



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-03-05

SBN 2024-03-26

Diarienummer SBF-2023-01900

Handläggare

Per Osvalds

Telefon: 031-368 18 51

E-post: per.osvalds@stadsbyggnad.goteborg.se

Konsekvensutredning för Skeppsbron, inom stadsdelen Centrum

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsförvaltningens uppdrag från KF "Stadsbyggnadsnämnden, i samverkan med berörda nämnder och bolag, ges i uppdrag att skyndsamt utreda förutsättningar för och konsekvenser av att ta fram en ny detaljplan för Skeppsbron. Uppdraget återrapporteras i stadsbyggnadsnämnden." är återrapporaterat och avslutat.

Sammanfattning

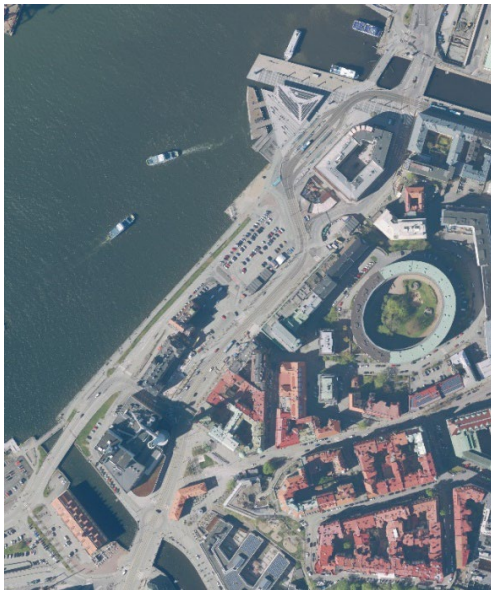
Detaljplanenheten på stadsbyggnadsförvaltningen har bedömt att det inte finns några direkta hinder för att starta ett arbete med en ny detaljplan för Skeppsbron innan genomförandetiden för nu gällande plan löpt ut.

Kontoret har studerat alternativet att enbart bygga ut kvartersmark enligt gällande plan. Konsekvensen av att bygga ut kvarteren till största delen enligt plan men frångå utbyggnad av allmän plats i delar av planen, alternativt att genomföra ett arbete med en Ändringsplan (ÄDP) bedöms öka risken för felaktiga eller kortsiktiga beslut som man i ett arbete med en ny detaljplan kan undvika.

Det har i det granskade underlaget inte framkommit sådana juridiska risker att de utgör direkta hinder mot att påbörja arbetet med en ny detaljplan för Skeppsbron. Det finns dock omständigheter som behöver hanteras inom kommunen och mot externa parter som initialt kan störa framdriften av detaljplanen.

Underlagen visar att beslutet att avsluta genomförandet av gällande detaljplan för Skeppsbron innebär förgäveskostnader för exploateringsförvaltningen, Älvstranden utveckling och P-bolaget. De visar inte på några risker för betydande ekonomiska skyldigheter gentemot parter utanför stadens organisationer.

Slutsatsen är att det ur ett samlat perspektiv bedöms vara ett riktigt beslut att i närtid starta arbetet med en ny detaljplan för Skeppsbron.



Bedömning ur ekonomisk dimension

Planavtal ska tecknas med intressent innan planarbetet påbörjas. Planen är relativt omfattande och en snabb start av en ny detaljplan kräver kraftig prioritering i detaljplaneportföljen så att en tillräcklig resursallokering kan ske från samtliga förvaltningar.

Exploateringsförvaltningen bedömer i detta tidiga skede att projektet kan styras mot en förbättrad ekonomi jämfört med fallet för den nu gällande detaljplanen. Det förutsätter dock en balans mellan exploateringsgrad relativt omfattningen av allmän plats och andra skattefinansierade kommunala anläggningar.

Översiktlig sammanställning av kostnader och ekonomiska krav:

- EXPL bedömer förgäveskostnaden för förvaltningen till 110,6 miljoner kronor, inkluderande en utestående fordran på ÄU på 73 miljoner. ÄU bestrider denna.
- ÄU har en förgäveskostnad på 195 miljoner och bedömer att det ej finns grund för staden att utkräva exploateringsbidrag om planen ej genomförs.
- ÄU bedömer förgäveskostnad för lokalhyra i Kinesiska muren till 200 000 kr.
- ÄU anser att de 70 miljoner som gått från ÄU till Parkeringsbolaget bör återgå.
- Parkeringsbolaget kan återbetala, ej upparbetat kapital, cirka 22 miljoner till ÄU.

Stadens samlade förgäveskostnad bedöms till 354 miljoner kronor.

Ett genomförande av en ny detaljplan för Skeppsbron innebär att:

- Stadens driftskostnader för allmän plats kommer att öka samtidigt som man nyttjar redan befintlig infrastruktur vid bostadsbyggande.
- Den enskilde invånaren ges tillträde till utbyggd allmän plats och närhet till vattnet samt ett ökat antal av centralt belägna bostäder.
- Lokala näringsidkare ges ett större befolkningsunderlag sett både till dag och nattbefolkning.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Bedömning ur social dimension

Att inte genomföra utbyggnaden av Skeppsbrons nu gällande detaljplan, grundat på ekonomiska skäl, innebär att de allmänna platser som i anges i planen inte kommer till gagn för vuxna eller barn inom genomförandetiden. Att starta en ny detaljplan med en annan ekonomisk grund möjliggör dock att den stora markyta som nu oanvänd, bortsett från parkeringsändamål, ligger centralt inom staden, kommer att kunna nyttjas för både boende och verksamheter samt till allmänt ändamål såsom park, torg, cykelstråk, kajpromenad med mera.

Bilagor

Övriga handlingar

1. PM, Ny DP Skeppsbron_ÄU_231222 (Älvstranden utveckling)
2. PM, Göteborgs Stads Parkering Sammanställning utestående frågor Skeppsbron_v1.0

Ärendet

Stadsbyggnadsförvaltningen utreder förutsättningar för och konsekvenser av att ta fram en ny detaljplan för Skeppsbron och rapporterar till Stadsbyggnadsnämnden.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2023-10-12 enligt kommunstyrelsens förslag att:

Stadsbyggnadsnämnden, i samverkan med berörda nämnder och bolag, ges i uppdrag att skyndsamt utreda förutsättningar för och konsekvenser av att ta fram en ny detaljplan för Skeppsbron. Uppdraget återrapporteras i stadsbyggnadsnämnden.

Stadsbyggnadsnämnden får i uppdrag att påbörja arbetet med ny detaljplan för Skeppsbron utifrån den inriktning som antas för Södra älvstranden. Den nya planen ska bidra till att nå miljö- och klimatmålen.

Ärendets handläggning

Nu gällande detaljplan vann laga kraft 2015-04-07 och har en genomförandetid fram till och med 2025-04-07.

Ärendets har handlagts genom inhämtande av kunskap/underlag från berörda förvaltningar och bolag. Sammanfattning av intervjuer och samtal samt slutsats följer nedan.

Inhämtande av kunskap/underlag

Direkt berörda förvaltningar och bolag bedöms vara: Stadsbyggnadsförvaltningen, Exploateringsförvaltningen, Älvstranden utveckling, Parkeringsbolaget och Higab samt Stadsledningskontoret. Till denna grupp tillkommer fastighetsägare inom och utom planområdet, parter kopplade till markanvisningen samt allmänheten.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Detaljplaneavdelningen och juridiska enheten har belyst och bedömt de planjuridiska och avtalsmässiga risker som kan föreligga om staden inte genomför de åtgärder som nu gällande detaljplan anger.

Huvudsyftet med den nu gällande planen är att förena staden med vattnet efter att Götatunneln tagits i bruk och att hela en idag trasig stadsbild. De allmänna platserna är av stor betydelse, göteborgarnas nya mötesplats vid älven, ett vardagsrum i city för alla. Tillkommande bebyggelse föreslås att i huvudsak innehålla bostäder med handel och andra verksamheter i bottenvåningen. Viss del av bebyggelsen kan i sin helhet användas för kontor, hotell eller dylikt. Totalt ett tillskott med cirka 400 lägenheter och cirka 30 000 kvm hotell, kontor och handel. Den nu gällande planen medger också ett kajgarage under mark på upp till cirka 700 - 1 200 platser beroende på antal plan. P-garaget är avsett att ersätta platser för företag och boende, samt korttidsparkering. P-garaget ska även erbjuda parkering för tillkommande bostäder och kontor/verksamheter.

Gällande frågor som berör parkering och kajgarage innebär KF:s beslut, 2023-09-12 att arbetet med kajgaraget avbryts, och att det inte kommer att skapas en större parkeringsanläggning för allmänheten och boende genom byggandet av ett kajgarage på

Skeppsbron. Göteborgs Stads Parkerings AB (Parkeringsbolaget) beslutade vid sitt styrelsesammanträde den 10 februari 2023 om att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande om det planerade Skeppsbrogaragets fortsatta genomförande med hänsyn till förändrade ekonomiska förutsättningar.

Parkeringskommissionen kommer att behöva lösas i respektive kvarter eller i en gemensam anläggning för ingående fastigheter. Stadens parkeringspolicy har förändrats sedan gällande plan vann laga kraft och parkeringskravet bedöms i dagsläget kunna ligga lägre än tidigare.

Att inte bygga ut kajgaraget innebär också att den allmänna plats ovan garaget, som var avsedd som göteborgarnas vardagsrum, ej kommer att genomföras i ursprunglig utformning. Utan de på kajgaraget placerade kajhusen med tänkt verksamhet i bottenvåningarna minskar möjligheten för olika verksamheter såsom butiker, restauranger och liknande att etablera sig.

Det generösa kajstråket, i form av kajpromenad och torgytor beläget ovan det tänkta kajgaragets tak bedöms behöva minskas, kopplat till ekonomi för utbyggnad av allmän plats, vid arbete med ny detaljplan. Närheten till vattnet kan lösas med hjälp av bryggor och träkonstruktioner på och vid kajkanten.

En mindre yta för allmän plats och parker/torg begränsar också möjligheten till att få väl fungerande utemiljöer som hör till behovet av förskola. Denna fråga behöver studeras närmare. En liten grönyta kan fortsatt vara tänkbar inom planområdet men målet om en bostadsnära park kommer inte att uppnås.

Vid framtagande av en ny detaljplan så är bedömningen i dagsläget att en förändring som innebär en större ökning av exploateringsgraden, framför allt byggnadshöjden, är mycket svår att genomföra av kulturmiljöskäl och påverkan på riksintresset. Eventuellt kan mindre höjningar studeras i ett kommande planarbete.

Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) omfattar även planområdet. Bedömningen är att det blir svårt att helt anpassa en ny detaljplan till GUI:n. Det innebär bland annat att den befintliga spårvägen mellan Esperantoplatzen och Stenpiren i så fall skulle behöva dras om, vilket innebär en stor ekonomisk kostnad. En småskalig kvartersbildning kan dock fortsatt genomföras vilket bedöms vara i linje med GUI:s intentioner, och en utbyggnad i vattnet motsvarande halvön i MHK är fortsatt som princip möjlig.

Nollalternativet innebär att den nu föreliggande situationen och dess markanvändning med i huvudsak öppna parkeringsytor och en gång- och cykelbana längs älven kvarstår. Staden kan göra mindre åtgärder inom planområdet när det gäller allmän plats och kajkanten kommer att behöva renoveras samt anpassas till ökad vattennivå i älven. Påseglingskyddet som i planen utgörs av Nocken behöver iordningställas på ett annat sätt än vad som var avsikten i detaljplanen då det behövs för utbyggnaden av halvön vid Masthuggskajen. Iordningställandet kan ske genom en tillfällig eller permanent lösning och hanteras inom huvudprogrammet för Masthuggskajen.

Fortsatt omhändertagande av den demonterade Yttre Järnvågsbron behöver beslutas. Den äldre Yttre Järnvågsbron var tänkt att placeras i yttre delen av Rosenlundskanalen och skapa en förbindelse mellan Nocken på Skeppsbron och halvön på Masthuggskajen

Kinesiska muren kvarstår i dess nuvarande form, rivningsförbudet gäller fortsatt.

Staden nyttjar inte de möjligheter till förtätning, helande av staden och möjligheten att möta vattnet, som byggandet av Götatunneln medgav.

En ny detaljplan behöver ges ett syfte, där delar av den gällande planens syfte kan kvarstå medan andra delar bör anpassas till de förutsättningar som råder idag.

Detaljplaneavdelningen har utifrån ovanstående syfte och kommentarer i sin bedömning sammantaget kommit fram till att det inte finns något direkt hinder ur juridisk och/eller ekonomisk synpunkt för att starta ett arbete med en ny detaljplan för Skeppsbron, utan parkeringsgarage, innan genomförandetiden för den gällande planen gått ut. Arbete med att ta fram utredningar och underlag kan utföras under den tid som genomförandetiden löper.

Juridiska enheten har inhämtat uppgifter från respektive förvaltnings- och bolagsjurister som grund för bedömningen, se bilagor 1–2. Inom utredningen av förutsättningar för och konsekvenserna av att ta fram en ny detaljplan avseende Skeppsbron har inte de skadeståndsrättsliga eller avtalsrättsliga konsekvenserna bedömts närmare.

Stadsbyggnadsförvaltningen konstaterar utifrån underlaget att det avseende avtal och överenskommelser finns delade uppfattningar hur de ska tolkas och faktiskt lösas mellan berörda staden-interna parter (förvaltningar och bolag) inom projektet. Några direkta anspråk eller krav från externa parter såsom fastighetsägare eller markanvisade parter har veterligen inte framställts.

Enheten har inte haft avtalen och överenskommelserna för direkt granskning utan utgått från ett underlag i form av PM från ÄU och P-bolaget där respektive bolag gjort en egen bedömning. Enheten har även utgått från att frågan om det påseglingsskydd som Nocken utgjorde blir omhändertagen.

Avseende de avtal och överenskommelser som ingåtts mellan parter inom kommunkoncernen och där tvistigheter kan uppkomma ska de, om det inte kan lösas genom förhandling mellan parterna, hanteras enligt kommunstyrelsens reglemente under § 5.

Markanvisningsavtalen mellan Älvstranden utveckling och exploatörerna löper ut i juni 2024.

Det har inte i det granskade underlaget framkommit sådana juridiska risker att de utgör direkta hinder mot att påbörja arbetet med en ny detaljplan för Skeppsbron. Det finns dock omständigheter som behöver hanteras inom kommunen och mot externa parter som initialt kan störa framdriften.

Exploateringsförvaltningen

Befintliga fastigheter och intressenter såsom hotellen i etapp I (detaljplan för spårvägsdragningen) har inte haft kostnader kopplat till genomförande i etapp II. Rosenlundsverket (Göteborg energi) kan i en ny detaljplan ges en utökad möjlighet att utveckla fastigheten jämfört med möjligheterna enligt gällande plan. Idag medges teknisk anläggning samt kontor och handel, dock ej restaurang, hotell eller konferens. Rosenlundsverket innehåller idag tre gaspannor och en oljepanna. Kan oljepannan tas bort utgår behovet av oljebåten och dess kaj.

Älvstranden utveckling äger de i gällande plan byggbara fastigheterna.

Triangelstomten i planområdets nordöstra del inrymmer nedfarten till det tänkta parkeringsgaraget och P-bolaget har genom 3D-fastighetsbildning erhållit fastigheten. Nedfarten som redan är utbyggd kan eventuellt användas för att lösa tillfart till parkeringslösningar under kvarter/kvarteren. En pågående 3D-fastighetsbildning för själva p-garaget under mark pågår för närvarande. Vid behov kan den 3D-fastigheten återgå till staden.

Parkeringsgaraget kommer inte att byggas enligt gällande plan i och med KF:s beslut vilket också innebär att det påseglingsskydd för bebyggelse i planområdet som skulle byggas i samband med p-garaget inte genomförs. Det påseglingsskydd som en framtida byggnation enligt gällande eller ny plan kommer att behöva få lösas inom den kommande exploateringen. Även den kajpromenad och de kajhus som var avsedda att ligga på allmän plats ovan parkeringsgaraget utgår, alternativt krävs att man bygger ett separat påldäck i vattnet som ersättning för taket på kajgaraget.

Utbyggnaden i planområdets sydvästra del, Nocken, har i gällande plan bland annat uppgiften att vara påseglingsskydd för del av den nu pågående exploateringen på Masthuggskajen. Nocken är en del i det övergripande kajstråket med brokoppling över till halvön på Masthuggskajen och är även tänkt att innehålla en bygggrätt. Att inte genomföra utbygganden av Nocken innebär att det behövs ett påseglingsskydd i annan utformning, vilket nu kommer att skapas i Masthuggskajens regi med de investeringsmedel i Skeppsbroplanen som finns för påseglingsskyddet.

Geotekniska utredningar, frågor gällande konstnärlig utsmyckning och handlingar gällande den under mark liggande stadsmuren kan användas i ett kommande arbete.

Exploateringsförvaltningen bedömer att det inte finns några svårigheter eller otydligheter i juridisk mening i avtal tecknat mellan staden och Älvstranden utveckling 2014.

Exploateringsförvaltningen bedömer förgäveskostnaderna till cirka 110 miljoner kronor.

Älvstranden utveckling

ÄU har utrett konsekvenserna av att avbryta genomförandet och beskriver sin bedömning i ett PM. ÄU fortsätter inte arbetet med planering och genomförandet av utbyggnaden. Konsulter och interna resurser är avetablerade bortsett från bevakande projektledare och kommer vid en omstart behöva startas på nytt.

Överenskommelser med P-bolaget och med övriga exploatörer bedömer ÄU vara under kontroll kopplat till hur ÄU ser på ingångna avtal. ÄU har till P-bolaget överfört 70 miljoner i förskott för att starta grundläggningsarbetet och den summan vill ÄU återfå. Tidigare trafikkontoret, nuvarande exploateringsförvaltningen, har en fordran på ÄU på 73 miljoner som de har bokat upp. ÄU har som markägare och programägare arbetat upp 195 miljoner som belastar 2023 års resultat.

Gällande befintliga byggnader och intressenter:

Fastighetsägaren till Kv Merkur vill få en bra närmiljö. Staden bedöms komma att få hantera platsen i närområdet med de närliggande avgrusade ytorna.

Markanvisade parter, Norder och AF har kunskap om vad en markanvisning innebär och är medvetna om att det inte är ett löfte om att få köpa mark och bygga.

Västlänken vill nyttja Triangeltomten till 2030. Västlänken vill också komma åt delar av markparkeringen som upplag och arbetsområde.

Frihamnen ska enligt tidigare beslut, som område gå plus föra att täcka upp för underskottet i Skeppsbron. Det vore enligt Älvstranden utveckling bra om Frihamnen inte har detta krav kopplat till Skeppsbron.

Parkeringsbolaget

Avtal med ÄU gällande byggande och tillhandahållande av parkeringsplatser förfaller enligt P-bolagets bedömning i och med KF:s beslut.

P-bolaget har erhållit 70 miljoner från Älvstranden som ersättning för grundläggning för allmän plats och grundläggning för kajhusen.

Fastigheten vid Triangeltomten som även är nedfarten till kajgaraget ägs av P-bolaget. För den norra och den södra nedfarten finns ett servitut. 3D-fastigheten i älven är på väg att läggas över till P-bolaget i en pågående lantmäteriförrättning.

Higab

Kinesiska muren har en underhållskostnad som idag ligger nedlagd i byggnaden (30 miljoner för grundförstärkning). Higab bedömer kostnaden för renovering till godtagbar användbarhet till 30 - 50 miljoner kronor. Fastigheten har rivningsförbud i gällande plan.

Miljö och klimatmålet

En ny plan med ett genomförande innebär att man nyttjar marken i centrala lägen med väl utbyggd infrastruktur.

Genomsnittlig primärenergianvändning per kvadratmeter i bostäder och lokaler vid nyexploatering på mark med markanvisningar bedöms kunna minska. (Delmål 1)

Klimatpåverkan från transporter och det samlade vägtrafikarbetet bedöms kunna minska. (Delmål 3, klimat. Delmål 2, hälsosam livsmiljö.)

Utsläpp av växthusgaser ur ett livscykelperspektiv från anläggningar och byggnader vid nyexploatering på mark med markanvisningar bedöms kunna minska. (Delmål 4)

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Slutsatsen är att det ur ett samlat perspektiv bedöms vara rätt beslut att i närtid starta arbetet med en ny detaljplan för Skeppsbron.

Stadsbyggnadsförvaltningen har bedömt att det inte finns några direkta hinder för att starta ett arbete med en ny detaljplan för Skeppsbron innan genomförandetiden för nu gällande plan löpt ut.

Juridiska enheten har inhämtat uppgifter från respektive förvaltnings- och bolagsjurister som grund för bedömningen, se bilagor 1–2. Inom utredningen av förutsättningar för och konsekvenserna av att ta fram en ny detaljplan avseende Skeppsbron har inte de skadeståndsrättsliga eller avtalsrättsliga konsekvenserna bedömts närmare. Enheten har inte haft avtalen och överenskommelserna för direkt granskning utan utgått från det underlag i form av PM från ÄU och P-bolaget där respektive bolag gjort en egen bedömning. Stadsbyggnadsförvaltningen konstaterar utifrån underlaget att det avseende

avtal och överenskommelser finns delade uppfattningar hur de ska tolkas och faktiskt lösas mellan berörda staden-interna parter (förvaltningar och bolag) inom projektet. Några direkta anspråk eller krav från externa parter såsom fastighetsägare eller markanvisade parter har veterligen inte framställts. Det har i det granskade underlaget inte framkommit sådana juridiska risker att de utgör direkta hinder mot att påbörja arbetet med en ny detaljplan för Skeppsbron.

En ekonomiskt god grund för utbyggnad av området, utan parkeringsgaraget, tillsammans med de förutsättningar som finns för att hela staden, stärka kärnan och möta vattnet, gör att Skeppsbron kan utvecklas till den aktiva och gemensamma platsen vid älven som ursprungligen var tänkt. Skeppsbron kommer att kunna ges goda förutsättningar för ett centralt boende i kollektivtrafiktätt område på tidigare trafik- och parkeringsytor.

Planområdet berörs av Förslag till Göteborgs utvidgade innerstad baserat på en historisk stadsplaneanalys, dnr 0120/16, framtaget 2016 - 2018 på uppdrag av Byggnadsnämnden och Fastighetsnämnden. Förvaltningen bedömer att det blir svårt att helt anpassa en ny detaljplan till GUI:n. Det innebär bland annat att den befintliga spårvägen mellan Esperantopplatsen och Stenpiren i så fall skulle behöva dras om, vilket innebär en stor ekonomisk kostnad. En småskalig kvartersbildning kan dock fortsatt genomföras, och en utbyggnad i vattnet motsvarande halvön i MHK är fortsatt som princip möjlig om än sannolikt mycket kostsam.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Henrik Kant

Stadsbyggnadsdirektör

Henrik Levin

Avdelningschef Detaljplan