

RS AU § 179 Förstudie Ishall

Ärendenummer: RS 2022/1213

Arbetsutskottets beslut

- Ärendet överlämnas till regionstyrelsen utan eget yttrande.

Sammanfattning

Ärendet om en ny ishall i Visby har varit långdraget och komplext, med flera turer kring finansiering, ansvarsfördelning och rättsliga överväganden. Det rör sig om ett ovanligt projekt för Region Gotland – både till omfattning och till form – då det är första gången som en sådan modell för föreningsfinansiering prövas. Skrивelsen syftar till att sammanfatta ärendets gång, besvara återremissen från regionfullmäktige och ge underlag för ett vägval i den fortsatta processen.

Inledningsvis ges en tidslinje över hur ärendet har utvecklats, från att det första uppdraget formulerades, till de utredningar, remisser och beslut som följt. Tidslinjen tydliggör varför vissa beslut tagits vid vissa tillfällen och hur förutsättningarna förändrats under processens gång. En central händelse var återremissen från regionfullmäktige i november 2024, där flera frågor lyftes kring finansieringen och riskerna för Region Gotland. Dessa frågor har nu besvarats av förvaltningen, som därmed anser återremissen besvarad.

Svar på återremissen

1. En riskanalys, som identifierar kända och nya risker, uppskattar riskernas allvarlighet och sannolikhet och beskriver hur riskerna ska hanteras.

Region Gotland har gett uppdraget till PwC att göra en riskanalys. Detta utifrån de olika parametrarna i projektet som anses vara exponerade för juridisk tolkning. Det handlar i detta fall om Kommunallagen, LOU och EU:s-statsstödsregler. De risker som PwC har tittat närmare på är:

1. Upphandlingsrisk.
2. Statsstödsrisk.
3. Kommunalrättslig risk.
4. Ekonomisk risk.
5. Driftkostnadsrisk.
6. Politiska och offentliga reaktioner.
7. Projektförseeningar och kostnadsöverskridanden.
8. Konkurrensrisk.

Utifrån dessa risker har PwC placerat in dem i en matris där sannolikheten att risken utfallet ligger på x-axeln och konsekvensen ligger på y-axeln. För en sammanhållen bild av hur riskerna fördelar sig gällande sannolikhet och

konsekvens. Noterbart är att de två som placerar sig högst på en sammanlagd bedömning är Politiska och offentliga reaktioner och Projektförseningar och kostnadsöverskridanden. Högst konsekvens har upphandlingsrisk, men det bedöms samtidigt inte speciellt troligt. För en fullständig beskrivning av riskerna och bedömning hur dessa ska hanteras hänvisas till det bifogade dokumentet, bilaga 1.

2. Underlag som visar på hur kriterierna för lånefinansiering är uppfyllda.

För att avgöra om Visby Roma HK uppfyller kraven för lånefinansiering enligt Region Gotlands nya modell har en särskild kriterielista tillämpats, antagen 2023. Enligt denna modell krävs bland annat att föreningen är bidragsberättigad, att behovet är styrkt, att projektet finns med i investeringsplanen, att anläggningen kommer allmänheten till nytta, samt att föreningen har tillräcklig kompetens och bärkraft. Visby Roma HK uppfyller samtliga dessa kriterier. Det finns även en realistisk kalkyl, som i stora drag bygger på Region Gotlands egen bedömning, men med antagandet att föreningen genom ideella insatser och fördelaktiga avtal kan hålla kostnaderna nere. Regionen har bedömt kalkylen som trovärdig.

3. Ekonomiska konsekvenser av att Region Gotland bygger om och till Rävhagens ishall och fortsätter äga anläggningen.

Ett alternativ som utretts är att bygga ut den befintliga ishallen vid Rävhagen. Till budgetberedningen 2023-05-30, § 185 presenterade förvaltningen en genomgång av för- och nackdelar med placering på Visborg respektive Rävhagen så som regionstyrelsen hade gett i uppdrag 2022-10-26, RS § 322. Denna lösning är teoretiskt möjlig och skulle kunna innebära lägre byggkostnad. Dock finns betydande hinder, bland annat att området är hårt belastat med annan verksamhet, att det saknas utrymme för ytterligare byggnation, och att trafiksituationen är otillfredsställande. En ny vägdragningsplan från väg 147 skulle krävas, vilket skulle kosta nästan lika mycket som den tänkta besparingen. Sammantaget bedöms detta alternativ som både praktiskt svårt och ekonomiskt tveksamt.

4. Ekonomiska konsekvenser av att regionen bygger och äger en ny ishall på annan plats.

Ett annat alternativ är att Region Gotland själva bygger och äger hallen. Detta har redan utretts i två olika etapper. Dels var det i samverkan med Sweco till förstudien som presenterades 2022-10-26, RS § 322. Efter det har Region Gotlands projektavdelning som med Swecos skisser som utgångspunkt. Kostnaderna uppskattas till cirka 303 miljoner kronor, inklusive markförberedelser och osäkerhetsfaktorer. Därtill skulle det tillkomma årliga driftkostnader på cirka 25,5 miljoner kronor, givet en avskrivningstid på 33 år och en kalkylränta på 3,4 procent. Regionen har dock inte fått något uppdrag

att gå vidare med denna lösning, och därför har inte heller några mer detaljerade beräkningar tagits fram efter våren 2023.

5. Ekonomiska konsekvenser av liggande förslag där 258 miljoner kronor lånas upp från Kommuninvest, lånas ut till Visby Roma Hockey.

Region Gotlands låneskuld har ökat till 776 mnkr, en ökning med 400 mnkr på drygt ett år till följd av höga investeringar och svaga resultat. Under 2025 bedöms ytterligare 200 mnkr behövas. I investeringsbudgeten för 2026–2030 planeras satsningar på 5,1 mdkr, vilket kan innebära att skulden stiger till 4,4 mdkr år 2030. Det skulle innebära ökade räntekostnader från dagens 25 mnkr till 110 mnkr per år vid en genomsnittsränta på 2,5 %. Det finansiella målet är att låneskulden högst ska vara 15 % av skatteintäkter och bidrag, motsvarande 1,1–1,2 mdkr. Med nuvarande investeringsplan överskrider målet kraftigt, vilket kräver skarpa prioriteringar. Ett lån på 258 mnkr till Visby Roma Hockey skulle öka skulden ytterligare och konkurrera med andra investeringar. Det innebär också en årlig räntekostnad på 6,5–7,8 mnkr. För att räntan ska vara marknadsmässig krävs ett räntepåslag vid utlåning till föreningen.

Två alternativ till finansiering

Region Gotland har under en längre tid behandlat frågan om finansiering av en ny ishall i Visby, där Visby Roma HK är byggherre och ansvarar för både byggnation och drift. Två huvudsakliga finansieringsalternativ har utretts: direkt lånefinansiering från Region Gotland till Visby Roma HK och kommunalt borgensåtagande som säkerhet för ett externt lån till föreningen.

Vid lånefinansiering lånar Region Gotland ut medel till föreningen, vilket innebär att regionen i sin tur måste låna upp pengarna från bank. Detta har aktualiserat frågor inom flera rättsliga och ekonomiska områden. Enligt kommunallagen är det möjligt att stödja föreningar inom kultur- och fritidsområdet, särskilt när det finns allmänt intresse. Region Gotland har tidigare lånat ut till föreningar, även om detta numera ersatts av investeringsstöd. Det finns också stöd i äldre kommunalrättspraxis, och både PwC och tidigare utredningar har bekräftat att föreningslån kan vara tillåtna.

EU:s statsstödsregler kräver att stödet inte snedvrider konkurrensen inom EU. För att undvika detta måste lånet, marköverlåtelse och driftstöd ske på marknadsmässiga villkor. PwC understryker vikten av att utformningen av finansieringen inte innebär en otillbörlig fördel, vilket tidigare har godkänts i liknande fall i bland annat Uppsala och Köpenhamn.

Vidare måste upplägget förhålla sig till Lagen om offentlig upphandling (LOU). För att undantas från LOU krävs bland annat att Visby Roma HK bär en verklig ekonomisk risk, att regionen inte påverkar byggnationens utformning och att finansieringen sker marknadsmässigt. Regionens styrning och krav måste hållas på en nivå som inte utlöser upphandlingsskyldighet.

Ekonomiskt sett innebär ett direktlån att Region Gotland tar hela kreditrisken. Om föreningen inte kan återbetala lånet står regionen för förlusten. PwC föreslår därför säkerheter som pantbrev eller borgen. Samtidigt innebär detta att regionen måste bygga upp kompetens motsvarande bankverksamhet.

Ett alternativ till lånefinansiering är kommunal borgen. Visby Roma HK inkom den 8 april 2025 med ett alternativt förslag där ett externt lån tas med Region Gotland som borgenär. PwC har analyserat denna modell och beskriver risker och konsekvenser för regionen, föreningen och långivaren. Regionen tar ett ekonomiskt ansvar, och om föreningen inte betalar måste regionen träda in. För föreningen innebär borgensåtagandet förbättrade lånevillkor, medan långivaren får ökad säkerhet.

Juridiskt sett är det möjligt för en kommun att gå i borgen vid uppförande av idrottsanläggningar, särskilt om det finns ett allmänt intresse. PwC hänvisar till liknande fall i Uppsala och Kalmar som exempel på godkänd praxis enligt EU:s statsstödsregler. Region Gotland har som huvudprincip att endast bevilja kommunal borgen för helägda dotterbolag i enlighet med regionens finanspolicy. Avsteg från huvudprincipen kan dock göras och beslutas då av regionfullmäktige.

Ekonomiskt sett belastar inte ett borgensåtagande Region Gotlands investeringsbudget eller låneram, till skillnad från ett direktlån. Detta innebär att regionens likviditet inte påverkas. Samtidigt minskar regionens kontroll över projektet jämfört med om lånet ges direkt.

PwC har jämfört båda modellerna och bedömt att de medför likartade risker. Både lån och borgen hamnar i samma område i PwC:s riskmatris vad gäller sannolikhet och konsekvens. Direktlån ger mer kontroll men kräver mer administration och medför likviditetsbelastning. Borgen är mindre administrativt betungande och skonar likviditeten, men innebär indirekt kontroll och beroende av extern långgivare.

Båda finansieringsalternativen kräver att Visby Roma HK har en hållbar plan för driften av arenan. För att anläggningen ska fungera krävs driftstöd från Region Gotland och att regionen köper tider i ishallen via nyttjanderättsavtal. Dessa komponenter får dock inte utgöra hela driftsfinansieringen – föreningen måste också bära egen ekonomisk risk och skapa egna intäkter.

Driftstöd föreslås till 16,3 miljoner kronor och nyttjanderättsavtal till 6,2 miljoner kronor per år. Den totala årliga kostnaden på 22,5 miljoner kräver en utökad budget med 17 miljoner kronor, då viss finansiering redan finns för befintlig ishall.

Det ursprungliga behovet av lån var 258 miljoner kronor baserat på 2023 års beräkning. Med en indexuppräknings på 2 procent till november 2024 ökar

behovet till 264 miljoner kronor. Denna ökning hade även påverkat Region Gotland om regionen själv byggt arenan.

I sin slutbedömning konstaterar förvaltningen att ärendet har gått igenom flera beslut: avsiktsförklaring, nyttjanderättsavtal och genomförandeavtal är redan på plats. Nu måste regionen avgöra om det finns ekonomiskt utrymme i driftbudgeten och om regionen är villig att ta den ekonomiska risken för investeringen – och i så fall på vilket sätt.

PwC:s analys visar att arenabyggen normalt är högriskprojekt, oavsett om de sker i offentlig eller privat regi. De största riskerna bedöms vara projektförseeningar och kostnadsöverskridanden samt politiska reaktioner. Även om föreningen ansvarar för överskridanden, finns det en risk att driftstödet i framtiden måste ökas. Därför är det viktigt att avtalsmässigt reglera att Visby Roma HK bär alla ökade byggkostnader.

Slutligen konstaterar förvaltningen att båda alternativen är juridiskt möjliga, men att valet kräver ett politiskt beslut kring hur mycket ekonomisk risk Region Gotland är villig att ta, och vilken kontroll regionen vill ha över projektet.

Det finns en större praxis gällande borgen än lånefinansiering, även om viss rådgivning tappas då tredje part blir involverad. Den minskade rådgivningen behöver hanteras i avtal framöver bland annat vad gäller säkerheter. En fördel med borgen är att Region Gotland inte behöver ta upp lån som påverkar regionens totala låneutrymme. Det tar inte lika mycket administrativ tid att hantera ett borgensåtagande jämfört med lån. Förvaltningens bedömning är därför att borgen är att föredra jämfört med lån.

Det är förvaltningens bedömning att det inte är möjligt att genomföra denna satsning ur ett ekonomiskt perspektiv under perioden 2025-2027.

Om besluts tas att gå vidare med projektet är det förvaltningens bedömning att ett borgensåtagande är rätt finansieringsform. Utöver detta behöver även uppdrag ges till förvaltningen att ta fram och teckna ett borgensavtal mellan Visby Roma H och Region Gotland på de 264 mnkr som anläggningen beräknas kosta. Det är även nödvändigt att nödvändiga prioriteringar görs och annan verksamhet prioriteras ner.

Bedömning

Vid regionfullmäktiges sammanträde 2024-11-18 återremitterades ärendet med ett antal frågeställningar. I och med den här skrivelsen anser förvaltningen att återremissen och dess frågor är besvarade.

Förvaltningen ser att ärendet med ny ishall i Visby har sedan det inleddes tagit ett antal beslut och steg. Följande beslut har tagits – Avsiktsförklaring, nyttjanderättsavtal och genomförandeavtal.

Nästa steg är att avgöra om Region Gotland har ekonomiskt utrymme i driftbudgeten att finansiera den ökade årliga kostnaden och om regionen ska ta en ekonomisk risk för finansieringen av investeringen och i så fall avgöra vilken finansieringsform som är lämplig; lån eller kommunal borgen.

I PwC:s riskanalys nämns att de två risker som placerar sig högst är projektförseningar och kostnadsöverskridanden och politiska och offentliga reaktioner. I rapporten framgår att arenabyggen oftast är högriskprojekt för det offentliga oavsett om det görs i egen regi eller bara med finansiellt stöd. En konkret risk finns att projektet blir dyrare än budgeterat och/eller att driftskostnaderna blir högre än beräknat. Det kan leda till en förväntansbild på att regionen ska rädda föreningen/arenan. Mot bakgrund av detta är det viktigt att i avtal reglera att eventuella kostnadsöverskridanden för byggnationen bärs av föreningen.

Även om föreningen bär risken för kostnadsöverskridanden för byggnationen finns en risk för att det årliga driftstödet behöver öka för att föreningen inte kommer att ha möjlighet att få in intäkter i den omfattning som behövs.

Vad gäller val av finansieringsform för byggnationen finns två alternativ, det ena är att Region Gotland lämnar lån till Visby Roma och det andra är att Region Gotland ställer ut en kommunal borgen så att Visby Roma kan låna själva.

Utifrån de förutsättningar som redogörs för i rapporten från PwC och det som har framkommit under hanteringen av detta ärende, är det tydligt att de risker och de förebyggande åtgärderna i princip är desamma oavsett vilken finansieringsform som väljs.

Det finns en större praxis gällande borgen än lånefinansiering, även om viss rådgivning tappas då tredje part blir involverad. Den minskade rådgivningen behöver hanteras i avtal framöver bland annat vad gäller säkerheter. En fördel med borgen är att Region Gotland då inte behöver ta upp lån som påverkar regionens totala låneutrymme. Det tar inte lika mycket administrativ tid att hantera ett borgensåtagande jämfört med lån. Förvaltningens bedömning är därför att borgen är att föredra jämfört med lån.

Region Gotland har en mycket ekonomiskt utmanande situation. För att uppnå en ekonomi i balans och klara en god ekonomisk hushållning krävs stora anpassningar och effektiviseringar i regionens verksamheter. Därutöver behöver investeringsnivåerna bli väsentligt lägre för att kunna klara av att finansieras och även rymma kostnader för avskrivningar och räntor driftbudgeten.

Dessa förutsättningar sammantaget gör att förvaltningens slutgiltiga bedömning är att det inte är möjligt att genomföra denna satsning ur ett ekonomiskt perspektiv under perioden 2025-2027.

Om besluts tas att gå vidare med projektet är det förvaltningens bedömning att ett borgensåtagande är att lämplig finansieringsform. Utöver detta behöver även uppdrag ges till förvaltningen att ta fram och teckna ett borgensavtal mellan Visby Roma HK och Region Gotland på de 264 mnkr som anläggningen beräknas kosta. Detta kan formuleras i följande beslutsmening:

- Regionfullmäktige ger regiondirektören i uppdrag att ta fram och teckna avtal om borgensåtagande mellan Region Gotland och Visby Roma HK.
- Regionstyrelsens ordförande och regiondirektören ges i uppdrag att underteckna avtalet om borgensåtagande

Det är även nödvändigt att nödvändiga prioriteringar görs och annan verksamhet prioriteras ner för att kunna hantera de ökade driftkostnaderna i form av driftstöd och nyttjanderätt.

Bedömning av konsekvenser i tvärperspektiv

1. Rättslig grund/rättsligt perspektiv

Bedömningen är att det finns ett antal juridiska aspekter att ta hänsyn till oavsett finansieringsform. En stor del av ärendehanteringens totalt sett har ägnats åt att gå igenom dessa utmaningar. Den övergripande bedömningen är att genomförandet är möjligt men att de olika behandlade aspekterna måste hanteras. Det är förvaltningens bedömning att lånefinansiering till en förening via ett föreningslån är mycket mer framkomligt än ett lån till ett företag och att ett borgensåtagande också är framkomligt juridiskt sett. Detta beroende på den praxis som finnas kring föreningslån och borgen historiskt sett på både och Gotland och nationellt.

Det är även förvaltningens bedömning att om man följer de riktlinjer som nämnts tidigare kring förhållandet kring LOU att LOU inte behöver appliceras, men flaggar för att det trots allt är en samlad bedömning av projektet som helhet. Med följda riktlinjer minimeras den risken, även om den inte elimineras då det är en samlad bedömning i slutändan. Det är även förvaltningens bedömning att risken att det uppfyller de fyra kriterierna för statsstöd är minimerad, en bedömning vi delar med andra kommuner. Det grundar sig även på två domar i Europeiska kommissionen angående upplägg och finansiering av en arena i Uppsala och Köpenhamn där kommunen har varit medfinansier, men även i vikten att hålla lån och borgen på marknadsmässiga grunder. Det är dock också värt att notera att liknande upplägg i sin helhet inte har varit juridiskt prövat tidigare.

2. Ekonomiskt perspektiv

Bedömningen är att en investering i en ny ishall medför högre årliga kostnader för Region Gotland. Det är oberoende om det är lånefinansiering eller ett

borgensåtagande. Beroende på slutlig investeringsutgift, upplåningsränta, borgensavgift och avskrivningskostnader beräknas kostnaden att öka med cirka 17 miljoner kronor per år. Om lånefinansiering sker påverkas balansräkningen och det totala låneutrymmet. Omprioriteringar kommer att behöva göras av övriga investeringar. Att låna 264 miljoner kronor medför en ökad exponering för ränterisk. Vid ett borgensåtagande påverkas inte Region Gotlands låneskuld eller investeringsmöjligheter utifrån det perspektivet. Samhällsekonomiskt kan den nya ishallen komma att ha ett positivt utfall på besöksnäringen eftersom den kan ta emot större evenemang. Utifrån det ekonomiska läget i Region Gotland är bedömningen att det nu inte är möjligt att genomföra en satsning på en ny ishall/eventemangsarena.

3. Barnperspektiv

Bedömningen är att en ny ishall i Visby med dubbla isytor skulle ge ytterligare möjlighet till aktivitet till barn och unga inom de idrotter som utförs på is. Region Gotlands har i sin Fritidsplan ett mål att öka andelen barn och unga som rör sig minst en timme per dag. Utökad isyta i Visby skulle gå mot målpuppfyllelse på det målet

4. Jämställdhetsperspektiv

Bedömningen är att traditionellt sett är ishockey en idrott som har en övervägande del killar som utövare, men det pågår ett arbete nationellt att öka andelen tjejer inom ishockey och en utökad yta för ishockey skulle sannolikt kunna fortsätta att driva på den processen lokalt. En ny ishall skulle däremot även kunna ge utrymme även för konståkning, en idrott som har en övervägande del tjejer som utövare. Det kommer även att finnas utrymme för bägge verksamheterna att utvecklas mot att vara mer jämställda inom respektive idrott om isytorna utökas

5. Landsbygdssäkring/geografiskt perspektiv

Bedömningen är att en ny ishall bör placeras i Visby. Utifrån ett verksamhetsperspektiv är det i Visby som behovet är störst och sett till spridningen av isytor på Gotland är den god med ishallar i Hemse och Slite, något som är i linje med Region Gotlands strategi kring ”Ett långsiktigt hållbart serviceutbud på Gotland 2019-2030” som säger att det ska vara tre ishallar på Gotland

6. Klimat och miljöperspektiv

Bedömningen är att en ny ishall, även om det finns påverkan med transporter och dylikt under uppförande, anammar ny teknik som ger en lägre miljöpåverkan på driften än äldre anläggningar.

Ärendets behandling under mötet

Ärendet föredras av Per Wallstedt, fritidsstrateg, regionstyrelseförvaltningen.

Ordförande yrkar att ärendet överlämnas till regionstyrelsen utan eget yttrande med hänvisning till att förvaltningen behöver ta fram ytterligare beslutsformuleringar.

Ordföranden ställer proposition på eget yrkande och finner att det bifalls.

Beslutsunderlag

Bilaga 1. Riskanalys Lånefinansiering 2024-12-20

Bilaga 2. Riskanalys och genomgång borgensförbindelse 2025-04-22

Bilaga 3. Skrivelse Visby Roma HK 2025-04-08

Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2025-04-15