

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-03-01

SBN 2024-03-26

Diarienummer SBF-2023-02244

Handläggare

Jessica Andersson

Telefon:

E-post: jessica.andersson@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss angående översyn av Riksintresset yrkesfisket landningshamn

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till Havs- och vattenmyndigheten som nämndens egna yttrande över remissen.

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) önskar via remiss ta del av synpunkter på förslag på översyn av hamnar av riksintresse för yrkesfisket. Beslut om områden av riksintresse för yrkesfiske innebär ett skydd mot åtgärder som påtagligt kan försvåra för fiskets bedrivande. Inom Göteborg finns idag tre utpekade landningshamnar (Donsö, Fiskebäck och Göteborgs Fiskhamn) av riksintresse. HaV föreslår att för yrkesfisket särskilt betydande hamnar för landning, stillaliggande och service fortsatt ska kunna utgöra riksintressen för yrkesfisket. HaV har tagit fram reviderad metod, underlag och kriterier för urval av riksintressanta hamnar. Baserat på dessa kriterier föreslås att Fiskebäcks hamn och Göteborgs fiskhamn fortsatt pekas ut som riksintressen.

Förvaltningen gör bedömningen att Staden fortsatt är oense med Havs- och vattenmyndigheten avseende utpekandet av riksintresset yrkesfisket landningshamn för Göteborg Fiskhamn som framförts i översiktsplanen. Förvaltningen bedömer att Göteborg fiskhamn bör utgå som riksintresseanspråk, Fiskebäck kvarstå och Donsö kvarstå alternativt utgå.

I översynen pekas Göteborgs Fiskhamn ut utifrån att de uppfyller två kriterier som avser landningshamnarna sett till monetära värdet av landad fångst. Förvaltningen ser att ett utpekande, som inte för med sig några areella anspråk utan främst beskriver ett monetärt värde utifrån fångst är svårt att beakta i fysisk planering. Ett utpekande på dessa kriterier anser förvaltningen inte är förenligt med Boverkets kriterier för utpekandet av riksintressen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen bedömer att denna fråga inte har bäring på den ekonomiska dimensionen på kort sikt. På längre sikt, vid en avvägning av mark inom pågående planering kan den få betydande konsekvenser för minskade markvärden och möjligheten till att planera för blandstad i nära anslutning till utpekat riksintresse för yrkesfisket landningshamn.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Remiss gällande en översyn och aktualisering av hamnarna av riksintresse för yrkesfisket

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten önskar ta del av synpunkter på deras översyn av hamnarna av riksintresse för yrkesfisket. Beslut om områden av riksintresse för yrkesfiske innebär att de ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra för fiskets bedrivande. Inom Göteborgs stad återfinns idag tre utpekade landningshamnar av riksintresse och i den översyn som gjorts föreslås två fortsatt pekade ut.

Remissvar ska ha inkommit till Havs- och vattenmyndigheten senast den 2024-04-30.

Beskrivning av ärendet

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) beslutar om områden av riksintresse för yrkesfiske enligt Miljöbalkens bestämmelser om riksintresse, MB 3 kap. 5§, där tillämpning av bestämmelserna innebär att dessa områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra för fiskets bedrivande. Krav föreligger att riksintresseanspråk bibehålls aktuella varav översynen avseende hamnar gjorts.

Riksintresseanspråk för yrkesfisket omfattar idag betydande lek- och uppväxtområden, fångstområden, områden för fiskvandring, samt hamnar för landning, stillaliggande och service. Senaste beslut om hamnar av riksintresse för yrkesfisket togs av Fiskeriverket år 2006. HaV beskriver att till följd av faktorer som beståndsutveckling, förvaltningsåtgärder och introducerande av ny teknik, har svenskt yrkesfiske sedan tid för detta beslut genomgått stora förändringar. Bland annat framgår att under 2022 landades större mängder fisk från svenskt yrkesfiske i utländska hamnar än i svenska och att service med mera ibland görs på andra platser än i Sverige, samt att värdet varierar år från år i landningshamnar. Mot bakgrund av dessa förändrade förutsättningar har HaV gjort bedömningen att en översyn av riksintresse behövs för att hålla anspråken aktuella. Denna översyn har fokuserat på hamnar.

Havs- och vattenmyndigheten förordar 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. De beskriver att utgångsläget i översynen har varit att de värden och den vikt som landas i hamnar, samt antal yrkesfiskefartyg som nyttjar hamnar som hemmahamn, agerar främsta indikatorer i en skattning av funktion och betydelse för yrkesfisket vad gäller möjlighet till landning, stillaliggande och service.

Urvalet av landningshamnar har gjorts utifrån landningsdata 2008-2022 och förteckning över fartyg med gällande fiskelicens. Urvalet bygger sammantaget på att hamnar uppfyller två av nedanstående kriterier;

- bland de tio främsta landningshamnarna sett landad vikt eller landade värden.
- bland de tio främsta landningshamnarna, inom respektive segment, sett till landad vikt eller landade värden.
- främsta landningshamn inom länen, sett till landad vikt eller landade värden.
- bland de tio främsta hemmahamnarna sett till antalet fartyg med hamnar registrerad som hemmahamn.

- bland de tio främsta hemmahamnarna, inom respektive segment, sett till antalet fartyg med hamnar registrerad som hemmahamn.
- främsta hemmahamn inom länen, sett till antalet fartyg med hamnen registrerad som hemmahamn.

Förslaget identifierar hamnar utifrån förekommande benämningar i underliggande data, där fysisk plats, infrastruktur eller fiskerirelaterad verksamhet i hamnar varken preciseras eller rumsligt avgränsas.

Baserat på dessa underlag och urval pekas inom Göteborgs stad två landningshamnar ut, utifrån olika kriterier, som fortsatt riksintressanta; Göteborgs Fiskhamn och Fiskebäck.

Boverkets översyn och vägledning för utpekande av riksintressen

Boverket har under senare år utifrån både regeringsuppdrag och i översyn av riksintressen konstaterat att beskrivningar av och areella anspråk för riksintressen behöver aktualiseras. Utpekade områden och beskrivningarna tillhörande dessa svarar mot de samhällsutmaningar som fanns vid tiden för utpekandet och har förändrats till idag. Boverket konstaterar att ny kunskap och förändringar av markanvändningen som skett under de senaste decennierna inte återspeglas tillräckligt väl i riksintressemyndigheternas underlag till kommunerna. Regeringsuppdraget som utgjort en grund för översyn har handlat om att förtydliga och precisera motivet till utpekandet samt att det ska leda till kraftig minskning av såväl antalet riksintresseanspråk som anspråkens areella utbredning. Detta finns beskrivet i rapporten "Översyn kriterier riksintresse" från 2020.

Utifrån lagstiftningen med tillhörande förarbeten bedömer Boverket i *PM – Vägledning för riksintressemyndigheterna* att följande generella kriterier ska ligga till grund för arbetet med utpekande och aktualisering av riksintressen;

1. området hyser värden av stor nationell vikt
2. området behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden eller
3. området behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer.

Vidare redogörs för viktiga aspekter att beakta vid beslut om riksintresse. Dessa aspekter är bland annat hur välmotiverat områdets avgränsning och yta är samt om områdets värden och egenskaper är så tydligt beskrivna att det tydligt framgår vad som påtagligt kan skada och/eller försvåra det.

Ett riksintresseområde definieras som "*Område som vid rättsligt bindande beslut, rörande ändrad markanvändning, har bedömts vara av riksintresse för någon av de sektorer som anges i 3 kap miljöbalken*". Detta betyder att utpekade riksintressen är att betrakta som ett anspråk fram tills dess att de prövats i exempelvis en detaljplan.

I bilaga 2 till detta PM finns exempel på kriterier i förarbetena till lagstiftning om riksintressen i kap 3 miljöbalken, som ses som föråldrade eller så oprecisa att de knappast ger någon vägledning i fysisk planering. Ett av dessa är yrkesfisket och en beskrivning görs angående detta som att fokus har legat på fångst- och landningsplatser men att det främsta intresset idag i stället handlar om att säkerställa förutsättningar för ett varaktigt brukbart bestånd.

Översiktsplan för Göteborg

Inom Göteborg finns idag tre utpekade landningshamnar av riksintresse (Donsö, Göteborgs fiskhamn och Fiskebäck). I Göteborgs översiktsplan redovisas dessa områden och hur Staden förhåller sig till dem i sin planering av mark- och vattenområden.

Stadens samlade bedömning är att riksintressets funktion inom Göteborg kan säkerställas genom att Fiskebäck och Donsö hamn kvarstår som riksintressen för yrkesfiske. Stadens bedömning avseende såväl Fiskebäck hamn som Donsö är att hänsyn till riksintresset tagits genom att området markeras som hamn på mark- och vattenanvändningskartan. Hamnfunktionen är även helt eller delvis säkrad i detaljplan. Planering för fortsatt utveckling av hamnen i Fiskebäck med avseende på yrkesfiske pågår.

Vad gäller riksintresset Göteborgs fiskhamn har Staden i samband med framtagandet av översiktsplanen framfört invändningar mot detta anspråk. Denna invändning framgick även av Stadens förra översiktsplan. Länsstyrelsen och HaV hänvisade i arbetat med den senaste översiktsplanen till HaVs kommande översyn av riksintresse för yrkesfiske vilket innebär att någon egentlig dialog kring riksintresseanspråket ej kom till stånd. I översiktsplanen redovisar därför Staden en avvikande synpunkt kring Göteborgs fiskhamn och anser att just denna hamn har mist sin betydelse som riksintresse.

Länsstyrelsen bedömer i sitt granskningsyttrande till översiktsplanen att det även fortsättningsvis är viktigt att fiskenäringens behov av landnings- och/eller hemmahamnar kan säkerställas. De anser även att det finns risk att framtida stadsutveckling i anslutning till såväl Fiskebäck som Göteborgs fiskhamn kan ge upphov till påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen skriver att den exakta lokaliseringen för fiskenäringens anspråk inte är avgörande, men menar att det inte tillräckligt tydligt framgår av översiktsplanen hur omvandling till blandad stadsbebyggelse ska ske samtidigt som riksintresset tillgodoses.

Stadsutvecklingsanspråk invid utpekade hamnar

Detaljplaner pågår i Fiskebäck där den ena syftar till att möjliggöra bostäder och verksamheter norr om hamnområdet och den andra syftar till att stödja användningen av hamn och hemmahamn genom att möjliggöra för utvecklingen av hamnverksamhet och muddra för att större fartyg kan angöra hamnen. Staden har även tagit beslut om investering för muddring av hamnen.

Ändring av översiktsplanen genom fördjupning för Södra Älvstranden, delen Klippan till Järnvågen pågår. Ändringen av översiktsplanen syftar dels till att möjliggöra blandad stadsbebyggelse inom delar av området, dels att säkerställa en långsiktig plan för fiskeverksamheterna på platsen.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Förvaltningen har länge efterfrågat en ökad tydlighet avseende utpekandet av riksintresse yrkesfisket landningshamn och är därför positiva till att initiativ om översyn har tagits.

Det går att konstatera att översynen minskar antalet idag utpekade riksintressen för yrkesfisket landningshamn men att utpekandet inte innebär en nationell balans som framförs som viktigt utifrån livsmedelsförsörjning och robusthetsperspektiv. I utpekandet kan konstateras att det inom Göteborgsregionen pekas ut sju landningshamnar av 29 vilket innebär runt 25 procent av utpekandet. Majoriteten återfinns i grannkommunen Öckerö.

Det framförs motstridiga argument i sammanfattningen av ärendet utifrån vad som anses viktigt för riksintresset och vad som översyn och utpekande sedan baseras på. HaV beskriver dels att betydande hamnar för landning, stillaliggande och service fortsatt ska utgöra riksintressen för att de svarar för nödvändig infrastruktur för yrkesfisket, dels att som grund för utpekandet har varken fysisk plats, infrastruktur eller fiskerirelaterad verksamhet i hamnar preciserats eller rumsligt avgränsats. Behovet av att säkerställa platser framförs därmed (landning, stillaliggande, service och nödvändig infrastruktur för detta) men samtidigt beskriver inte förslaget till översyn platsanspråken.

Förvaltningen delar inte bedömningen som HaV gör om att förslaget uppfyller Boverkets kriterier för riksintressen som bedöms tydligt höra samman med areella och platsspecifika anspråk. Förvaltningen anser att det framgår av både förarbetena som legat till grund för utpekande av riksintressen och den nuvarande vägledningen från Boverket att det är ett "område" som avses med ett riksintresse. Vidare utifrån underlag från Boverket, delar förvaltningen dess syn på att kriterier kopplat till utpekande av riksintresset yrkesfisket landningshamn (från 2007) inte ger vägledning i arbetet med fysisk planering.

Förvaltningen vidmakthåller Stadens tidigare ställningstagande om oenighet med staten avseende utpekandet av riksintresset yrkesfisket landningshamn för Göteborg Fiskhamn vilket tidigare har framförts i översiktsplanen. I översynen pekas Göteborgs Fiskhamn ut utifrån att de uppfyller två kriterier som avser landningshamnarna sett till monetära värden och till värden inom det icke småskaliga segmentet. Dessa bedöms inte ändamålsenliga.

Förvaltningen ser att ett utpekande, som inte för med sig några areella anspråk utan främst beskriver ett monetärt värde utifrån fångst är svårt för staden att beakta i fysisk planering. Dessa kriterier bedömer förvaltningen inte är i linje med Boverkets vägledning avseende utpekande av riksintresse samt det som åsyftas med utpekandet i förarbeten till lagstiftningen avseende det. Det framgår tydligt i dessa att det handlar om områden och om areella anspråk.

Det pågår planeringsarbete genom ändring av översiktsplanen i denna geografi som syftar till att pröva ny markanvändning vid flytt av färjeterminaler men även att beakta en utveckling av fiskeverksamheterna på plats. Fiskeverksamheterna tillsammans med fastighetsbolag har ingått ett LOI (letter of intent) om stadsutveckling inom Fiskhamnen. Syftet med detta är att samverka kring och bidra till en god stadsutveckling inom området genom att verka dels för en utveckling av fiskeriverksamheterna, dels för nya byggrätter för bostäder, samhällsservice och kommersiella fastigheter.

Staden bör tillsammans med verksamheterna kan göra en avvägning avseende hur och var det är möjligt att kombinera blandstad med hamnändamål. Därmed anser Staden att HaV genom riksintresseanspråket inte ska riskera att hindra en lämplig utveckling som staden är lämpad att bedöma och avväga.

Översynen och kriterier för utpekande ger ingen vägledning i avvägningen av mark eftersom kriterierna för utpekandet inte synliggör detta anspråk. Förvaltningen ställer sig frågande till hur fysisk planering ska kunna beakta värden inom en näringslivsverksamhet som är under stor utveckling med alltifrån ökad digitalisering av fiskauktioner till hur transporter och landning av fisk ser ut.

Förvaltningen noterar att Donsö inte längre är aktuellt som landningshamn i översynen vilket gör att redovisningen av riksintressen i översiktsplanen inte längre stämmer överens med de utpekade anspråken. Donsö hamn har enligt förvaltningen goda fysiska och areella förutsättningar att kunna fungera som landningshamn med bland annat djuphamn, kajer och fartygsservice. Detta framkommer inte av de kriterier HaV har valt att använda vid översynen.

Förvaltningen ser inget motstående intresse av att Fiskebäck fortsatt identifieras som riksintresse yrkesfisket landningshamn. Landningshamnen är utpekade 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. Det pågående arbetet med detaljplan för hamnverksamhet kommer att bekräfta det areella anspråket för riksintresset. Förvaltningen bedömer att närliggande bebyggelseutveckling kan ske utan att skada riksintresset. Detta prövas för närvarande i pågående detaljplan.

Förvaltningen ser att HaV antingen bör omarbete sina kriterier eller göra avsteg från sina kriterier, för att anpassa statens inverkan på kommunens planering och utveckling till de lokala förutsättningar som råder. Aspekter av anspråket riksintresse som är viktiga för kommunen att förhålla sig till i den fysiska planeringen såsom områdets avgränsning och yta samt tydliga beskrivningar kring vad som påtagligt kan skada det finns inte i översynen. Göteborg fiskhamn bör utgå som riksintresseanspråk, Fiskebäck kvarstå och Donsö kvarstå alternativt utgå.

Henrik Kant

Jenny Adler

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Strategi och taktik