

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-12-05

Byggnadsnämnden 2022-12-13

Diarienummer SBF-2023-00083

(LIS diarienummer 0474/21)

Handläggare

Arvid Törnqvist

Telefon: 031-368 16 50

E-post: arvid.tornqvist@stadsbyggnad.goteborg.se

Avbrytande av Program för Fiskhamnen

Förslag till beslut

I byggnadsnämnden

1. Avbryta arbetet med Program för Fiskhamnen.
2. Förklara Kommunfullmäktigeuppdraget fullgjort.

Sammanfattning

Med anledning av kommunfullmäktiges från Göteborgs stads budget 2021 rörande Fiskhamnens framtida användning och utveckling har stadsbyggnadskontoret tillsammans med fastighetskontoret, Higab, fiskhamnens aktörer och andra förvaltningar arbetat med att med att utreda förutsättningar och alternativ för en framtida stadsutveckling i Fiskhamnen. Detta arbete har bland annat resulterat i underlag till det inriktningsbeslut som byggnadsnämnden fattade i december 2021 samt bidragit till att den nya översiktsplanen för Göteborg nu anger Fiskhamnen som utredningsområde för blandad stadsbebyggelse.

Utifrån Byggnadsnämndens inriktningsbeslut att fortsatt utreda områdets potential på kort och lång sikt har de tre olika alternativ som presenterades samt ett förslag till avgränsning av en första detaljplan, studerats vidare utifrån ett antal olika aspekter. Fokus har varit att skapa förutsättningar för den kommunala service och friytor som kommer att krävas för att kunna genomföra en större exploatering här. Fastighetskontoret har parallellt tagit fram exploateringskalkyler där de olika förslagen har beräknats utifrån potential och de investeringar som krävs i form av bland annat stabilitetshöjande åtgärder, påseglingsskydd, höjning av marknivå etc.

Kort efter Byggnadsnämndens inriktningsbeslut beslutades det att Stena Line kommer lämna både Danmarksterminalen och Tysklandsterminalen i förtid, innan arrendeavtalen löper ut, för att istället samlokalisera funktionerna i Arendal. Detta beslut innebär att förutsättningarna för Fiskhamnens utveckling bör studeras i ett större sammanhang där hela älvstranden från Järnvågen till Klippan inklusive Oscarsleden tas med för att staden skall få full utväxling på både stadsutvecklingspotential och ekonomisk hållbarhet.

Nuvarande uppdrag från kommunfullmäktige föreslås därmed förklaras som fullgjort och de skisser, beräkningar och studier som tagits fram föreslås sedan ligga till grund för fortsatta studier inom ramen för kommande strategiska planeringsarbete för hela södra älvstranden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Att bygga i Fiskhamnen är förenat med omfattande kostnader för bland annat grundförstärkning, höjning av marknivå, påseglingsskydd etc. Detta gäller oavsett vilken omfattning tänkt exploatering ges.

Ett utredningsarbete har gjort för att bedöma genomförbarhet utifrån ekonomisk synvinkel. En kort sammanfattning av resultatet presenteras nedan.

I Kommunfullmäktiges uppdrag ingick att teckna ett avtal med exploatörerna för att finansiera programarbetet. Stadsbyggnadskontoret har inte haft möjlighet att teckna programkostnadsavtal då Fiskhamnens aktörer inte velat teckna ett avtal såvida inte kommunen genom Fastighetskontoret också tecknar ett liknande avtal för kommunens markinnehav. Fastighetskontoret har valt att inte teckna programkostnadsavtal.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har i detta tidiga skede inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har i detta tidiga skede inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Ärendet

Byggnadsnämnden föreslås besluta att avbryta arbetet med att ta fram ett planprogram för Fiskhamnen samt att förklara fullmäktigeuppdraget fullgjort.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige gav i budget för Göteborgs stad 2021 Byggnadsnämnden i uppdrag att i samverkan med Fastighetsnämnden, Trafiknämnden, Högab och Göteborgs Hamn att med aktörerna i området Fiskhamnen under 2021 ta fram ett program finansierat av exploatörerna för hur området ska utvecklas och som bäddar för kommande detaljplanering följande år. Vidare angavs i budgeten att (följande text finns även med i beslutat budget för 2022): ”området har en hög potential med ett fint läge nära innerstaden och älven. På sikt ska området utvecklas med koppling till och utveckling av den verksamhet som pågår i dag. Det är också viktigt att bostäder och sammanhängande samhällsservice integreras i området. Fiskhamnen måste kopplas till befintliga stadsdelar, ha en god kollektivtrafik och vara integrerad i kommande stadsutveckling längs med älvkanten. Omvandlingen måste också ha en för staden acceptabel exploateringsekonomi. Det är också viktigt att älvkantskydd och dess finansiering i området hanteras i samband med en utveckling. Pågående fördjupning av översiktsplanen för centrala Göteborg måste ha med och hantera en utveckling av området.”

Kontoret informerade byggnadsnämnden vid sammanträdet 2021-06-22 om att programarbete är uppstartat, men att det inte bedömdes möjligt att ta fram ett färdigt program under 2021. Istället togs det fram ett underlag för ett inriktningsbeslut för programarbetet vilket togs upp i byggnadsnämnden vid sammanträdet 2021-12-14. I inriktningsbeslutet gavs kontoret ett fortsatt uppdrag enligt följande: ”Kontorets förslag till inriktning för fortsatt arbete med program för Fiskhamnen utgår från att arbeta vidare med planförslaget inom utpekat programområde och i enlighet med Kommunfullmäktiges uppdrag, att inom programområdet säkerställa kommunal service motsvarande det behov som planerade bostäder medför och att arbeta vidare med planförslaget i enlighet med framtagna inriktningar i nya översiktsplanen. Slutligen behöver en ekonomisk bedömning av planförslaget tas fram.”

Utöver inriktningsbeslutet har det även studerats om det går att ta fram en detaljplan för ett mindre område som möjliggör den skisserade nya kombinerade logistik och fiskeauktionsbyggnaden som en första etapp av utbyggnaden.

Kort efter det att Byggnadsnämnden fattat beslut om fortsatt inriktning kom även beslut om att Stena Line lämnar både Danmarks- och Tysklandsterminalen i förtid, innan arrendavtalen löper ut för att istället samlokalisera funktionerna i Arendal. Detta beslut ställer utvecklingen längs södra älvstranden i en ny dager då det blir möjligt att se älvkanten som en helhet inom en nära framtid. En flytt av färjeterminalerna öppnar även upp för en fördjupad diskussion kring Oscarsledens framtida funktion och utformning i enlighet med de skisser som låg som underlag till inriktningsbeslutet.

Mot bakgrund av ovanstående har Stadsbyggnadskontoret tillsammans med Fastighetskontoret studerat genomförbarhet och ekonomi för de olika scenarion som presenterades i inriktningsbeslutet. Nedan beskrivs kortfattat resultaten av de utredningar som gjorts. En mer utförlig beskrivning av alternativen finns som underlag till Byggnadsnämndens inriktningsbeslut 2021-12-14. För samtliga alternativ gäller att det tillkommer kostnader för grundförstärkning, älvkanstsskydd och påseglingsskydd.

Vision Fiskhamnen (Wingårdhs, på uppdrag av Fiskhamnen)

Den vision som presenterades för staden innehöll ca 1000 bostäder och en ny stor byggnad för fiskerinäringens logistik, beredning och försäljning. Förslaget innebär en hög exploatering av bostäder men ingen kommunal service och heller inga friyor. Den önskade kopplingen till omkringliggande områden saknas också.

Ett genomförande enligt visionen skulle potentiellt kunna ge ett exploateringsöverskott. Dock saknas helt både investeringar och ytor för kommunal service vilket ytterligare skulle spä på den brist som finns i området idag. En exploatering enligt förslaget skulle innebära att man låser fast nuvarande storskaliga strukturer samtidigt som marken inte utnyttjas optimalt då bebyggelsen anpassas till Oscarsledens nuvarande utformning.

I underlaget till inriktningsbeslutet konstaterades det att detta förslag missade kommunfullmäktiges uppdrag på ett antal punkter varför stadsbyggnadskontoret ser att det inte är lämpligt att arbeta vidare med trots ett potentiellt positivt exploateringsnetto.

Scenario: Kort sikt (SBK)

Utifrån den vision som presenterades av Fiskhamnens aktörer och Wingårdhs tog stadsbyggnadskontoret fram en omarbetad skiss i vilket man tog med den stora byggnaden för fiskerinäringen och delar av exploateringen men samtidigt kompletterade med skola, förskolor och friyor. Detta förslag bedömde möjliggöra ca 540 bostäder, uppfyllde målen på kommunal service men uppvisar samma brist på koppling till omkringliggande stadsdelar samt bygger fast befintliga storskaliga strukturer.

Även detta förslag bedöms ge ett ekonomiskt överskott om än betydligt mindre än Vision Fiskhamnen enligt Fastighetskontorets beräkningar. Stadsbyggnadskontoret bedömer dock i enlighet med underlaget till inriktningsbeslutet att detta förslag inte följer Kommunfullmäktiges uppdrag och riskerar att bygga fast staden i befintliga strukturer som motverkar målet med en sammanhängande stad.

Scenario: Lång sikt (SBK) samt scenario: Historisk stadsplaneanalys

I dessa två scenarion har man valt att studera hela sträckan från Fiskhamnsmotet till Jaegerdorffsplatsen för att se på potentialen i området när Stena Line flyttar tysklandsterminalen. Den historiska stadsplaneanalysen från Göteborgs utvidgade innerstad bedöms dock inte som genomförbar då den helt saknar friyor och ytor för kommunal service. Den visar även på orealistiska bebyggelseförslag och en suboptimering av markytorna. Ett utvecklat skissförslag har därför tagits fram där området bedöms kunna rymma uppemot 2000 bostäder i väl tilltagna slutna kvarter, ett par skolor, flera förskolor, parker etc.

Förutsättningarna för att få till denna utveckling är att Stena Line flyttar samt att Oscarsledens funktion och fysiska utbredning studeras. En boulevardisering av Oscarsleden skulle på ett effektivt sätt knyta älvkanten mot kvartersstaden i Majorna.

Även med stora investeringar för bland annat ombyggnation av leden bedöms detta förslag ha en avsevärt mycket större ekonomisk potential än övriga förslag.

Scenario: Detaljplan för Hamnplan

Efter byggnadsnämndens inriktningsbeslut togs det fram ett förslag till plangräns om man skulle välja att starta med en detaljplan för att möjliggöra fiskerinäringens del av Vision Fiskhamnen. I denna detaljplan ingår enbart den stora logistik-, berednings- och försäljningsbyggnad som fiskerinäringen önskat samt ett antal bostäder som skulle kunna

uppföras ovanpå. I beräkningarna har man utgått från att förslaget möjliggör ca 580 bostäder vilket sannolikt är i överkant för vad som är tekniskt möjligt. Förslaget innehåller inga friyor eller ytor för kommunal service.

Även om förslaget skulle kunna genomföras fullt ut med 580 bostäder bedöms exploateringen ge ett underskott till följd av de investeringar som krävs för markhöjning, stabilitetshöjande åtgärder, påseglingsskydd med mera. Till detta tillkommer en osäkerhet kring vem som skulle bygga och driva fiskerinäringens byggnad.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Utifrån de studier och beräkningar som gjorts ser stadsbyggnadskontoret att det finns möjligheter att utveckla området på kort eller lång sikt. En kortsiktig utveckling genom att enbart möjliggöra för fiskerinäringens behov eller att utveckla enligt Vision Fiskhamnen medför en exploatering som inte lever upp till Kommunfullmäktiges uppdrag, stadens policys och riktlinjer kring kommunal service och friyor, att man riskerar att låsa fast sig i olämpliga, storskaliga strukturer vilket gör att man missar området potential samt att kommunen kommer ta stora ekonomiska risker.

I en långsiktig utveckling där Stena Line flyttar sina terminaler öppnar upp för en omdaning av Oscarsleden vilket ger stora möjligheter att bygga ihop staden. Området kan då byggas ut på ett hållbart och strukturerat sätt samtidigt som det potentiellt ger en stark exploateringsekonomi som kan balansera de investeringar som krävs.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att det bästa alternativet är att avbryta nuvarande programuppdrag och att inte starta en detaljplan enbart för fiskerinäringen. Då det saknas programkostnadsavtal för att bekosta fortsatt arbete med programmet ser stadsbyggnadskontoret att det inte går att driva uppdraget på egen bekostnad.

Markägoförhållandena i Fiskhamnen är under utredning och en överlåtelse av Higabs ägande i området till Fastighetskontoret skulle kunna öppna för en mer aktiv utveckling av området från stadens sida. Under arbetets gång har det även framkommit att Fiskhamnens aktörer inte ser sig som exploatörer i första hand utan som hyresgäster i en kommande exploatering. Därmed finns det en oklarhet i vem som fortsatt ska driva stadsutvecklingsprocessen samt stå för de investeringar som krävs för att området ska gå att utveckla.

En kommande studie för hela älvstranden från Klippan till Järnvågen inklusive Oscarsleden bör utredas i en fördjupning av Översiktsplanen för att kunna hantera frågor kring de riksintressen för fiskerinäringen och för transporter som berör området samt ta ett helhetsgrepp kring bland annat älvkantsskydd. En fördjupning av Översiktsplanen bör genomföras i sådan tid att det finns möjlighet att påbörja efterföljande detaljplaner i samband med att Stena Line lämnar färjeterminalerna.

Stadsbyggnadskontoret

Henrik Kant

Stadsbyggnadsdirektör

Martin Storm

Chef Planavdelningen