta undantaget i det aktuella fallet är artikel 107.3 c FEUF som också är det mest frekvent tillämpade undantaget i praktiken. Enligt artikel 107.3 c FEUF är det två kriterier som måste vara uppfyllda för att ett statsstöd ska kunna godkännas av Kommissionen:

(i) Första kriteriet. Stödet måste underlätta utvecklingen av en ekonomisk verksamhet, och

(ii) Andra kriteriet. Stödet får inte påverka handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

3.5.3 Kommissionen har utfärdat ett stort antal riktlinjer som preciserar tillämpningen av det första och andra kriteriet i artikel 107.3 c FEUF. För fiskeri- och vattenbrukssektorn finns särskilda riktlinjer som anger när stöd i sektorn kan godkännas (”**Riktlinjerna för fiskesektorn**”) med artikel 107.3 c FEUF som grund. Av Riktlinjerna för fiskesektorn framgår följande underkriterier gällande när det första och andra kriteriet enligt artikel 107.3 c FEUF är uppfyllda[2]:

(i) Första kriteriet. Stödet måste underlätta utvecklingen av en ekonomisk verksamhet

- Fastställande av vilken ekonomisk verksamhet som berörs,
- Stimulanseffekt: Stödet måste ändra företagets beteende på ett sådant sätt att det inleder ytterligare verksamhet som det annars inte skulle bedriva eller som det skulle bedriva endast i begränsad utsträckning eller på ett annat sätt, och
- Stödet strider inte mot tillämpliga bestämmelser och allmänna principer i unionslagstiftningen.

[2] Riktlinjerna för fiskesektorn, punkten 36.

(ii) Andra kriteriet. Stödet får inte påverka handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

- Behov av statligt ingripande: Stödet måste åstadkomma en konkret förbättring som inte klarar av att på egen hand, till exempel genom att ett marknadsmisslyckande åtgärdas eller ett rättvise- eller sammanhållningsproblem i tillämpliga fall får en lösning,
- Stödets lämplighet: Det föreslagna stödet ska vara ett lämpligt policyinstrument som underlättar utvecklingen av den ekonomiska verksamheten,
- Stödets proportionalitet (begränsning av stödet till ett minimum): stödbeloppet och stödnivån måste begränsas till det minimum som krävs för att uppmuntra de berörda företagen till ytterligare investeringar eller aktivitet,
- Stödets överblickbarhet: Medlemsstaterna, kommissionen, ekonomiska aktörer och allmänheten ska lätt ha tillgång till alla relevanta handlingar och till relevant information om det stöd som beviljas inom ramen för detta,
- Undvikande av otillbörliga negativa effekter av stödet på handel och konkurrens, och
- Avvägning av positiva och negativa effekter som stödet kan ha på konkurrens och handel mellan medlemsstaterna (balanstest).

3.6 Avvägningstestet

3.6.1 De två kriterierna i artikel 107.3 c FEUF och de underkriterier som anges i Riktlinjerna för fiskesektorn utgör tillsammans en konkretisering av det så kallade avvägningstestet som Kommissionen använder sig av när den bedömer om ett statsstöd kan godkännas. Detta test används av Kommissionen för att avgöra om ett statsstöd ger mer nytta än skada – om samhällsnyttan väger tyngre än den snedvridning av konkurrensen som stödet kan medföra. För att godkänna ett anmält statsstöd måste nyttan med stödet överväga den skada som stödet medför på konkurrensen (ett positivt avvägningstest).

3.6.2 Avvägningstestet består i huvudsak av tre steg:

(a) identifiering och kvantifiering av stödets positiva effekter,

(b) identifiering och kvantifiering av dess eventuella negativa effekter, samt

(c) en samlad bedömning där de positiva effekterna måste väga tyngre än de negativa effekterna.

3.6.3 Villkoren för att få statsstöd godkänt av Kommissionen har varit föremål för bedömning i Promemorian.

4. Slutsatserna i Promemorian

4.1 Identifierade undantag

4.1.1 Promemorian utgår från att artikel 107.3 c FEUF är den relevanta undantagsbestämmelsen för att statsstödet till muddringen ska kunna godkännas. Promemorian anger vidare att Riktlinjerna för fiskesektorn är tillämpliga.

4.1.2 Enligt Promemorian måste de två kriterierna angivna ovan i punkt 3.5.2 vara uppfyllda för att ett statsstöd ska kunna godkännas av Kommissionen med stöd av artikel 107.3 c FEUF.

4.1.3 Promemorian konstaterar vidare att bedömningen av ett statsstöds förenlighet med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF sker genom det så kallade avvägningstestet, beskrivet ovan i avsnitt 3.6.

4.2 Det första kriteriet - stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet

4.2.1 Promemorian bedömer att det första kriteriet i artikel 107.3 c FEUF är uppfyllt, d.v.s. att stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet (se punkt 3.5.3 i) ovan).

4.3 Det andra kriteriet - stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset

4.3.1 Promemorian bedömer däremot att det finns en betydande risk för att det andra kriteriet i artikel 107.3 c FEUF inte är uppfyllt (se punkt 3.5.3 ii) ovan).

4.3.2 Enligt Promemorian riskerar statsstödet att påverka konkurrensen och handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Denna bedömning grundas i huvudsak på att det så kallade avvägningstestet – där Kommissionen väger de positiva effekterna av stödet mot dess negativa effekter på konkurrens och handel – inte anses vara uppfyllt. Promemorian menar att de positiva effekterna av stödet inte väger tyngre än de negativa effekterna, vilket därmed medför en risk för att stödet inte skulle kunna godkännas.

4.3.3 Enligt Promemorian är inte alla underkriterier för det andra kriteriet uppfyllda i Riktlinjerna för fiskesektorn:

- Behov av statligt ingripande (uppfyllt)
- Stödets lämplighet (uppfyllt)
- Stödets proportionalitet (troligen uppfyllt)
- Stödets överblickbarhet (uppfyllt)
- Undvikande av otillbörliga negativa effekter av stödet på handel och konkurrens (ej uppfyllt)

- Positiva effekter väger tyngre än negativa effekter på konkurrensen (ej uppfyllt).

4.3.4 Denna slutsats grundas enligt Promemorian på följande omständigheter:

- De positiva effekterna av stödet anses inte vara tillräckligt tydliga. Promemorian anger att ”*de positiva effekterna av stödet är inte lika tydliga, och rent samhällsekonomiskt tycks stödet ha en negativ effekt.*”[3]
- Stödet bedöms kunna ge upphov till negativa effekter på konkurrensen, särskilt genom att leda till en flytt av verksamhet från Danmark till Sverige. Enligt Promemorian innebär detta en ”*snedvridning av konkurrensen” som ”får anses negativt utifrån ett unionsperspektiv”*.[4]
- Det identifieras särskilt en risk för snedvridning på marknaden för reparation och underhåll av fiskefartyg, eftersom sådan verksamhet i dag bedrivs i danska hamnar (främst Skagen) men skulle kunna flyttas till Sverige (Fiskebäcks hamn) om muddringen genomförs.

4.3.5 En central del av Promemorian resonemang är bedömningen att den planerade stödåtgärden får till effekt att viss verksamhet flyttas från Danmark till Sverige och att detta i sig utgör en snedvridning av konkurrensen. Promemorian anger:

> ”*Av de underlag vi tagit del av framgår tydligt att en effekt av stödet blir att flytta verksamhet från Danmark till Sverige. Det innebär en snedvridning, och får anses negativt utifrån ett unionsperspektiv. De positiva effekterna av stödet är inte lika tydliga, och rent samhällsekonomiskt tycks stödet ha en negativ effekt. Det är generellt av vikt att undantaget enligt artikel 107.3 c) inte tillämpas om det planerade stödet skulle medföra att en investering flyttas från en medlemsstat till en annan. I det här fallet är syftet med stödet är att flytta verksamhet från en medlemsstat till en annan. Mot bakgrund av ovan anser vi att det föreligger en betydande risk att Kommissionen finner att stödet inte uppfyller villkoren för undantag.*”[5]

4.4 Promemorians slutsats

4.4.1 Mot denna bakgrund är Promemorians slutsats att det finns en betydande risk för att Kommissionen, vid en anmälan, inte skulle godkänna stödet eftersom de negativa effekterna riskerar att väga tyngre än de positiva effekterna.

[3] Promemorian, sid. 10.
[4] Promemorian, sid. 10.
[5] Promemorian, sid. 10.

5. Second opinion

5.1 Identifierade undantag

5.1.1 Vi delar Promemorians bedömning att artikel 107.3 c FEUF är den mest relevanta undantagsbestämmelsen för ett eventuellt godkännande av stödet i det aktuella fallet och att Riktlinjerna för fiskesektorn är tillämpliga.

5.1.2 Vi instämmer även i Promemorians uppfattning i att den avgörande frågan vid prövningen enligt artikel 107.3 c FEUF är den avvägning som görs mellan stödets positiva och negativa effekter.

5.1.3 Det är emellertid viktigt att betona att artikel 107.3 c FEUF ger Kommissionen ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning. Som EU-domstolen har konstaterat har Kommissionen en vid diskretion att avgöra om ett visst stöd kan anses förenligt med den inre marknaden, vilket även poängteras i Promemorian.[6]

5.1.4 Detta innebär att Kommissionens prövning inte är binär utan bygger på en samlad intresseavvägning. EU-domstolen har vidare klargjort att det inte krävs att ett statligt stöd uttryckligen främjar ett unionsintresse för att kunna godkännas enligt artikel 107.3 c FEUF.[7] Det är tillräckligt att stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet eller ett ekonomiskt område, även om det i första hand tjänar nationella eller sektorsspecifika intressen, så länge det inte påverkar handelsvillkoren i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. I praktiken innebär detta att Kommissionen har ett brett utrymme för att väga olika typer av samhällsintressen mot varandra. I denna balans beaktas stödets positiva effekter, t.ex. bevarandet av en livskraftig svensk fiskerisektor eller modernisering av nationell hamninfrastruktur, i förhållande till de eventuella negativa effekterna på konkurrensen och handeln.

5.2 Det första kriteriet - stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet

5.2.1 Vi delar bedömningen i Promemorian att det första kriteriet i artikel 107.3 c FEUF är uppfyllt och kommenterar därför inte detta kriterium eller underkriterierna i Riktlinjerna för fiskesektorn ytterligare.

5.3 Det andra kriteriet - stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset

5.3.1 Promemorian bedömer att det finns en betydande risk för att det andra kriteriet i artikel 107.3 c FEUF inte är uppfyllt (se punkt 3.5.3 ii) ovan). Enligt Promemorian uppfylls inte samtliga krav i Riktlinjerna för fiskesektorn, särskilt vad gäller kravet på att undvika otillbörliga negativa effekter på handel och konkurrens samt att de positiva effekterna av stödet ska väga tyngre än de negativa. Promemorian anser

[6] Se t.ex. C-301/87, Frankrike mot Kommissionen, punkt 49.
[7] C-594/18P, Österrike mot Kommissionen, punkt 20.

därför att det s.k. avvägningstestet inte är uppfyllt, eftersom de negativa effekterna av statsstödet bedöms riskera att överväga de positiva effekterna.[8]

5.3.2 Vi delar inte Promemorians slutsats att risken för ett icke-godkännande är så betydande som görs gällande. Kommissionens prövning enligt artikel 107.3 c FEUF bygger på en helhetsbedömning där de negativa effekterna analyseras och kvantifieras samt därefter vägs mot styrkan i de positiva effekterna. Prövningen sker alltså inte i termer av ja eller nej, utan längs en skala där sannolikheten för godkännande beror på i vilken utsträckning de positiva effekterna anses uppväga eventuella negativa effekter på konkurrensen.

5.3.3 För det första anser vi att Promemorians analys av de positiva effekterna av stödet är bristfällig. Dessa effekter har varken analyserats i detalj eller kvantifierats i Promemorian eller i det underlag vi har tagit del av. Detta är något som den svenska staten kommer att behöva göra i en eventuell statsstödsanmälan.

5.3.4 För det andra saknas en motsvarande analys och kvantifiering av de eventuella negativa effekterna. Inte heller denna del har behandlats i tillräcklig omfattning i Promemorian eller i det underlag vi har tagit del av. Även detta bör redovisas av den svenska staten i en eventuell statsstödsanmälan.

5.3.5 Avsaknaden av en fullständig analys av både de positiva och negativa effekterna innebär att det underlag som Promemorian bygger på inte möjliggör den avvägning som krävs enligt artikel 107.3 c FEUF.

5.3.6 Baserat på det underlag vi har tagit del av anser vi att det finns förutsättningar för att få ett godkännande från Kommissionen förutsatt att:

- den svenska staten i en statsstödsanmälan till Kommissionen tydligt redovisar vilka mål stödet syftar till att uppnå (t.ex. mål inom EU:s gemensamma fiskeripolitik, regional utveckling och miljö/hållbarhetsmål) samt vilka positiva effekter statsstödet förväntas medföra (såsom effektivare fiskelogistik, en mer konkurrenskraftig fiskenäring, samhällsekonomiska nyttor samt eventuella miljöfördelar), och
- anmälan innehåller en tydlig analys av konkurrenssituationen på de relevanta marknaderna, d.v.s. en bedömning av och i vilken utsträckning stödmottagaren (Fiskebäcks Hamn AB) kan få konkurrensfördelar gentemot andra aktörer till följd av stödet samt om detta innebär en otillbörlig snedvridning av konkurrensen.

5.3.7 I de följande avsnitten redogör vi för hur den svenska statens anmälan till Kommissionen kan utformas för att stärka förutsättningarna för ett godkännande. Vi beskriver vilken typ av analys och vilket kompletterande underlag som bör tas fram för att visa att statsstödets positiva effekter överväger dess negativa effekter.

[8] Promemorian, sid. 10.

5.3.8 I avsnitt 5.4 redogör vi för vilka positiva effekter den planerade stödåtgärden kan anses främja baserat på det underlag vi har tagit del av (**Steg 1**). En sådan analys saknas i Promemorian.

5.3.9 I avsnitt 5.5 redogör vi för hur Kommissionen normalt bedömer statsstöds eventuella negativa effekter (**Steg 2**). Även denna analys saknas i Promemorian och i det underlag vi har tagit del av. Vi har dock inte haft tillgång till tillräckligt underlag för att själva göra en bedömning av statsstödets eventuella negativa effekter.

5.3.10 I avsnitt 5.6 förklarar vi varför det finns förutsättningar för att få godkännande från Kommissionen efter tillämpningen av det s.k. avvägningstestet (**Steg 3**).

5.4 Steg 1: analys av statsstödets positiva effekter

5.4.1 Promemorian anger att statsstödet för muddringen i Fiskebäcks hamn inte har några tydliga positiva effekter och att statsstödet snarare har en negativ effekt på samhällsekonomin.[9]

5.4.2 Baserat på en genomgång av det underlag vi har tagit del av anser vi att denna slutsats är bristfällig. Nedan redogör vi för vilka positiva effekter ett statsstöd för muddringen kan ha, under förutsättning att dessa effekter underbyggs med relevant material och analyser i en statsstödsanmälan. Vi noterar särskilt att det underlag som hittills tagits fram inte innehåller någon närmare analys av stödets potentiella fördelar för fiskenäringen eller dess bidrag till målen i EU:s gemensamma fiskeripolitik.

<u>Stödåtgärden bidrar till målen i EU:s gemensamma fiskeripolitik</u>

5.4.3 Enligt punkt 43 i Riktlinjerna för fiskesektorn måste en medlemsstat i sin statsstödsanmälan till Kommissionen ”*beskriva om och hur stödet kommer att bidra till att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken och, inom ramen för denna politik, till EHFVF:s [Europeiska havs- och fiskerifonden] mål och mer specifikt beskriva de förväntade fördelarna med stödet.*”

5.4.4 Vidare anger punkt 127 i Riktlinjerna för fiskesektorn följande:

> ”*Som en del av bedömningen av stödets positiva och negativa effekter kommer kommissionen att beakta hur stödet bidrar till att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken som anges i artikel 2 i förordning (EU) nr 1380/2013 och som det hänvisas till i EHFVF.*”

5.4.5 Stödet för muddringen i Fiskebäcks hamn bidrar till att uppnå flera av de mål som anges i artikel 2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken (EU) nr 1380/2013. EU:s gemensamma fiskeripolitik syftar enligt artikel 2.1 i förordningen till att säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att

[9] Promemorian, sid. 10.

uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.

5.4.6 Vidare framgår av artikel 2.5 i förordningen att den gemensamma fiskeripolitiken ska:

- skapa förutsättningar för att göra branschen för fångst och beredning av fisk samt den landbaserade verksamhet som är knuten till fisket *mer ekonomiskt bärkraftiga och konkurrenskraftiga* (artikel 2.5. c)) (egen kursivering)
- bidra till en *rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fiskerinäringen*, med beaktande av kustnära fiske *och socioekonomiska aspekter* (artikel 2.5 f)) (egen kursivering)
- bidra till *en effektiv och öppen inre marknad för fiskeri- och vattenbruksprodukter* och bidra till att säkerställa likvärdiga förutsättningar för de fiskeri- och vattenbruksprodukter som saluförs i unionen (artikel 2.5. g)) (egen kursivering).

5.4.7 Förordningen om den Europeiska havs- och fiskerifonden (EU) nr 508/2014 innehåller bestämmelser om stöd för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. Denna förordning innehåller särskilda bestämmelser om stöd till fiskehamnar vilket också visar att stödet till Fiskebäcks hamn bidrar till mål av unionsintresse. Enligt artikel 43 i förordningen får den Europeiska havs- och fiskerifonden bevilja stöd som syftar till att förbättra infrastrukturerna i fiskehamnar, auktionshallar, landningsplatser och skyddshamnar om det förbättrar kvaliteten, kontrollen och spårbarheten för de produkter som landas, eller förbättrar säkerheten och arbetsförhållandena.

5.4.8 Muddringen syftar till att möjliggöra att större svenska fiskefartyg kan använda Fiskebäcks hamn för landning, lossning och reparation/underhåll. Åtgärden undanröjer en fysisk begränsning (otillräckligt djup) som idag hindrar de största pelagiska fiskefartygen från att nyttja hamnen. Genom att skapa förutsättningar för dessa fartyg att använda hamnen stärks de svenska fiskeföretagens ekonomiska villkor och konkurrenskraft, och den pelagiska flottans verksamhet förankras i Sverige. Detta ligger i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål om en ekonomiskt bärkraftig och konkurrenskraftig fiskerisektor.

5.4.9 Vidare innebär möjligheten att genomföra landningar och reparationer i Fiskebäck att lokala arbetstillfällen och företag kan bibehållas och utvecklas. Stödet medför därmed också socioekonomiska fördelar och kan bidra till en bättre levnadsstandard för dem som är beroende av fiskenäringen. Därutöver är Fiskebäcks hamn av Havs- och vattenmyndigheten utpekad som ett område av riksintresse för yrkesfisket, vilket ytterligare understryker projektets samhällsnytta.

5.4.10 Muddringen av Fiskebäcks hamn stärker förutsättningarna för fisket genom att möjliggöra för pelagisk verksamhet att utgå från hamnen. Den statliga finansieringen av muddringen har en tydlig koppling till detta syfte, särskilt mot

bakgrund av att de aktuella fartygen i dag saknar tillgång till en lämplig hamn i Göteborgsområdet.

5.4.11 Enligt det underlag vi har tagit del av har dessa aspekter dock inte analyserats närmare. I den samhällsekonomiska analysen (bilaga 9) framhålls uttryckligen att flera faktorer inte har kvantifierats, bl.a. hamnens betydelse som verksamhetskluster för fisket samt dess roll som riksintresse för yrkesfisket:

> ”*Resultaten indikerar att projektet i huvudalternativet inte är samhällsekonomiskt lönsamt jämfört med nollalternativet. Det finns dock perspektiv som inte kvantifierats, så som hamnens betydelse som verksamhetskluster för fisket, för Göteborg som fiskestad, riksintresse för yrkesfiske samt beredskapsfrågor. Dessa aspekter kan ha värden som inte återspeglas i den kvantitativa analysen.”*[10]
>
> ”[…] investeringen ger förutsättningar för att en mer varaktig fiskeverksamhet ska kunna knytas till platsen bör ses en nytta då det är i enlighet med ett utpekat riksintresse. Hur det ska värderas i relation till investeringens storlek och möjliga alternativa användning bedöms inte inom ramen för denna analys.”[11]

5.4.12 Inför en statsstödsanmälan till Kommissionen bör den svenska staten därför särskilt framhålla att stödet till muddringen ytterst syftar till att stärka fiskerinäringens långsiktiga konkurrenskraft. Anmälan bör tydliggöra att projektet bidrar till en mer effektiv, hållbar och ekonomiskt bärkraftig fiskesektor i Göteborgsregionen, i linje med målen i EUs gemensamma fiskeripolitik. Vidare bör anmälan lyfta fram att stödet har en regional utvecklingsdimension genom att skapa nya arbetstillfällen inom fiske i Göteborgsregionen. Då dessa aspekter inte analyserats tillräckligt i det nuvarande underlaget bör Göteborgs stad/svenska staten överväga att komplettera materialet med en fördjupad samhällsekonomisk analys inför en eventuell anmälan till Kommissionen.

Stödåtgärden åtgärdar ett dokumenterat marknadsmisslyckande

5.4.13 Muddringen av Fiskebäcks hamn utgör en nödvändig modernisering av hamnens infrastruktur. Den nuvarande hamnbassängen har ett maximalt djup på cirka fem meter, vilket innebär att de största pelagiska fiskefartygen, med ett djupgående på omkring 8–9 meter, för närvarande inte kan använda hamnen. I stället tvingas de använda andra hamnar i Sverige och Danmark, främst Skagen. Den samhällsekonomiska analysen (bilaga 9) anger: ”*Investeringen ska möjliggöra en fungerande infrastruktur för en fiskeflotta på mellan sju och nio större fiskebåtar som idag inte kan angöra i Göteborg utan i stället är tvingade att angöra Skagen.*”[12]

5.4.14 Utvecklingen med större fiskefartyg följer ett mönster som Kommissionen själv har identifierat i sitt meddelande från 2013 “*Hamnarna: en tillväxtmotor*”. Där

[10] Samhällsekonomiska analysen (bilaga 9), sid. 3.
[11] Samhällsekonomiska analysen (bilaga 9), sid. 21.
[12] Samhällsekonomiska analysen (bilaga 9), sid. 6.

framhålls att europeiska hamnar behöver anpassas till nya krav och större fartygstyper eftersom den tekniska utvecklingen annars riskerar att leda till att befintlig hamninfrastruktur blir föråldrad eller är i behov av betydande uppgraderingar. Kommissionen påpekar vidare att denna utveckling skapar behov av ökade investeringar i hamninfrastruktur, bl.a. ”*i kajplatser, kajer, slussar, utgrävning av bassänger och kanaler och ombyggnad av hamnar så att större fartyg får manöverutrymme*”.[13] Meddelandet framhåller också att hamnar kan bidra väsentligt till ekonomisk tillväxt och den europeiska industrins långsiktiga konkurrenskraft, samtidigt som de skapar mervärde och arbetstillfällen i de berörda kustregionerna.[14]

5.4.15 Behovet av att modernisera och anpassa hamninfrastruktur till användningen av större fiskefartyg lyfts även fram i Jordbruksverkets rapport från 2023 om Fiskberedningsindustrins mottagningskapacitet. I denna rapport gör Jordbruksverket följande konstaterade och rekommendation:

”*De mottagningshamnar som finns är anpassade till de behov som fanns när industrin utvecklades och fiskefartygen var betydligt mindre än idag. I flera fall är det dålig anpassning mellan fartygens storlek och hamnarnas djup, svängrum och lossningskapacitet. Detta gör att fartygen riskerar att skadas och att de har en lastkapacitet som är större än vad mottagande företag klarar att hantera i form av lossningskapacitet och i form av beredningskapacitet. Såväl fisket som ansvariga för hamnar bör bidra till en bättre anpassning*.”[15]

[…]

”*Rekommendation:*

• *Hamnägare, vilka ofta är kommuner, bör vidta de åtgärder som är kostnadsmässigt möjliga och rimliga för att underlätta för fiskefartygen att lossa fisken, t.ex. i form av flytbrygga, tillräcklig lossningskapacitet m.m.*

• *Det bör utredas om staten kan ta ett större ansvar för att stödja investeringar i infrastruktur i hamnar av riksintresse, inte minst ur ett beredskapsperspektiv.”* [16]

5.4.16 Rapporten från Jordbruksverket indikerar att det föreligger ett marknadsmisslyckande. Särskilt då den anger att investeringar i nödvändig hamninfrastruktur inte synes kunna genomföras utan offentligt engagemang.

5.4.17 De ovan angivna källorna tyder på att Kommissionen betraktar bristande anpassning av hamninfrastruktur till den tekniska utvecklingen inom fiskeflottan som ett marknadsmisslyckande som kan motivera statligt ingripande. Den snabba

---

[13] Meddelande från Kommissionen, (COM(2013) 295- Hamnarna: en tillväxtmotor, sid. 5. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A52013DC0295

[14] Meddelande från Kommissionen, (COM(2013) 295- Hamnarna: en tillväxtmotor, sid. 13.

[15] Rapport 2023:8, Vägen framåt mot mer livsmedel av svenskfångad sill och skarpsill - Kapacitet i landning och beredning av fisk i Sverige, sid. 77. https://www2.jordbruksverket.se/download/18.23959e2918de88ab3105032/1709117015212/ra23_8v3.pdf

[16] Rapport 2023:8, Vägen framåt mot mer livsmedel av svenskfångad sill och skarpsill - Kapacitet i landning och beredning av fisk i Sverige, sid. 77.

utvecklingen mot större och mer komplexa fiskefartyg har medfört att befintliga fiskehamnar i stor utsträckning blivit funktionellt otillräckliga. Detta innebär att fartyg tvingas använda hamnar som inte är optimalt belägna ur fiskeripolitiskt eller logistiskt perspektiv.

5.4.18 Detta problem kännetecknas av att marknaden själv saknar incitament att korrigera bristen. Investeringar i muddring och hamninfrastruktur är kapitalkrävande och förknippade med lång återbetalningstid. För kommunala eller privata hamnaktörer med begränsade intäkter från fisket framstår sådana investeringar som olönsamma på kommersiella grunder. Jordbruksverkets rapport bekräftar detta förhållande och rekommenderar att staten bör ta ett större ansvar för investeringar i fiskehamnar av nationellt eller regionalt intresse.

5.4.19 Muddringen i Fiskebäcks hamn syftar till att avhjälpa just denna typ av marknadsmisslyckande. Den befintliga infrastrukturen är inte längre anpassad till den moderna pelagiska fiskeflottans tekniska förutsättningar, vilket medför att svenska fiskefartyg i praktiken hänvisas till utländska hamnar.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl att betrakta stödåtgärden som både nödvändig och proportionerlig för att korrigera ett dokumenterat marknadsmisslyckande. Åtgärden bidrar till att stärka fiskerinäringens långsiktiga konkurrenskraft, förbättra logistiska flöden och säkerställa att hamninfrastrukturen i Sverige utvecklas i takt med den tekniska utvecklingen inom flottan.

Beslutspraxis från Kommissionen om stöd för muddring av hamnar

5.4.20 Kommissionens beslutspraxis visar att statsstöd för muddring och andra anpassningsåtgärder i hamninfrastruktur kan godkännas enligt artikel 107.3 c FEUF när syftet är att möjliggöra för större fartyg att använda hamnen och att säkerställa att infrastrukturen förblir ändamålsenlig. Även om exemplen nedan avser sjöfartshamnar snarare än renodlade fiskehamnar, är de enligt vår bedömning vägledande för prövningen av stöd till hamninfrastruktur i allmänhet:

- **Beslut från december 2024 om stöd för muddring i hamnen i Dunkerque (Frankrike):** Kommissionen godkände statsstöd för bl.a. muddring och utbyggnad av kaj i Dunkerques hamn. Syftet med åtgärden var att fördjupa och bredda hamnbassängen för att möjliggöra anlöp av större och modernare containerfartyg och säkerställa hamnens fortsatta effektivitet och konkurrenskraft.[17]
- **Beslut från september 2024 om stöd för muddring i hamnen i Saint-Malo (Frankrike):** Kommissionen godkände statsstöd för bl.a. muddring och modernisering av Naye-terminalen i Saint-Malo. Åtgärden syftade till att uppgradera föråldrad infrastruktur för att kunna ta emot större och

[17] SA. 113270 (2024/N) – France - Investment aid to the port of Dunkirk, punkterna 6, 10 och 78.

modernare färjor, förbättra säkerheten och flödet i hamntrafiken samt minska trängsel, buller och utsläpp.[18]

- **Beslut från november 2023 om stöd för muddring i Göteborgs hamn:** Kommissionen godkände statsstöd för bl.a. muddring i Göteborgs hamn. Syftet med åtgärden var att möjliggöra anlöp av större oceangående containerfartyg i hamnen och därigenom stärka hamnens effektivitet samt stärka hamnens roll som strategisk knutpunkt i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T).[19]

- **Beslut från juni 2015 om stöd för muddring i hamnen i Taranto (Italien):** Kommissionen godkände statsstöd för muddring och hantering av muddermassor i Tarantos hamn. Syftet med åtgärden var att fördjupa hamnbassängen till 16,5 meter för att möjliggöra anlöp och manövrering av mycket stora containerfartyg och därigenom återställa hamnens konkurrenskraft.[20]

- **Beslut från november 2015 om stöd för muddring i hamnen i Liepāja (Lettland):** Kommissionen godkände statsstöd för bl.a. muddring av hamnbassängen i Liepājas hamn. Syftet med åtgärden var att öka vattendjupet för att möjliggöra anlöp av fullt lastade havsgående fartyg av typerna Panamax och Handymax och därigenom bibehålla hamnens konkurrenskraft i Östersjöområdet.[21]

- **Beslut från november 2015 om stöd för muddring i hamnen i Ventspils (Lettland):** Kommissionen godkände statsstöd för bl.a. muddring av hamnbassängen i Ventspils hamn. Syftet med åtgärden var att öka djupet till 15 meter för att möjliggöra att fullt lastade Panamax-fartyg kan anlöpa hamnen, vilket skulle förhindra fortsatt minskning av hamnens marknadsandel och säkerställa dess tillgänglighet och effektivitet som en del av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T).[22]

- **Beslut från september 2013 om stöd för muddring i hamnen i Cadiz (Spanien):** Kommissionen godkände statligt stöd för muddring och byggandet av ny terminal i Cadiz hamn. Syftet med investeringen var bl.a. att möjliggöra mottagning av större fartyg, eftersom den nya terminalen fick ett djup på 13 meter jämfört med 10,5 meter.[23]

[18] SA.111060 (2024/N) – France- Project for the modernisation of the Naye terminal at the Port of Saint-Malo (Brittany), punkterna 3 och 102.
[19] SA.103466 (2023/N) – Sweden Dredging and port infrastructure at the port of Gothenburg, punkterna 7 och 112.
[20] SA.39542 (2014/N) –– Italy Dredging and disposal of dredged materials in the Port of Taranto, punkterna 4 och 60.
[21] SA.41734 (2015/NN) – Latvia Dredging of the Port of Liepaja, punkterna 6-10 och 61.
[22] SA.42538 (2015/N) – Latvia Dredging of the Port of Ventspils, punkt 8.
[23] SA.36953 (2013/N) –– Spain Investment Aid to the Port of Bahía de Cádiz, punkten 4.

Regionala och socioekonomiska effekter

5.4.21 Enligt det underlag vi har tagit del av bedöms projektet i Fiskebäcks hamn även bidra till ökad sysselsättning och stärkt lokal ekonomisk aktivitet i Göteborgsregionen. Underlaget antyder att projektet kan skapa nya arbetstillfällen och främja tillväxt inom närliggande näringar. Den samhällsekonomiska analysen (bilaga 9) anger t.ex.:

> ”*Investeringar i infrastruktur kan ha betydande effekter på den regionala ekonomin och kan möjliggöra för nya verksamheter att etableras och skapa möjligheter för exempelvis ökad tillgänglighet, effektivare transporter, turism och annan samhällsservice. Det kan leda till ökad sysselsättning, etablering av verksamhet och högre inkomster i en region.*”[24]

5.4.22 Regionala och socioekonomiska effekter har även i tidigare beslut från Kommissionen beaktats som relevanta positiva faktorer vid godkännande av stöd för muddring och annan hamninfrastruktur (se t.ex. beslut rörande hamnen i Dunkerque[25] och Cadiz[26]). Sådana effekter har vägts in som en del av Kommissionens avvägningstest enligt artikel 107.3 c FEUF, där stödets positiva bidrag till regional utveckling och sysselsättning ställs mot eventuella snedvridningar av konkurrensen.

5.4.23 Inför en framtida anmälan till Kommissionen är det därför viktigt att de regionala och socioekonomiska nyttorna så långt som möjligt kvantifieras och konkretiseras, till exempel genom uppskattningar av antalet nya arbetstillfällen, ökade lokala investeringar och potentiella följdeffekter på näringslivet. En tydligt underbyggd redogörelse för dessa faktorer kommer att stärka argumentationen om stödets positiva bidrag till regional utveckling och ekonomisk sammanhållning.

Övriga mål som kan åberopas i en anmälan om tillräckligt underlag tas fram

5.4.24 I det material vi har tagit del av har vi inte identifierat något konkret stöd för målen som beskrivs nedan. Det kan dock inte uteslutas att dessa mål kan åberopas i en framtida anmälan, om det finns möjlighet att komplettera underlaget:

- Förbättrad säkerhet: Ett större farledsdjup kan bidra till säkrare manövrering för stora fiskefartyg och minska risken för olyckor. Om projektet bedöms främja trafiksäkerhet och ett välfungerande trafikflöde i och omkring hamnområdet kan detta stärkas genom underlag från exempelvis Sjöfartsverket. Underlaget anger även att projektet har beredskapsmässiga och säkerhetsrelaterade mål. Den planerade muddringen och utbyggnaden skulle exempelvis kunna möjliggöra att även andra fartygstyper, såsom kustbevakningsfartyg, kan använda

[24] Samhällsekonomiska analysen (bilaga 9), sid. 8.
[25] SA. 113270 (2024/N) – France - Investment aid to the port of Dunkirk, punkterna 8 och 104.
[26] SA.36953 (2013/N) –– Spain Investment Aid to the Port of Bahía de Cádiz, punkten 48.

hamnen, vilket stärker dess betydelse ur ett beredskaps- och säkerhetsperspektiv.[27]

- Bidrag till hållbarhetsmål: Om muddringen medför att förorenade massor avlägsnas från havsbotten kan det på sikt ge positiva miljöeffekter, såsom återställande av ekologiska värden och minskad påverkan på marina ekosystem. För att detta ska kunna åberopas krävs dock en miljökonsekvensbedömning som analyserar både de potentiella fördelarna och riskerna eftersom muddring samtidigt kan frigöra inkapslade föroreningar.

5.5 Steg 2: analys av statsstödets eventuella negativa effekter

Behov att analysera och kvantifiera eventuella negativa konkurrenseffekter

5.5.1 Promemorian bedömer att det finns en risk för negativa konkurrenseffekter på marknaden för underhåll och service av fiskefartyg. Enligt promemorian kan en negativ effekt uppstå genom att viss verksamhet avseende reparation och underhåll av fiskefartyg flyttas från Danmark till Sverige. Samtidigt framgår att Hellström Advokatbyrå inte har gjort någon bedömning av omfattningen av de påstådda negativa effekterna. Promemorian anger:

”*Det framgår att en avsedd effekt av stödet är att reparation och underhåll av fiskeflottans fartyg flyttas från Danmark till Göteborg. Enligt vår bedömning kan en påverkan anses föreligga på marknaden för underhåll och service av fiskefartyg. Det är svårt att bedöma om det ska anses vara en otillbörlig effekt, men vi är av åsikten att otillbörligheten i det här fallet bäst fångas upp av det balanstest som utgör det sista kriteriet (vi) nedan)*.”[28]

5.5.2 Avsaknaden av kvantifiering av de eventuella negativa effekterna är en brist, såväl i Promemorian som i det underlag vi har tagit del av. Det saknas en analys av konkurrensförhållandena på de relevanta produktmarknaderna som eventuellt påverkas av statsstödet, samt en kvantifiering av de eventuellt negativa konkurrenseffekterna.

5.5.3 Riktlinjerna för fiskesektorn kräver att medlemsstaten i sin anmälan redovisar tillräckligt underlag för att Kommissionen ska kunna identifiera vilka marknader, konkurrenter och kunder som påverkas av stödet. Kommissionen bedömer därefter stödets negativa effekter utifrån faktorer som marknadsstrukturen, marknadens utveckling (växande eller vikande), inträdesspärrar och stödmottagarens faktiska eller potentiella marknadsmakt.[29] Vid bedömningen av potentiella negativa effekter analyserar Kommissionen särskilt om stödet kan leda till betydande kapacitetsökningar som förvärrar en situation med överkapacitet, eller om stödmottagaren har eller kan få en marknadsmakt (höga marknadsandelar/dominerande ställning). Om stödmottagaren har begränsad

[27] Samhällsekonomiska analysen (bilaga 9), sid. 21-22.
[28] Promemorian, sid. 9.
[29] Se Riktlinjerna för fiskesektorn, punkterna 116-124.

marknadsandel på de relevanta marknaderna, särskilt där större aktörer redan dominerar, är det osannolikt att stödet påverkar konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna i en omfattning som strider mot det gemensamma unionsintresset.

5.5.4 Det första steget vid bedömningen av de negativa effekterna är att identifiera de produktmarknader som kan påverkas. I detta fall framstår följande produktmarknader som mest relevanta:

- Marknaden för hamntjänster för fiskefartyg, inklusive:
    - tjänster för landning av fiskefångst
    - tjänster för underhåll/reparation av fiskefartyg.

5.5.5 Den relevanta geografiska marknaden behöver också identifieras. Mycket talar för att den i detta fall åtminstone är regional. Att svenska fiskefartyg i dagsläget använder danska hamnar, t.ex. Skagen, för landning av fisk och underhåll/reparation av Fiskefartyg visar att marknaden sannolikt omfattar åtminstone Kattegatt–Skagerrakregionen.

5.5.6 För att Kommissionen ska kunna genomföra en analys av de negativa effekterna behöver den svenska staten i anmälan redovisa:

- hur konkurrensen fungerar på de relevanta marknaderna,
- Fiskebäcks Hamn AB:s marknadsställning och marknadsandelar i förhållande till konkurrerande hamnar i regionen, samt
- i vilken utsträckning stödet riskerar att skapa negativa effekter på konkurrensen genom att ge Fiskebäcks Hamn AB konkurrensfördelar.

5.5.7 Anmälan bör innehålla en kvantifierad analys av vilka volymer eller marknadsandelar som kan förskjutas till följd av stödet samt om dessa utgör en betydande eller begränsad del av den totala marknaden. Den svenska staten bör därvid, om det finns stöd för det, framhålla att den aktuella stödåtgärden avseende muddringen endast kan antas ha en begränsad påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

5.5.8 Det material vi har tagit del av innehåller inte tillräcklig information för att vi ska kunna göra en fullständig bedömning av omfattningen av eventuella negativa effekter. Denna analys bör dock genomföras av den svenska staten i samband med en eventuell anmälan till Kommissionen.

5.5.9 Utifrån den information vi har tagit del av utesluter vi dock inte att den svenska staten kan argumentera för att konkurrensen på marknaden för service och underhåll av fiskefartyg inte påverkas negativt i någon större utsträckning.

5.5.10 Det är visserligen rimligt att anta att en muddring i Fiskebäck ökar hamnens attraktionskraft för större fiskefartyg vilket kan leda till att viss efterfrågan på tjänster för reparation och underhåll förskjuts från danska hamnar, särskilt Skagen, till Sverige. Samtidigt talar mycket för att Skagen, med sin betydligt större

infrastruktur och etablerade roll som nav för det pelagiska fisket i regionen, kommer att behålla en stark marknadsställning på marknaden för reparation och underhåll i regionen även efter genomförandet av muddringen i Fiskebäcks hamn.

5.5.11 Om den faktiska effekten av statsstödet för muddringen begränsas till att ett mindre antal fartyg (omkring nio) börjar använda underhålls- och reparationstjänster i Fiskebäck istället för i Danmark framstår det som osannolikt att stödet leder till en betydande snedvridning av konkurrensen. För att en negativ effekt ska anses föreligga krävs som utgångspunkt att t.ex. Skagen hamns konkurrenskraft påverkas (t.ex. ett väsentligt tapp av marknadsandelar på marknaden för underhåll/reparation).

5.5.12 En konkurrensanalys som visar att Fiskebäcks hamn har en marginell marknadsställning i förhållande till betydligt större konkurrenter, t.ex. Skagen, skulle vara ett viktigt underlag i en anmälan till Kommissionen. I så fall är det mindre sannolikt att Kommissionen bedömer att statsstödet påverkar konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater i en omfattning som strider mot det gemensamma unionsintresset.

<u>Särskilt om huruvida flytt av verksamhet från Danmark till Sverige utgör en snedvridning av konkurrensen</u>

5.5.13 Vi har svårt att förstå Promemorians påstående att undantaget i artikel 107.3 c FEUF inte bör tillämpas ”*om det planerade stödet skulle medföra att en investering flyttas från en medlemsstat till en annan*”.[30]

5.5.14 Enligt Kommissionens beslutspraxis avser förbudet mot s.k. omlokalisering situationer där stödmottagaren själv flyttar sin egen och befintliga verksamhet från en medlemsstat till en annan som en följd av ett statsstöd. Kommissionen har därför i exempelvis sina riktlinjer för regionalstöd infört bestämmelser som förbjuder stöd till företag som flyttar eller omlokaliserar sin egen verksamhet från en medlemsstat till den stödgivande medlemsstaten.[31]

5.5.15 Situationen i Fiskebäck är inte en sådan omlokalisering i statsstödsrättslig mening. Muddringen innebär inte att Fiskebäcks Hamn AB flyttar någon verksamhet från Danmark till Sverige. Det innebär istället att en förbättrad och moderniserad infrastruktur kan göra Fiskebäcks hamn mer attraktiv för fiskefartyg, vilket i sin tur kan leda till att vissa fartyg väljer att använda Fiskebäcks hamn istället för Skagen. Detta är en indirekt marknadseffekt på en gränsöverskridande marknad (inte en omlokalisering av stödmottagarens egen verksamhet). Stödåtgärden undanröjer snarare ett infrastrukturellt hinder vilket möjliggör att en del av efterfrågan på hamntjänster kan tillgodoses i Sverige, samtidigt som Skagen och andra hamnar i regionen fortsatt kommer att tillhandahålla motsvarande tjänster.

[30] Promemorian, sid. 10.
[31] Se definitionen av ”omlokalisering” i punkterna 24 och 188 i Riktlinjerna för regionalt stöd.

5.5.16 Det avgörande för bedömningen av eventuella negativa effekter är inte om stödet har gränsöverskridande effekter, utan hur stora de eventuella negativa konkurrenseffekterna faktiskt är och om de vägs upp av stödets positiva effekter. Mot denna bakgrund framstår slutsatsen i Promemorian - att stödet skulle vara oförenligt med den inre marknaden enbart för att viss verksamhet kan flyttas från Danmark till Sverige - som inte tillräckligt välgrundad eller proportionerlig i förhållande till stödets faktiska effekter.

5.6 Steg 3: helhetsbedömning/avvägning mellan positiva och negativa effekter

5.6.1 Promemorian bedömer att det finns en betydande risk för att den planerade stödåtgärden inte skulle godkännas av Kommissionen eftersom de negativa effekterna av stödet riskerar att överväga de positiva effekterna och därmed inte uppfylla det s.k. avvägningstestet.[32] Vi delar inte denna slutsats.

5.6.2 Enligt Kommissionens beslutspraxis innebär inte det faktum att en stödåtgärd har en negativ effekt automatiskt att den ska anses oförenligt med den inre marknaden och därmed inte godkännas. I grunden har alla statsstödsåtgärder någon slags negativ effekt. Det avgörande är däremot om den negativa effekten är oproportionerlig i förhållande till de positiva effekter som stödet förväntas ge upphov till. Kommissionen gör således en helhetsbedömning där graden av snedvridning vägs mot stödets nytta.

5.6.3 Enligt vår uppfattning är bedömningen i Promemorian alltför kategorisk och saknar den nyansering som krävs vid den avvägning mellan positiva och negativa effekter som Kommissionen gör inom ramen för artikel 107.3 c FEUF.

5.6.4 Avvägningstestet förutsätter att samtliga positiva och negativa effekter på konkurrens och handel har identifierats, analyserats och, så långt som möjligt, kvantifierats. Utan en sådan analys går det inte att genomföra ett meningsfullt avvägningstest. Det är därför inte möjligt att bedöma om testet är uppfyllt eller inte.

5.6.5 I det material vi har tagit del av, inklusive Promemorian, har varken de positiva eller de negativa effekterna analyserats eller kvantifierats i tillräcklig utsträckning för att möjliggöra ett fullständigt avvägningstest. Detta innebär att slutsatsen i Promemorian inte vilar på ett tillräckligt underbyggt faktaunderlag.

5.6.6 En statsstödsanmälan bör innehålla en välavvägd och underbyggd redogörelse för både de positiva och de negativa effekterna av statsstödet. De positiva effekterna bör beskrivas och, där det är möjligt, kvantifieras för att visa stödets bidrag till exempelvis en mer konkurrenskraftig och hållbar fiskesektor (se avsnitt 5.4). På motsvarande sätt bör de eventuella negativa effekterna på konkurrensen analyseras och kvantifieras (se avsnitt 5.5). Om det finns stöd för det i underlaget bör redogörelsen tydliggöra att dessa effekter är begränsade och därmed inte bedöms påverka konkurrensen i någon betydande utsträckning.

[32] Promemorian, sid. 10.

5.6.7 Vid en framtida anmälan till Kommissionen bör den svenska staten tydligt framhålla två huvudsakliga positiva effekter av statsstödet för muddringen i Fiskebäcks hamn, i enlighet med vår bedömning i avsnitt 5.4:

(i) ***Stödets bidrag till en starkare och mer konkurrenskraftig fiskesektor:*** Stödet för muddringen i Fiskebäcks hamn förväntas stärka den svenska och regionala fiskerinäringens långsiktiga konkurrenskraft i linje med målen i den gemensamma fiskeripolitiken. Genom att möjliggöra att större fiskefartyg kan använda hamnen för landning, lossning och underhåll skapas förutsättningar för en mer effektiv, hållbar och ekonomiskt livskraftig fiskesektor. Projektet kan bidra till regional tillväxt genom att skapa nya arbetstillfällen och stärka den lokala ekonomin i Göteborgsregionen.

(ii) **Stödet avhjälper ett dokumenterat marknadsmisslyckande:** Muddringen och utbyggnaden av hamnen syftar till att avhjälpa ett strukturellt marknadsmisslyckande. Investeringar i hamninfrastruktur är kapitalkrävande och förenade med lång återbetalningstid, vilket gör att privata aktörer normalt saknar incitament att genomföra dem. Stödåtgärden kan därför motiveras som nödvändig för att säkerställa att infrastrukturen anpassas till den tekniska utvecklingen inom fiskeflottan.

5.6.8 Den svenska staten bör i sin anmälan tydliggöra att eventuella snedvridningar av konkurrensen bedöms vara begränsade och inte innebära någon otillbörlig snedvridning av konkurrensen.

5.6.9 Anmälan bör därutöver framhålla att stödåtgärden inte syftar till att flytta verksamhet från Danmark till Sverige, utan till att modernisera och effektivisera befintlig hamninfrastruktur i Sverige till gagn för fiskenäringen och sysselsättningen i regionen. Genom att redovisa dessa aspekter tydligt och komplettera med kvantitativa underlag kan den svenska staten väsentligt stärka argumentationen för att stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF.

5.7 Slutsats

5.7.1 Vi bedömer att det finns förutsättningar för att statsstöd i form av stadens finansiering av ett utvecklingsprojekt i Fiskebäcks hamn godkänns av Kommissionen.

5.7.2 Ett godkännande förutsätter att det i en framtida statsstödsanmälan tas fram ett tillräckligt underbyggt faktaunderlag som på ett tydligt sätt identifierar, analyserar och, i den mån det är möjligt, kvantifierar både de positiva och de negativa effekterna av stödåtgärden.

5.7.3 Vid en sådan fullständig analys kan den svenska staten visa att de positiva effekterna av stödet väger tyngre än de eventuella negativa effekterna på konkurrens och handel, vilket är en förutsättning för att Kommissionen ska kunna godkänna stödåtgärden enligt artikel 107.3 c FEUF.

*****

PM

KLIMATKALKYL KAJ & MUDDRING FISKEBÄCKS HAMN

Slutrapport

2026-01-13

Maja Nilsson, Lucy Morgan

Uppdrag:	325490 MKB konsult Fiskebäcks hamn - RAM IK18113-19
Titel på PM:	Klimatkalkyl Kaj & Muddring, Fiskebäcks hamn
Status:	Slutrapport
Datum:	2026-01-13
Medverkande	
Beställare:	N200 Exploateringsförvaltningen
Kontaktperson:	Per-Magnus Bäckman
Konsult:	Maja Nilsson, Lucy Morgan
Uppdragsansvarig:	Lena Holm
Kvalitetsgranskare:	Lena Holm

1 Sammanfattning av resultat

Klimatpåverkan från byggnation av en ny påldäckskaj, pir och byggnader i Fiskebäcks hamn har beräknats till:

- 6 918 ton CO2e

Klimatpåverkan från muddring och bortforsling av muddermassor för en ny hamnbassäng och inseglingsränna till Fiskebäcks hamn har beräknats till:

- 6 123 ton CO2e

Klimatpåverkan från underhållsmuddring, var 4:e år, samt bortforsling av muddermassor har beräknats till:

- 310 ton CO2e/var 4:e år

2 Bakgrund

Fiskebäcks hamn, belägen strax väster om Frölunda i Västra Göteborg, är en av de 18 utpekade yrkesfiskehamnarna i Västra Götaland och omfattas av riksintresse. I hamnområdet finns idag, förutom fiskehamn, en medelstor småbåtshamn, en badplats, ett mindre färjeläge, samt bostadshus och verksamhetslokaler. Göteborgs stad har i översiktsplanen pekat på att markanvändningen i området ska ske med blandad bebyggelse.

Planerna för den utökade fiskehamnen innefattar byggnation av kajer, utfyllnader för nya kajytor, lager- och kontorsbyggnader, muddring av hamnbassängen samt breddning och fördjupning av farleden. Exploateringsförvaltningen i Göteborg Stad, i samarbete med Fiskebäcks Utveckling AB (FUAB), planerar att utveckla hamnområdet för att kunna försörja cirka 7-9 fiskefartyg som saknar permanent kajplats i Göteborg. Ett investeringsbeslut har fattats där FUAB ansvarar för kajbyggnationen och Göteborgs Stad för muddring av farleden.

Mot bakgrund av utvecklingsförslaget är syftet med detta PM att redogöra för projektets klimatpåverkan av den föreslagna investeringen i Fiskebäcks hamn, inklusive muddring av farleder. Klimatkalkylen ska bidra som beslutsunderlag i den fortsatta kommunala investeringsprocessen.

3 Metod

3.1 Omfattning

Klimatberäkningen inkluderar utfyllnad av vik, asfaltering samt anläggande av en ny påldäckskaj och pir. I anslutning till kajen planeras byggnation av fyra större lagerlokaler samt fyra tvåvåningshus med kontor och lager. Projektet innebär även att en hel del massor behöver muddras i inseglingsrännan och i hamnbassängen, totalt ca 529 000 m^3. Delar av dessa, ca 237 500 m^3, antas vara förorenade.

Klimatberäkningen har delats upp på två kalkyler:

1. Kaj, pir och byggnader
    a. Livscykelmoduler för anläggning och byggnader: A1-A3 (produktionsskede), A4 (transporter) och A5 (spill & energi).
2. Muddring
    a. Muddring av massor och transporter till deponi/dumpning

Kalkylen har utförts i Excel, där indata samt relevant klimatdata lagts in.

3.2 Underlag och antaganden

I Tabell 1 nedan redogörs för de underlag som klimatberäkningen baserats på.

Tabell 1. Underlag till grund för beräkning.

Underlag	Mängd	Källa underlag
Yta påldäckskaj	7 816 m^2	Uppskattning utifrån underlag *240202 Fiskebäck Plan sektioner vyer [66]*, Radar Arkitektur.
Yta asfalt	14 500 m^2	Uppskattning utifrån underlag *240202 Fiskebäck Plan sektioner vyer [66]*, Radar Arkitektur.
Mängd fyllmaterial	70 000 m^3	Uppskattning utifrån underlag *240202 Fiskebäck Plan sektioner vyer [66]*, Radar Arkitektur.
BYA* byggnader	4 300 m^2	*240202 Fiskebäck Plan sektioner vyer [66]*, Radar Arkitektur
Volym muddringsmassor	529 429 m^3	Uppskattning av Tyréns tillsammans med Göteborgs Stad

*BYA = byggyta, den arean som byggnaden upptar på marken

Mängder material som ligger till grund för beräkningen är baserade på ytor och volymer i Tabell 1 ovan, samt ett flertal antaganden och uppskattningar. Se Tabell 2 nedan.

Tabell 2. Antaganden till grund för beräkning.

Material	Antagande	Teknikansvarig för antagande
Betong	Mängd betong antas vara 1 m^3 betong/m^2 påldäckskaj	Tyréns
Armering	Mängd armering för påldäckskaj utgår ifrån 120 kg armering/m^3 betong	Trafikverkets Klimatkalkyl
Asfalt	Mängd asfalt utgår ifrån uppskattad asfalterad yta (m^2) samt tjocklek 40 mm	Tyréns
Fyllmaterial, bergkross	Allt fyllmaterial köps in. Muddrade schaktmassor återanvänds inte i projektet.	Tyréns
Byggnader	Lager- och kontorsbyggnader enligt branschstandarder	Tyréns tillsammans med FUAB
Muddermassor	Totalt 529 429 m^3 massor som behöver muddras, varav 237 501 m^3 förorenade. Transport av förorenade massor till slutdestination har beräknats för två fall: Alt 1. 100% landdeponi inom regionen, pråm+lastbil Alt 2. 100% landdeponi i Norge, fartyg+lastbil Rena massor (mjuka samt berg) transporteras på pråm och dumpas vid Vinga. Av de 291 928 m^3 rena massorna antas 17 564 m^3 vara berg. Kapacitet av hantering av muddermassor: - Miljöskopa 1 500 m^3/dygn (förorenade massor) - Stor skopa 6 000 m^3/dygn (rena mjuka massor) - Maskin bergschakt 2000 m^3/dygn Underhållsmuddring om 28 000 m^3 sker var 4:e år. Här beräknas 45% köras till Vinga (pråm) för dumpning till havs och 55% köras till landdeponi inom regionen eller till Norge (pråm, fartyg+lastbil).	Tyréns tillsammans med Göteborgs Stad

3.3 Klimatdata

Emissionsfaktorer (kg CO_2e/mängdenhet) är hämtade från relevanta och aktuella databaser.

Tabell 3. Aktiviteter som beräknas samt källa till emissionsfaktorer.

Aktivitet	Källa klimatdata
Kaj och pir – material och bränsleförbrukning	Trafikverkets Klimatkalkyl v.8
Byggnader – material och bränsleförbrukning	Boverket, IVL
Muddring – bränsleförbrukning	Trafikverkets Klimatkalkyl v.8

4 Resultat

4.1 Kaj, pir, byggnader

I Tabell 4 nedan visas resultatet från klimatberäkningen av kaj, pir samt byggnader.

Tabell 4. Resultat från klimatberäkning av kaj, pir samt byggnader.

Påldäckskaj och pir	**Mängd**	**CO_2e-utsläpp: Material (ton CO_2e)**	**CO_2e-utsläpp: Transport och byggenergi (ton CO_2e)**	**Klimatpåverkan totalt (ton CO_2e)**
Betong	7 816 m^2	3 012	158	3 170
Armering	938 ton	657	141	798
Asfalt, ABT 40mm	14 500 m^2	64	12	75
Utsläpp påldäckskaj (ton CO_2e)		**3 733**	**310**	**4 043**
Grundläggning	**Mängd**	**CO_2e-utsläpp: Material (ton CO_2e)**	**CO_2e-utsläpp: Transport och byggenergi (ton CO_2e)**	**Klimatpåverkan totalt (ton CO_2e)**
Berg, Fall B (fyllmaterial)	70 000 m^3	504	487	991
Utsläpp schakt & fyllmaterial (ton CO_2e)		**504**	**487**	**991**
Byggnader	**BTA**	**CO_2e-utsläpp: Material (ton CO_2e)**	**CO_2e-utsläpp: Transport och byggenergi (ton CO_2e)**	**Klimatpåverkan totalt (ton CO_2e)**
Lagerbyggnad 1	810 m^2	236	47	283
Lagerbyggnad 2	780 m^2	227	45	272
Lagerbyggnad 3	740 m^2	215	43	258
Lagerbyggnad 4	810 m^2	236	47	283
Kontorsbyggnad (inkl lager) 5	580 m^2	164	34	197
Kontorsbyggnad (inkl lager) 6	580 m^2	164	34	197
Kontorsbyggnad (inkl lager) 7	580 m^2	164	34	197
Kontorsbyggnad (inkl lager) 8	580 m^2	164	34	197
Utsläpp byggnader (ton CO_2e)		**1 568**	**317**	**1 885**
TOTALT UTSLÄPP				**6 918 ton CO_2e**

4.2 Muddring

I Tabell 5 nedan visas resultatet från klimatberäkningen av muddring samt transporter av muddermassor.

Tabell 5. Resultat från klimatberäkning av muddermassor och transporter till deponi/återanvändning.

Arbetsmoment: Muddring	**Volym (m3)**	**Klimatpåverkan totalt (ton CO_2e)**
Utsläpp muddring, förorenade massor (ton CO2e)	237 501	**418**
Utsläpp muddring, rena mjuka massor (ton CO2e)	274 364	**121**
Utsläpp muddring, bergschakt (ton CO2e)	17 564	**23**
Utsläpp underhållsmuddring (vart 4:e år) (ton CO2e)	10 000	**29**
Arbetsmoment: Transport - rena massor	**Volym (m3)**	**Klimatpåverkan totalt (ton CO_2e)**
Utsläpp från transport av rena massor (ton CO2e)	291 928	**178**
Arbetsmoment: Transport - förorenade massor	**Volym (m3)**	**Klimatpåverkan totalt (ton CO_2e)**
Alt. 1 Förlägga på landdeponi inom regionen (pråm, lastbil)	*237 501*	*3050*
Alt. 2 Förlägga på landdeponi, Norge (fartyg, lastbil)	*237 501*	*7097*
Genomsnittligt utsläpp från transport till landdeponi inom regionen och transport till landdeponi i Norge, förorenade massor (ton CO2e)	237 501	**5074**
Arbetsmoment: Transport - underhållsmuddring	**Volym (m3)**	**Klimatpåverkan totalt (ton CO_2e)**
45% till Vinga: 55% till landdeponi (ton CO2e)	100 000	**281**
TOTALT UTSLÄPP INITIALT CO2e **Återkommande utsläpp var 4:e år**		**6 123 ton CO2e** **310 ton CO2e**

5 Diskussion

Klimatberäkningen för kaj, pir och byggnader är baserade på uppskattade mängder för allt material baserat på areor. I beräkningen är det antaget att allt schaktat berg dumpas till havs vid utpekad dumpningsplats, och att inga bergmassor återanvänds i projektet. Detta eftersom massorna kommer från muddring och kan vara leriga och svåra att processa i krossverk utan eventuell kostsam bearbetning. I framtiden bör alternativet att återanvända schaktade bergmassor utredas vidare för att sänka projektets klimatpåverkan.

Klimatberäkningarna för muddring baseras på tidigare erfarenheter från projektspecifika kostnadsuppskattningar. Hanteringsalternativen för förorenade massor: landdeponi inom regionen samt landdeponi i Norge, är hypotetiska scenarier. Slutlig hantering av muddermassorna, mottagningsstationer samt mängder, kan förändras.

Resultatet från klimatberäkningen är endast en fingervisning om vilken storleksordning på CO_2e-utsläpp man kan förvänta sig från byggnation och muddring och beräkningen bör göras om efter färdigställande. Bedömningen är dock att storleksordningen på resultatet, den totala klimatpåverkan, är vad man kan förvänta sig från ett sådant projekt.

Rapport

SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS – FISKEBÄCKS HAMN



Slutrapport

2026-01-13

Uppdrag:	325490 MKB konsult Fiskebäcks hamn - RAM IK18113-19
Titel på rapport:	SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS – FISKEBÄCKS HAMN
Status:	Slutrapport
Datum:	2026-01-13

Medverkande

Beställare:	N200 Exploateringsförvaltningen
Kontaktperson:	Per-Magnus Bäckman
Konsult:	Alexander Eriksson, Peter Wikman
Uppdragsansvarig:	Lena Holm
Kvalitetsgranskare:	Mats Svensson, Lena Holm

Sammanfattning

Fiskebäcks hamn är en av 18 utpekade fiskehamnar som är klassade som riksintresse för yrkesfiske i Västra Götaland. En planerad utveckling av hamnen syftar till att möjliggöra för större fiskebåtar att angöra en hamn i Göteborg i stället för att till stor del ligga i Skagen samt att möjliggöra för underhållsarbeten av båtarna i hamnen. Investeringen inkluderar utfyllnader för nya kajytor, byggnation av kajer, lager och kontorsbyggnader, muddring av hamnbassängen samt breddning och fördjupning av farleden. Syftet med denna analys är att utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av investeringen. Analysen kan bidra som beslutsunderlag i den kommunala investeringsprocessen. En kostnads-nyttoanalys uppskattar projektets samhällsekonomiska värde genom att väga kostnader mot nyttor över investeringens livslängd.

De totala investeringskostnaderna för kaj uppskattas till mellan 190 och 240 miljoner kronor, medan muddringskostnaderna uppskattas till cirka 750 miljoner kronor. Nyttorna inkluderar det ekonomiska värdet av den netto tillkommande verksamheten, vilket innebär den del av verksamheten som bedöms tillföra ett realt värde på den svenska ekonomin med hänsyn till omflyttnings-/undanträngningseffekter. Nyttorna uppskattas till cirka 8,6 miljoner kronor per år i förädlingsvärde, samt produktionsrelaterade skatteintäkter på 2,2 miljoner kronor per år. Nettonuvärdet av investeringen i huvudalternativet visar en negativ post på omkring -715 miljoner kronor över kalkylperioden på 100 år. Känslighetsanalysen visar att nettonuvärdet varierar beroende på antaganden om bland annat diskonteringsränta och kostnadsuppskattningar för muddring, med ett intervall på -570 miljoner kronor och -857 miljoner kronor.

Resultaten indikerar att projektet inte är samhällsekonomiskt lönsamt i något av alternativen, jämfört med nollalternativet. Det finns dock perspektiv som inte har kvantifierats, så som hamnens betydelse som verksamhetskluster för fisket, för Göteborgs identitet som fiskestad, riksintresse för yrkesfiske samt beredskapsfrågor. Dessa aspekter kan ha värden som inte återspeglas i den kvantitativa analysen. De kvalitativa aspekterna och långsiktiga perspektiv bör vägas in i investeringsbeslutet och vägas mot en samhällsekonomisk kostnad i huvudalternativet (negativt nettonuvärde) på drygt sju miljoner kronor per år de kommande 100 åren. I analysen betonas även att det finns betydande risker och osäkerheter kopplade till projektet, särskilt med hänsyn till hantering av förorenade muddermassor.

Innehållsförteckning

1 Inledning 6
1.1 Bakgrund 6
1.2 Syfte och avgränsningar 7

2 Metod 8
2.1 Samhällsekonomisk analys 8
2.1.1 Kostnads-nyttoanalys 8
2.2 Nettoeffekter 10
2.3 Data 10
2.3.1 Externa kostnader 11
2.4 Investeringsscenario och nollalternativ 11
2.4.1 Investeringsscenario 11
2.4.2 Nollalternativ 13

3 Resultat 14
3.1 Antaganden för analys 14
3.2 Kostnader 15
3.2.1 Muddring och anläggning 16
3.2.2 Externa kostnader 17
3.3 Nyttor 17
3.4 Nettonuvärde 18
3.5 Känslighetsanalys 19

4 Analys och diskussion 20
4.1 Vad innebär resultatet 20
4.2 Andra perspektiv 21
4.2.1 Riksintresse för yrkesfiske 21
4.2.2 Hamnens betydelse för Göteborg som fiskestad 21
4.2.3 Långsiktiga perspektiv 22
4.2.4 Alternativkostnad 23
4.3 Sammanvägd bedömning 23

5 Referenser 25

6 Bilaga – Kommunalekonomisk analys 26
6.1 Inledning och bakgrund 26
6.2 Metod 26

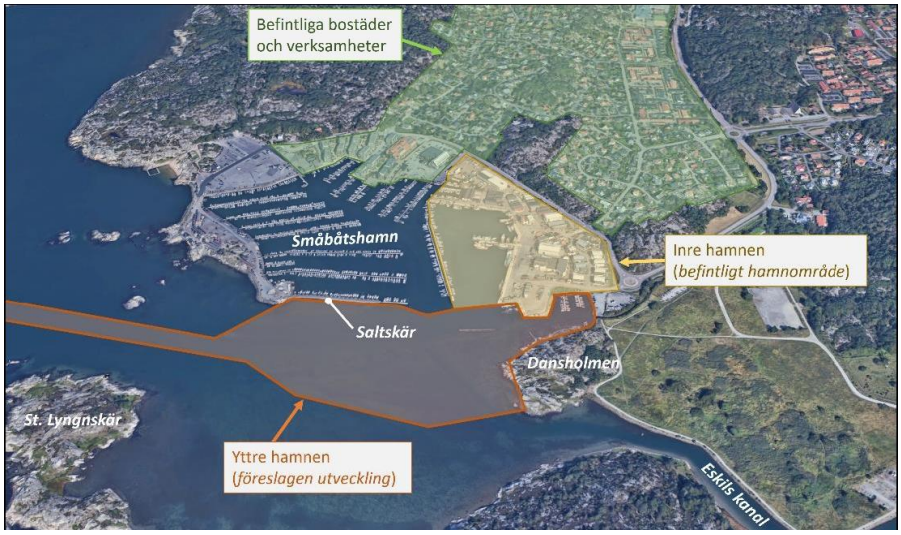
6.3 Resultat 28
6.4 Analys/diskussion 28

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Fiskebäcks hamn ligger strax väster om Frölunda i Västra Göteborg. Hamnen är idag en av de 18 utpekade fiskehamnar i Västra Götaland som riksintresse för yrkesfiske. Riksintresset innebär att den planerade användningen av mark- och vattenområdet ska säkerställa fiskesektorns tillgång till fångstområden, i både havet och i inlandsvattnet. Det är också avgörande att planering inom området säkerställer nödvändig infrastruktur inom hamnen med service för fiskefartygen och lämpliga möjligheter för landning av fångsten (Havs- och Vattenmyndigheten, 2020). Fiskebäck är även en av få svenska hamnar för pelagiskt fiske, vilket gör att för det pelagiska fisket har utvecklingen av hamnen även ett nationellt perspektiv i att möjliggöra pelagiskt fiske.

Vid hamnen finns idag en medelstor småbåtshamn, en hamn för yrkesmässiga båtar som FUAB arrenderar, en badplats, ett mindre färjeläge samt bostadshus och verksamhetslokaler. Fiskebäcks utveckling AB (FUAB) planerar tillsammans med Exploateringsförvaltningen Göteborgs stad en utveckling av Fiskebäcks fiskehamn för att kunna ta in större fartyg till Fiskebäck. En fördyring utifrån undersökning av förorenade massor har motiverat att Göteborgs Stad tidigarelägger framtagandet av en samhällsekonomisk analys av investeringen. Hamnutvecklingen innefattar byggnation av kajer, muddring av hamnbassäng, utfyllnader för tillskapande av nya kajytor samt breddning och fördjupning av farleden in till Fiskebäcks fiskehamn. Investeringen bidrar till att kunna försörja mellan sju och nio fiskefartyg med möjlighet till angöring, vilka idag saknar permanent kajplats i Göteborg och i stället är tvingade att angöra Skagen. Dessutom möjliggör investeringen att plocka hem reparations- och underhållsarbeten till Göteborg från utlandet.



Figur 1. Karta över Fiskebäcks hamn. Gul färg i kartan markerar den inre hamnen och orange markering visar det yttre hamnområdet. Grön färg markerad befintliga bostäder och verksamheter. Kartan är hämtad från Lantmäteriet och modifierad av Tyréns, 2023.

1.2 Syfte och avgränsningar

Mot bakgrund av utvecklingsförslaget är syftet med detta PM att redogöra för samhällsekonomiska effekter av den föreslagna investeringen i hamnen med tillhörande muddring av farleder. Analysen ska bidra som beslutsunderlag i den fortsatta kommunala investeringsprocessen.

Analysen görs med en kalkylperiod på 100 år med hänsyn till den uppskattade tekniska livslängden av kajanläggningen som bedöms vara 100 år. I analysen beaktas investeringen i hamnanläggning, muddring samt värdet av tillkommande ekonomisk verksamhet. Med tillkommande ekonomisk verksamhet avses nettoeffekt av investeringens bidrag till ekonomin. I detta fall innebär det verksamhet som annars hade bedrivits utomlands eller om investeringen leder till effektivitetsvinster. Verksamhet som leder till omflyttningseffekter, dvs. att arbetskraft och marknadsandelar tas från den befintliga marknaden, räknas inte in i den samhällsekonomiska analysen. För ökad sysselsättning beaktas i kostnads-nyttoanalysen inga konsumtionseffekter då endast det ökade produktionsvärdet från sysselsättningen betraktas som en real effekt på ekonomin. Analys av fördelningseffekter mellan olika samhällsaktörer så som kommun och näringsliv genomförs inte i denna analys då en samhällsekonomisk analys normalt sett inte beaktar fördelningsperspektiv.

Notera att alla kostnader som är angivna med **mkr** avser miljoner kronor.

2 Metod

2.1 Samhällsekonomisk analys

Samhällsekonomiska analyser eller bedömningar syftar till att synliggöra ett projekts samhällsekonomiska lönsamhet. Det finns i vissa fall lagkrav som innebär att samhällsekonomiska analyser behöver tas fram som en del av beslutsunderlaget. Detta ger möjlighet att fatta investeringsbeslut som bidrar till högre samhällsekonomisk effektivitet, vilket bland annat är ett av regeringens övergripande transportpolitiska mål.

Konkret innebär samhällsekonomisk effektivitet en strävan efter att individer ska ha största möjliga nettonytta av samhällets investeringar. Med samhället menas alla medborgare inom det geografiska område som analysen beaktar. Oftast innebär detta ett nationellt perspektiv. Investeringar i infrastruktur kan ha betydande effekter på den regionala ekonomin och kan möjliggöra för nya verksamheter att etableras och skapa möjligheter för exempelvis ökad tillgänglighet, effektivare transporter, turism och annan samhällsservice. Det kan leda till ökad sysselsättning, etablering av verksamhet och högre inkomster i en region.

Att inkludera regionala effekter i analysen medför en risk för dubbelräkning eftersom de normalt sett redan fångas upp i värderingen av exempelvis förändrade res- och transportkostnader samt att investeringar och ekonomisk tillväxt ofta sker bekostnad av andra regioners eller verksamheters utveckling. Regionala effekter är därför ofta omfördelningseffekter som inte nödvändigtvis innebär en nettoförändring för samhället som helhet. Om investeringen däremot skapar ny verksamhet och sysselsättning utan undanträngning av annat utbud eller förbättrar konkurrensen på en marknad, bör detta beaktas. Även effektivitetsvinster av investeringen kan bidra till ökat samhällsekonomiskt värde.

Generellt beaktar den samhällsekonomiska analysen inte fördelningsperspektivet av en investering. Utifrån samhällsekonomisk effektivitet är fördelningsfrågan ett politiskt ställningstagande. För åtgärder där fördelningspolitiska aspekter är viktiga, eller där enskilda individer eller grupper kan gynnas eller drabbas avsevärt, kan det vara viktigt att redovisa effekterna på fördelningen mellan olika samhällsgrupper och regioner.

2.1.1 Kostnads-nyttoanalys

För att uppskatta det samhällsekonomiska värdet av en investering eller styrmedel är kostnads-nyttoanalys en väletablerad metod. Det innebär att

projektets eller utredningsalternativens kostnader vägs mot projektets nyttor över investeringens livslängd, med tillämpning av diskontering för kostnader och nyttor som infaller i framtiden. Det generella tillvägagångssättet för en kostnads-nyttoanalys kan delas upp på följande sätt (Boardman et al., 2010):

Steg:

1) Specificera utredningsalternativ/scenarier.
2) Bestäm vems kostnader och fördelar som ska beaktas i analysen.
3) Identifiera effekter och välj mätindikatorer.
4) Analysera effekter över analysens livslängd för den föreslagna investeringen.
5) Monetarisera (tilldela monetärt värde till) effekterna.
6) Diskontera framtida kostnader och nyttor för att erhålla nuvärden (se beskrivning nedan).
7) Beräkna nettonuvärdet för utredningsalternativen.
8) Utför känslighetsanalys.
9) Redovisa slutsatser.

Efter sammanställning och monetarisering av effekter genomförs beräkningen av nettonuvärdet i analysen. Nettonuvärdet beräknas på följande sätt:

$$Nettonuvärde = \sum_{t=0}^{T} \frac{(N_t - K_t)}{(1+r)^t}$$

där:

N_t = Nytta vid tidpunkt t

K_t = Kostnad vid tidpunkt t

r = Årlig diskonteringsränta

t = År

T = Antal år som nyttor och kostnader förväntas falla ut (kalkylperiod för analysen)

Diskonteringsränta är en räntesats som används för att beräkna nuvärdet av framtida ekonomiska flöden. Den reflekterar dels avkastningskrav på investerat kapital, dels faktorer som inflation, tillväxt och tidspreferenser för konsumtion. I kostnadsnyttoanalys används diskonteringsräntan för att omvandla framtida kostnader och nyttor till deras nuvärde, vilket gör det möjligt att jämföra och utvärdera olika projekt eller investeringar på ett konsekvent sätt. Nettonuvärdet är summan av diskonterade nyttor minus diskonterade kostnader över projektperioden. Analysen strävar efter att i så stor utsträckning som möjligt, utifrån tillgängliga data, kvantifiera och monetarisera effekter samt tillhörande kostnader och nyttor. I andra hand adderas kvalitativa resonemang kring nyttor och/eller kostnader.

2.2 Nettoeffekter

I analysen beaktas projektets kostnader, externa effekter samt nyttor av tillkommande verksamhet. För den tillkommande verksamheten uppskattas endast nettoeffekten på marknaden, dvs. verksamhet som inte tränger undan eller tar marknadsandelar från andra verksamheter. Med ett nationellt systemperspektiv beaktar analysen därför verksamhet/omsättning som flyttas från utlandet till Fiskebäcks hamn som en nettoeffekt på den svenska ekonomin.

På samma sätt beaktas sysselsättningseffekten som en nettoeffekt där endast en arbetsmarknad som har möjlighet att fylla den ökade arbetskraftsefterfrågan genom ökad sysselsättningsgrad räknas med. I analysen antas att marknaden på åtminstone några års sikt har möjlighet att fylla den ökade arbetskraftsefterfrågan utan att tränga undan eller ta arbetskraft från andra verksamheter eller sektorer. Därav antas den ökade nettoeffekten även leda till ökad sysselsättning.

2.3 Data

För den samhällsekonomiska analysen samlas tillgängliga data kring investeringen för att skatta projektets nyttor och kostnader. Det innefattar investeringskostnader, löpande underhållskostnader, nyttor i form av investeringens nettoeffekter på ekonomin samt en skattning av externa effekter. Tillgängliga data från tidigare utredningar samt data från Göteborgs Stad och FUAB ligger till grund för analysen. För monetär värdering av externa effekter nyttjas schabloner från bland annat Trafikverket, Trafikanalys och annan miljöekonomisk litteratur (Trafikverket 2024; Trafikanalys 2024; Nordhaus 2019)

I analysen beaktas även kvalitativa aspekter, sådana effekter som är svåra eller saknas metodmässigt stöd för att skatta monetärt. Exempel på en sådan aspekt är värdet av hamnen utifrån riksintresset för yrkesfiske och Göteborgs identitet som fiskeregion. I dessa diskussioner utgår vi från kvalitativa resonemang som sätts i relation till den kvantitativa analysen och diskuteras utifrån betydelse och omfattning.

2.3.1 Externa kostnader

I skattningen av externa samhällsekonomiska kostnader inkluderas utsläpp av koldioxid över livscykeln, samt för transporterna utsläpp av kväveoxider och partiklar. För vägtrafiken inkluderas utöver detta externa kostnader i form av buller och infrastruktur.

Skattningar av marginalkostnader från utsläpp och externa effekter bygger på schablonmässiga uppskattningar från ASEK 8,0 (Trafikverket, 2024) och Trafikanalys (2024) (se Tabell 1). För utsläpp har externa marginalkostnader i svenska kronor per ton utsläpp tillämpats och för övriga externa effekter har marginalkostnad per tonkm transport använts.

Tabell 1. Schablonvärden för monetär värdering av externa effekter.

Effekt	Enhet	Värde (2025)*	Källa
CO2e	kr/ton	0/620/7 000	Nordhaus (2019) och Trafikverket (2024)
NOx	kr/ton	1 960	Trafikverket (2024), ASEK
PM	kr/ton	1 880	Trafikverket (2024), ASEK
Buller	kr/tonkm**	0/0,54	Trafikanalys (2024)
Infrastruktur	kr/tonkm**	0,682/0,682	Trafikanalys (2024)
Olyckor	kr/tonkm**	0,794/2,795	Trafikanalys (2024)

*Prisjusterat enligt KPI, SCB, 2024.
** Tung lastbil HVO100 (landsbygd/tätort)

2.4 Investeringsscenario och nollalternativ

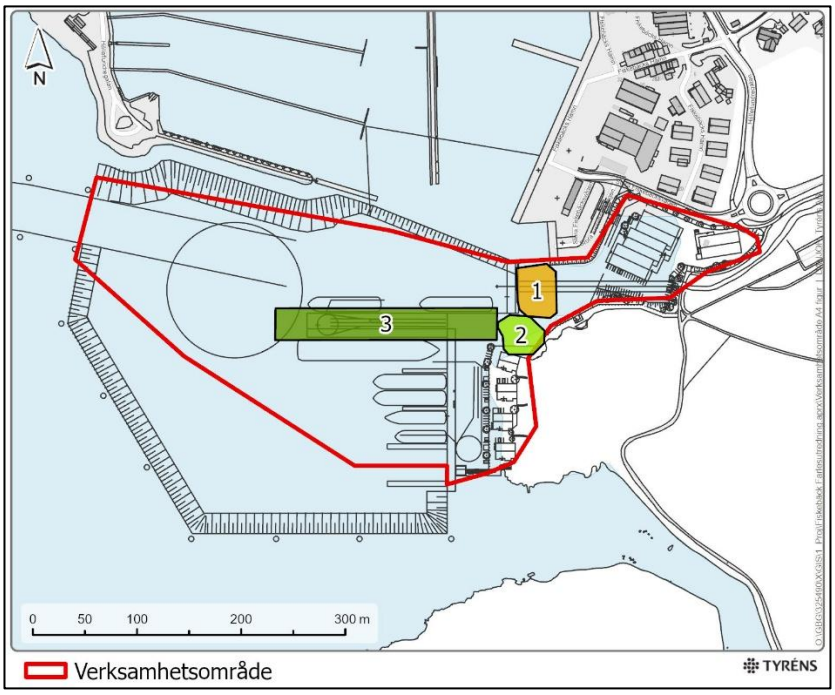
I analysen beaktas ett investeringsscenario för utveckling av Fiskebäckshamn. Detta investeringsscenario jämförs mot ett definierat nollalternativ.

2.4.1 Investeringsscenario

Investeringen som beaktas är utbyggnad av en ny hamnanläggning och tillhörande muddring för att möjliggöra insegling och angöring av större fiskebåtar som idag inte kan nyttja Fiskebäck som hemmahamn. Verksamheten som möjliggörs av investeringen bedöms efter diskussioner med verksamhetsutövaren omfatta hamnverksamhet i form av

hamnavgifter, möjlighet till utförande av reparations- och underhållsarbeten, kontors- och lagerverksamhet i tillhörande byggnader samt i mindre utsträckning landning av fisk. Investeringen ska möjliggöra en fungerande infrastruktur för en fiskeflotta på mellan sju och nio större fiskebåtar som idag inte kan angöra Göteborg utan i stället är tvingade att angöra Skagen.

Utvecklingen av hamnområdet innefattar kostnader för muddring och ledningsomläggning samt anläggning av hamnområde i enlighet med Figur 2.



Figur 2. Ungefärligt verksamhetsområde markerat i rött. Inom detta område kan lagerlokaler, miljöbod och parkeringsytor förekomma. Vid område 1 kommer tunga lyft att ske av fartyg. 2. Område för spolplatta. 3. Möjlig plats för lossning av pelagisk fisk.

Investeringen inkluderar muddring av inseglingsränna, hamnbassäng samt anläggning av kaj, markarbeten (markutfyllnad), kulvertering, hamnplan och byggnader. Fyra kontorslokaler med förråd i markplan samt fyra lagerlokaler planeras i projektet.

Uppskattade kostnader för hamnanläggningen är ca 190-240 miljoner kronor och görs med en investering från FUAB. Kostnader för muddring, inklusive deponering av förorenade massor, är uppskattade till ca 750 miljoner kronor och planeras initialt bäras av Göteborgs Stad för att sedan fördelas över en 30-årig tomträttsavgäld mot verksamheten. Utöver den initiala muddringen uppskattas underhållmuddring genomföras ungefär vart fjärde år, motsvarande kostnader på omkring 33 miljoner kronor per tillfälle, inklusive hantering, transport och deponering. Mer detaljerade

kostnadsdata presenteras i avsnitt 3.2 . Kostnadsuppskattningarna för muddring baseras på den tillhörande muddringsutredningen där ett sydvästligt farledsalternativ med ett muddringsdjup på 8,5 meter och en farledsbredd på 43 meter ligger till grund för skattning av massvolymer och muddringskostnader.

Kalkylen räknar med tre olika alternativ för hantering av förorenade muddermassor. Alternativ 1 och 2 är scenarier som används för känslighetsanalysen. Alternativ 3 representerar analysens huvudscenario och är en kombination av de två andra scenarierna med en motsvarande kostnad på 2 200 kronor per kubikmeter.

1. **Lägga förorenade massor på landdeponi inom regionen:**
   I det första alternativet utreds en hantering som innebär deponering av förorenade massor på avfallsanläggning inom regionen. I alternativet antas transport av förorenade massor på pråm till Marieholm, där omlastning till lastbil sker. Massorna antas sedan transporteras på lastbil till en avfallsanläggning för deponi inom regionen med en antagen tur- och returresa på 170 km. Kostnad per kubikmeter förorenad massa skattas till 2 400 kronor.

2. **Transport av förorenade massor och landdeponering i Norge:**
   Det andra alternativet innebär transport av förorenade massor på fartyg till Norge där omlastning till lastbil och lastbilstransport till avfallsanläggning sker. Kostnad per kubikmeter förorenad massa skattas till 2 000 kronor. Detta bygger på erfarenheter från tidigare projektspecifika kostnadsuppskattningar.

3. **I huvudscenariot** används en jämn fördelning mellan de två deponialternativen med en tillhörande kostnad på 2 200 kronor per kubikmeter.

2.4.2 Nollalternativ

Nollalternativet för denna analys innebär att ingen investering i ny hamnanläggning och muddring görs. I nollalternativet kvarstår förutsättningar som de ser ut idag där möjlighet för större fiskebåtar att angöra Fiskebäck och nyttja Fiskebäck som hemmahamn och för reparations- och underhållsarbeten inte finns. Reparations-/underhållsarbeten bedöms fortsatt till stor del genomföras i Danmark (Skagen). I nollalternativet sker ingen landning av fisk från de större fiskebåtarna i Fiskebäck. Alla kostnader och nyttor i investeringsscenariot jämförs mot nollalternativet.

3 Resultat

I resultatet presenteras de antaganden som analysen bygger på (se Tabell 2) samt en sammanställning av kostnader, nyttor, nettonuvärde och slutligen en känslighetsanalys. I analysen diskuteras kvalitativa aspekter.

3.1 Antaganden för analys

Nedan redovisas antaganden för den analys som har gjorts för att räkna på projektets kostnader och nyttor.

Tabell 2. Antaganden för analys.

Antagande	Enhet	Värde	Källa
Total volym massor	m^3	529 500	Tidigare utredningar inom projektet
Förorenade massor	m^3	237 500	Tidigare utredningar inom projektet
Ej förorenade massor	m^3	274 500	Tidigare utredningar inom projektet
Berg/schaktmassor	m^3	17 500	Tidigare utredningar inom projektet
Volym för underhållsmuddring, vart fjärde år (samma fördelning mellan förorenade och ej förorenade massor som vid initial muddring)	m^3	28 000	Antagande baserat på uppskattning
Avstånd transport med fartyg till Norge för omlastning, tur och retur	km	815	Sjöfartsverket (2023)
Avstånd lastbilstransport till landdeponi i Norge, tur och retur	km	26	Sjöfartsverket (2023)
Avstånd transport (deponi i regionen) med pråm för omlastning till lastbil, tur och retur	km	22	Sjöfartsverket (2023)
Avstånd lastbilstransport till landdeponi i regionen, tur och retur	km	170	Sjöfartsverket (2023)
Antal tonkm (deponi i Norge) vägtransport lastbil (30 ton), muddermassor	tonkm	330 000	Egna beräkningar
Antal tonkm (deponi i regionen) vägtransport lastbil (30 ton), muddermassor	tonkm	2 155 000	Egna beräkningar
Andel vägtransport i tätort	%	15	Antagande baserat på uppskattning
Andel vägtransport på landsbygd	%	85	Antagande baserat på uppskattning
Kapacitet miljöskopa	m^3/dygn	1 500	Eget antagande baserat på Tyréns tidigare erfarenheter
Kapacitet enskopeverk	m^3/dygn	6 000	Eget antagande baserat på Tyréns tidigare erfarenheter

Antagande	Enhet	Värde	Källa
Kapacitet schaktmassor (berg)	m^3/dygn	2 000	Eget antagande baserat på Tyréns tidigare erfarenheter
Förbränning diesel mudderverk	liter/timme	40	Omräkning utifrån Boskalis (2023)
Diesel emissionsfaktor	g CO_2/liter	2 748	Energimyndigheten (2023)
Densitet muddermassor	ton/ m^3	1,6	Antagande utifrån tidigare utredningar inom projektet
Antal sysselsatta netto, baserat på omsättning verksamhet	Antal	8,3	Baserat på skattad omsättning 31 mkr
Antal sysselsatta brutto, skattning	Antal	40	Baserat på skattning av antal anställda vid färdig anläggning
Förädlingsvärde per anställd*	mkr/anställd	1,04	Skattning av genomsnittligt förädlingsvärde i branschen enligt SCB (2024)
Diskonteringsränta (låg/medel/hög)	%	1,5/3,5/5,5	Medelscenario enligt Trafikverket (2024)
Kostnad muddring per kubikmeter förorenad massa (huvudscenario)	kr/ m^3	2 200	Samlad bedömning från tidigare fall och utredningar. För kostnader i känslighetsanalys se avsnitt 2.4.1
Kostnad muddring per kubikmeter rena massor (ej berg)	kr/ m^3	300	Samlad bedömning från tidigare fall och utredningar
Kostnad muddring per kubikmeter berg	kr/ m^3	1 000	Samlad bedömning från tidigare fall och utredningar

* En viktning av fyra verksamhetsområden utifrån SNI-koder har genomförts för att skatta ett genomsnittligt förädlingsvärde i en sammansättning som efterliknar den verksamhet som bedöms kunna bedrivas på anläggningen. Förädlingsvärdet representerar nationellt genomsnitt utifrån data från SCB (2024).

För analysen antas att förorenade massor hanteras genom deponering på avfallsanläggning på land i regionen eller genom transport till avfallsanläggning i Norge. Huvudscenariot antar en jämn fördelning mellan de två masshanteringsalternativen. Det låga scenariot i känslighetsanalysen antar att alla massor deponeras Norge medan det höga scenariot antar att alla massor deponeras inom regionen.

Ett flertal av antagandena kring muddringen är kopplade till den kompletterande klimatberäkningen för projektet. Antaganden ligger till grund för så väl kostnadsuppskattningar som klimatberäkningar.

3.2 Kostnader

Nedan presenteras investeringens uppskattade kostnader, uppdelat i investeringskostnader, löpande kostnader samt externa kostnader. Siffrorna som presenteras i Tabell 3 - Tabell 6 är ej diskonterade.

3.2.1 Muddring och anläggning

I Tabell 3 redovisas investeringskostnader för muddring och anläggning och i Tabell 4 redovisas löpande kostnader i form av underhållsmuddring och tomträttsavgäld. Tomträttsavgälden är inte en faktisk samhällsekonomisk kostnad men tas med för att återspegla den överföring av kostnader som sker mellan kommun och verksamhetsutövare. Därför räknas tomträttsavgälden även med på nyttosidan för att kompensera. Den faktiska samhällsekonomiska kostnaden består av muddrings- och investeringskostnader.

Tabell 3. Investeringskostnader för muddring och kaj-/hamnanläggning, ej diskonterat.

Investeringskostnader	Intervall	mkr
Muddring, rena massor	Totalt	-100
Muddring förorenat	Totalt	-522
Övriga projektrelaterade kostnader inkl. risk*	Totalt	-128
Kaj- och hamnanläggning**	Totalt	-44
Summa	**Totalt**	**-794**

* Baserat på investeringskalkyl från Göteborgs Stad.
** Kostnader för hamnanläggning viktas utifrån hur stor del av den totala omsättningen i verksamheten som uppskattas vara en nettoeffekt. Omsättningen från den tillkommande verksamheten från utlandet motsvarar 21% av den totala uppskattade omsättningen. Lika stor andel av kostnaderna för anläggningen inkluderas i beräkningen. För muddring inkluderas samtliga kostnader.

Notera att för de projektrelaterade kostnaderna kopplade till kaj- och hamnanläggningen har kostnaden viktats utifrån den andel av den totala omsättningen på anläggningen som bedöms vara netto tillkommande (skapar en real effekt på ekonomin). Detta bygger på att den övriga omsättningen som inte leder till en nettoeffekt ändå har möjlighet att bära sina infrastrukturkostnader för kajanläggningen. Utifrån antaganden om antalet arbetstillfällen som är nettoeffekt samt det totala antalet arbetstillfällen (se avsnitt 3.1) tilldelas 21% av de totala kostnaderna för hamnanläggningen som en investeringskostnad i analysen.

Tabell 4. Löpande kostnader under kalkylperioden, ej diskonterat.

Löpande kostnader	Intervall	mkr
Löpande underhållsmuddring	Vart fjärde år	-33
Tomträttsavgäld*	Per år (första 30 åren)	-30
Summa	**Totalt (100 år, ej diskonterat)**	**-1 696**

* Notera att tomträttsavgäld tas upp både på kostnads- och nyttosidan för att återspegla att denna post endast är ett ekonomiskt verktyg för att föra muddringskostnaderna vidare till verksamheten. Tomträttsavgälden tas initialt med som en dubbelräkning av muddringskostnader på kostnadssidan men

neutraliseras av att den redovisas på nyttosidan också. Detta görs för att synliggöra att tomträttsavgäld används för att föra över kostnaden för muddring från kommun till verksamhetsutövare.

3.2.2 Externa kostnader

För investeringen beräknas externa samhällsekonomiska effekter från energianvändning och utsläpp från muddring, transport och byggnation av hamnanläggning. För uppskattning av koldioxidutsläpp har en kompletterande klimatberäkning genomförts för att beakta livscykelutsläppen av CO_2 från projektet. Det inkluderar även löpande underhållsmuddringar över 100-årsperioden. För transporter skattas, utöver koldioxidutsläppen, utsläpp av kväveoxider och partiklar.

Tabell 5. Kostnader för projektets externa effekter över livscykel, ej diskonterat.

Externa effekter (totalt över 100-årsperioden, ej diskonterat)	**Intervall**	**mkr**
CO2e	Totalt	-12,5
Andra utsläpp (NOx och PM)	Totalt	-1,9
Infrastruktur	Totalt	-1,8
Buller	Totalt	-0,2
Olyckor	Totalt	-3,1
Summa	**Totalt**	**-19,5**

3.3 Nyttor

I analysen beräknas den netto tillkommande verksamhetens förädlingsvärde samt produktionsrelaterade skatter (arbetsgivaravgifter) som nyttor. Nyttan av den tillkommande sysselsättningen från verksamhet som flyttas från utlandet till Fiskebäcks hamn återspeglas genom produktionsvärdet i skattningen av förädlingsvärdet för den tillkommande verksamheten. Eftersom produktionsrelaterade skatter så som arbetsgivaravgifter och fastighetsskatter ligger på kostnadssidan i beräkning av förädlingsvärdet, inkluderas dessa skatter som en nytta i den samhällsekonomiska analysen. Ur samhällsekonomiskt perspektiv är detta inte reala kostnader utan endast omfördelning av resurser. Utan dessa skatter och avgifter hade förädlingsvärdet varit högre.

Skattningen av nyttor är baserat på en årlig omsättning från den netto tillkommande verksamheten (reala effekten) omkring 30 miljoner kronor. Nyttorna som skapas är det förädlingsvärde och de arbetstillfällen som verksamheten kan generera netto. Totalt uppgår dessa värden till knappt 9 miljoner kronor per år. Utöver detta bidrar den tillkommande verksamheten med skatteintäkter från arbetsgivaravgifter på motsvarande drygt 2 miljoner kronor per år. Notera att tomträttsavgäld inkluderas både på kostnads- och

nyttosidan och representerar bara en överföring av muddringskostnader mellan kommun och verksamhet.

Tabell 6. Samhällsekonomiska nyttor över kalkylperioden, ej diskonterat.

Nyttor (totalt, ej diskonterat)	Intervall	mkr
Förädlingsvärde netto*	Totalt	860
Skatter (arbetsgivaravgifter)	Totalt	217
Tomträttsavgäld**	Totalt	900
Summa	**Totalt**	**1 977**

* Nettoeffekten innebär den del av den tillkommande verksamheten som leder till en real ökning i ekonomin med hänsyn till omfördelnings-/undanträngningseffekter. I detta fall uppskattas det som den tillkommande omsättningen från verksamhet som annars hade bedrivits utomlands.

** Notera att tomträttsavgäld tas upp både på kostnads- och nyttosidan för att återspegla att denna post endast är ett ekonomiskt verktyg för att föra muddringskostnaderna vidare till verksamheten. Se beskrivning under kostnader i avsnitt 3.2 .

3.4 Nettonuvärde

I beräkningen av investeringens nettonuvärde tas hänsyn till när i tiden kostnader och nyttor infaller genom tillämpning av diskonteringsränta. Kostnaderna infaller relativt tidigt i kalkylen eftersom investeringskostnaderna är höga och ligger tidigt i kalkylen. Nyttorna tillfaller mer regelbundet och över hela kalkylperioden.

Tabell 7. Nettonuvärde av diskonterade nyttor och kostnader.

Kostnader/nyttor över 100 år, diskonterat	mkr
Summa kostnader (diskonterat*)	-1 594
Summa nyttor (diskonterat*)	879
Summa	**-715**

*Diskonteringsränta, 3,5% enligt ASEK 8.0 (Trafikverket, 2024).

Nettonuvärdet efter diskontering (3,5%) visar en samhällsekonomiskt negativ post över kalkylperioden, motsvarande ca -715 miljoner kronor, vilket utslaget över kalkylperioden motsvarar drygt 7 miljoner kronor per år i kostnader.

Tabell 8. Summa nyttor och kostnader (ej diskonterat).

Kostnader/nyttor över 100 år, ej diskonterat	mkr
Summa kostnader (ej diskonterat)	-2 510
Summa nyttor (ej diskonterat)	1 977
Summa	**-533**

En rak summering av projektets nyttor och kostnader utan hänsyn till diskontering visar på en något lägre samhällsekonomisk kostnad på 533 miljoner kronor. Denna beräkning visas för att synliggöra effekten av diskontering i den samhällsekonomiska analysen. Det är dock viktigt att notera att den reala diskonteringsräntan även tar hänsyn till ekonomins inflationstakt. Den raka summeringen av kostnader och nyttor över kalkylperioden tar inte hänsyn till inflation och därför är siffrorna inte representativa och bör inte tolkas vidare ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

3.5 Känslighetsanalys

I känslighetsanalysen värderas ett lågt och ett högt scenario i förhållande till huvudscenariot.

Lågt scenario: Det låga scenariot tillämpar en diskonteringsränta över kalkylperioden på 1,5%. Skadekostnad för CO2-utsläpp antas vara noll. Schabloner för kostnadsuppskattningar av externa effekter (Tabell 1) värderas till 50% av kostnaden. Kostnader för förorenade massor representerar hantering genom transport och deponering på avfallsanläggning i Norge.

Medelscenario (huvudalternativ): Huvudalternativet tillämpar en diskonteringsränta över kalkylperioden på 3,5%. Skadekostnad för CO2-utsläpp motsvarar Nordhaus (2019) skadekostnadsvärdering på 620 kr/ton. Schabloner för kostnadsuppskattningar av externa effekter (Tabell 1) värderas till 100% av kostnaden. Medelscenariot räknar med en jämn fördelning av masshanteringsalternativen, dvs. hantering genom deponering på avfallsanläggning i Norge och på avfallsanläggning inom regionen.

Högt scenario: Det höga scenariot tillämpar en diskonteringsränta över kalkylperioden på 5,5%. Skadekostnad för CO2-utsläpp beräknas utifrån ASEK rekommendation på 7 000 kr/ton (Trafikverket, 2024). Schabloner för kostnadsuppskattningar av externa effekter (Tabell 1) värderas till 150% av kostnaden. Kostnader för muddring skattas utifrån antagandet att samtliga förorenade massor deponeras på en avfallsanläggning inom regionen.

Tabell 9. Känslighetsanalys nettonuvärde, scenario ”låg”, diskonterat (1,5%).

Kostnader/nyttor över 100 år, diskonterat	mkr
Summa kostnader (diskonterat*)	-1 885
Summa nyttor (diskonterat*)	1 315
Summa	**-570**

Tabell 10. Känslighetsanalys nettonuvärde, scenario ”hög”, diskonterat (5,5%).

Kostnader/nyttor över 100 år, diskonterat	mkr
Summa kostnader (diskonterat*)	-1 529
Summa nyttor (diskonterat*)	672
Summa	**-857**

Känslighetsanalysen visar spridningen i nettonuvärde beroende på antaganden om diskonteringsränta, skadekostnader för externa effekter och muddringskostnader beroende på deponeringsalternativ. I det mest gynnsamma scenariot är nettonuvärdet -570 miljoner kronor medan nettonuvärdet i scenariot med högsta antagna värdet för kostnader är -857 miljoner kronor över kalkylperioden.

4 Analys och diskussion

4.1 Vad innebär resultatet

Resultatet i huvudscenariot innebär att projektet inte uppvisar en samhällsekonomisk lönsamhet jämfört med nollalternativet, utifrån de kostnader och nyttor som har kunnat kvantifieras och uppskattas monetärt. Nettonuvärdet är ca -715 miljoner kronor.

Analysen har tagit hänsyn till projektkostnader för muddring, ledningsomläggning, projektering, kajbyggnation, löpande underhållsmuddring och riskpåslag. Nyttorna innefattar det samhällsekonomiska värdet av den verksamhet som bidrar med en nettoeffekt på den svenska ekonomin (real effekt) utifrån skattning av hur mycket verksamhet som kan plockas hem från bland annat Skagen. Förädlingsvärdet av verksamhet samt produktionsrelaterade skatteintäkter från sysselsättningen representerar de nyttor som har kvantifierats.

Med hänsyn till känslighetsanalysen visar det mest optimistiska scenariot, med låg diskonteringsränta och kostnadsuppskattningar i det lägre intervallet att investeringens nettonuvärde är negativt över en 100-årsperiod, med ett värde på -570 miljoner kronor. I det höga ”pessimistiska” scenariot är det samhällsekonomiska nettonuvärdet -857 miljoner kronor. Notera att det finns perspektiv som inte lyfts in kvantitativt i analysen. Sådana perspektiv diskuteras nedan och bör vägas mot det nettonuvärde som presenteras i de olika scenarierna i känslighetsanalysen.

4.2 Andra perspektiv

4.2.1 Riksintresse för yrkesfiske

Fiskebäcks hamn är utpekat som riksintresse för yrkesfiske enligt 3 kap. miljöbalken. Riksintresse för yrkesfiske innebär generellt att intresset så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Detta gäller för den verksamhet som finns i Fiskebäcks hamn idag. En muddring och investering i en ny kaj och hamn möjliggör att även pelagisk fiskeverksamhet kan utgå från hamnen. Investeringen bedöms kunna stärka riksintresset genom att skapa en lokal koppling mellan hemmahamn och fiskeriverksamheten. Investeringen bidrar dock inte i någon större utsträckning till att möjliggöra själva fiskeriverksamheten för båtarna som planeras angöra Fiskebäck. De bedriver redan idag fiske och landar fångsten i andra hamnar, främst i Skagen. Riksintresset för yrkesfiske innebär dock att nödvändig infrastruktur i form av hamnar som möjliggör exempelvis landning, samt underhåll och service av fiskefartyg ska säkerställas. Investeringen har en tydlig koppling till detta perspektiv, särskilt med hänsyn till att båtarna inte har tillgång till en sådan hamn i Göteborg idag.

Att investeringen ger förutsättningar för att en mer varaktig fiskeverksamhet ska kunna knytas till platsen bör ses som en nytta då det är i enlighet med ett utpekat riksintresse. Hur det ska värderas i relation till investeringens storlek och möjliga alternativa användning bedöms inte inom ramen för denna analys.

4.2.2 Hamnens betydelse för Göteborg som fiskestad

Ett perspektiv som bör vägas in i analysen är att verksamheten som möjliggörs av investeringen i Fiskebäcks hamn har potential att stärka stadens och regionens identitet som fiskeregion. Investeringen möjliggör för ett flertal båtar med en viktig roll för det pelagiska fisket att använda Fiskebäck som hemmahamn samt för underhålls- och reparationsarbeten att genomföras på platsen. Det stärker den lokala näringen och kulturen när fiskare och andra verksamheter kan samverka och upprätthålla den fiskekultur som finns kopplat till platsen. Flera generationer av fiskare bor och verkar i området och investeringen kan förväntas stärka den fiskekultur som finns.

Fisket har en lång historia i Göteborg men att värdera kulturellt betingade verksamhet är utmanande. Göteborgs fiskhamn har en mer än hundraårig historia och planerna för den nya fiskhamnen som påbörjades 2019 visar på ett intresse och en inriktning där ett modernt fiske får ta plats i

stadsmiljön men för de större pelagiska fiskebåtarna innebar utvecklingen att de inte längre får plats. Utvecklingen av Fiskebäcks hamn syftar till att möjliggöra detta.

4.2.3 Långsiktiga perspektiv

Utifrån mer långsiktiga perspektiv har identifierats att det potentiellt finns nyttor i form av hamnens betydelse ur beredskapsperspektiv. Initialt diskuterades i investeringsplanerna möjliggörande för ett av kustbevakningens fartyg att kunna angöra hamnen. Dessa planer ligger kvar att hanteras då kustbevakningen uttryckte intresse för att flytta hela sin verksamhet till Saltskär som är en del av Fiskebäck. Den fortsatta planeringen för sådan infrastruktur måste dock kopplas mot en ny lokaliseringsutredning för denna verksamhet samt ett separat planarbete för det berörda området. Ur ett mer långsiktigt perspektiv har hamnen potentiellt fördelar ur beredskapsperspektiv kopplat till möjligheten att kunna ta emot båtar upp till samma storlek som den dimensionerande storleken för muddringen (CETON 70x14,2m). Det gör att man kan ta in även andra båtar än fiskebåtarna för att genomföra exempelvis underhållsarbeten. Hamnen har dessutom, genom sin utformning, stora möjligheter att öka säkerheten i ett beredskapsläge.

Analysen har inte fördjupats utifrån beredskapsperspektivet och avgränsas därför till att konstatera att det kan finnas beredskapsrelaterade nyttor kopplat till hamninfrastrukturen, men hur stort värdet av dessa är beror både på information som vi i dagsläget inte har och bör beaktas med hänsyn till hela det svenska beredskapsperspektivet. Värdet av en stärkt beredskap har på samhällsnivå värderats väldigt olika över tid. En investering med en lång teknisk livslängd kan därför värderas olika i framtiden sett till omvärldsläget. En annan aspekt av beredskap är fler handlingsmöjligheter vid en extraordinär händelse. Vid en olycka till havs skulle en framtida hamn i Fiskebäck kunna spela en roll.

Vid eventuella framtida etableringar av vindkraftparker längs kusten har hamnen potential att skapa tillgänglighet och möjliggöra för underhåll och reparationsarbeten för vindkraftsparkerna att utgå från den nya hamnen. Att nödvändig hamninfrastruktur finns tillgänglig kan vara en möjliggörare för vindkraftsetableringar och därför kan investeringen potentiellt skapa nyttor ur ett energiförsörjningsperspektiv.

Ett långsiktigt perspektiv som följer av den verksamhet som kan flyttas från utlandet till Sverige är stärkt svensk konkurrenskraft. Här handlar det främst om att underhålls- och reparationsarbeten samt hamnavgifter flyttas till en svensk hamn och stärker den lokala marknaden. Även andra båtar än

fiskebåtarna kan nyttja hamnen för reparationsarbeten. Värdet av verksamheten i termer av förädlingsvärde har beräknats i den samhällsekonomiska analysen, men det kan finnas andra perspektiv kopplat till att stärka egenförsörjningen och den svenska konkurrenskraften som inte fångas upp av det ökade förädlingsvärdet. Återigen bör sådana perspektiv bedömas i sin helhet utifrån hur förutsättningarna ser ut i Sverige.

4.2.4 Alternativkostnad

Ett perspektiv att beakta i analysen är projektets alternativkostnad. Alternativkostnaden representerar den samhällsekonomiska kostnad eller nytta som en alternativ investering hade kunnat generera. Enligt nationalekonomisk teori bör en investering vägas och värderas som alternativkostnad, med hänsyn till alla möjliga alternativa investeringar. I praktiken har vi inte information om alla alternativa investeringar och vilka kostnader och nyttor de genererar. För en mer rättvis bedömning av projektets samhällsekonomiska värde bör ändå beaktas om alternativa investeringar har potential att skapa större samhällsekonomiska värden än denna investering.

4.3 Sammanvägd bedömning

I en sammanvägd bedömning kan vi konstatera att utifrån de kvantifierade aspekterna visar analysen i huvudalternativet ett negativt nettonuvärde på -715 miljoner kronor. Känslighetsanalysens spridning visar ett intervall för nettonuvärde på mellan -570 och -857 miljoner kronor i det ”pessimistiska scenariot”. Huvudscenariot innebär en samhällsekonomisk nettokostnad på drygt sju miljoner kronor per år över kalkylperioden. Till detta ska de kvalitativa perspektiv som analysen diskuterat vägas in.

Eftersom vi inte har underlag att skatta omfattningen av dessa perspektiv, så som stadens identitet som fiskestad eller beredskapsperspektiv, gör vi bedömningen att politiken själva behöver väga dessa upplevda/uppskattade nyttor mot det resultat som den samhällsekonomiska analysen visar.

Under framtagande av analysen har framkommit att situationen kring hantering av muddermassor har blivit än mer osäker. Ett flertal anläggningar som tidigare varit lämpliga mottagare av muddermassor har exkluderats av flera anledningar och den generella situationen kring hantering av muddermassor i Göteborg är problematisk. De alternativ som har tagits med i beräkningarna förutsätter att kapacitet finns vid

genomförande av muddring. Kapaciteten för landbaserad deponi är exempelvis begränsad. Mot bakgrund av detta samt erfarenheter från andra hamnar i Göteborgsområdet vill vi i analysen även göra tydligt att kostnader för hantering av muddermassor kan bli både högre och lägre än vad analysen antar. I beräkningar av muddringskostnader har dock ett generellt riskpåslag inkluderats, vilket täcker upp för åtminstone en del av denna risk. Hur stor risken är beror på tajming samt hur masshanteringssituationen utvecklas över tid.

Mängden förorenade massor i kalkylen är baserad på den provtagning som gjorts in de tidiga skedena. I det fortsatta arbetet kommer ytterligare provtagning ske i syfte att optimera hanteringen av muddermassor och med målet att minska mängden förorenade massor med därtill hörande kostnader.

Avslutningsvis är det också viktigt att belysa att analysen har genomförts med en mängd antaganden, vilket innebär att projektspecifika bedömningar med hög detaljnivå inte har funnits tillgängligt för alla moment i projektet. Utifrån uppskattningarna behöver vi också beakta, utöver risk för fördyringar, att möjlighet finns att påverka kostnadsstrukturen positivt i projektskedet genom lösningar som håller nere kostnaderna. Exempelvis spelar kostnadsstrukturen för masshanteringen mycket stor roll för projektet och uppstår nya alternativ som förändrar kostnadsbilden positivt, jämfört med idag, kan projektet uppvisa större samhällsekonomisk lönsamhet.

5 Referenser

Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., & Weimer, D. (2011). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, 4th edition*.

Boskalis. (2023). *EQUIPMENT SHEET MERI-PEKKA GRAB DREDGER / OFFSHORE PILE-DRIVER*. https://boskalis.com/media/05df5l0a/meri-pekka.pdf

Energimyndigheten. (2023). *Växthusgasutsläpp*. https://www.energimyndigheten.se/fornybart/hallbarhetskriterier/drivmedelslagen/vaxthusgasutslapp/

Havs- och Vattenmyndigheten. (2020). *Riksintresse yrkesfisket*. https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/riksintressen/riksintresse-yrkesfisket.html

Nordhaus, W. (2019). Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics. *American Economic Review*, *109*(6), 1991–2014. https://doi.org/10.1257/aer.109.6.1991

Sjöfartsverket. (2023). *Skandiaporten – Hållbarhetsanalys alternativ masshantering*. Diarienummer: 23-05235.

SCB. (2024). *Företagsenhet—Basfakta företag enligt Företagens ekonomi efter näringsgren SNI2007. År 2022*. Statistikdatabasen. http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV0109__NV0109P/NSEBasfaktaFEngs07/

Trafikanalys. (2024). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader 2023 – bilagor*. https://www.trafa.se/globalassets/pm/2024/pm-2024-2-transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader-2023---bilagor.pdf

Trafikverket. (2024). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn (ASEK 8.0)* (No. 2024:042). https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1851624/FULLTEXT01.pdf

6 Bilaga – Kommunalekonomisk analys

6.1 Inledning och bakgrund

I denna bilaga presenteras som komplement till den samhällsekonomiska analysen en kommunalekonomisk analys. Bakgrunden till att en kommunekonomisk kalkyl presenteras är att Göteborgs Stad inom ramen för kommunallagen behöver redovisa investeringens påverkan på den kommunala ekonomin utifrån proportionalitetsperspektiv. Först om det blir aktuellt att redovisa investeringen utifrån statsstödsregler är en fullständig samhällsekonomisk analys nödvändig.

En kommunalekonomisk analys syftar till att bedöma hur den planerade investeringen påverkar kommunens egen ekonomi och om kostnaderna står i rimlig proportion till de ekonomiska nyttor som tillfaller kommunen och dess medborgare. Till skillnad från en samhällsekonomisk analys, som omfattar hela samhällets kostnader och nyttor, fokuserar analysen enbart på kommunens kassaflöden. Ett antagande för analysen är att kostnaden för löpande underhållsmuddring bärs av verksamhetsutövaren, för att upprätthålla ett farbart djup och därmed inte en del av kommunens kostnader.

Analysen sammanställer alla relevanta kostnader för kommunen, såsom investeringskostnader, drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader samt riskpåslag. Därefter kartläggs intäkter som tillfaller kommunen, så som tomträttsavgäld, kommunala skatteintäkter från ny sysselsättning och eventuella avgifter. Posterna fördelas över en kalkylperiod som motsvarar investeringens tekniska livslängd och summeras med diskontering till ett nettonuvärde utifrån kommunens kalkylränta.

6.2 Metod

Metoden för den kommunalekonomiska kalkylen följer i grova drag den samhällsekonomiska kalkylen. Dock görs en tydlig distinktion och avgränsning att analysen endast beaktar investeringens kostnader och intäkter för kommunen.

För investeringen identifieras att sådana kostnader som berör kommunens kassaflöden är följande:

1. Investeringskostnader muddring (inklusive, ledningsomläggning, projektering, planprocesser/vattenverksamhet, projektledning och riskpåslag), CAPEX

2. Löpande kostnader, OPEX
3. Kapitalkostnader
4. Intäkter tomträttsavgäld
5. Kommunala skatteintäkter från ökad nettosysselsättning.

Kommunens investeringskostnader, löpande kostnader och intäkter från tomträttsavgäld framgår av den samhällsekonomiska analysen. Kapitalkostnader baseras på den återstående skulden under antagandet att projektet finansieras med lånade medel enligt kommunens kapitalanskaffningsprocess. Antagen ränta/kapitalkostnad är 2% av lånat kapital per år. I analysen antas investeringarna bestå uteslutande av lånat kapital.

Kommunala skatteintäkter beräknas utifrån den samhällsekonomiska kalkylens skattning av den nettosysselsättningseffekt som investeringen bedöms ge upphov till. I den samhällsekonomiska analysen uppskattas att nettoeffekten är 8,3 heltidsårstjänster. I den kommunalekonomiska analysen räknar vi med att ytterligare några heltidstjänster tillkommer genom överflyttning av arbetskraft från andra kommuner. Totalt antas investeringen tillföra 12 nya heltidstjänster netto. Genom en antagen årslön på 467 700 kronor per heltid genereras skatteintäkter (givet en kommunal andelen av inkomstskatt på 21,12%) årliga skatteintäkter på omkring 98 800 kronor per anställd och år. Totalt motsvarar det skatteintäkter på 1 180 000 kronor per år.

I beräkningarna antas att intäkter från tomträttsavgäld används för att amortera på kapitalskulden från kommunens investering. Det gör att de årliga kapitalkostnaderna beräknas utifrån återstående skuld. I analysen antas inga löpande kostnader (OPEX) för kommunen i form av underhållsmuddring. Underhållsmuddring antas bekostas av verksamhetsutövarna.

Framtida kassaflöden (kostnader och intäkter) diskonteras med en årlig kalkylränta ”r” på 2,5%. Nettonuvärdet av investeringen beräknas på följande sätt:

$$Nettonuvärde = \sum_{t=0}^{T} \frac{(N_t - K_t)}{(1+r)^t}$$

där:

N_t = Nytta (intäkt) vid tidpunkt t

K_t = Kostnad vid tidpunkt t

r = Årlig diskonteringsränta (kalkylränta)

t = År

T = Antal år som nyttor och kostnader förväntas falla ut (kalkylperiod för analysen)

6.3 Resultat

I Tabell 11 redovisas antagna kostnader och intäkter för kommunen under investeringens livslängd.

Tabell 11. Kommunens kostnader och intäkter.

Intäkts/kostnadspost	Intervall	mkr
Investeringskostnad (CAPEX)	Engångskostnad	- 750
Kapitalkostnader	Totalt över kalkylperioden	-180
Intäkt tomträttsavgäld	Per år (första 30 åren)	30
Skatteintäkter	Per år, hela kalkylperioden	1,2

De antagna kostnaderna ligger till grund för beräkningen av nettonuvärdet för investeringen. I Tabell 12 sammanställs investeringens diskonterade kostnader och nyttor samt nettonuvärdet.

Tabell 12. Summa diskonterade kommunalekonomiska kostnader och intäkter samt nettonuvärde, kalkylperiod 100 år.

Intäkts/kostnadspost	mkr
Diskonterade kostnader	-878
Diskonterade intäkter	671
Nettonuvärde	**-207**

Den kommunalekonomiska kalkylen visar på ett negativt nettonuvärde på -207 miljoner kronor över kalkylperioden.

6.4 Analys/diskussion

Nettonuvärdet visar på att investeringen, med hänsyn till investeringskostnader, kapitalkostnader, intäkter från tomträttsavgäld och skatteintäkter, inte är kommunalekonomiskt lönsam. Kalkylen visar att nuvärdet av investeringen är omkring -207 miljoner kronor. Intäkter från tomträttsavgäld och skatteintäkter från ökad sysselsättning kompenserar inte för projektets totala kostnader över kalkylperioden. Ett sätt att öka

kostnadstäckningen är att ta hänsyn även till kapitalkostnader i prissättningen av tomträttsavgälden.

Diskonteringseffekten gör att det spelar roll när i tid kostnader och intäkter infaller. För investeringen ligger den största delen av kostnaderna tidigt i muddringsskedet. Intäkterna från tomträttsavgäld och skatteintäkter infaller löpande under kalkylen och intäkterna (trots justering mot inflation genom en real diskonteringsränta) är värda mindre i framtiden än om de infallit idag. Diskonteringseffekten gör att intäkterna, med hänsyn till när de infaller, inte överstiger kostnaderna.

Hellström Advokatbyrå

Till

Göteborgs Stad, Exploateringsförvaltningen

Stockholm den 3 oktober 2025

RÄTTSUTREDNING – FISKEBÄCKS HAMN

1. BAKGRUND

Allmän bakgrund

1. Den moderna fiskehamnen i Fiskebäck tillkom på 1950-talet och är idag Sveriges största fiskeläge. Området är av utpekat riksintresse för yrkesfisket.

2. Fiskebäcks hamn ägs av Göteborgs Stad och är hemmahamn för ett 30-tal fiskebåtar. Nio av dessa fiskebåtar är större och används för fiske på öppet vatten. De har ett djupgående som gör att de inte kan komma in i Fiskebäcks hamn. Tidigare hade båtarna tillfälliga hamnplatser i Frihamnen, men på grund av kommande stadsutveckling kan båtarna inte vara kvar där. Dessa båtar angör därför för närvarande i Danmark. Fiskefartygen behöver emellertid en långsiktig lösning på kajplatser i Fiskebäck.

3. För att göra Fiskebäcks hamn mer ändamålsenlig för den befintliga fiskenäringen planeras det för en utveckling av hamnen.

4. Fiskeföretagen har bildat Fiskebäcks Utveckling AB (”**FUAB**”), som är den juridiska person som kommer vara kommunens motpart. I FUAB ingår sju fiskeföretag som sammanlagt representerar 80 – 85 % av den svenska pelagiska flottan.

5. Planerna på att utveckla hamnen består i huvudsak av muddring för att fördjupa farleden och djupet i hamnbassängen, utbyggnad av nya kajer samt att Göteborgs Stad med tomträtt ska upplåta befintlig och utökad hamn till FUAB genom tomträttsavtal.

6. Utvecklingen av Fiskebäcks hamn beräknas skapa plats för ca tio fiskefartyg med längder på upp till 90 meter. Utvecklingen bedöms även möjliggöra för expansion och nyetablering av företag och ökad sysselsättning i området. Av den fisk som idag fångas av båtar med hemmahamn i Fiskebäck landas ca 80 % i Danmark, för att sedan transporteras tillbaka till beredningsindustrin i Sverige. Även reparationer och underhåll på fartygen görs idag främst i Danmark. Underhållet av båtarna med hemmahamn i Fiskebäck omsätter totalt 50 mkr/år. Detta är en verksamhet som skulle kunna bedrivas i Fiskebäck om den planerade utvecklingen av hamnen sker, vilket skulle kunna bidra till arbetstillfällen.

7. För utredning och genomförande av projektet finns en *avsiktsförklaring* avseende bl.a. fördelningen av kostnader mellan Göteborgs Stad och FUAB.[1] Avsiktsförklaringen innebär i denna del att parterna är överens om fördelning av kostnader för följande åtgärder:

   - muddring av farled ska bekostas av Göteborgs Stad,
   - muddring vid ny kaj ska bekostas av Göteborgs Stad,
   - utbyggnad av kaj ska bekostas av FUAB,
   - markarbeten som blir nödvändiga på land innanför ny kaj ska bekostas av FUAB,
   - även icke förutsedda, men för projektets genomförande nödvändiga kostnader, fördelas lika mellan parterna (50/50), givet att kostnaderna inte enkom är att hänföra till muddring respektive kajutbyggnad.

8. Göteborgs Stad har förtydligat att fastigheterna där tomträtterna ska upplåtas kommer erhålla ett nyttjanderättsservitut över den fastighet till vilken hamnbassängen hör och där muddring intill ny kaj ska genomföras.

Tidigare bedömning

9. Hellström Advokatbyrå har tidigare ombetts att bistå Göteborgs Stad Exploateringsförvaltningen med en rättsutredning avseende huruvida överenskommet samarbetsavtal mellan Göteborgs Stad och FUAB är förenligt med kommunalrätten och reglerna om statsstöd. Hellströms tidigare bedömning framgår i sin helhet av Bilaga 1.

[1] Som parter anges i avsiktsförklaringen Göteborgs Stad Fastighetskontoret och FUAB. Göteborgs Stad fick en ny organisation för stadsutveckling årsskiftet 2022/23, varvid Exploateringsförvaltningen tillkom och Fastighetskontoret upphörde. I den mån Göteborgs Stad Fastighetskontoret anges i underlag som har granskats av Hellström anges därför av förenklingsskäl i den här promemorian endast Göteborgs Stad.

10. Hellströms bedömde att det ligger inom Göteborgs Stads ansvar som farhållsledare och ägare till hamnen att se till att farledens och hamnens djup är dimensionerad utifrån den förekommande fartygstrafiken. Detta talar för att det föreligger ett allmänt intresse av den planerade muddringen av farleden och hamnen. Vår bedömning var även att muddringen av farleden har en sådan anknytning till kommunens område som är förenlig med lokaliseringsprincipen. Att företa åtgärder i form av muddring av farleden och i hamnen bedömdes därför i och för sig ligga inom kommunens allmänna kompetens.

11. Eftersom det främst är FUAB som har nytta av muddringen förutsätter detta emellertid även att det går att visa, genom ekonomiska kalkyler, att de totala kostnaderna för kommunens åtaganden i form av bl.a. muddringen motsvarar den förväntade nyttan för kommunen och dess medlemmar, dvs. att åtgärderna är *proportionerliga*

12. Om det emellertid inte går att visa, med konkreta underlag, att den förväntade nyttan av utvecklingsplanerna överstiger kommunens totala kostnader kan åtgärderna komma att anses utgöra ett individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare. Sådant stöd får endast ges om det föreligger synnerliga skäl, vilket innebär att det i princip inte får förekomma.

13. Kommunen har efter Hellströms tidigare bedömning uppdragit åt konsultbolaget Tyréns att genomföra en samhällsekonomisk analys av de föreslagna åtgärderna (Bilaga 2). Analysen väger de totala uppskattade kostnaderna för FUAB och Göteborgs Stad mot förväntade (framtida) samhällsekonomiska nyttan. I Tyréns huvudscenario är den nuvärdesberäknade sammanlagda samhällsekonomiska nyttan negativ. Analysen redovisar inte enbart kommunens kostnader eller ekonomisk nytta, och kan därför inte läggas direkt till grund för bedömningen om kommunens åtaganden motsvarar den förväntade nyttan för kommunen och dess medlemmar. Givet att den sammanlagda samhällsekonomiska nyttan är negativ kan analysen dock inte heller sägas indikera att så är fallet.

14. Statsstödsregelverket ger inte svar på frågan om en planerad åtgärd överhuvudtaget ligger inom den kommunala kompetensen. En kommun måste därför *först* ta ställning till om en åtgärd är förenlig med kommunallagen och kringliggande regelverk innan den överväger som det är möjligt att lämna stöd enligt statsstödsreglerna. Om en planerad åtgärd inte ligger inom vad som är möjligt enligt den kommunala kompetensen saknas normalt anledning att pröva om en åtgärd är förenlig med EU:s statsstödsregler, eftersom en kommun inte bör ägna sig åt sådan verksamhet.

15. Innan kommunen går vidare och t.ex. fattar beslut om att avsätta ytterligare resurser på att utreda nytta och kostnader för kommunen och dess medlemmar (vilket är relevant för bedömningen enligt kommunallagen) önskar man dock en översiktlig bedömning utifrån EU:s statsstödsregler.

2. BEDÖMNING – STATSSTÖD

2.1 Investeringen utgör statsstöd

16. EU:s statsstödsregler ska tillämpas när det allmänna, under vissa förutsättningar, stöttar en verksamhet med offentliga medel. Reglerna återfinns i 107 – 109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (”**EUF-fördraget**”).[2] Syftet med statsstödsreglerna är att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av de offentliga myndigheterna och som skadar konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.

17. I artikel 107.1 i EUF-fördraget anges vad som ska vara uppfyllt för att en åtgärd ska anses utgöra statsstöd. För att det ska vara fråga om ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 EUF-fördraget krävs således att stödet:

(i) ges av en medlemsstat eller med hjälp av offentliga medel,

(ii) gynnar vissa företag eller viss produktion, och

(iii) snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

18. Hellström har tidigare gjort bedömningen (Bilaga 1) att investeringen avseende muddring av hamn och farled utgör statsstöd. Eftersom utvecklingen av Fiskebäcks hamn delvis kommer finansieras med kommunala medel är första ledet, dvs. att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av offentliga medel, uppfyllt. De tilltänkta åtgärderna i form av muddring av farleden och i hamnbassängen samt att kommunen ska bekosta hälften av utredningsåtgärderna innebär ett *indirekt selektivt gynnande av FUAB*[3]. Med hänsyn till att kommunens investeringar inte ska återbetalas, slipper FUAB kostnader som bolaget hade haft om bolaget själv hade vidtagit åtgärderna. Vår bedömning var därför att åtgärden uppfyller kravet på att snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen.

19. För att en åtgärd ska vara statsstöd krävs slutligen att åtgärden gäller sådan verksamhet som kan få gränsöverskridande effekter. Med hänsyn till att fiskefartygen i dagsläget lägger till i Danmark men efter utvecklingen av Fiskebäcks hamn kommer lägga till i Fiskebäck, bedömde vi att även kravet på att åtgärden påverkar handeln mellan medlemsländerna var uppfyllt.

20. Åtgärder som uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1 EUF-fördraget utgör statsstöd och är som huvudregel otillåtna (oförenliga med den inre marknaden).

---

[2] Det finns även svenska regler om tillämpningen av statsstödsreglerna i bl.a. lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

[3] Att ett stöd inte nödvändigtvis behöver vara direkt för att kunna utgöra ett gynnande framgår exempelvis av *Kommissionens beslut den 17 november 2023, SA.103466 – Sweden Dredging and port infrastructure at the port of Gothenburg, punkterna 94 – 103,* där kommissionen gjorde en bedömning av om de där aktuella åtgärderna innebar en indirekt fördel till APM Terminals Gothenburg AB, som var den enda hamnoperatören som skulle dra nytta av det aktuella stödet.

21. Det finns emellertid undantag från denna huvudregel i artiklarna 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget, som föreskriver att visst stöd är/kan vara förenligt med den inre marknaden.

2.2 Inget gruppundantag är direkt tillämpligt

22. Den sektorspecifika gruppundantagsförordningen för fiskeri- och vattenverksamhet (”**den sektorspecifika gruppundantagsförordningen**”)[4] innehåller ett stort antal bestämmelser. Eftersom muddring inte uttryckligen anges som en stödberättigad kostnad bedömde vi att det är osäkert huruvida åtgärder i form av muddring alls omfattas av denna stödkategori. Detta kan jämföras med artikel 56b i den allmänna gruppundantagsförordningen (se avsnittet nedan), där muddring specifikt räknas upp som en stödberättigad kostnad. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om artikel 29 överhuvudtaget är tillämplig gällande stödåtgärder avseende muddring.[5] Oavsett hur detta förhåller sig medger artikel 29 endast att hälften av de stödberättigade kostnaderna ersätts av det allmänna. Med hänsyn till detta, och till att kommunen avser att stå för (hela) muddringskostnaden i farleden och i hamnen samt bidra till utredningskostnader vilket överstiger 50 % av den totala investeringen[6], bedömde vi att det sektorspecifika gruppundantaget avseende stöd till fiskehamnar inte kan tillämpas. För kategorier av åtgärder som omfattas av förordning (EU) 2022/2473, om en stödåtgärd går utöver bestämmelserna i förordning (EU) 2022/2473, är det enligt Kommissionens riktlinjer för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (2023/C 107/01) (”**Riktlinjerna**”) medlemsstaten som måste visa varför stödet är nödvändigt. [7]

23. Det allmänna kan även med stöd av den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER), under vissa förutsättningar, ge stöd till vissa utpekade områden (bl.a. hamnar) utan att anmäla och vänta på EU-kommissionens godkännande. Exempelvis möjliggör artikel 56b i gruppundantagsförordningen att ge stöd till kusthamnar under vissa angivna förutsättningar.[8] Då Fiskebäcks hamn *inte* är en allmän hamn, och alltså inte kännetecknas av att den är öppen för allmän trafik och att alla fartyg i princip har rätt att i mån av plats anlöpa hamnen och utnyttja dess resurser[9], är vår bedömning att det allmänna gruppundantaget avseende stöd till kusthamnar inte heller kan tillämpas. Inte heller något annat

[4] Kommissionens förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 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

[5] Vår bedömning är dock att muddring ryms inom åtgärder I fiskehamnar, se även Kommissionens beslut, Brussels, 13.IX.2006 C(2006)3935 final “State aid NN 100/2005 - United Kingdom. Aid for the improvement of fishing port facilities , https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/202464/202464_621679_2_2.pdf

[6] Detta gäller de kostnader som redovisats i Bilaga 2. De offentligas kostnader (vilka utgör stöd) antas dock komma att justeras upp ytterligare, på grund av ökade kostnad för att hantera förorenade massor.

7 Riktlinjerna punkt 84

[8] Det kan i och för sig ifrågasättas om den allmänna gruppundantagsförordningen är tillämplig i aktuell situation. Av artikel 1.3 a i den allmänna gruppundantagsförordningen anges nämligen att förordningen inte ska tillämpas på stöd som beviljas inom fiske- och vattenbrukssektorn med undantag för vissa särskilt utpekade stödkategorier (där stöd till hamnar inte räknas upp).

[9] Jfr. kravet i artikel 56b punkten 8 i GBER. Samt se prop. 1981/82:130 s. 142.

gruppundantag i den allmänna gruppundantagsförordningen bedöms vara tillämplig.

24. Eftersom de planerade åtgärderna/investeringarna som kommunen ska genomföra uppfyller kriterierna för att utgöra statsstöd och inget undantag från anmälningsskyldigheten är tillämpligt, måste de planerade åtgärderna rörande Fiskebäcks hamn anmälas till kommissionen för godkännande innan de får genomföras.

2.3 Bedömning av stöd enligt EUF-fördraget

2.3.1 Generellt enligt artikel 107 EUFF

25. Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är statligt stöd förbjudet. Statligt stöd riskerar att motverka en fungerande inre marknad och ska därför i princip inte förekomma. Av artikel 107.2 framgår vissa specifika undantag som inte är relevanta i det här fallet. I artikel 107.3 i EUF-fördraget anges ändamål för vilka statligt stöd *kan* undantas från huvudregeln om förbud efter särskild prövning. Kommissionen har när det gäller undantag enligt artikel 107.3 i fördraget givits en omfattande rätt till skönsmässig eller diskretionär bedömning.[10] Kommissionens bedömning av förenligheten görs i ett unionssammanhang, innebärande att ändamål som ska berättigas statligt stöd som utgångspunkt behöver vara förenliga med det gemensamma intresset.

26. Inom statsstödsområdet tillämpas ett så kallat avvägningstest. Förutsättningarna för att godkänna ett anmält statsstöd är att:

- målet med stödet är ett mål av intresse för hela EU (ett gemensamt intresse),
- stödet bidrar till målet (har stimulans- eller incitamentseffekt),
- stödet inte är större än nödvändigt för att nå målet (ingen överkompensation), och
- nyttan med stödet överväger den skada som stödet medför på konkurrensen (ett positivt avvägningstest)[11]

27. I det förevarande fallet är det enligt vår bedömning undantag enligt artikel 107.3 c som är aktuellt, enligt vilken *”som förenligt med den inre marknaden kan anses […] c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”*. Undantaget enligt punkten c är det som är mest tillämpat, och som ligger till grund för stöd till näringar eller regioner.

10 Se Mattias Carlquist ”Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning” (JUNO 2021) s. 384 ff.
11 Se ”Villkor för att få statsstöd godkänt av kommissionen” Upphandlingsmyndighetens hemsida

28. Det krävs inte att särskilt påvisa att ett stöd eftersträvar ett mål av gemensamt intresse för att det ska vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 **c** i EUF-fördraget (eftersom det framgår av själva ordalydelsen av artikeln). Bedömningen av om ett stöd kan strida mot det gemensamma intresset görs emellertid utifrån unionen som helhet. Ett stöds förenlighet med fördraget ska när det gäller undantaget i artikel 107.3 c i EUF-fördraget, bedömas inom ramen för unionen och inte inom ramen för en enskild medlemsstat.[12] För att undantaget i artikel 107.3 c i EUF-fördraget ska vara tillämpligt anses syftet med det planerade stödet behöva vara att utveckla näringen i fråga. En åtgärd som enbart syftar till att utveckla ett enskilt företag omfattas inte av undantaget. Stöd som vänder sig till viss del av en näring, till skillnad från generellt sektorsspecifika stöd, bedöms också mer restriktivt.

29. Med stöd av artikel 107.3 c i EUF-fördraget kan kommissionen anse att stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa områden inom ekonomin som förenligt med den inre marknaden, om det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

2.3.2 Bedömning enligt kommissionens riktlinjer

30. Förutsättningarna för att få ett statsstödsgodkännande förtydligas i kommissionens riktlinjer. Kommissionens riktlinjer är bindande för den själv. Kommissionen är i princip skyldig att godkänna ett anmält stöd som uppfyller de krav som uttryckts i en riktlinje. Kommissionen kan inte heller godkänna stödåtgärder som den i en riktlinje förklarat vara oförenliga med den inre marknaden.[13]

31. Stödet i samband med utvecklingen av Fiskebäck kan anses ges för att utveckla viss näringsverksamhet (fiske, eller möjligen havstransport). Stöd till såväl fiskenäringen som transportsektorn omfattas av särskilda sektorsspecifika riktlinjer. Vår bedömning är att Kommissionens Riktlinjerna för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn är de mest relevanta för de planerade investeringarna i Fiskebäck.[14]

32. Av Kommissionens riktlinjer för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (2023/C 107/01), **Riktlinjerna**, framgår av avsnitt 2.1.2 (13) att *”om stödet inte motsvarar någon av de typer av stöd som avses i del II kapitlen 1, 2 och 3, samt del I kapitel 2 avsnitten 2.2 och 2.3 i dessa riktlinjer är det i princip inte förenligt med den inre marknaden”*. Hellströms bedömning är att stödet inte motsvarar någon av de nyss uppräknade typerna av stöd. Utgångspunkten är därför att stödet i princip inte är att anse som förenligt med den inre marknaden.

---

[12] Se Mattias Carlquist ”Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning” (JUNO 2021) s. 395 ff.

[13] Mattias Carlquist ”Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning” (JUNO 2021) s. 420

[14] Jfr State aid NN 100/2005 - United Kingdom “Aid for the improvement of fishing port facilities”, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/202464/202464_621679_2_2.pdf

33. Av det nämnda avsnittet i Riktlinjerna följer dock därefter *”Om en medlemsstat ändå avser att tillhandahålla sådant stöd […], kommer kommissionen att bedöma det från fall till fall och direkt på grundval av artikel 107.3 […] och dessa riktlinjer genom analogi. Medlemsstaterna måste tydligt visa att stödet är förenligt med principerna i del I kapitel 3 i dessa riktlinjer. Kommissionen bedömer i synnerhet huruvida de positiva effekterna av sådant stöd är större än de konstaterade negativa effekterna på konkurrens och handel. Kommissionen får dra slutsatsen att stödet är förenligt med den inre marknaden endast om de positiva effekterna uppväger de negativa […]”*.

34. Huruvida stöd uppfyller de principer som framgår av del 1 kapitel 3 avgörs genom en bedömning av om stödåtgärden underlättar utvecklingen av en viss ekonomisk verksamhet (första villkoret) och om den påverkar handelsvillkoren i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (andra villkoret)[15].

35. När kommissionen gör bedömningen kommer den enligt Riktlinjerna att beakta nedan angivna aspekter. Vår bedömning i detta fall framgår av den kursiva texten.

<u>Första villkoret: Stödet underlättar utvecklingen av en ekonomisk verksamhet.</u>

i) Fastställande av vilken ekonomisk verksamhet som berörs: *FUAB får som utvecklats ovan anses vara mottagare av stödet. Stödet är av den typ som kan utveckla fiskerinäringen inom EU.*

ii) Stimulanseffekt: Stödet måste ändra företagets beteende på ett sådant sätt att det inleder ytterligare verksamhet som det annars inte skulle bedriva eller som det skulle bedriva endast i begränsad utsträckning. *Detta får anses vara uppfyllt i detta fall, någon investering i hamninfrastruktur från FUAB:s sida är inte aktuell om djupgående båtar inte kan anlägga hamnen i Fiskebäck, och det är helt orealistiskt att FUAB själv eller annan privat aktör skulle kunna genomföra de omfattande investeringarna efter en ren företagsekonomisk kalkyl (investeringarna är inte ens lönsamma). Det är dock värt att notera att om stödet anmäls för godkännande kommer ytterligare argumentation och bevisning krävas. Av Riktlinjerna framgår att Kommissionen kommer kräva tydliga bevis för att stödet faktiskt påverkar investeringsvalet och en utförlig beskrivning av det kontrafaktiska scenariot, i vilket inget stöd beviljas det stödmottagande företaget av någon myndighet. Bevis kan vara handlingar från företagets styrelse, riskbedömningar, finansiella rapporter, interna affärsplaner, expertutlåtanden och andra studier.*

iii) Stödet strider inte mot tillämpliga bestämmelser och allmänna principer i unionslagstiftningen: *Det bedömer vi inte vara fallet.*

15 Riktlinjerna punkt 34

Andra villkoret: Stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

i) Behov av statligt ingripande: Stödet måste åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar av att på egen hand, till exempel genom att ett marknadsmisslyckande åtgärdas eller ett rättvise- eller sammanhållningsproblem i tillämpliga fall får en lösning. *Vår bedömning är att detta är fallet, det är stöd av samma typ som om det hade avsett lägre andel av den totala investeringen skulle kunna falla under den sektorsspecifika gruppundantagsförordningen. Investeringar i fiskehamnar får därmed anses ha bedömts som något som marknaden inte själv löser.*

ii) Stödets lämplighet: Det föreslagna stödet ska vara ett lämpligt policyinstrument som underlättar utvecklingen av den ekonomiska verksamheten. *Vår bedömning är att detta kriterium är uppfyllt, stödet är i huvudsak indirekt, genom att kommunen investerar i muddring.*

iii) Stödets proportionalitet (begränsning av stödet till ett minimum): stödbeloppet och stödnivån måste begränsas till det minimum som krävs för att uppmuntra de berörda företagen till ytterligare investeringar eller aktivitet. Stöd som omfattas av det sektoriella gruppundantaget anses proportionerligt om det begränsas till den procentsats av stödberättigade kostnader som anges i det sektoriella gruppundantaget. *Detta är inte uppfyllt. Åtminstone till den del av stödet som överstiger 50 % av den totala investeringen bör stödet bedömas som ett individuellt anmälningspliktigt investeringsstöd. Stödbeloppet ska då motsvara de merkostnader netto för genomförandet av investeringen som en privat aktör inte kan erlägga (d v s inte mer än vad som behövs). Vi saknar underlag för att göra en precis sådan bedömning, men anser det troligt att detta villkor kan anses uppfyllt.*

iv) Stödets överblickbarhet: Tillgång till alla relevanta handlingar och till relevant information om det stöd som beviljas. *Detta bör kunna uppfyllas.*

v) Undvikande av otillbörliga negativa effekter av stödet på handel och konkurrens: Vid bedömningen av stödets negativa effekter kommer analysen av snedvridningen av konkurrensen att inriktas på den förutsägbara inverkan som stödet har på konkurrensen mellan företag på de produktmarknader[16] som påverkas inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. *Det framgår att en avsedd effekt av stödet är att reparation och underhåll av fiskeflottans fartyg flyttas från Danmark till Göteborg. Enligt vår bedömning kan en påverkan anses föreligga på marknaden för underhåll och service av fiskefartyg. Det är svårt att bedöma om det ska anses vara en otillbörlig effekt, men vi är av åsikten att otillbörligheten i det här fallet bäst fångas upp av det balanstest som utgör det sista kriteriet (vi) nedan).*

[16] Det kommer vid en anmälan att krävas bevis som gör det möjligt för kommissionen att identifiera de berörda marknaderna

vi) Avvägning av positiva och negativa effekter som stöd kan ha på konkurrens och handel mellan medlemsstaterna (balanstest): Kommissionen får dra slutsatsen att stödet är förenligt med den inre marknaden endast om de positiva effekterna uppväger de negativa. I fall där det föreslagna stödet inte åtgärdar ett väl identifierat marknadsmisslyckande på ett lämpligt och proportionerligt sätt, är de negativa snedvridande effekterna på konkurrensen ofta större än de positiva effekterna av stödet, och därför är det sannolikt att kommissionen kommer fram till att den föreslagna stödåtgärden är oförenlig med den inre marknaden[17]. *Av de underlag vi tagit del av framgår tydligt att en effekt av stödet blir att flytta verksamhet från Danmark till Sverige. Det innebär en snedvridning, och får anses negativt utifrån ett unionsperspektiv. De positiva effekterna av stödet är inte lika tydliga, och rent samhällsekonomiskt tycks stödet ha en negativ effekt. Det är generellt av vikt att undantaget enligt artikel 107.3 c) inte tillämpas om det planerade stödet skulle medföra att en investering flyttas från en medlemsstat till en annan. I det här fallet är syftet med stödet är att flytta verksamhet från en medlemsstat till en annan. Mot bakgrund av ovan anser vi att det föreligger en* ***betydande risk att Kommissionen finner att stödet inte uppfyller villkoren för undantag****.*

…

_____

HELLSTRÖM

Manne Bergnehr / Camilla Brizzi

[17] Riktlinjerna punkt 126