Återremissyrkande Sverigedemokraterna

2023-06-07 Ärende nr 2.1.4

Yrkande angående – Hemställan från Göteborgs Stads Parkering AB avseende Skeppsbrogaraget

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Göteborgs Stads Parkering får i uppdrag att i samverkan med berörda instanser inhämta extern sakkunnig rådgivning gällande momsproblematiken samt redovisa utfallet och eventuellt annat exploaterings- och finansieringsupplägg.

2. Göteborgs Stads Parkering uppdras att redovisa nyttjandegrad i relation till prisökning, besökandes rörelsemönster och boendeacceptans.

3. Göteborgs Stads Parkering får i uppdrag att i samverkan med berörda instanser utreda möjliga kompletteringsalternativ i angränsande områden för att tillfredsställa parkeringsbehovet.

Yrkandet

Göteborg blöder.

Omfattande strukturellt underskott och neddragningar i staden, stora kostnadsökningar och förseningar i projekt Västlänken, höjning av trängselskatten … sammantaget påverkar detta i stor omfattning livet för göteborgarna och besöksnäringen.

Skeppsbrogaraget är ett av flera riskfyllda projekt som drar stora kostnader med finansiell påverkan på staden som helhet. Det är av stor vikt att i ett tidigt skede eliminera osäkerheten gällande momsproblematiken inom den del av investeringen som belöper på infrastruktur. Då det förefaller problematiskt att internt få klarhet gällande moms och risk av en ytterligare, indirekt kostnad för projektet om ca 150 mnkr, bör en extern sakkunnig kompetens anlitas för att tydliggöra frågan. Visar det sig att problematiken kvarstår, bör en mer renodlad hantering av den del av investeringen som utgörs av kommunal infrastruktur övervägas genom ett annat exploaterings- och finansieringsupplägg.

En höjning av parkeringstaxan får en direkt påverkan på nyttjandegraden, både av boende och av tillfälliga besökande. Besöksnäringen är starkt beroende av tillgängligheten till parkeringsplatser i närheten av de besöksintensiva stadsstråken (A-stråken). Vid större avstånd mellan tillgänglig parkering och besöksmål uteblir besöken vilket drabbar hela besöksnäringen negativt. Människors rörelsemönster mellan de olika stråken samt en ökning av prisökningens inverkan bör klarläggas för att säkerställa nyttjandegraden.

Baserat på taxenivå, rörelsemönster och innevarande projektbudget, bör lämpliga kompletterande alternativ i angränsande områden utredas för att tillfredsställa parkeringsbehovet med målsättning att minimera utflödet av skattemedlen.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2023-05-22
Diarienummer 0525/23

Handläggare
Hanna Areslätt, Lisa Kallmér
hanna.areslatt@stadshuset.goteborg.se
lisa.kallmer@stadshuset.goteborg.se

Hemställan från Göteborgs Stads Parkering AB avseende Skeppsbrogaraget

Stadsledningskontoret överlämnar, utan eget ställningstagande, hemställan från Göteborgs Stads Parkering AB, om fortsatt genomförande av projektet Skeppsbrogaraget för ställningstagande i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Göteborgs Stads Parkering 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. Higab AB, som moderbolag, behandlade ärendet vid ett sammanträde den 22 februari och beslutade att tillstyrka Parkeringsbolagets beslut om att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande. Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) yttrade sig i ärendet vid sitt sammanträde den 24 april och överlämnade ärendet för vidare beredning till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Skeppsbrogaraget är en integrerad del av exploateringsprojektet Skeppsbron. I samband med kommunfullmäktiges beslut om antagande av detaljplanen för Skeppsbron 2014 fick Parkeringsbolaget i uppdrag att uppföra en parkeringsanläggning för att hantera all parkering i området i en underjordisk anläggning. Parkeringsanläggningen utgör även grundläggning för stora delar av allmän plats och för del av bostadsbyggnationen inom området. Parkeringsbolaget hemställde om kommunfullmäktiges ställningstagande till fortsatt genomförande av parkeringsanläggningen 2017 på grund av då förändrade ekonomiska förutsättningar och risker och kommunfullmäktige beslutade då att tillstyrka bolagets hemställan i november 2020 i samband med sitt beslut om fortsatt genomförande av detaljplanen för Skeppsbron under vissa förutsättningar. Mot denna bakgrund har Parkeringsbolaget genomfört en systemhandlingsprojektering och planerar för upphandling sommaren 2023.

Parkeringsbolaget redovisar att projekteringen visar på betydande kostnadsökningar i projektet, främst till följd av stora prisökningar inom byggsektorn. Dessa beräknas till 605 mnkr (+/- 100 mnkr), varav 307 mnkr utgör faktiskt prisökning fram till 2022 och resterande 298 mnkr (+/- 100 mnkr) utgör prognosticerad prisökning för perioden 2023-2028. Kostnadsökningarna beror även på att nya bedömningar görs gällande anläggningens konstruktion (160 mnkr) samt volymen för posten för oförutsedda kostnader (150 mnkr). Anläggningen uppvisar inte tillräcklig lönsamhet, mot bakgrund av Parkeringsbolaget nu redovisade förutsättningar på kostnads- och intäktssidan och ett

nedskrivningsbehov föreligger. Stadshus konstaterar att bolaget har en stark finansiell ställning och god intjäningsförmåga i verksamheten och därmed klarar att bära investeringen fullt ut. Stadsledningskontoret delar denna bedömning.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns kritiska beroenden i koordineringen både inom exploateringen av Skeppsbron och i förhållande till utbyggnaden av Masthuggskajen bland annat vad avser påseglingsskydd.

Utifrån hemställan ser stadsledningskontoret tre möjliga vägar framåt avseende Skeppsbrogaraget. En möjlig väg att besvara hemställan är att besluta att projektet fortsätter utifrån justerade förutsättningar. En annan väg är att utreda en ny parkeringslösning inom gällande detaljplan mot bakgrund av den reviderade parkerings- och mobilitetsutredningen. En tredje väg är att utreda en ny parkeringslösning som förutsätter en ny detaljplan. Stadsledningskontoret bedömer att det uppstår konsekvenser och risker oavsett väg framåt och redogör för dessa översiktligt utifrån kunskapen i nuläget.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Anledningen till Parkeringsbolagets hemställan om kommunfullmäktiges ställningstagande till fortsatt genomförande av kajgaraget på Skeppsbron är att anläggningen, efter nu genomförd systemhandlingsprojektering, bedöms bli dyrare än den tidigare beräknade kostnaden, med vissa identifierade risker. Den största kostnadsökningen för anläggningen beror på faktisk och prognosticerad prisutveckling inom byggbranschen från 2021, då anläggningen ursprungligen beräknades vara klar, fram till 2028 som är nytt planerat år för färdigställande.

Förutom förändrade förutsättningar för anläggningens kostnader har även förändringar skett gällande förutsättningarna på intäkterna i projektet. Dessa förändringar påverkar inte kostnaden för att uppföra anläggningen, men påverkar anläggningens lönsamhet och därmed eventuellt nedskrivningsbehov samt bolagets resultatutveckling. Faktorer som påverkar intäktssidan i projektet är dels att Parkeringsbolaget minskat antalet p-platser från 700 till 558 med i stort sett bibehållen utbredning och grundläggningskostnad. Det sistnämnda är nödvändigt då garaget även utgör grundläggning för allmän plats. Detta innebär en lägre intjäningsförmåga i garaget utan att investeringskostnaderna har kunnat minskas i motsvarande mån. Bedömningen av anläggningens lönsamhet påverkas såväl av priset på parkering som bedömningen av beläggningsgrad. Priset på parkering är en fråga som staden själv har rådighet över och detsamma gäller utbudet av parkeringsplatser på till exempel gata, i närområdet. De ökade kostnaderna i projektet bedöms trots detta svåra att möta med tillkommande intäkter i samma utsträckning, varför projektets lönsamhet försämras.

Stadshus konstaterar att Parkeringsbolaget har en stark finansiell ställning och god intjäningsförmåga i verksamheten och därmed klarar att möta, med undantag för investeringsåret, angivna avkastningskrav i bolagets ägardirektiv vid ett beslut om fortsatt genomförande av Skeppsbrogaraget. Stadsledningskontoret gör ingen annan bedömning än den som redovisats i Stadshus yttrande avseende hemställan.

En ny parkeringslösning inom gällande detaljplan innebär konsekvenser som förgäveskostnader för nedlagda kostnader för Skeppsbrogaraget, vissa förgäveskostnader för nu pågående projektering av allmän plats, ökade kostnader för anläggning av allmän

plats samt risk för minskade intäkter för byggrätterna, i det fall parkering anläggs under kvarteren.

En ny parkeringslösning som kräver ny detaljplan innebär konsekvenser som förgäveskostnader för Skeppsbrogaraget, men också för projektering av allmän plats och nedlagda kostnader i projektet i stort, till exempel för framtagandet av detaljplan, miljödom med mera. Riskerna med framtagandet av en ny detaljplan är svåra att bedöma och det finns en osäkerhet vad en ny detaljplan kan generera i intäkter eller vilka kostnader som kan uppstå.

Bedömning ur ekologisk dimension

Enligt kommunfullmäktiges beslut 2020 om genomförande av anläggningen fick Parkeringsbolaget i uppdrag att genomföra utbyggnad av kajgaraget i enlighet med det hållbarhetstänk som ska prägla kommunens arbete. Krav på möjlighet till elbilsladdning av fordon, bilpoolsystem och cykelparkeringar ställdes. Av yrkandet som låg till grund för beslutet framgår även att konstruktionen bör kunna konvertera till annat ändamål om behovet av parkeringsplatser minskar.

Parkeringsbolaget beskriver att anläggningen kommer att vara modern, resurseffektiv och ge möjlighet att erbjuda el-laddning och bilpoolsplatser. Att samla parkeringen i en gemensam anläggning gör att färre parkeringsplatser behöver byggas och söktrafiken i området minskar. Sedan beslutet 2020 har en reviderad mobilitets- och parkeringsutredning tagits fram under 2022.

Stadsledningskontoret gör ingen annan bedömning än Parkeringsbolaget, men kan konstatera att motsvarande kvaliteter ur ekologiskt perspektiv går att uppfylla med parkering under mark i ny parkeringslösning inom gällande detaljplan. Motsvarande kvaliteter ur ekologiskt perspektiv för andra lösningar, vilka kräver ny detaljplan, är svåra att bedöma i nuläget.

Bedömning ur social dimension

Parkeringsbolaget beskriver att en parkeringsanläggning under mark är en förutsättning för att göra Skeppsbron till en bilfri, attraktiv stadsdel där ytan i stället för parkering kan användas till park, kajstråk och pirer och där vattnet kan mötas. Stadsledningskontoret gör ingen annan bedömning än Parkeringsbolaget, men kan konstatera att motsvarande kvaliteter går att uppfylla med parkering under mark i ny parkeringslösning inom gällande detaljplan. Andra lösningar, som kräver en ny detaljplan, är svåra att bedöma i nuläget.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2020-11-12 § 2
2. Göteborgs Stadshus AB:s handlingar 2023-04-24, § 56

Ärendet

Göteborgs Stads Parkering 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. Parkeringsbolaget gör bedömningen att frågan är av principiell beskaffenhet.

Higab, som moderbolag, behandlade ärendet vid ett sammanträde den 22 februari och beslutade att tillstyrka Göteborgs Stads Parkering AB:s beslut om att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande. Göteborgs Stadshus AB yttrade sig i ärendet vid sitt sammanträde den 24 april och överlämnade ärendet för vidare beredning till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beskrivning av ärendet

Stadshus ska yttra sig i ärenden från dotterbolagen som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och som ska till kommunfullmäktige för ställningstagande. Stadshus yttrande i detta ärende syftade till att tillföra kunskap och bidra med bedömningar ur ett Stadshus-perspektiv. Stadsledningskontorets beredning inför beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige omfattar en bredare belysning av ärendet ur ett stadsutvecklings- och hela staden-perspektiv.

Skeppsbrogaraget utgör en del av exploateringen av Skeppsbron. För att sätta garaget i sitt sammanhang inleds detta tjänsteutlåtande med en kronologisk bakgrund som sammanfattar kommunfullmäktiges tidigare beslut avseende såväl garaget som projektet Skeppsbron i sin helhet. Härefter beskrivs Parkeringsbolagets hemställan och Stadshus yttrande följt av en beskrivning av status i arbetet med genomförandet av Skeppsbron, ett antal förändrade förutsättningar och beroenden som översiktligt identifierats inom exploateringen av Skeppsbron samt i förhållande till kringliggande pågående projekt. Vidare redogör tjänsteutlåtandet för möjliga vägar till fortsatt hantering av Parkeringsbolagets hemställan samt övergripande konsekvenser och risker för dessa.

Utöver Parkeringsbolagets hemställan samt yttrandet från Stadshus AB:s styrelse har uppgifter kring pågående arbete inom Skeppsbron inhämtats från Älvstranden Utveckling AB, exploateringsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, Higab AB, Göteborgs Parkering AB och Göteborg Energi AB.

Ärendet Skeppsbron och Skeppsbrogaraget har pågått under en längre tid och prisangivelser kan därför vara i flera olika års prisnivåer. I beskrivningen av förändrade kostnads- och intäktsförutsättningar för Skeppsbrogaraget i hemställan anges kostnader och intäkter i 2021 års prisnivå. I ärendet i övrigt kan andra års prisnivåer förekomma, men där har år angivits (gäller i första hand kostnader kopplat till allmän plats som anges i 2017 års prisnivå).

Laga kraftvunnen detaljplan för Skeppsbron 2015

Skeppsbrogaraget utgör en del av exploateringen inom ramen för ”Detaljplan för Skeppsbron m.m inom stadsdelen Inom Vallgraven i Göteborg” som vann laga kraft 2015. Detaljplanen syftar till att Skeppsbron ska bli göteborgarnas nya, levande mötesplats vid älven och skapar i övrigt förutsättningar för cirka 450 nya bostäder, en park, kontor, butiker, restauranger och ett nytt kajstråk. För att möjliggöra detta ska bland annat kajen flyttas ut cirka 15-40 meter i Göta älv och pirar och bryggor byggas i älven.

I samband med kommunfullmäktiges beslut om att anta detaljplanen (KF 2014-06-05 §18) fick Parkeringsbolaget i uppdrag att uppföra en parkeringsanläggning för att hantera all parkering i området i en gemensam, underjordisk anläggning med högt samnyttjande. Parkeringsanläggningen är en integrerad del av exploateringen av Skeppsbron och ska även utgöra grundläggning för stora delar av allmän plats samt för del av bostadsbyggnationen inom området.

Parkeringsbolagets hemställan 2017

I juni 2016 beslutade Parkeringsbolagets styrelse att genomföra projektering och byggnation av parkeringsanläggningen. Beslutet togs baserat på den kalkyl som togs fram i samband med att byggnadsnämndens beslut om detaljplanen 2012. Förväntad kostnad för parkeringsanläggningen var vid tidpunkten för investeringsbeslutet 2016 628 mnkr i 2021 års prisnivå.

I samband med att genomförandet påbörjades 2017 identifierade Parkeringsbolaget fördyringar om cirka 200 mnkr och ett antal risker. Till de risker som bolaget identifierade hörde ökade kostnader i samband med eventuell sänkning av garaget, resultatpåverkan till följd av val av redovisningsprincip samt risk för ej avdragsgill moms. Även frågor rörande utbyggnadsordning, oklarheter kring påseglingsskyddets finansiering, ökade kostnader för betongkonstruktioner mm. lyftes, men bedömdes då täckas av de 200 mnkr som angetts ovan. Mot denna bakgrund beslutade bolaget därför 2017 att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande till fortsatt genomförande av garaget under dessa nya förutsättningar.

Kommunfullmäktiges beslut 2019

Kommunfullmäktige beslutade 2019-05-23 (KF 2019-05-23 § 6) att ge kommunstyrelsen i uppdrag att återkomma med förslag på alternativ för genomförandet av projekt Skeppsbron. Beslutet togs mot bakgrund av identifierade fördyringar avseende såväl garaget som för allmän platsmark sedan detaljplanens antagande och omfattade följande inriktningar:

- Totalekonomin för Skeppsbron ska förbättras väsentligt
- Ett borttagande av det underjordiska garaget med hänsyn tagen till behovet av påseglingsskydd och grundförstärkning samt en redovisning av den ekonomiska påverkan för staden vid ett eventuellt borttagande
- Förslag på hur en parkeringslösning för boende, verksamma och besökande i området kan anpassas till moderna mobilitetslösningar baserat på riktlinje för mobilitet och parkering.

Under uppdragets genomförande pausades påbörjat genomförande av detaljplanen i sin helhet, inklusive arbetet med parkeringsanläggningen.

Uppdraget återredovisades i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande ”Redovisning av uppdrag avseende projektet Skeppsbron 2020-01-20 rev 2020-09-20”, vilket sedan låg till grund för kommunfullmäktiges beslut om genomförande av Skeppsbron 2020-11-14. Av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår de olika alternativa utföranden av Skeppsbron som utreddes i syfte att möta inriktningarna i kommunfullmäktiges uppdrag. I det alternativ som benämns *Utredningsförslag återremiss 2019-06-19* undersöktes förutsättningarna för olika alternativ att lösa detaljplanens parkeringsbehov.

Möjligheten att hitta andra, befintliga parkeringslösningar utanför planområdet, men i närområdet konstaterades ha undersökts inom stadsledningskontorets olika uppdrag avseende projekt Skeppsbron. Befintliga anläggningar kunde konstateras vara fullt utnyttjade och utgjorde därmed inga alternativ.

I stället undersöktes följande alternativa parkeringslösningar inom detaljplaneområdet:

- Parkering under bostadskvarteren i ett plan, ca 240 platser (eventuellt möjligt cirka 400 platser i två plan)
- Parkering under Redarparken, cirka 400 platser
- Tillfällig parkering på Rosenlundsverkstomten, cirka 130-150 platser

Dessa tre alternativ utreddes som en del av det som benämndes *Utredningsförslag återremiss 2019-06-19,* vilket även innebär att kajområdet med de fem så kallade kajhusen försvinner helt och ersätts av ett mindre kajområde med lokal trafik. Kostnaden för allmän plats bedömdes i det här fallet reduceras, mot bakgrund av ett mindre kajområde, med cirka 320 mnkr (2017 års prisnivå). Av utredningen framgår att till detta ska dock tilläggas en bedömd kostnad för grundläggning av allmän plats om cirka 120 mnkr (2017 års prisnivå), vilket blir nödvändig om garaget ej genomförs enligt plan. Dessa kostnadsuppskattningar beskrivs i ärendet som osäkra. En säkrare uppskattning konstaterades kräva en djupare analys på utredningsnivån förprojektering/projektering, vilket inte genomfördes i utredningsarbetet.

Exploateringsekonomin för Skeppsbron bedömdes samtidigt påverkas starkt av intäktsminskningar i form av de förlorade byggrätterna för kajhusen, kombinerat med de ökade ekonomiska risker som förslaget bedömdes innebära. De ekonomiska riskerna bedömdes utgöras av:

- Risk för att sakägare och avtalsparter gör anspråk på skadestånd.
- Området ses som mindre attraktivt av markanvisade aktörer på grund av ändrade förutsättningar jämfört med vad som förelåg vid markanvisningen. Detta kan leda till krav på lägre markpriser.
- Enligt förslaget ska exploatörerna anlägga bygglovspliktiga parkeringsplatser i stället för en lösning genom parkeringsköp. Även detta kan komma att leda till krav på lägre markpriser i kommande avtalsförhandlingar.
- Värdet på de kommersiella bottenvåningarna minskar genom den förändrade utformningen, vilket ger en minskad intäkt vid en kommande försäljning.

Nivån på dessa ekonomiska risker konstaterades svåra att bedöma och skulle även kunna komma att bli resultat av förhandlingar.

De alternativa lösningarna för hanteringen av parkeringsbehovet i utredningsförslaget konstaterades innebära att även om investeringsvolymen skulle bli mindre för Parkeringsbolaget skulle lönsamheten försämras med valda lösningar jämfört med ursprungligt alternativ. Mot bakgrund av detta sammantaget förordades därför inte denna lösning av stadsledningskontoret i tjänsteutlåtandet 2020-09-02.

Kommunfullmäktiges beslut 2020

Kommunfullmäktige beslutade 2020-11-12 § 2 om ett fortsatt genomförande av detaljplanen under vissa förutsättningar genom ett antal uppdrag till nämnder och styrelser. Ett fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggning på Skeppsbron i enlighet med Göteborgs Stads parkering AB:s hemställan tillstyrktes.

Kommunfullmäktiges beslut innebar för Parkeringsbolagets del att fortsätta genomförandet av planerad utbyggnad av parkeringsanläggningen på Skeppsbron. Beslutet löd:

”Fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggning på Skeppsbron i enlighet med Göteborgs Stads Parkerings AB:s hemställan tillstyrks (dnr: 1586/17). Göteborg Stads Parkerings AB får också i uppdrag att genomföra utbyggnad av kajgaraget i enlighet med det hållbarhetstänk som ska prägla kommunens arbete. Möjlighet till elbilsladdning av fordon, bilpoolsystem och cykelparkeringar ska inkorporeras i det fortsatta arbetet”.

Parkeringsbolagets hemställan 2023

Göteborgs Stads Parkering 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. Parkeringsbolaget gör bedömningen att frågan är av principiell beskaffenhet.

Higab, som moderbolag, behandlade ärendet vid ett sammanträde den 22 februari och beslutade att tillstyrka Göteborgs Stads Parkering AB:s beslut om att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande. Göteborgs Stadshus AB yttrade sig i ärendet vid sitt sammanträde den 25 april och överlämnade ärendet för vidare beredning till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Förändrade kostnadsförutsättningar för Skeppsbrogaraget

Sedan kommunfullmäktiges beslut 2020 har Parkeringsbolaget arbetat med att driva Skeppsbrogaraget mot färdigställande i samverkan med övriga delar av projektorganisationen för området. Parkeringsbolaget beskriver att arbetet med projektering och samordning inom projektet har föranlett och synliggjort förändringar av förutsättningarna för garaget, vilka förändrat kostnadsförutsättningarna.

Parkeringsbolaget konstaterar att den post som påverkat och bedöms påverka garagets kostnader i absolut störst utsträckning är prisutvecklingen inom byggbranschen, se beskrivning nedan. Bolaget konstaterar även att detta inte är något som är unikt för just detta projekt utan något som påverkar och fortsätter påverka alla ny- och ombyggnadsprojekt. I övrigt redogör bolaget för följande förändringar rörande förutsättningarna för garaget:

Nya bedömningar kopplat till konstruktion och sättningar (+160 mnkr)

I samband med framtagandet av systemhandlingen har komplexiteten bedömts som större och därmed kostnaderna högre än i den projektering som genomförts tidigare och som låg till grund för Parkeringsbolagets investeringsbeslut 2016. Fördyringarna omfattar bland annat en mer komplicerad och kraftigare konstruktion samt osäkerhet kring andelen förorenade massor i området och möjligheterna till deponering av dessa. De ökade kostnaderna kopplade till konstruktion och sättningar bedöms till 160 mnkr i 2021 års prisnivå.

Behov av större post för oförutsedda kostnader (+150 mnkr)

Det bedöms även finnas ett behov av en större post för oförutsedda kostnader orsakad dels av att denna post i tidigare kalkyl till stora delar förbrukats till följd av ökade kostnader för projektering, dels till följd av komplexiteten i projektet. Ny post för

oförutsedda kostnader belastar nu beräknad investeringskostnad med 150 mnkr i 2021 års prisnivå. I Parkeringsbolagets hemställan och Stadshus yttrande var denna siffra angiven till 225 mnkr, vilket under stadsledningskontorets beredning visat sig vara i 2026 års prisnivå. En justering har skett till 2021 års prisnivå för att möjliggöra en jämförelse med ursprunglig kalkyl. Detta ger följdkonsekvenser för i Parkeringsbolagets hemställan och Stadshus yttrande angivna belopp för faktisk och prognosticerad kostnadsökning.

Förändrad storlek på garaget (-58 mnkr)

Parkeringsbolagets investeringsbeslut 2016 och hemställan 2017 innefattade en parkeringsanläggning om 700 p-platser. I projekteringen har olika alternativ analyserats i syfte att minska kostnader och risk i byggnationen av anläggningen. Vald lösning innebär bland annat en mer uträtad och något kortare konstruktion. Lösningen bedöms innebära lägre komplexitet i konstruktionen, mindre risk för komplikationer under byggtiden, mindre osäkerhet i upphandlingen och lägre kostnader för underhåll när anläggningen är färdigställd. Konstruktionen förbättrar även förutsättningarna för utveckling av Älvstranden Utveckling AB:s intilliggande byggrätt, ”Nocken”. Anläggningen innehåller med denna lösning 558 p-platser i stället för ursprungligt planerade 700 (670) p-platser. Med 558 p-platser möter anläggningen parkeringsbehovet enligt den parkeringsutredning som uppdaterades 2022. Parkeringsbolaget bedömer att minskningen av antalet p-platser från 700 till 558 p-platser innebär en byggkostnadsbesparing om 58 mnkr i 2021 års prisnivå.

Mer omfattande projektering

I ursprunglig kalkyl bedöms projekteringskostnaden för projektet till 13 mnkr. Projekteringen har fått göras om i omgångar i takt med att förutsättningarna har förändrats. Den upparbetade kostnaden för projektering uppgår idag till 60 mnkr och prognosticeras till färdig anläggning uppgå till ca 90-100 mnkr. Det innebär att merparten av projektets ursprungliga post för oförutsedda kostnader är förbrukad, vilket också beskrivits ovan.

Garagets placering i höjdled (+25 mnkr)

Parkeringsbolaget och staden har i sina tidigare respektive kalkyler räknat med olika höjdlägen för garaget. Hösten 2022 enades parterna om en kompromiss kring garagets höjdsättning som medför kostnadsökningar för både staden och bolaget. Bedömd kostnadsökning för Parkeringsbolaget är 25 mnkr i 2021 års prisnivå.

Indexökningar (244 + 46 mnkr)

De förändrade förutsättningar för garaget som redovisats ovan innebär en bedömd kostnadsökning för byggnationen av garaget med 323 mnkr till 1151 mnkr inklusive en högre buffert för oförutsedda kostnader (150 mnkr) samt faktiskt indexutfall för perioden 2016 - 2021 (46 mnkr). Denna totalkostnad om 1 151 mnkr ska jämföras med ursprunglig kalkyl om 828 mnkr. Samtliga belopp är därmed angivna i 2021 års faktiska prisnivå för att möjliggöra en korrekt jämförelse.

Den post som påverkat och bedöms påverka projektets kostnader i absolut störst utsträckning är prisutvecklingen inom byggbranschen. Parkeringsbolaget konstaterar att detta inte är något som är unikt för just detta projekt utan något som påverkar och fortsätter påverka alla ny- och ombyggnadsprojekt.

Tidsförskjutningen av projektet innebär ett planerat färdigställande 2028 i stället för 2021, vilket var utgångspunkt i kalkylen som låg till grund för Parkeringsbolagets

investeringsbeslut 2016 och bolagets hemställan 2017. Den beräknade kostnaden om 579 mnkr räknades i samband med investeringsbeslutet 2016 upp med 8,5 % till 628 mnkr i 2021 års nivå och därefter med ytterligare 200 mnkr enligt Parkeringsbolagets hemställan 2017 till 828 mnkr. Den beräknade uppräkningen vid investeringsbeslutet 2016 baserades på en historisk utveckling i byggbranschen om en prisökning om 1,5 % per år. Utfallet för perioden 2016-februari 2021 blev dock 16,5 %, med högre prisökningar under periodens sista år.

De senaste åren har prisutvecklingen varit ännu högre, påverkad av olika bristsituationer till följd av pandemin, kriget i Ukraina, betongbrist mm. i kombination med en överhettad byggmarknad. Mellan februari 2021 och september 2022 redovisar Parkeringsbolaget ökade priser på byggmarknaden med 23 %. Framåt konstateras att utvecklingen är mer osäker. De konsulter Parkeringsbolaget anlitat bedömer de genomsnittliga prisökningarna till mellan 11% och 27 % från och med september 2022 fram till färdigställd anläggning 2028. I sin redovisning har bolaget valt att lägga sig i mitten av detta spann, men redovisar även konsekvenserna vid en annan utveckling inom angivet prognosticerat spann, vilket innebär att Parkeringsbolaget även redovisar en osäkerhetsfaktor om totalt 100 mnkr.

Totalt ger detta, beskriver Parkeringsbolaget, en faktisk och prognosticerad prisökning på marknaden på mellan 59-82 % från 2016 fram till färdig anläggning 2028. Det skulle innebära ökade kostnader för projektet om 605 mnkr +/- 100 mnkr enbart till följd av faktisk och prognosticerad indexuppräkning.

Sammanfattning förändrade kostnadsmässiga förutsättningar

Ursprunglig totalkostnad i *beräknad* 2021 års prisnivå	**828 mnkr[1]**
- Förändrade förutsättningar i samband med projektering:	
o Ökade kostnader för konstruktion	+160 mnkr
o Sänkning av garaget	+ 25 mnkr
o Färre p-platser	- 58 mnkr
o Utökad post för oförutsett	+150 mnkr
- Utfall faktisk indexering 2016-feb 2021	+ 46 mnkr [2]
Summa ny totalkostnad i 2021 års *faktiska* prisnivå:	**1 151 mnkr**
- Tillkommer: utfall av indexering feb 2021-sep 2022	+261 mnkr
Summa ny totalkostnad i 2022 års *faktiska* prisnivå	**1 412 mnkr**
- Tillkommer: *prognosticerad* indexering 2022-2028	+298 mnkr (+/-100 mnkr)
Summa ny *beräknad* totalkostnad i 2028 års prisnivå:	**1 710 mnkr** (+/-100 mnkr)
- Avgår: Ersättning fr Älvstranden för grundläggning	- 80 mnkr
- Tillkommer: skatt	+ 20 mnkr
Summa ny *beräknad* investeringskostnad i 2028 års prisnivå:	**1 650 mnkr** (+/- 100 mnkr)

[1] Totalkostnad enligt Parkeringsbolagets investeringsbeslut 2016 samt hemställan till kommunfullmäktige 2017 i *beräknad* prisnivå 2021.
[2] Skillnaden mellan beräknad totalkostnad 2021 och faktisk totalkostnad 2021 med hänsyn till prisökningar/index

Den skattekostnad som här redovisas utgörs av icke avdragsgill moms på den del av investeringen som utgör grundläggning för kvartersmark. Posten ingår i de risker för momseffekter bolaget redovisade i sin hemställan 2017. Detsamma gäller den risk som beskrivs nedan rörande bolagets möjligheter att kunna göra avdrag för den moms som belöper på infrastruktur. Skulle denna risk falla ut skulle det innebära en ytterligare, indirekt kostnad för projektet om cirka 150 mnkr under nu redovisade förutsättningar. Rättsläget är för närvarande oklart.

Förändrade intäkts- och lönsamhetsmässiga förutsättningar för Skeppsbrogaraget

Förändringar har även skett i de intäkts- och lönsamhetsmässiga förutsättningarna för parkeringsanläggningen. Dessa påverkar inte den kostnad för att uppföra anläggningen som redovisats ovan, men ger påverkan på dels anläggningens lönsamhet och därmed Parkeringsbolagets resultat, dels på anläggningens marknadsvärde och därmed storleken på eventuell nedskrivning.

Parkeringsbolaget redovisar att följande intäkts- och lönsamhetsmässiga förutsättningar har förändrats:

Högre parkeringsköpspris

Tidigare angivet belopp för byggherrarnas s.k. parkeringsköp[3] i anläggningen bedöms kunna indexregleras och därmed öka. Samtidigt innebär mobilitets- och parkerings-utredningen att antalet parkeringsköp riskerar att bli färre. Sammantaget bedöms indexuppräkningen av parkeringsköpspriserna innebära en ökad intäkt om 46 mnkr över de 25 år för vilka avtal om parkeringsköp tecknas.

Förändrade taxor

Taxorna för parkering kommer att vara högre 2027/2028 jämfört med 2021. Parkeringsbolaget bedömer att priserna kan höjas mer än inflationen men att priset inte kommer att kunna höjas i relation till den kostnadsutveckling som skett och bedöms komma att ske i byggbranschen. Parkeringsbolaget har utgått från den högsta taxan bolaget kan sätta idag i centrala lägen, 30 kr per timme, och inkluderat en indexuppräkning motsvarande bedömd inflation i sin kalkyl.

Färre antal p-platser

I den parkeringsanläggning som nu är aktuell har antalet parkeringsplatser minskat från 700 till 558. Minskningen beror på att dagens p-platser har andra mått än som var fallet då ursprunglig projektering genomfördes, totalt 30 platser. Av Parkeringsbolaget beskrivning och Stadshus yttrande framgår att ytterligare 112 p-platser medvetet har försvunnit av konstruktionsmässiga skäl i syfte att minska risk i samband med byggnationen och underlätta anbudsgivning. Minskningen innebär även en anpassning till beräknat parkeringsbehov enligt genomförd mobilitets- och parkeringsutredning.

Genom att garaget även utgör grundläggning för del av utbyggnaden av allmän plats i enlighet med detaljplanen påverkas inte garagets utbredning eller omfattningen på grundläggningen av en mindre parkeringsvolym. En anläggning med färre p-platser medför därför en högre kostnad per p-plats och i förlängningen därmed en sämre lönsamhet.

[3] I stället för att anordna parkering bidrar byggherren ekonomiskt till befintlig eller ny parkeringsanläggning. Anläggningen kan vara antingen i kommunal eller privat regi.

Andra risk- och osäkerhetsfaktorer

I sin hemställan redovisar Parkeringsbolaget även andra risk- och osäkerhetsfaktorer. Dessa rör bland annat det faktum att ett genomförande av Skeppsbrogaraget innebär för bolagets del att dess möjligheter att kunna leva upp till ägarens avkastningskrav i ägardirektivet begränsas. En annan risk- och osäkerhetsfaktor som bolaget lyfter är styrelsens ekonomiska ansvar enligt aktiebolagslagen som, enligt bolaget, innebär en problematik för styrelsen att fatta beslut på andra än rent affärsmässiga grunder.

Lönsamhetsbedömning

Parkeringsbolaget gör bedömningen att de ökade kostnaderna i projektet inte kan mötas med tillkommande intäkter i samma utsträckning, varför projektets lönsamhet försämras.

Det redovisningsmässiga regelverk som bolaget verkar under gör det möjligt att göra investeringar i tillgångar som inte har till syfte att generera avkastning, såsom kommunal infrastruktur, utan att behöva göra nedskrivningar i förhållande till marknadsvärdet.

Som framgått ovan utgör garaget även grundläggning för del av den nya kajen och skapar markyta för park, torg och byggnader. Det dubbla syftet innebär att investeringen i garaget består av två delar, en del som är till för bolagets affärsverksamhet, dvs parkering, och en del som utgör kommunal infrastruktur. Bedömningen är, efter genomförd projektering, att 64 % av kostnaden belöper på garaget och resterande 36 % utgör kommunal infrastruktur.

Om en uppdelning enligt ovan sker beräknas nedskrivningen, under av bolaget angivna förutsättningar, till 450 mnkr (+/-64 mnkr). Om en uppdelning inte sker beräknas nedskrivningen till 1 030 mnkr (+/- 100 mnkr). Bolagets revisorers syn på möjligheten att i detta fall göra en uppdelning är för närvarande under utredning.

Sammanfattningsvis konstaterar Parkeringsbolaget att, mot bakgrund av de kostnadsökningar som presenteras ovan, kommer Skeppsbrogaraget att bli väsentligt mindre lönsamt än vad som tidigare kommunicerats och ett nedskrivningsbehov uppstår. Samtidigt konstaterar bolaget att garaget är viktigt för staden då anläggningen är en grundförutsättning för genomförandet av detaljplanen för Skeppsbron. De förändrade förutsättningarna och komplexiteten i detta projekt, menar bolaget, behöver sättas i relation till nyttan och konsekvenserna för Skeppsbroprojektet som helhet.

Stadshus yttrande över Parkeringsbolagets hemställan

Stadshus konstaterar att projekteringen av Skeppsbrogaraget visar på stora kostnadsökningar, framför allt till följd av stora prisökningar inom byggsektorn, men även på grund av att andra bedömningar nu görs gällande anläggningens konstruktion samt volymen för posten för oförutsedda kostnader.

Stadshus konstaterar vidare att förändringar skett på intäktssidan. Dessa påverkar inte investeringsutgiften, men påverkar anläggningens lönsamhet och därmed behovet av nedskrivning samt bolagets resultatutveckling. Att Parkeringsbolaget beslutat att minska antalet parkeringsplatser från 700 till 558 med i hög utsträckning samma utbredning och grundläggningskostnad innebär en lägre intjäningsförmåga för garaget utan att investeringsutgiften minskat i motsvarande mån. Andra påverkande faktorer för anläggningens lönsamhet är parkeringstaxan samt beläggningsgrad. Stadshus konstaterar att båda dessa faktorer är frågor som staden själv delvis har rådighet över.

Stadshus konstaterar att anläggningen, mot bakgrund av Parkeringsbolaget nu redovisade förutsättningar på kostnads- och intäktssidan, inte uppvisar tillräcklig lönsamhet och ett nedskrivningsbehov föreligger. Stadshus gör dock bedömningen att Parkeringsbolaget har en stark finansiell ställning och klarar att fullt ut att bära investeringen. För Stadshus-koncernens del innebär ett sådant beslut, det år den genomförs, en tillfälligt minskad möjlighet att göra ett uttag ur Higabkoncernen, som en del i uppdraget att genomföra ekonomiska justeringar i enlighet med Stadshus ägardirektiv.

När det gäller de risk- och osäkerhetsfaktorer som bolaget lyfter i sin hemställan kommenterar Stadshus detta enligt nedan. När det gäller bolagets begränsade möjligheter att nå avkastningskrav i ägardirektivet konstaterar Stadshus att syftet med avkastningskraven främst är att kunna göra en löpande utvärdering av bolagets verksamhet och att det kan finnas goda skäl för att ett bolags avkastning eller finansiella ställning från tid till annan såväl överträffar som underskrider angivna referensvärden. När det gäller styrelsens ansvar konstaterar Stadshus att aktiebolagslagen har som utgångspunkt att ett aktiebolag ska bedrivas med vinstsyfte men att det är tillåtet att i bolagsordningen föreskriva att bolaget ska ha ett annat syfte. Detta är, med några undantag, en förutsättning för att en kommun ska få lov att bedriva näringsverksamhet. Av Parkeringsbolagets bolagsordning framgår att bolaget inte ska ha till syfte att bereda vinst åt ägaren. En styrelseledamot ska vidare, enligt aktiebolagslagen, verka för bolagets bästa. Med bolagets bästa avses, förenklat uttryckt, ägarens bästa, i alla fall så länge bolaget är solvent, vilket här är fallet även vid en investering i Skeppsbrogaraget. Det innebär att det därmed är svårt för ägaren att rikta ett ekonomiskt aktiebolagsrättsligt ansvar mot styrelseledamöterna när dessa genomför ett av ägaren fattat beslut. Vid ett beslut om att gå vidare med genomförandet av Skeppsbrogaraget gör Stadshus bedömningen att frågan om ett annat exploaterings- och finansieringsupplägg bör övervägas för att få en mer renodlad hantering av den del av investeringen som utgörs av kommunal infrastruktur och för att hantera den momsproblematik som lyfts ovan.

Under Stadshus beredning av ärendet har framkommit att bolaget redovisar hittills upparbetade kostnader i projektet till och med mars 2023 om 112 mnkr, vilka består av kostnader för markförvärv, byggnation av norra nedfarten samt utredning, projektledning och projektering. På grund av den osäkerhet som rått i projektet över tid har bolaget låtit dessa kostnader belasta de historiska resultaten genom nedskrivning. Dessa 112 mnkr ingår i de ovan redovisade nedskrivningsbehoven om 450 mnkr respektive 1030 (+/-100 mnkr) och har därmed redan belastat bolagets tidigare resultat.

I samband med behandlingen av ärendet i Stadshus ABs styrelse den 24 april 2023 lämnade Daniel Bernmar, Jonas Attenius, Karin Pleijel, Viktoria Tryggvadottir, Blerta Hoti, Jenny Broman och Marie Brynolfsson ett yttrande. Av yttrandet framgår att man inte delar Stadshus bedömning avseende de finansiella konsekvenserna.

Exploateringsprojektet Skeppsbron

Skeppsbrogaraget är en integrerad del av exploateringsprojektet Skeppsbron. Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut om fortsatt genomförande av detaljplanen återetablerades projektorganisationen för Skeppsbron 2020. Projektets omfattning illustreras i karta nedan.

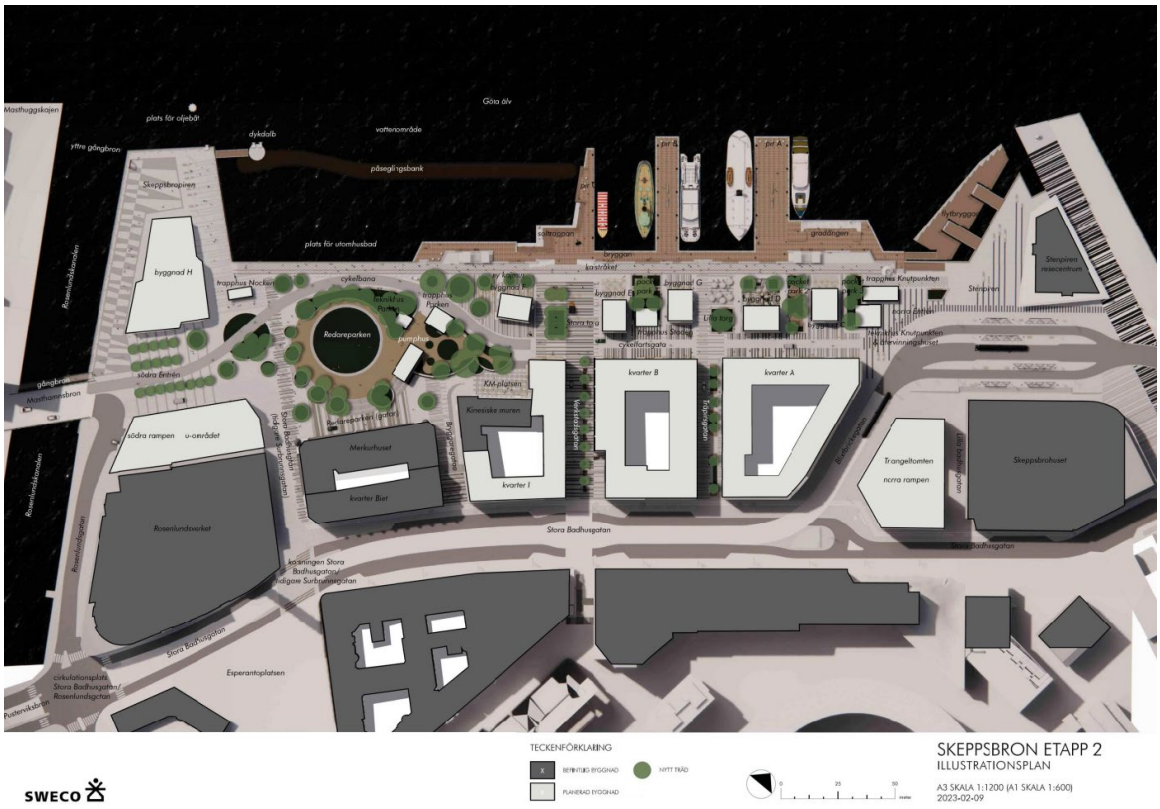


Illustration exploateringsprojektet Skeppsbron (2023)

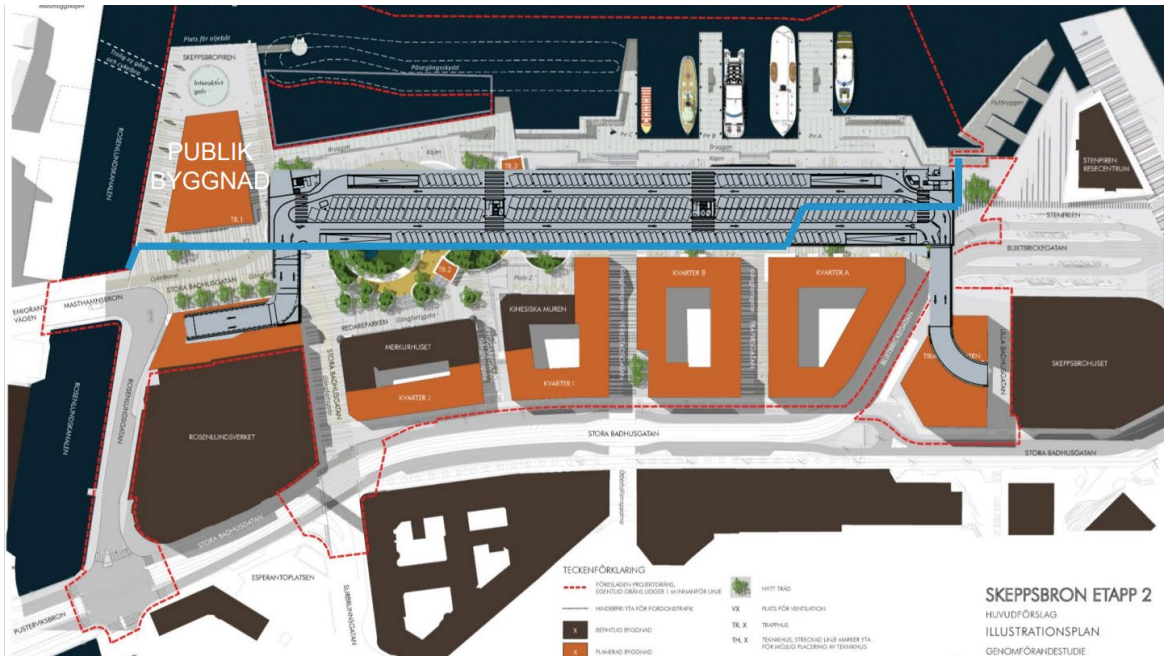
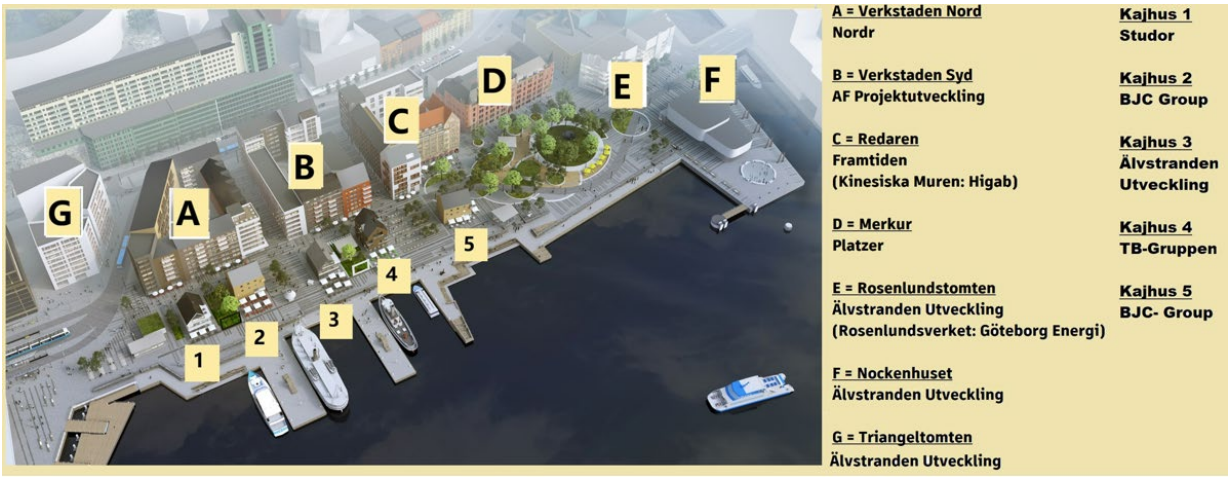


Illustration av Skeppsbrogaragets placering, blå linje markerar nuvarande kajlinje (2023)

Projektorganisationen för Skeppsbron arbetar utifrån en planerad byggstart första kvartalet 2024, vilken av utbyggnadstekniska skäl börjar med byggnation av garaget. I projekteringsfasen för garaget har en systemhandling tagits fram, vars kalkyl redogörs för under rubriken *Förändrade kostnadsförutsättningar för Skeppsbrogaraget* och upphandling planeras till sommaren 2023 (under förutsättning om beslut angående hemställan). Produktionstiden för garaget är beräknad till ca fyra år, vilket innebär att garaget med nuvarande tidplan kan färdigställas till sommaren 2028. Planering av en samordnad byggordning pågår, då flertalet av de ingående aktiviteterna och projekten inom exploateringen av Skeppsbron har beroenden till garageutbyggnadens tidplan.

Exploateringsförvaltningen arbetar i nuläget med projektering genom att ta fram systemhandlingar för allmän platsmark på Skeppsbron. Arbetet har skett i samarbete med projekteringen av Skeppsbrogaraget. Handlingarna bedöms vara klara i september/oktober 2023 och härefter kan upphandling påbörjas för att möjliggöra byggstart under våren 2024. Rosenlunds kanalmur är en del av utbyggnaden av allmän platsmark på Skeppsbron. Arbetet kommer att brytas ut som en egen entreprenad med möjlig upphandling under hösten 2023 för att kunna möjliggöra byggstart under första kvartalet 2024. Kanalmuren är den enda delen av allmän platsmark som kan genomföras fullt ut innan garaget är färdigställt. Kanalmuren är i dåligt skick och behöver byggas om oavsett om eller när resterade delar av Skeppsbron genomförs.

Kvartersmarken inom Skeppsbron är till stor del markanvisad och förberedande arbeten inför ett genomförande pågår. Nedan illustration redovisar fastighetsägare och/eller markanvisade parter.



För kvartersmarken har ett underlag rörande laster och pålning tagits fram som en del av planeringen av det gemensamma pålningsarbetet och utbyggnadsordningen för Skeppsbron som helhet. För kvarteren A, B och C samt kajhusen 1-5 pågår ett gemensamt arbete med hanteringen av bottenvåningarna som är tänkta att inhysa restauranger och lokalytor. Arbetet sker i nära samarbete med markanvisade aktörer då det finns en rad frågeställningar att lösa ut i gränssnittet mellan bottenvåningarna och ovanliggande bostäder, så som sophantering, teknikrun, cykelparkeringar, entréer och tillgänglighetsparkeringar. Målsättningen med arbetet är att innan sommaren nå samsyn kring gemensamma principer i form av ett lokalprogram. För det befintliga Merkurhuset (markerat D) pågår en större renovering.

Nockenhuset (markerat F) har ännu inte markanvisats och för närvarande pågår en utredning kring grundläggning och samordning med utbyggnaden av Nockenpiren i sin helhet. Inte heller markytan för Triangeltomten (markerad G) är markanvisad. Marken hyrs idag ut till Trafikverket för arbeten kopplade till Västlänken och etapp Haga. Kvarteret Redaren är avsedd för Framtiden AB, men är ännu inte markanvisad. Dialog kring villkoren i markanvisningen pågår liksom fortsatt utredning avseende förutsättningarna för den planerade förskolan.

Detaljplanen för Skeppsbron har en genomförandetid som löper ut 2025-04-07. Vattendomen för Skeppsbron förfaller 2030-07-10.

Upparbetade kostnader för exploateringen av Skeppsbron sedan kommunfullmäktiges beslut 2020

I kommunfullmäktiges beslut 2020 fastställdes det maximala nettoresultatet i exploateringskalkylen för Skeppsbron till minus 860 mnkr (2017 års prisnivå). Exploateringsnämndens upparbetade kostnader från besluttidpunkten 2020 fram till och med januari 2023 är cirka 23 mnkr (2017 års prisnivå) och inkluderar genomförandet av Bryggaregatan vid Merkurhuset färdigställt januari 2023. Älvstranden Utvecklings upparbetade kostnader från 2020 fram till och med januari 2023 avser huvudsakligen delprogram kvarter och programsamordning och motsvarar cirka 10 mnkr (2017 års prisnivå).

Utöver dessa kostnader har Parkeringsbolaget från november 2020 till och med januari 2023 upparbetade kostnader om cirka 9 mnkr, vilka inte ingår i det angivna maximala nettoresultatet ovan utan finansieras fullt ut över Parkeringsbolagets resultat- och balansräkning.

Exploateringsnämnden, Älvstranden utveckling AB och Parkeringsbolaget har även upparbetade kostnader från tiden före beslutet, vilka redogjordes för i underlaget till kommunfullmäktiges beslut 2020. Dessa kostnader avser bland annat markförvärv, detaljplan, genomförandestudie och färdigställande av etapp 1 2016. I underlag till beslutet i kommunfullmäktige 2020 beräknades de då upparbetade kostnaderna till cirka 350 mnkr, inklusive de utredningar som gjordes under 2018 och 2019.

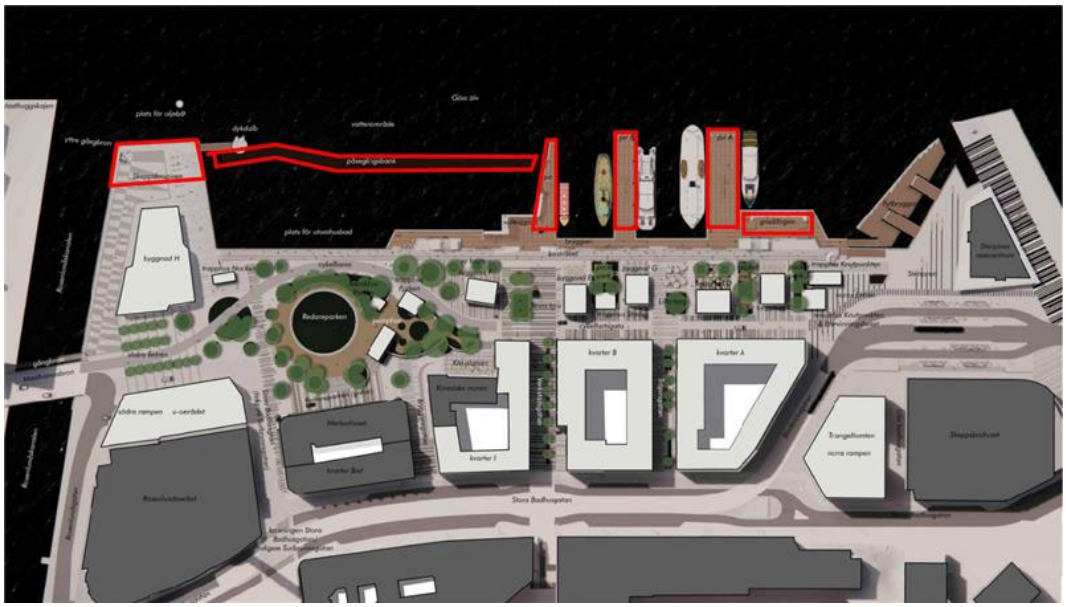
Beroenden gentemot intilliggande pågående projekt

Utöver interna beroenden inom projektet finns också beroenden mellan exploateringen av Skeppsbron och kringliggande projekt.

Masthuggskajen

Påseglingsskyddet som utgör en del av projekt Skeppsbron har varit en förutsättning för detaljplanen för Masthuggskajen och därmed Masthuggshalvön. Påseglingsskyddet består av kassunlösningar på pirarna i kombination med en sprängstensvall i älven. Om skyddet inte färdigställs i tid finns det risk för att kvarteren på den nordöstra sidan av halvön inte kan tas i drift enligt de tidplaner som avtalats, det vill säga under första kvartalet 2027.

I övrigt är koordineringen mellan Skeppsbron och byggnationen av Masthuggshalvön på andra sidan Rosenlundskanalen är utmanande med tidsmässiga beroenden som bygger på att tidplaner synkas avseende samordning av både ytor på land och på vatten.



Röda markeringar visar planerade påseglingsskydd.

Avveckling av Rosenlundsverket

Efter ett beslut i kommunfullmäktige i oktober 2019 fick Göteborgs Stadshus AB och Göteborg Energi AB i uppdrag att ta fram en färdplan som möjliggör avveckling av Rosenlundsverket till 2040–2045. Göteborg Energi AB har gjort ett omfattande arbete med att hitta nya produktionsplatser för fjärrkyla och bolaget konstaterar att såsom systemet är utformat, behöver produktionen av kyla finnas kvar i området kring Skeppsbron, men att det i nuläget är oklart hur det ska se ut. I den statusrapport som Göteborg Energi lämnade till kommunstyrelsen i februari 2022 framgår att en avveckling av Rosenlundsverket under första halvan av 2030-talet i nuläget är att föredra.

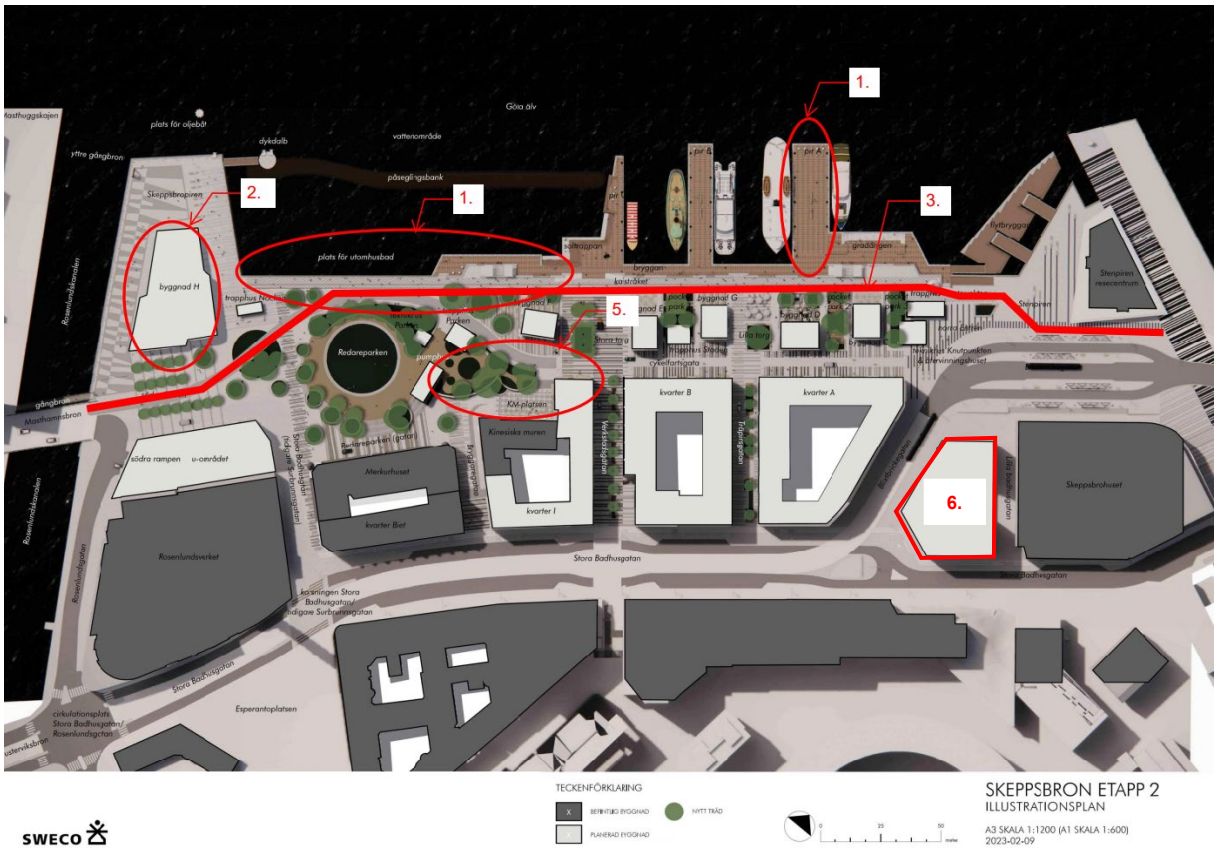
I dialog med berörda förvaltningar har Göteborg Energi AB studerat olika lokaliserings-lösningar inom området, i en ny mindre byggnad på Rosenlundstomten eller i befintlig byggnad alternativt genom andra etableringar som källarlokaler i fastigheter i närområdet och som en del i Skeppsbrogaraget. Det senare alternativet har förkastats av olika skäl, främst utifrån kostnads-, utrymmes- och konstruktionsproblematik. Vad gäller fjärrvärmen pågår ett omställningsarbete där Göteborg Energi undersöker vad som krävs för att avveckla verket. För fjärrvärmen bedöms det dock som tekniskt genomförbart, men för fjärrkylan krävs som en återetablering av produktionskapacitet i området kring Skeppsbron i någon form.

Ny gång- och cykelbro

Kommunfullmäktige beslutade den 16 september 2021 § 13 att ge Trafiknämnden i uppdrag att tillsammans med berörda nämnder planera för en gång- och cykelbro över älven mellan Packhuskajen och Hugo Hammars kaj. Arbetet med en genomförandestudie, detaljplan och underlag för miljödom för gång- och cykelbron har påbörjats. Det kan finnas behov av att ersätta kajplatser vid Packhuskajen med anledning av den nya bron varav ersättningsplatser skulle kunna vara möjliga vid Skeppsbron. Utöver detta har även ett behov av väntplatser vid broöppning för exempelvis fritidsbåtar identifierats. Planerad byggstart för gång och cykelbron är kring år 2027/2028 med ett färdigställande år 2031.

Förändrade förutsättningar i exploateringen av Skeppsbron sedan kommunfullmäktiges beslut 2020

Ett antal förutsättningar och inriktningar har förändrats till följd av och efter kommunfullmäktiges beslut 2020 avseende exploateringen av Skeppsbron. Några av dessa förändringar summeras i bild och förklarande punkter nedan.



1. Kajlinje och pirer har setts över enligt kommunfullmäktiges beslut 2020 om en översyn av kostnader för kajer, pirer och allmän plats. Resulterat är att kajlinjen har rätats ut och pir A troligtvis kommer att bli smalare.
2. Utredning kring byggrätten på Skeppsbropiren enligt kommunfullmäktiges beslut 2020 om intäktsoptimering pågår gemensamt mellan exploateringsförvaltningen och Älvstranden utveckling.
3. Cykelbanans dragning var inte helt löst i den tidigare genomförandestudien. Möten med stadens intressenter har hållits och resulterat i att cykelbanan flyttas ut på yttre kajstråket.
4. När kommunfullmäktiges beslut togs 2020 var garagets och allmänplatsmarks placering i höjdled ännu inte samprojekterad. Detta är nu genomfört och överenskommen till en höjd som fungerar för alla parter.
5. Utredningar för att möjliggöra en förskola inom området pågår. I detta arbete har ett förslag på friyta för förskolan tagits fram.
6. Intäktsoptimering Triangeltomten är prövad av byggnadsnämnden enligt beskrivning nedan.

Intäktsoptimering Triangeltomten

Enligt kommunfullmäktiges beslut från 2020 avseende ett fortsatt genomförande av Skeppsbron fick Älvstranden Utveckling AB tillsammans med byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och kommunstyrelsen i uppdrag att öka exploateringstalet inom Triangeltomten för att möjliggöra intäktsoptimering. Älvstranden Utveckling AB tog

fram ett förslag om att öka byggnadshöjden från i gällande detaljplan på 9-11 våningar till en byggnadshöjd på 16 våningar för Triangeltomten.

Byggnadsnämnden beslutade 2022-04-22 om ett positivt planbesked i syfte att pröva en ökad byggnadshöjd på Triangeltometen. Byggnadsnämnden bedömde dock sammantaget att Älvstranden Utveckling AB:s förslag om 16 våningar inte var lämpligt, utifrån bedömningen att det kan innebära en negativ påverkan på kulturmiljö och landskapsbilden samt att det heller inte går att utesluta att förslaget innebär en påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljö. Byggnadsnämnden bedömde även att förslaget innebär förändringar för de boende gällande ljus och utblickar och att ljuset även kommer att påverka stadsmiljön. Byggnadsnämnden föreslog vidare att utgångspunkten i arbetet med en ändring av detaljplan ska vara en ökning med två våningar och att byggnadshöjden inom kvarteret fortsatt ska variera och vara som lägst mot älven och som högst närmst Kungshöjd (precis som i gällande detaljplan). Ett detaljplanarbete för ändrad byggnadshöjd för Triangeltomten planeras starta 2023.

En eventuell ökad byggnadshöjd med två våningar innebär att Triangeltomten inte kan intäktsoptimeras i enlighet med den bedömda exploateringsfinansiering som ligger till grund för kommunfullmäktiges rambeslut om ett exploateringsfinansieringsunderkott om minus 860 mnkr. Byggrättsförsäljningarna är dock planerade flera år fram i tiden varav bedömda byggrättspriser kan vara såväl högre som lägre vid försäljningstidpunkten.

Uppdaterad parkeringsutredning för Skeppsbron

I kommunfullmäktiges beslut angavs att Skeppsbrogaraget skulle omfatta 700 platser. Som underlag för beslutet fanns en parkeringsutredning som togs fram i samband med detaljplanearbetet. Parkeringsutredningen uppdaterades 2019 och 2022. Den senaste uppdaterade utredningen visar på ett parkeringsbehov för bil på 321 platser för tillkommande bebyggelse om inga mobilitetsåtgärder genomförs respektive 212 platser om sådana genomförs. Om hänsyn tas till möjligheterna att samnyttja parkeringsplatser blir det resulterande parkeringsbehovet för bil för tillkommande bebyggelse 256 platser utan mobilitetsåtgärder och 168 platser med mobilitetsåtgärder. Utöver detta parkeringsbehov bedöms det, enligt riktlinjerna, finnas ett behov av mellan 171 och 248 parkeringsplatser som ersättning för de platser som finns inom området idag. Detta innebär ett totalt behov av parkeringsplatser inom spannet 339-569. Skeppsbrogaraget enligt hemställan rymmer 558 parkeringsplatser.

Möjliga vägar för att lösa parkeringsbehovet i Skeppsbron

Parkeringsbolaget har hemställt om kommunfullmäktiges ställningstagande avseende Skeppsbrogaraget. Som underlag till kommunfullmäktiges hantering av hemställan har stadsledningskontoret analyserat möjliga vägar för en fortsatt hantering. Utifrån förändrade förutsättningar rörande såväl kostnadsfördyringar som parkeringsbehov har tre möjliga vägar till en fortsatt hantering att lösa parkeringsbehovet i Skeppsbron identifierats. En möjlig väg att besvara hemställan är att besluta att projektet fortsätter utifrån de justerade förutsättningarna. En annan väg är att utreda en ny parkeringslösning inom gällande detaljplan mot bakgrund av den reviderade parkerings- och mobilitetsutredningen. En tredje väg är att utreda en ny parkeringslösning som förutsätter en ny detaljplan. Stadsledningskontoret bedömer att det uppstår konsekvenser och risker oavsett väg framåt och redogör för dessa översiktligt utifrån kunskapen i nuläget. De möjliga vägvalen som stadsledningskontoret identifierat beskrivs närmare nedan.

Oavsett val av väg finns ett antal fasta utgångspunkter att ta hänsyn till, dessa är:

- Parkering/ mobilitet enligt detaljplanens behov behöver kunna lösas inom området om Skeppsbron ska exploateras. Möjliga parkeringslösningar utanför planområdet har prövats i tidigare utredningar.
- Skeppsbron behöver en ny kaj då den befintliga kajen är i dåligt skick.
- Rosenlunds kanalmurar och Skeppsbrons kaj är i ett dåligt skick och behöver byggas om.
- Skeppsbron och Masthuggshalvön behöver påseglingsskydd för att tillkommande byggrätter ska kunna tas i anspråk.
- Staden har rådighet över taxor och parkeringstal.

Det finns också en rad gemensamma konsekvenser och risker för samtliga vägar:

- Skeppsbrogaraget är en integrerad del av exploateringen av Skeppsbron. Exploateringsprojektet har pågått under lång tid och är nu i ett skede där ett genomförande pågår eller förbereds. Detta ärende och ärendeprocessen i sig, innebär att tidplanen för såväl garaget som exploateringsprojektet i sin helhet kommer att förskjutas. Hur stora konsekvenserna av en förskjuten tidplan blir beror på längden av avbrottet. En längre paus skulle bland annat medföra nedstängningskostnader likväl som nya uppstartskostnader, ett omtag kring upphandling av entreprenader samt tillkommande kostnader för interimslösningar. Utöver direkta kostnader så innebär en längre paus även legala risker i förhållande till konsortiet av byggherrar.
- Koordineringen mellan Skeppsbron och byggnationen av Masthuggshalvön på andra sidan Rosenlundskanalen är utmanande och bygger på att tidplaner samordnas avseende ytor både på land och på vatten. Beroende väg framåt kan tidplanen och därmed kostnaderna för Skeppsbron och Skeppsbrogaraget komma att påverkas.

Nedan beskrivs tre möjliga vägar för hanteringen av parkeringsbehovet på Skeppsbron samt översiktligt redovisade konsekvenser och risker för respektive väg utifrån kunskapen i nuläget.

Parkeringslösning enligt hemställan

Parkeringslösningen enligt hemställan omfattar 558 parkeringsplatser i två plan under den blivande kajen och kajhusen. Parkeringslösningen är i huvudsak i linje med det beslut som fattades i Kommunfullmäktige 2020 med undantag från volymen parkeringsplatser.

Risker och konsekvenser för Skeppsbrogaraget enligt hemställan är väl utredda och beskrivna i underlaget från Parkeringsbolaget. Kunskapen om förutsättningar och risker för utbyggnaden av allmän plats ökar genom pågående projektering och systemhandlingar förväntas slutredovisas i september/oktober 2023.

Översiktliga konsekvenser:

- Ökade kostnader och minskad lönsamhet för parkeringslösningen, vilket innebär ett behov av nedskrivning, vilket belastar Parkeringsbolagets resultat och balansräkning

Översiktliga risker:

- Risk för att avdragsrätt ej föreligger för moms på den del som utgör infrastruktur vilket kan innebära ytterligare ökade kostnader

Om kommunfullmäktige väljer att gå vidare med denna lösning kan Göteborgs Stads Parkerings AB ges i uppdrag att genomföra Skeppsbrogaraget enligt beslutad inriktning i KF 2020-11-12 §2 och förändrade förutsättningar enligt hemställan.

Utreda ny parkeringslösning inom gällande detaljplan

En möjlig väg är att utreda en ny lösning för parkering inom ramen för befintlig detaljplan. Inför beslutet i kommunfullmäktige 2020 studerades flera möjliga alternativ för parkering inom ramen för gällande detaljplan.

Två av dessa lösningar kan fortfarande anses aktuella för vidare utredning mot bakgrund av den reviderade parkerings- och mobilitetsutredningen och de nya ekonomiska förutsättningarna för Skeppsbrogaraget. De alternativa parkeringslösningarna inom befintlig detaljplan är endast översiktligt studerade och kräver ytterligare utredning avseende genomförbarhet och fördjupad kostnadsuppskattning. Ett sådant uppdrag skulle lämpligen kunna genomföras av exploateringsnämnden, i samverkan med berörda nämnder och bolag, för att därefter återkomma till kommunfullmäktige för ett ställningstagande.

De parkeringslösningar som tidigare studerades och bedöms vara aktuella för fördjupad utredning är:

- Parkering under bostadskvarteren, cirka 240- 400 platser (1-2 plan)

En anläggning under kvarteren skulle kunna utföras i ett alternativt i två plan. Ett plan skulle kunna ge cirka 240 p-platser och två plan cirka 400 p-platser. Den redan byggda nedfarten i norr skulle kunna nyttjas som in- och utfart till garaget. En lösning i ett plan skulle, om mobilitetsåtgärder erbjuds, kunna täcka nu angivet parkeringsbehov för tillkommande bebyggelse (212 p-platser). En lösning i två plan skulle knappt täcka det totala parkeringsbehovet, i varje fall inte i den högre delen av angivet spann (569 p-platser), utan förutsätter i sådant fall att parkering tillkommer inom planområdet även på annat sätt. En lösning i två plan utreddes ej närmare i det tidigare utredningsarbetet då den bedömdes som ekonomiskt olämplig. Det konstaterades i utredningen att högt samnyttjande fås om både boende, verksamma och besökare har möjlighet att använda samma parkeringsanläggning. Lämpligast vore att byggherrarna byggde denna anläggning, till exempel i form av en gemensamhetsanläggning. Vid en utformning med garage under kvarteren som ska vara gemensam för dessa samt allmänheten behöver dock de fastighetsrättsliga förutsättningarna för garaget undersökas närmare.

- Parkering under Redarparken, cirka 400 platser

Parkering under Redarparken, det vill säga den park som ska anläggas inom området, skulle kunna utföras som en parkeringsanläggning under mark med ca 400 p-platser och med den södra nedfarten som enda in- och utfart. Någon fysisk sammankoppling med eventuell parkering under kvarter är inte möjlig och begränsar möjligheten till samnyttjande. Eftersom denna parkering syftar till att möta behovet av allmän parkering är Parkeringsbolaget lämplig tagare av anläggningen. Genomförbarhet, kostnader och vad det skulle innebära avseende lönsamhet behöver fortsatt utredas.

I underlag för beslut i kommunfullmäktige 2020, utreddes även en tillfällig parkeringsanläggning ovan jord på Rosenlundsverkstomten. Bedömningen var att anläggningen skulle kunna rymma ca 130 - 150 p-platser med stöd av ett tillfälligt

bygglov. Tomtens utformning gav dock en ineffektiv och dyr lösning. Alternativet med en tillfällig parkeringsanläggning intill Rosenlundsverket bedöms inte längre aktuell då ytan behöver tas i anspråk för avvecklingen av Rosenlundsverket. Dessutom löser den tidsbegränsade parkeringslösningen inte det långsiktiga behovet av parkering för området.

Konsekvenser och risker för en ny parkeringslösning inom gällande detaljplan är översiktligt bedömda nedan:

Översiktliga konsekvenser:

- Ökade kostnader för grundläggning av allmän plats (en översiktlig beräkning gjordes 2019 som uppskattade de ökade grundläggningskostnaderna till 120 mnkr i 2017 års prisnivå) vilket påverkar exploateringsekonomin
- Ökade förgäveskostnader
- Ny/ förskjuten tidplan men en eventuellt enklare utbyggnad kan ge senare start men samma sluttid.
- Möjligt minskade kostnader för parkeringsanläggningen

Översiktliga risker:

- Mindre planändring för nedfart garage
- Minskade byggrättsvärden p g a parkering i garage
- Behov av ny miljödom men mindre justering kan också vara möjlig
- Påseglingsskyddet för Masthuggshalvön riskerar att inte bli klart i tid vilket påverkar inflyttning i kvarteren på halvön
- Färre parkeringsplatser för besökare till innerstaden försvårar att parkeringsplatser på gator och torg i innerstaden kan tas bort
- Begränsningar i samnyttjande av parkeringsplatserna vid byggnation under kvarter
- Risk för att avdragsrätt ej föreligger för moms på eventuell del som utgör infrastruktur beroende på val av parkeringslösning

De huvudsakliga konsekvenserna bedöms vara förgäveskostnader för projektering av Skeppsbrogaraget och delar av allmän plats samt ökade kostnader för grundläggning av allmän plats. Det bedöms finnas en risk för minskade byggrättsvärden vid anläggning av garage under kvarteren och behov av att göra mindre ändringar av befintlig detaljplan.

Om kommunfullmäktige väljer att gå vidare med denna lösning kan exploateringsnämnden, i samverkan med berörda nämnder och bolag, ges i uppdrag att utreda en ny parkeringslösning inom gällande detaljplan och återkomma till Kommunfullmäktige för ett nytt ställningstagande.

Utreda ny parkeringslösning som kräver ny detaljplan

En annan möjlig väg är att utreda en ny parkeringslösning som i sin tur kräver en ny detaljplan. Detta innebär att genomförandet av gällande detaljplan avbryts och att ett omtag för hela projektet Skeppsbron görs. Ett sådant uppdrag skulle lämpligen genomföras av stadsbyggnadsnämnden, i samverkan med berörda nämnder och bolag, och i enlighet med detta tjänsteutlåtande, för att därefter återkomma till kommunfullmäktige för ett ställningstagande.

Konsekvenser och risker är översiktligt bedömda.

Översiktliga konsekvenser:

- Ny detaljplan behöver arbetas fram med nya plan- och utredningskostnader

- Ny miljödom krävs (vattendom)
- Stora förgäveskostnader, direkt nedskrivning och andra eventuella redovisningsmässiga konsekvenser
- Ny tidplan för utvecklingen av Skeppsbron med stor tidsmässig förskjutning
- Älvstranden Utveckling AB har sålt fastigheten under mark till Parkeringsbolaget, affären behöver backas / göras om
- Fastighetsbildningen behöver göras om

Översiktliga risker:

- Osäkerhet med ny detaljplan, nya ökade krav kring t ex klimatanpassning
- Osäkerhet kring exploateringsgrad och därmed exploateringsekonomi då begränsningar finns genom befintlig spårväg och bebyggelse samt riksintresse för kulturmiljö
- Skadestånd om staden anses ej uppfylla sina åtaganden enligt gällande plan
- Påseglingsskyddet för Masthuggshalvön blir inte klart i tid vilket påverkar inflyttning i kvarteren på halvön. Om behov av att ta fram ett nytt alternativt påseglingsskydd finns innebär detta extra kostnader.
- Genomförda markanvisningar behöver göras om.

En ny parkeringslösning som kräver ny detaljplan innebär betydande förgäveskostnader för Skeppsbrogaraget, men också för projektering av allmän plats och nedlagda kostnader i projektet i stort, till exempel för framtagande av detaljplan, miljödom mm. Riskerna med en ny detaljplan är svåra att bedöma och det finns en osäkerhet vad en ny detaljplan kan generera i intäkter eller vilka kostnader som kan uppstå. Med en ny detaljplan och ny miljödom förskjuts projektet betydligt.

Om kommunfullmäktige väljer att gå vidare med denna lösning kan stadsbyggnadsnämnden, i samverkan med berörda nämnder och bolag, ges i uppdrag att, i enlighet med detta tjänsteutlåtande, utreda förutsättningar för och konsekvenser av att ta fram en ny detaljplan och återkomma till kommunfullmäktige för ett nytt ställningstagande.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret konstaterar att planering och genomförande av Skeppsbron har pågått sedan 2007 med ett antal utredningar och reviderade beslut under denna period, både avseende parkeringsgaraget och exploateringen av Skeppsbron i sin helhet.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns både tidsmässiga och ekonomiska beroenden mellan genomförandet av parkeringsgaraget och andra ingående åtaganden inom Skeppsbron, men också i anslutning till pågående projekt Masthuggskajen.

Vad avser kostnadsfördyringarna för parkeringsgaraget enligt Parkeringsbolagets hemställan, konstaterar stadsledningskontoret att kostnadsökningarna uppgår till cirka 822 mnkr varav cirka 605 mnkr kan hänföras till prisökningar inom byggsektorn. Av dessa utgör ca 307 mnkr faktisk prisökning fram till 2022. Resterande 298 mnkr utgör prognosticerad prisökning för perioden 2022-2028. På grund av osäkerhet när det gäller framtida prisökningar inom byggsektorn räknar P-bolaget med ett spann om +/- 100 mnkr. Såväl Parkeringsbolaget som Stadshus gör bedömningen att utvecklingen framåt avseende prisutvecklingen på byggmarknaden är svårprognosticerad. Stadsledningskontoret delar denna bedömning.

Resterande del av kostnadsökningarna beror dels på en utökad kostnadspost för oförutsedda kostnader, dels på ökade kostnader kopplade till anläggningens konstruktion, vilket beskrivits ovan.

Stadshus redovisar att staden själv har rådighet över taxesättningen i garaget men att de, precis som Parkeringsbolaget, bedömer att parkeringsavgifterna inte kan höjas i motsvarande mån som kostnadsökningarna. Detta medför att parkeringsanläggningen inte uppvisar tillräcklig lönsamhet och att ett nedskrivningsbehov kommer att uppstå. Stadsledningskontoret delar denna bedömning och konstaterar, såsom Parkeringsbolaget och Stadshus, att storleken på nedskrivningen påverkas av om en uppdelning av investeringen i en infrastrukturdel och en affärsmässig del (garage) anses vara möjlig. Stadshus beskriver att frågan ställts och utreds för närvarande av bolagets nya revisorer. Stadsledningskontoret konstaterar att det är viktigt att bringa klarhet i frågan.

Som framgått ovan finns det även risk för att vissa momskonsekvenser uppstår vid ett beslut om att gå vidare med genomförandet av Skeppsbrogaraget. Mot denna bakgrund gör stadsledningskontoret, liksom Stadshus, bedömningen att frågan om ett annat exploaterings- och finansieringsupplägg, inkluderande till exempel en utdelning från bolaget motsvarande beräknad kostnad för grundläggning av allmän platsmark, bör prövas vid ett beslut om att fortsätta genomförandet av garaget enligt hemställan.

Stadshus bedömer i sitt yttrande att Parkeringsbolaget har en stark finansiell ställning och att bolaget, vid ett beslut om fortsatt genomförande, klarar angivna avkastningskrav i bolagets ägardirektiv och fullt ut kan bära investeringen ekonomiskt. För Stadshuskoncernens del innebär ett sådant beslut en tillfälligt minskad möjlighet att göra ett uttag ur Higabkoncernen, som en del i uppdraget att genomföra ekonomiska justeringar i enlighet med Stadshus ägardirektiv. Stadsledningskontoret gör ingen annan bedömning än vad som framgår i Stadshus AB:s yttrande.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns upparbetade kostnader för Skeppsbron som bland annat avser markförvärv, detaljplan, genomförandestudie och färdigställande av etapp 1 2016. I underlag till kommunfullmäktiges beslut 2020 beräknades de då upparbetade kostnaderna till cirka 350 mnkr, inklusive de utredningar som genomfördes under 2018 och 2019. Sedan beslutstidpunkten 2020 och fram tills januari 2023 bedömer exploateringsförvaltningen och Älvstranden Utveckling AB sina upparbetade kostnader till totalt cirka 33 mnkr (2017 års prisnivå) vilket inkluderar genomförandet av Bryggaregatan vid Merkurhuset som färdigställdes i januari 2023. Parkeringsbolaget bedömer sina upparbetade kostnader under samma period till 9 mnkr. Stadsledningskontoret noterar att berörda förvaltningar och bolag utifrån nuvarande situation, försöker göra aktiva avvägningar i pågående aktiviteter och projekt ur ett kostnadseffektivt perspektiv, för att i den mån det är möjligt belasta projektet så lite som möjligt i avvaktan på kommunfullmäktiges beslut i ärendet.

Mot bakgrund av i huvudsak förändrade ekonomiska förutsättningar för Skeppsbrogaraget samt indikationen om förändrade parkeringstal inom Skeppsbron ser stadsledningskontoret tre möjliga vägar till fortsatt hantering av Parkeringsbolagets hemställan. En möjlig väg att besvara hemställan är att besluta att projektet fortsätter utifrån justerade förutsättningar. En annan väg är att utreda en ny parkeringslösning inom gällande detaljplan mot bakgrund av den reviderade parkerings- och mobilitetsutredningen. En tredje väg är att utreda en ny parkeringslösning som förutsätter

en ny detaljplan. Samtliga vägar innebär risker och konsekvenser av olika grad vilket stadsledningskontorets redogjort för översiktligt utifrån nuvarande kunskap.

Magnús Sigfússon	Eva Hessman
Direktör Samhälle och omvärld	Stadsdirektör

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2020-11-12

Redovisning av uppdrag avseende projektet Skeppsbron

§ 2, 1859/17

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag med tillägg enligt yrkande från D, V, MP och FI:

1. Byggnadsnämnden och fastighetsnämnden, tillsammans med framförallt Älvstranden Utveckling AB och kommunstyrelsen, samt övriga berörda nämnder och bolag får i uppdrag att:
   - Utreda förutsättningarna för att genom detaljplaneändringar tillskapa ytterligare exploateringsvolymer av kvartersmarken inom gällande detaljplan, samt att uppskatta hur stora exploateringsintäkter denna exploatering skulle kunna innebära, utifrån olika scenarier.
2. Ge byggnadsnämnden och fastighetsnämnden, tillsammans med framförallt Älvstranden Utveckling AB och kommunstyrelsen, samt övriga berörda nämnder och bolag i uppdrag att inleda samarbetssamtal med berörda fastighetsägare och byggaktörer inom detaljplaneområdet för att sondera och sammanställa intresset för ökad exploateringsgrad.
3. Fastighetsnämnden, ihop med övriga planerande nämnder och berörda bolag, får i uppdrag att redovisa andra planer som ekonomiskt väger upp prognostiserat underskott i Skeppsbroplanen, enligt det uppdrag som finns under fastighetsnämnden i Göteborgs Stads budget för 2020. Återrapportering av uppdraget ska ske till kommunstyrelsen senast 31 mars 2021.
4. Inriktningen för det fortsatta arbetet med projekt Skeppsbron ska vara att den yttre gestaltningen av tillkommande nyproduktion ska vara i klassisk, traditionell stil av god kvalitet. Detta ska säkerställas genom att Älvstranden Utveckling AB upprättar ett intentionsavtal med de exploatörer som medverkar i projektet, där det framgår att man förbinder sig att följa den beslutade inriktningen vad gäller klassisk, traditionell utformning av arkitekturens yttre gestaltning. Intentionsavtalet ska redovisas för berörda nämnder och bolag innan det undertecknas.
5. Inriktningen för det fortsatta arbetet med projekt Skeppsbron ska vara att nyproduktionen i kvarteret Redaren utvecklas som hyresrätter i samverkan med Förvaltnings AB Framtiden.
6. Inriktningen för det fortsatta arbetet med projekt Skeppsbron ska vara att fortsätta se över möjligheterna att minska kostnader för pirer och allmän platsmark där det är möjligt utan att menligt inverka på de nyttor som beskrivs i tjänsteutlåtandet.
7. Älvstranden Utveckling AB, tillsammans med framförallt byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra:

- Kvarteret Redaren, exklusive Kinesiska muren, ska exploateras via gällande avtal med Förvaltnings AB Framtiden där intäktsoptimering enligt underlaget på 40 mnkr ska eftersträvas.
- Fastigheten Kinesiska muren ska intäktsoptimeras, och det alternativ som ger bäst ekonomisk intäkt för staden ska väljas.
- Den ändrade upplåtelseformen enligt tjänstutlåtandet för programmet från hyresrätter till bostadsrätter ska kvarstå. (exklusive kvarteret Redaren som går till Förvaltnings AB Framtiden för exploatering av hyresrätter).
- Triangeltomten exploateras enligt den nya inriktningen i tjänsteutlåtandet för att intäktsoptimeras.
- Även byggrätten på Skeppsbropiren ska utredas om den kan exploateras, likt vad som beskrivs i PM alternativt utförande Skeppsbron, för att intäktsoptimeras likt Triangeltomten.

8. Fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggning på Skeppsbron i enlighet med Göteborgs Stads Parkerings AB:s hemställan tillstyrks (Dnr: 1586/17). Göteborg Stads Parkerings AB får också i uppdrag att genomföra utbyggnad av kajgaraget i enlighet med det hållbarhetstänk som ska prägla kommunens arbete. Möjlighet till elbilsladdning av fordon, bilpoolsystem och cykelparkeringar ska inkorporeras i det fortsatta arbetet.
9. Älvstranden Utveckling AB får i uppdrag att säkerställa att de förändringar i inriktning som inte omfattas av utbyggnad av allmän plats genomförs. Älvstranden Utveckling AB ska aktivt samordna berörda förvaltningar och bolag så att genomförandet av omvandlingen av Skeppsbron följer den beslutade inriktningen i detta förslag till yrkande.
10. I övrigt bifalla tjänsteutlåtandet, som har sin grund i tjänsteutlåtandet: Redovisning av uppdrag avseende projektet Skeppsbron, reviderat 2018-11-14.
11. Kommunfullmäktige fastställer det maximala nettoresultatet för projekt Skeppsbron till maximalt minus 860 miljoner kronor.
12. Kommunstyrelsen får i uppdrag att återkomma till kommunfullmäktige med halvårsredovisning innehållande; upparbetade kostnader, ekonomisk prognos fram till färdigställande, utveckling av riskreserven och utveckling av projektets risker.

Tidigare behandling

Minoritetsåterremitterat den 16 april 2020, § 21 och bordlagt den 15 oktober 2020, § 23.

Handlingar

2020 nr 212.
Tilläggsyrkande från D, V, MP och FI den 12 november 2020.

Yrkanden

Martin Wannholt (D), Björn Tidland (SD), Daniel Bernmar (V), Stina Svensson (FI) och Emmali Jansson (MP) yrkar bifall till förslaget från MP, V och D i kommunstyrelsen och tilläggsyrkandet från D, V, MP och FI den 12 november 2020.

Jonas Attenius (S) och Axel Josefson (M) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag. Vidare yrkar Jonas Attenius bifall till tilläggsyrkandet från D, V, MP och FI den 12 november 2020.

Propositionsordning

Ordföranden ställer först propositioner på kommunstyrelsens förslag och yrkandet från Martin Wannholt m fl om att bifalla förslaget från MP, V och D i kommunstyrelsen och finner att kommunstyrelsens förslag bifallits.

Ordföranden ställer härefter propositioner på bifall respektive avslag på tilläggsyrkandet från D, V, MP och FI från den 12 november 2020 och finner att det bifallits.

Reservationer

Ledamöterna från D reserverar sig mot beslutet om att bifalla kommunstyrelsens förslag.

Ledamöterna från V reserverar sig mot beslutet om att bifalla kommunstyrelsens förslag.

Ledamöterna från SD reserverar sig mot beslutet om att bifalla kommunstyrelsens förslag.

Ledamöterna från MP reserverar sig mot beslutet om att bifalla kommunstyrelsens förslag.

Ledamöterna från FI reserverar sig mot beslutet om att bifalla kommunstyrelsens förslag.

Protokollsutdrag skickas till

Byggnadsnämnden
Fastighetsnämnden
Älvstranden Utveckling AB
Kommunstyrelsen
Förvaltnings AB Framtiden
Göteborg Stads Parkerings AB

Dag för justering
2020-11-23

Vid protokollet

Sekreterare
Christina Hofmann

Ordförande
Anneli Rhedin

Justerande
Pär Gustafsson

Göteborgs Stad

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2023-04-24

§ 56

Yttrande över hemställan från Göteborgs Stads Parkerings AB avseende Skeppsbrogaraget

Beslut

I styrelsen för Göteborgs Stadshus AB:

1. Göteborgs Stadshus AB:s yttrande över hemställan från Göteborgs Stads Parkering AB avseende Skeppsbrogaraget godkänns.
2. Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.

Handling

Beslutshandling, dnr 0021/23.

Yttrande från Daniel Bernmar, Jonas Attenius, Karin Pleijel, Viktoria Tryggvadottir, Blerta Hoti, Jenny Broman och Marie Brynolfsson i skrivelse den 24 april 2023.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering
2023-05-05

Underskrifter

Sekreterare

Johan Hörnberg

Ordförande

Jonas Attenius

Justerande

Axel Josefson

Yttrande

2023-04-24

Daniel Bernmar, Jonas Attenius, Karin Pleijel, Viktoria Tryggvadottir, Blerta Hoti, Jenny Broman, Marie Brynolfsson

Yttrande angående yttrande över hemställan från Göteborgs Stads Parkerings AB avseende Skeppsbrogaraget

Yttrandet

Vi ser med stor oro på de finansiella konsekvenserna som beskrivs i tjänsteutlåtandet. Samtidigt delar vi inte den bedömning som görs i förslaget till yttrandet av de finansiella konsekvenserna. Vi bedömer att det finns en väsentlig risk för att de prognostiserade förlusterna är av en sådan omfattning att de allvarligt kan skada värden i bolagskoncernen och riskerar att försämra uttagsmöjligheterna ur Stadshus AB under flera år framåt. Även påverkan på de bolag som mottar koncernbidrag kan bli väsentlig. Detta är speciellt pressande frågor med den ekonomiska risk och osäkerhet i omvärldsläget som belastar inte bara vår bolagskoncern, utan hela vår kommunkoncern.

Vi kommer bifalla förslaget till yttrande, men vi gör så med flera invändningar och med stor skepsis mot yttrandets bedömning av de finansiella konskevenserna av en förlust i miljardklassen. Något vi kommer ta med oss i vårt kommande beredningsarbete i kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag
Styrelsen 2023-04-23
Diarienummer 0021/23

Handläggare: Lena Lundblad, bolagsansvarig
Handläggare: Håkan Spjuth, redovisningschef
Telefon: 031-3685466 / 031-3685460
E-post: lena.lundblad@gshab.goteborg.se
E-post: hakan.spjuth@gshab.goteborg.se

Yttrande över hemställan från Göteborgs Stads Parkering AB avseende Skeppsbrogaraget

Förslag till beslut

I styrelsen för Göteborgs Stadshus AB:

1. Göteborgs Stadshus AB:s yttrande över hemställan från Göteborgs Stads Parkering AB avseende Skeppsbro-garaget godkänns.
2. Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.

Sammanfattning

Göteborgs Stads Parkering AB (bolaget) har hemställt om kommunfullmäktiges ställningstagande rörande bolagets fortsatta genomförande av Skeppsbro-garaget på grund av förändrade ekonomiska förutsättningar.

Stadshus ska yttra sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som ska till kommunfullmäktige för ställningstagande. Stadshus yttrande i detta ärende syftar till att tillföra kunskap och bidra med bedömningar ur ett Stadshus-perspektiv. Stadsledningskontorets beredning inför beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige kommer att innebära en bredare belysning av ärendet ur ett stadsutvecklings- och hela staden-perspektiv.

Bolaget hemställde om kommunfullmäktiges ställningstagande till fortsatt genomförande av parkeringsanläggningen 2017 (Göteborgs Stads Parkering AB 2017-09-23 handling 2017 nr 10) och kommunfullmäktige beslutade att tillstyrka bolagets hemställan i november 2020 (Kommunfullmäktige 2020-11-12 § 2) i samband med att kommunfullmäktige beslutade om fortsatt genomförande av hela detaljplanen för Skeppsbron under vissa förutsättningar. Mot denna bakgrund har bolaget genomfört en systemhandlingsprojektering och planerar för upphandling sommaren 2023.

Projekteringen visar på stora kostnadsökningar i projektet, framför allt till följd av stora prisökningar inom byggsektorn, men även på grund av att andra bedömningar nu görs gällande anläggningens konstruktion samt volymen för posten för oförutsedda kostnader. Anläggningen uppvisar, mot bakgrund av bolaget nu redovisade förutsättningar på kostnads- och intäktssidan inte tillräcklig lönsamhet och ett nedskrivningsbehov föreligger. Stadshus konstaterar att bolaget har en stark finansiell ställning och klarar, vid ett beslut om fortsatt genomförande av investeringen, med undantag för investeringsåret då nedskrivningen belastar resultatet, angivna avkastningskrav i bolagets ägardirektiv.

Bolaget klarar därmed, enligt Stadshus bedömning, att fullt ut att bära denna investering. För Stadshus-koncernens del innebär ett sådant beslut, det år den genomförs, en tillfälligt minskad möjlighet att göra ett uttag ur Higabkoncernen, som en del i uppdraget att genomföra ekonomiska justeringar i enlighet med Stadshus ägardirektiv. I övrigt redovisar bolaget i sitt ärende ett antal risker, vilka Stadshus kommenterar nedan.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Anledningen till bolagets hemställan om kommunfullmäktiges ställningstagande till fortsatt genomförande av kajgaraget på Skeppsbron är att anläggningen, efter nu genomförd systemhandlingsprojektering, bedöms bli dyrare än den beräknade investeringen, med vissa identifierade risker, om 828 mnkr i 2021 års prisnivå som låg till grund för bolagets hemställan om kommunfullmäktiges ställningstagande 2017, se hänvisning ovan.

Nu genomförd systemhandlingsprojektering visar bland annat på behov av annan konstruktionslösning och en större post för oförutsedda kostnader. Kostnadsökningen i projektet i denna del uppgår, i 2021 års prisnivå, till 352 mnkr inklusive posten för oförutsedda kostnader om 225 mnkr. Detta sammantaget innebär en ny bedömd investeringsutgift i 2021 års prisnivå om 1 226 mnkr, inklusive faktiskt prisökning mellan 2016 och 2021 om 46 mnkr.

Den största kostnadsökningen för anläggningen beror dock på faktisk och prognosticerad prisutveckling inom byggbranschen från 2021, då anläggningen ursprungligen beräknades vara klar, fram till 2028 som är nytt beräknat färdigställande-år. Faktisk prisökning för perioden 2016-2022 uppgår, enligt bolaget, till 290 mnkr och prognosticerad prisökning för perioden 2022-2028 bedömer bolaget till 240 mnkr (+/- 100) mnkr. Såväl bolaget som Stadshus konstaterar dock att utvecklingen framåt avseende prisutvecklingen på byggmarknaden är svårbedömd under nu rådande omständigheter.

Enligt detaljplanen för området utgör garaget även grundläggning för allmän plats och projekteringen visar på att 36 % av investeringsutgiften belöper på infrastrukturdelen och 64 % på garaget, vilket innebär en bedömd investeringsutgift med hänsyn till index enligt ovan för infrastrukturdelen om 590 (+/- 36) mnkr och för garaget om 1 060 (+/- 64) mnkr.

Förutom förändrade förutsättningar för anläggningens kostnader har även förändringar skett gällande förutsättningarna på intäkterna i projektet. Dessa förändringar påverkar inte investeringsutgiften för att uppföra anläggningen, men påverkar anläggningens lönsamhet och därmed eventuellt nedskrivningsbehov samt bolagets resultatutveckling. Faktorer som påverkar intäktssidan i projektet är att antalet p-platser har minskat från 700 till 558, dvs med ca 20 %, med i hög utsträckning bibehållen utbredning och grundläggningskostnad. Detta innebär en lägre intjäningsförmåga i garaget utan att investeringsutgiften har kunnat minskas i motsvarande mån. Bedömningen av anläggningens lönsamhet påverkas även, förutom av antalet p-platser, såväl av priset på parkering som bedömningen av beläggningsgrad. Stadshus konstaterar att priset på parkering är en fråga som staden själv, genom kommunfullmäktige och stadsmiljönämnden, råder över och detsamma gäller utbudet av ”konkurrerande” parkeringsplatser på, till exempel, gata i närområdet.

Oavsett prisnivå på parkering och volym parkeringsplatser bedöms dock inte de ökade kostnaderna i projektet kunna mötas med tillkommande intäkter i samma utsträckning,

varför projektets lönsamhet försämras. Gällande redovisningsregler skulle kunna möjliggöra en redovisningsmässig uppdelning av anläggningen i garage och infrastruktur. Detta påverkar behovet av nedskrivning. Om en uppdelning sker beräknas nedskrivningen, under av bolaget angivna förutsättningar, till 450 mnkr (+/-64 mnkr). Om en uppdelning inte sker beräknas nedskrivningen till 1 030 mnkr (+/- 100 mnkr). Bolagets revisorers syn på möjligheten att i detta fall göra en uppdelning är för närvarande under utredning.

Bolaget redovisar hittills upparbetade kostnader i projektet t o m mars 2023 om 112 mnkr, vilka består av kostnader för markförvärv, byggnation av norra nedfarten samt utredning och projektering. På grund av den osäkerhet som rått i projektet över tid har bolaget låtit dessa kostnader belasta de historiska resultaten genom nedskrivning. Det innebär att delar av de ovan redovisade nedskrivningsbehoven om 450 mnkr respektive 1030 (+/-100 mnkr) redan belastat bolagets tidigare resultat.

Oavsett vilken av redovisningsprinciperna ovan som tillämpas konstaterar Stadshus att bolaget har en stark finansiell ställning och god intjäningsförmåga i verksamheten och klarar därmed att, med undantag för investeringsåret, möta angivna avkastningskrav i bolagets ägardirektiv vid ett beslut om fortsatt genomförande av garaget. För Stadshus del innebär en nedskrivning av garaget en tillfällig försämring av resultatnivån i Higab-koncernen, vilken utgör basen för Stadshus uttag i syfte att genomföra ekonomiska justeringar i enlighet med uppdrag i kommunfullmäktiges budget och bolagets ägardirektiv.

Bedömning ur ekologisk dimension

Enligt kommunfullmäktiges beslut 2020 om genomförande av anläggningen fick bolaget i uppdrag att genomföra utbyggnad av kajgaraget i enlighet med det hållbarhetstänk som ska prägla kommunens arbete. Krav på möjlighet till elbilsladdning av fordon, bilpool-system och cykelparkeringar ställdes. Av yrkandet som låg till grund för beslutet framgår även att konstruktionen bör kunna konverteras till annat ändamål om behovet av parkeringsplatser minskar.

Bolaget beskriver att anläggningen kommer att vara modern, resurseffektiv och ge möjlighet att erbjuda el-laddning och bilpoolsplatser. Av tjänstepersonsdialogen som skett under ärendet beredning har framkommit at det även kommer att finnas möjlighet att ordna cykelparkering i garaget men antalet cykelparkeringar är inte beslutat. Möjligheten att konvertera till annat ändamål beskrivs också som hanterat i projektet och kommer att utredas vidare i kommande detaljprojektering.

Att samla parkeringen i en gemensam anläggning gör att färre parkeringsplatser behöver byggas och söktrafiken i området minskar. Stadshus vill tillägga att enligt genomförd mobilitets- och parkeringsutredning enligt stadens Riktlinjer för mobilitet och parkering möter anläggningen med en volym om 558 p-platser i stort sett detaljplanens konstaterade parkeringsbehov.

Bedömning ur social dimension

Bolaget beskriver att ett garage under mark är en förutsättning för att göra Skeppsbron till en bilfri, attraktiv stadsdel där ytan i stället för parkering kan användas till park, kajstråk och pirer och där vattnet kan mötas. Stadshus gör ingen annan bedömning.

Bilagor

1. Protokollsutdrag och handlingar från Higab AB, styrelsemöte 2023-02-22, § 7 samt protokollsutdrag och handlingar från Göteborgs Stads Parkerings AB, styrelsemöte 2023-02-10, § 16

Ärendet

Göteborgs Stads Parkering AB (bolaget) 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. Bolaget gör bedömningen att frågan är av principiell beskaffenhet.

Higab, som moderbolag, behandlade ärendet vid ett sammanträde den 22 februari och beslutade att tillstyrka Göteborgs Stads Parkering AB:s beslut om hemställan.

Av Göteborgs Stads riktlinje för ägarstyrning framgår att Stadshus ska yttra sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt från de direktunderställda respektive dotterdotterbolagen som ska till kommunfullmäktige för ställningstagande.

Yttrandet överlämnas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare beredning.

Stadshus beredning har skett i nära samverkan med Stadsledningskontoret för att korta den samlade beredningstiden och identifiera de perspektiv som behöver belysas. Stadshus yttrande i detta ärende syftar till att tillföra kunskap och tydliggöra bedömningar ur ett Stadshus-perspektiv. Stadsledningskontorets beredning inför beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige kommer att belysa ärendet ur ett stadsutvecklingsperspektiv och beskriva konsekvenser och bedömningar ur ett hela staden-perspektiv.

Stadshus konstaterar att styrelsens beslut fattats på grundval av ett underlag framtaget med syfte att ge en fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget för styrelsens del. Det innebär, enligt Stadshus uppfattning, att viss information som Stadshus bedömer krävs för kommunfullmäktiges ställningstagande saknas. Stadshus har därför i sin beredning bett bolaget inkomma med vissa kompletterande uppgifter.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Bolagets projekt Skeppsbro-garaget har pågått sedan 2011 och utgör en del av Detaljplan för Skeppsbron mm som vann laga kraft 2014. Detaljplanen syftar till att Skeppsbron ska bli göteborgarnas nya, levande mötesplats vid älven och skapar i övrigt förutsättningar för ca 450 nya bostäder, en park, kontor, butiker, restauranger och ett nytt kajstråk. För att möjliggöra detta ska bland annat kajen flyttas ut 15-40 meter i Göta älv och pirar och bryggor byggas i älven.

I samband med kommunfullmäktiges beslut om att anta detaljplanen 2014 fick bolaget i uppdrag att uppföra en parkeringsanläggning för att hantera all parkering i området i en gemensam, underjordisk anläggning med högt samnyttjande. Parkeringsanläggningen är en integrerad del av helheten för Skeppsbron och är planerad att utgöra grundläggning för stora delar av allmän plats samt för del av bostadsbyggnationen inom området. Utbredningen och utformningen av allmän plats enligt detaljplanen anger förutsättningarna för hur parkeringsanläggningen fysiskt behöver dimensioneras.

I juni 2016 beslutade bolagets styrelse om att genomföra projektering och byggnation av parkeringsanläggningen. Beslutet togs baserat på den kalkyl som togs fram i samband med att byggnadsnämnden beslutade om detaljplanen 2012. Förväntad investeringsutgift

var vid investeringsbeslutet 2016 628 mnkr i 2021 års prisnivå. I samband med att genomförandet påbörjades 2017 identifierade bolaget fördyringar om ca 200 mnkr och ett antal risker. Bolaget beslutade därför 2017 att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande till fortsatt genomförande av garaget under dessa nya förutsättningar. (Parkeringsbolaget 2017-09-23 handling 2017 nr 10).

Påbörjat genomförande av detaljplanen i sin helhet, inklusive garaget, pausades i stora delar under ett antal år då olika alternativ för genomförande och förutsättningar för resultatförbättring av hela Skeppsbrons utveckling analyserades. I samband med kommunfullmäktiges behandling av ärendet 2020-04-16 § 21 beslutade kommunfullmäktige att återremittera ärendet till bolaget för att inhämta en uppdaterad ekonomisk kalkyl, en riskbedömning och ett antal förtydliganden rörande garaget. Vid sitt sammanträde 2020-08-20 § 100 beslutade bolaget att avge följande svar på kommunfullmäktiges återremiss:

Styrelsen ser inte förutsättningar för att gå vidare med Kajgaraget, Skeppsbron med mindre än att Kommunfullmäktige garanterar aktieägartillskott för infrastrukturdelen och dess eventuella fördyringar. Styrelsen ser, utifrån en affärsmässig grund, att de ekonomiska riskerna för bolaget att gå vidare med projektet är stora. Styrelsen bedömer att Bolagets framtida ekonomi kan komma att påverkas negativt av investeringen i ett underjordiskt garage om 700 platser. P-köpen om 290 000 har ett fast pris och eftersom kostnaden per plats redan 2017 beräknas till 1,18 miljoner per plats ger det förlust. Vid tillkommande risker och kostnader belastar de uteslutande bolaget. Besöksparkeringarna bedöms ge intäkter, men Coronapandemin har visat att det är osäkra intäkter som kan sjunka vid ekonomiska kriser. Exploateringsekonomin för kajgaraget i sig ger inte den avkastning som bolaget måste ha för att en investering för 700 P-platser ska kunna accepteras av styrelsen utifrån vårt ekonomiska ansvar. 40% av bolagets investering i Skeppsbron, 330 miljoner, utgörs av infrastruktur för kaj och skapande av mark i älven. Det belastar bolaget med 330 miljoner utöver själva P-anläggningens 500 miljoner och nedskrivningsperioden anges till 100 år för infrastrukturkostnaden. Dessa 330 miljoner är utöver stadens beräknade exploateringsnetto om minus 860 miljoner som anges i Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande: Redovisning av uppdrag avseende projektet Skeppsbron, reviderat 2018-11-14.

Stadsledningskontoret konstaterade i sitt tjänsteutlåtande 2020-09-20, som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut 2020 (Kommunfullmäktige 2020-11-12 § 2 handling 2020 nr 212) rörande ett fortsatt genomförande av detaljplanen för Skeppsbron, att tillkommande uppgifter från bolaget inte föranledde någon förändring i kontorets bedömning om att bolaget klarar den aktuella fördyringen samt ett eventuellt nedskrivningsbehov. Stadsledningskontoret rekommenderade att ett fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggningen i enlighet med bolagets hemställan skulle tillstyrkas.

Vid detta sammanträde beslutade kommunfullmäktige om ett fortsatt genomförande av detaljplanen för Skeppsbron under vissa förutsättningar, bland annat om ett totalt nettoexploateringsunderskott om max 860 mnkr. Kommunfullmäktiges beslut innefattade även ett ställningstagande utifrån bolagets hemställan från 2017 och innebar för bolagets del ett beslut om fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggningen på Skeppsbron. Garaget och eventuella förändringar i dess ekonomiska förut-

sättningar ingår inte i finansieringsmodellen för ovan beskrivet nettoexploaterings-underskott för utbyggnaden av allmän platsmark ovan, utan belastar endast bolagets resultat- och balansräkning.

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut om fortsatt genomförande av detaljplanen återetablerades programorganisationen för Skeppsbron 2020 och arbetar nu utifrån en planerad byggstart tidigt 2024, vilken av utbyggnadstekniska skäl måste börja med byggnation av garaget. En systemhandling för garaget har tagits fram och upphandling planeras till sommaren 2023. Övriga delar/komponenter i programmet är beroende av garagets tidplan och ett arbete med en gemensam byggordning pågår.

Som framgått ovan utgör garaget även grundläggning för del av den nya kajen och skapar markyta för park, torg och byggnader. Det dubbla syftet innebär att investeringen i garaget består av två delar, en del som är till för bolagets affärsverksamhet, dvs parkering, och en del som utgör kommunal infrastruktur. Bedömningen är, efter genomförd projektering, att 64 % av kostnaden belöper på garaget och resterande 36 % utgör kommunal infrastruktur.

Det redovisningsmässiga regelverk som bolaget verkar under, K3-regelverket, gör det möjligt att göra investeringar i tillgångar som inte har till syfte att generera avkastning, såsom kommunal infrastruktur, utan att behöva göra nedskrivningar i förhållande till marknadsvärdet. Bolaget beskriver att dess revisorer tidigare har varit försiktigt positiva till att göra denna uppdelning men nu uttryckt större tveksamhet till en särredovisning av infrastrukturdelen enligt ovan då praxis saknas. Bolaget har inte fått något slutligt svar i frågan innan detta beslut om hemställan.

Förändrade kostnadsmässiga förutsättningar

Sedan kommunfullmäktiges beslut i november 2020 har bolaget arbetat med att driva projektet mot färdigställande i samverkan med övriga delar av programorganisationen för området. Bolaget beskriver att arbetet med systemhandlingen och samordningen inom programmet har föranlett och synliggjort nedan beskrivna förändringar av förutsättningarna för garaget:

Nya bedömningar kopplat till konstruktion och sättningar

Grundläggningen av garaget i älven är komplicerad och komplex. I samband med framtagandet av systemhandlingen har anlitade konsulter bedömt komplexiteten som större och därmed även kostnaderna högre än i den projektering som genomförts tidigare och som låg till grund för bolagets investeringsbeslut 2016. Fördyringarna omfattar bland annat en mer komplicerad och kraftigare konstruktion. Bolaget lyfter även att andelen förorenade massor i området inte är fastställts och möjligheterna till deponering av dessa ännu inte är säkerställd. De ökade kostnaderna bedöms till 160 mnkr i 2021 års prisnivå.

Behov av större post för oförutsedda kostnader

Det bedöms även finnas ett behov av en större post för oförutsedda kostnader orsakad dels av att denna post i tidigare kalkyl till stora delar förbrukats till följd av ökade kostnader för projektering, dels till följd av komplexiteten i projektet. Ny post för oförutsedda kostnader belastar nu beräknad investeringsutgift med 225 mnkr (25 %) i huvudsak 2021 års prisnivå. Posten syftar till att ge en beredskap för att kunna täcka projektrelaterade risker såsom ökade kostnader till följd av tidsförskjutningar i programmet, osäkra geotekniska förhållanden, upphandlingsrisker och risker för ytterligare prisökningar mm.

Förändrad storlek på garaget

Bolagets investeringsbeslut 2016 och hemställan 2017 innefattade en parkeringsanläggning om 700 p-platser. I den nu aktuella projekteringen har konstaterats att p-platser idag har en annan storlek än vad som tidigare utgjort utgångspunkt i planeringen och en anpassning till detta innebär ca 30 färre p-platser i anläggningen

I projekteringen har även olika alternativ analyserats i syfte att minska kostnader och risk i byggnationen av anläggningen. Bolaget beskriver att dessa effektiviseringar dock har kostnadsmässigt motverkats av ökade krav på bland annat grundläggning och generella prisökningar. Vald lösning innebär bland annat en mer uträtad och något kortare konstruktion. Lösningen bedöms innebära lägre komplexitet i konstruktionen, mindre risk för komplikationer under byggtiden, mindre osäkerhet i upphandlingen och lägre kostnader för underhåll när anläggningen är färdigställd. Konstruktionen förbättrar även förutsättningarna för utveckling av Älvstranden Utveckling AB:s intilliggande byggrätt, ”Nocken”. Anläggningen innehåller med denna lösning 558 p-platser i stället för ursprungligt planerade 700 (670) p-platser.

Inom ramen för programarbetet har en mobilitets- och parkeringsutredning genomförts som visar på ett parkeringsbehov för detaljplanen om 339-569 p-platser, beroende på vilka mobilitetsåtgärder som byggherrarna väljer att genomföra. Med 558 p-platser möter anläggningen parkeringsbehovet enligt detaljplanen.

Bolaget bedömer att minskningen av antalet p-platser från 700 till 558 p-platser innebär en byggkostnadsbesparing om 58 mnkr i 2021 års prisnivå.

Mer omfattande projektering

I ursprunglig kalkyl bedöms projekteringskostnaden för projektet till 13 mnkr. Projekteringen har fått göras om i omgångar i takt med att förutsättningarna har förändrats. Det innebär att merparten av projektets ursprungliga post för oförutsedda kostnader är förbrukad, vilket också beskrivits ovan.

Garagets placering i höjdled

Bolaget och staden har i sina tidigare respektive kalkyler räknat med olika höjdlägen för garaget. Hösten 2022 enades parterna om en kompromiss kring garagets höjdsättning som medför kostnadsökningar för både staden och bolaget. Bedömd kostnadsökning för bolaget är 25 mnkr i 2021 års prisnivå.

Indexökningar

De förändrade förutsättningar för garaget som redovisats ovan innebär en bedömd kostnadsökning för byggnationen av garaget med 352 mnkr till 1 226 mnkr inklusive en högre buffert för oförutsedda kostnader (225 mnkr) samt faktiskt indexutfall för perioden 2016-2021 om 46 mnkr, att jämföra med ursprunglig kalkyl om 828 mnkr. Samtliga belopp är angivna i 2021 års faktiska prisnivå för att möjliggöra en jämförelse, se även sammanställningen nedan.

Utöver ovanstående förändringar rörande konstruktion mm samt behov av en större post för oförutsedda kostnader konstaterar bolaget att den post som påverkat och bedöms påverka projektets kostnader i absolut störst utsträckning är prisutvecklingen inom byggbranschen. Bolaget konstaterar att detta inte är något som är unikt för just detta projekt utan något som påverkar och fortsätter påverka alla ny- och ombyggnadsprojekt.

Tidsförskjutningen av projektet innebär ett planerat färdigställande 2028 i stället för 2021, vilket var utgångspunkt i kalkylen som låg till grund för bolagets investeringsbeslut 2016 och bolagets hemställan 2017. Den beräknade investeringen om 579 mnkr räknades i samband med investeringsbeslutet 2016 upp med 8,5 % till 628 mnkr i 2021 års nivå och därefter med ytterligare 200 mnkr enligt bolagets hemställan 2017. Den beräknade uppräkningen vid investeringsbeslutet 2016 baserades på en historisk utveckling i byggbranschen om en prisökning om 1,5 % per år. Utfallet för perioden 2016 – februari 2021 blev dock 16,5 %, med högre prisökningar under periodens sista år.

De senaste åren har prisutvecklingen varit ännu högre, påverkad av olika bristsituationer till följd av pandemin, kriget i Ukraina, betongbrist mm i kombination med en överhettad byggmarknad. Mellan februari 2021 och september 2022 redovisar bolaget ökade priser på byggmarknaden med 23 %.

Framåt konstateras att utvecklingen är mer osäker. De konsulter bolaget anlitat bedömer de genomsnittliga prisökningarna till mellan 11 och 27 % från och med september 2022 fram till färdigställd anläggning 2028. I sin redovisning har bolaget valt att lägga sig i mitten av detta spann, men redovisar även konsekvenserna vid en annan utveckling inom angivet prognosticerat spann i form av en osäkerhetsfaktor.

Totalt innebär detta ökade kostnader för projektet om 530 mnkr +/- 100 mnkr enbart till följd av faktisk och prognosticerad indexuppräkning mellan 2016 och 2028.

Sammanfattning förändrade kostnadsmässiga förutsättningar

De förändrade förutsättningar som redovisas ovan sammanfattas nedan enligt följande inklusive den ersättning för grundläggning av kvartersmark som sedan tidigare avtalats mellan bolaget och Älvstranden Utveckling AB:

Ursprunglig investeringsutgift i *beräknad* 2021 års prisnivå	**828 mnkr[1]**
- Förändrade förutsättningar i samband med projektering[2]:	
o Ökade kostnader för konstruktion	+160 mnkr
o Sänkning av garaget	+ 25 mnkr
o Färre p-platser	- 58 mnkr
o Utökad post för oförutsett (25 %)	+225 mnkr
- Utfall faktisk indexering 2016-feb 2021	+ 46 mnkr [3]
Summa ny investeringsutgift i 2021 års *faktiska* prisnivå:	**1 226 mnkr**
- Tillkommer: utfall av *faktisk* indexering feb 2021-sep 2022	+244 mnkr
Summa ny investeringsutgift i 2022 års *faktiska* prisnivå	**1 470 mnkr**
- Tillkommer: *prognosticerad* indexering 2022-2028	+240 mnkr (+/-100 mnkr)

[1] Totalkostnad enligt bolagets investeringsbeslut 2016 samt hemställan till kommunfullmäktige 2017 i *beräknad* prisnivå 2021.
[2] Samtliga kostnader redovisade i 2021 års prisnivå
[3] Skillnaden mellan beräknad totalkostnad 2021 och faktisk totalkostnad 2021 för ursprunglig anläggning med hänsyn till prisökning/index 2016-2021

Summa ny *beräknad* investeringsutgift i 2028 års prisnivå: 1 710 mnkr

- Avgår: Ersättning fr Älvstranden för grundläggning - 80 mnkr
- Tillkommer: skatt + 20 mnkr

Summa ny *beräknad* investeringsutgift i 2028 års prisnivå: 1 650 mnkr

Den skattekostnad som här redovisas av bolaget utgörs av icke avdragsgill moms på den del av investeringen som utgör grundläggning för kvartersmark. Posten ingår i de risker för momseffekter bolaget redovisade i sin hemställan 2017. Detsamma gäller den risk som beskrivs nedan rörande bolagets möjligheter att kunna göra avdrag för den moms som belöper på infrastruktur. Skulle denna risk falla ut skulle det innebära en ytterligare, indirekt kostnad för projektet om ca 150 mnkr under nu redovisade förutsättningar. Rättsläget är för närvarande oklart. För att få en mer renodlad hantering av den del av investeringen som utgörs av kommunal infrastruktur och för att hantera den moms-problematik som lyfts ovan gör Stadshus bedömningen att frågan om en annat exploaterings- och finansieringsupplägg bör övervägas, se närmare om detta nedan under rubriken Sammanfattande bedömning.

Förändrade intäkts- och lönsamhetsmässiga förutsättningar

Förändringar har även skett i de intäkts- och lönsamhetsmässiga förutsättningarna för parkeringsanläggningen. Dessa påverkar inte den kostnad för att uppföra anläggningen som redovisats ovan, men ger påverkan på dels anläggningens lönsamhet och därmed bolagets resultat, dels på anläggningens marknadsvärde och därmed storleken på eventuell nedskrivning.

Bolaget redovisar att följande intäkts- och lönsamhetsmässiga förutsättningar har förändrats, vilka påverkar anläggningens lönsamhet jämfört med vad som låg till grund för styrelsens ursprungliga beslut 2016:

Högre p-köpspris

Tidigare angivet belopp för byggherrarnas s.k. p-köp i anläggningen bedöms kunna indexregleras och därmed öka. Samtidigt innebär mobilitets- och parkeringsutredningen att antalet p-köp kan bli färre. Sammantaget bedöms indexuppräkningen av p-köpspriserna innebära en ökad intäkt om 46 mnkr över de 25 år för vilka avtal om p-köp tecknas.

Förändrade taxor

Taxorna för parkering kommer att vara högre 2027/2028 jämfört med 2021. Bolaget bedömer att priserna kan höjas mer än inflationen men att priset inte kommer att kunna höjas i relation till den kostnadsutveckling som skett och bedöms komma att ske i byggbranschen. Bolaget har utgått från den högsta taxan bolaget kan sätta idag i centrala lägen, 30 kr per timme, och inkluderat en indexuppräkning motsvarande bedömd inflation framåt i sin kalkyl.

Färre antal p-platser

Bolaget redovisar även att antalet p-platser i anläggningen minskat med 30 p-platser till följd av att dagens p-platser har andra mått än då ursprunglig projektering genomfördes. Samtidigt konstaterar bolaget att grundläggningen av garaget är kostsam och endast påverkas i mindre utsträckning av storleken på garaget. En mindre anläggning medför en väsentligt högre kostnad per plats och i förlängningen en sämre lönsamhet.

Lönsamhetsberäkning

Om den redovisningsprincip som redovisats ovan med stöd av K3-regelverket tillämpas innebär detta att en marknadsvärdesprövning för garagedelen ska göras och att en nedskrivning för denna del är aktuell om bokfört värde (investeringskostnaden) överstiger marknadsvärdet för anläggningen. För infrastrukturdelen ska ingen sådan marknadsvärdesprövning ske, varför nedskrivning inte är aktuell, utan kostnaden för denna del skrivs av på 100 år.

Om redovisningsprincipen inte tillämpas behöver en marknadsvärdesprövning göras för hela anläggningen och ett eventuellt nedskrivningsbehov beräknas på investeringskostnaden för anläggningen som helhet.

Med utgångspunkt i ovanstående redovisade förändrade förutsättningar på såväl kostnads- som intäktssidan redovisar bolaget en lönsamhetsberäkning för anläggningen vid en uppdelning av investeringen i garage och infrastruktur om 64 % respektive 36 % enligt följande:

Resultat garage	
Investering	1 060 mnkr
Avkastning över 50 år	2,8 %
Indikativ värdering	610 mnkr
Nedskrivning	450 mnkr (+/-64 mnkr)

Resultat infrastruktur	
Investering	590 mnkr
Avkastning	Ej aktuell
Indikativ värdering	Ej aktuell
Nedskrivning	Ej aktuell, i stället sker en avskrivning över 100 år, vilket ger en årlig avskrivningskostnad om 5,9 mnkr/år

Vid en uppdelning av anläggningen och under nu angivna förutsätter genererar anläggningen en avkastning om 2,8 procent. En indikativ marknadsvärdering av oberoende värderingsinstitut visar, under dessa förutsättningar, på ett marknadsvärde för anläggningen om 610 mnkr. Skillnaden mellan det bokförda värdet/investeringsutgiften och den indikativa marknadsvärderingen utgör det beräknade nedskrivningsbehovet. I det här fallet uppgår det beräknade nedskrivningbehovet till 450 mnkr.

Om en uppdelning i garage respektive infrastruktur inte godkänns redovisar bolaget nedanstående resultat av lönsamhetsberäkningen:

Resultat hela anläggningen	
Investering	1 650 mnkr
Avkastning över 50 år	1,2 %
Indikativ värdering	620 mnkr
Nedskrivningsbehov	1 030 mnkr (+/- 100 mnkr)

Om en uppdelning inte görs genererar anläggningen en avkastning om 1,2 %, det indikativa marknadsvärdet beräknas till 620 mnkr och bolagets resultat belastas därmed med en nedskrivning om 1 030 (+/-100) mnkr.

Känslighetsanalys

Bolaget redovisar i sitt ärende en känslighetsanalys enligt nedan. Känslighetsanalysen bygger på att ovanstående uppdelning av investeringen godkänns:

Scenario	Av-kastning	Marknads-värde	Ned-skrivning
Grundscenario*	2,8 %	610 mnkr	450 mnkr
Minskad beläggning från 60 % till 50 %	2,3 %	540 mnkr	520 mnkr
Höjd besökstaxa från 30 kr till 40 kr	3,9 %	750 mnkr	310 mnkr

* grundscenario avser scenario enligt nu föreliggande förutsättningar

Känslighetsanalysen tar endast hänsyn till en parameter i taget och därmed inte till följdeffekter. Bolaget menar att det inte är orimligt att en höjning av taxan med 25 procent skulle medför en lägre beläggning. Bolaget konstaterar också att besökstaxan skulle behöva dubbleras till över 60 kr/timme för att garagedelen av investeringen ska bli lönsam och till 100 kr/timme för att hela anläggningen ska bli lönsam.

Risk och osäkerhetsfaktorer

Bolaget lyfter i sitt ärende även ett antal ytterligare risker och osäkerhetsfaktorer, vilka kommenteras nedan i Stadshus sammanfattande bedömning.

Externa risker

Som externa risker lyfter bolaget elbrist och kostnader för energi, risk för resurs- och materialbrist samt risk för att utbyggnadstakten i området påverkas negativt på grund av vikande konjunktur.

Risk för ej uppfyllande av i ägardirektivet angivet avkastningskrav

Bolagets ägardirektiv anger ett avkastningskrav om 20 % rörelsemarginal och bolaget konstaterar att vid ett genomförande av garaget skulle dess resultatpåverkan komma att begränsa bolagets möjligheter att leverera resultat i enlighet med detta.

Styrelsens mandat

Bolaget beskriver i ärendet att bolagets styrelse, ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv, är personligt ansvariga för de beslut som styrelsen fattar och att bolaget enligt aktiebolags-lagen har en skyldighet att bedriva verksamhet på affärsmässig grund.

Bolaget beskriver även att, enligt bolagets revisorer, är styrelsens möjligheter att ta beslut om investeringar på andra grunder än rent affärsmässiga ytterst begränsade i relation till aktiebolagslagen och att en investering redan från början resulterat i en nedskrivning är en tydlig indikation på att investeringen inte är affärsmässig. Bolaget beskriver även att styrelsen kommunicerade 2020 att kajgaraget inte ger den avkastning som krävs för att investeringen ska kunna accepteras utifrån styrelsen ekonomiska ansvar.

Investering i infrastruktur, affärsmässighet och bolagets formella uppdrag

Bolaget beskriver att investeringar i infrastruktur inte är inkluderat i bolagets uppdrag, utan normalt sett bekostas av staden. Bolaget beskriver även att det är viktigt att bolaget inte gynnas på ett otillbörligt sätt och anger att bolagets revisorer anser att det är problematiskt att bolaget planerar en stor investering inom ett område som inte är en del av bolagets uppdrag.

Eventuella skattekonsekvenser
Bolaget beskriver även att moms- och inkomstskatteeffekter kan uppstå genom att bolaget genomför investeringar som ligger utanför bolagets ordinarie uppdrag.

Upphandling
Bolaget beskriver även att en LOU-problematik kan uppstå om investeringen skulle definieras som en tjänst som utförs åt annan part i kommunen.

Konsekvenser av en paus i projektet
Bolaget redovisar att en paus i projektet skulle få konsekvenser, vars storlek beror på längden på avbrottet. Bolaget pekar på att ett längre avbrott skulle innebära nedstängningskostnader likväl som ny uppstartkostnader, ett omtag kring entreprenadupphandlingen samt tillkommande kostnader för tillfälliga lösningar. Utöver direkta kostnader beskriver bolaget att en längre paus innebär legala risker i förhållande till konsortiet av byggherrar och att en paus påverkar Älvstrandens möjligheter att avyttra omkringliggande byggrätter.

Sammanfattande bedömning
Mot bakgrund av vad bolaget redovisar ovan rörande kostnadsökningar och förändrade intäktsförutsättningar för Skeppsbro-garaget sedan kommunfullmäktiges beslut 2020 om bolagets tidigare hemställan 2017 har bolaget gjort bedömningen att ärendet är av principiell beskaffenhet. Stadshus gör bedömningen att det är rimligt att bolaget i det här skedet tar initiativ till att informera kommunfullmäktige och konstaterar att informationen lämnas som en hemställan om kommunfullmäktiges ställningstagande.

Stadshus konstaterar att styrelsens beslut fattats på grundval av ett underlag framtaget med syfte att ge en fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget för styrelsens del. Det innebär, enligt Stadshus uppfattning, att viss information som Stadshus bedömer krävs för kommunfullmäktiges ställningstagande saknas. Stadshus har därför i sin beredning bett bolaget inkomma med vissa kompletterande uppgifter, bland annat den långsiktiga prognos över bolagets ekonomiska utveckling som redovisas nedan.

Mot bakgrund av vad bolaget redovisar i aktuell handling och som redogjorts för ovan samt genom de kompletterande uppgifter som begärts vill Stadshus förtydliga och kommentera följande i sin sammanfattande bedömning:

Förändrade kostnadsförutsättningar
Stadshus ser ingen anledning att göra en egen bedömningen av resultatet av den systemhandlingsprojektering som nu genomförts. Projekteringen har genomförts av konsultbolaget Ramböll på uppdrag av bolaget och med stöd av Higabs projektledningskompetens i enlighet med beslutad samverkansmodell mellan Higab och bolaget.

De byggnadstekniska kostnadsökningar och risker som bolaget nu redovisar motsvaras till del av de risker som bolaget lyfte i samband med sin hemställan 2017. Dit hör bland annat risken för ökade kostnader i samband med en eventuell sänkning av garaget, risken för resultatpåverkan till följd av val av redovisningsprincip samt momsrisk i vissa delar av projektet. Även frågor rörande utbyggnadsordning, oklarheter kring påseglingsskyddets finansiering, ökade kostnader för betongkonstruktioner mm lyftes i samband med bolagets hemställan men bedömdes då täckas av de 200 mnkr som bolaget 2017 identifierade som förväntad kostnadsökning för projektet.

Som framgått ovan är det som påverkar projektets kostnader i störst utsträckning prisutvecklingen i byggbranschen, vilket inte är något unikt för detta projekt utan något som påverkat och fortsätter att påverka alla pågående och planerade ny- och ombyggnadsprojekt. Ca 530 (+/- 100) mnkr av den totala kostnadsökningen för anläggandet av garaget om 822 (+/- 100) mnkr är hänförlig till faktisk (290 mnkr) och av bolaget prognosticerad (240 +/- 100 mnkr) prisökning på byggmarknaden under den tid som projektets genomförande legat vilande. Ursprungligt färdigställande-år var beräknat till 2021, att jämföra med 2028 som nu utgör beräknat år för färdigställande.

Prisutvecklingen de senaste åren har, som såväl bolaget här redogör för och som övriga byggande aktörer inom staden rapporterat om, varit mycket hög de senaste åren till följd av att bristsituationer uppstått på marknaden till följd av pandemin, kriget i Ukraina och brist på material och arbetskraft. Detta i kombination med ett högt tryck inom byggsektorn har lett till en helt annan ökning av priserna än vad som kunnat förväntas under tidigare tidsperioder.

Bolagets prognos för kostnadsutvecklingen framåt gjordes och tar sitt avstamp i situationen i september 2022 och de förväntningar som då förelåg. Situationen hade per februari 2023, för vilken månad senaste indexsiffrorna nu redovisas, förändrats i detta avseende och för projektet relevanta index såsom för betong-, pålnings- och spontningsarbeten är för närvarande på väg ner. Byggföretagen rapporterar om en kraftig minskning av nybyggnadsinvesteringarna för 2023 och ett förväntat fortsatt fall 2024. Situationen framåt gällande prisutvecklingen inom byggsektorn kan konstateras vara väldigt svårbedömd och det gäller därmed även rimligheten i bolagets antaganden en prisutveckling om 11-27 % mellan 2022 och 2028. Stadshus gör därför ingen egen sådan bedömning men konstaterar, som sagt, att situationen är svårbedömd.

Det är viktigt att säkerställa en jämförbarhet i ett projekt över tid för att förstå vilken påverkan på investeringskostnaden olika förändrade projektrelaterade parametrar får, till exempel genom att projektets förutsättningar alltmer tydliggörs genom till exempel projektering eller genom att vissa vägval av olika skäl måste göras. För att kunna göra jämförelse över tid och mellan olika utföranden och projekt brukar vanligtvis prisnivån vid till exempel tidpunkten för investeringsbeslutet utgöra referenspunkt för de förändringar som sker.

Får allmän och branschspecifik prisutveckling påverkan på kalkylen, vilket särskilt blir fallet när ett projekt löper under många år och, som under denna period, många samverkande faktorer påverkar prisutvecklingen är det viktigt att denna särskiljs. Mot bakgrund av detta har Stadshus valt en annan uppställning av kalkylen än bolaget i sitt ärende för att göra det ytterligare mer tydligt.

Det kan också konstateras att för investeringar vars lönsamhet ska beräknas har historiskt intäkterna i stort sett kunnat antas följa den allmänna kostnadsutvecklingen. Under de särskilda förutsättningar som nu råder i detta avseende gör bolaget bedömningen, och Stadshus delar denna, att parkeringsintäkterna, som syftar till att täcka kostnaderna för investeringen, inte kommer att kunna höjas i motsvarande mån som prognosticerad kostnadsutveckling om denna faller in. Därmed förändras förutsättningarna för bedömningen av investeringens lönsamhet.

När det gäller frågan om uppdelningen av investeringen i anläggningen i en garage-del och en infrastrukturdel har, som bolaget beskriver, bolagets revisorer tidigare varit försiktigt positiva till att en sådan uppdelning görs. I ärendet beskriver bolaget att det är svårt att få ett tydligt besked från revisorerna i detta avseende. Från och med årsstämman 2023 har nya revisorer utsetts för såväl bolaget som övriga bolag inom Stadshus-koncernen. Som ett led i Stadshus beredning av ärendet har därför kontakt tagits med ny utsedd huvudrevisor för Stadshus-koncernen för att försöka få besked i frågan. Frågan är komplex och utredning sker för närvarande i revisorns regi. Något besked har ännu inte erhållits, varför frågan i denna del behöver hänskjutas till stadsledningskontorets beredning av ärendet.

Förändrade intäktsförutsättningar

Förändrade förutsättningar på intäktssidan har ingen påverkan på totalkostnaden för att bygga garaget, som också konstaterats ovan. Däremot påverkas anläggningens lönsamhet samt därmed nedskrivningsbehovet kopplat till anläggningen samt bolagets lönsamhetsutveckling. Stadshus vill därför komplettera ärendet med följande kommentarer som rör de faktiska och antagna förändringar på intäktssidan som bolaget redovisar i ärendet.

Bolaget redovisar i sitt ärende att antalet p-platser minskat med 30 p-platser till följd av att dagens p-platser har andra mått än då ursprunglig projektering genomfördes. Bolaget redovisar i tjänstepersonsdialogen i samband med detta ärendes beredning att ytterligare 40 p-platser har försvunnit av konstruktionsmässiga skäl gällande anläggningen. Även en rakare, mer uträtad och kortare konstruktion har valts då risken i samband med byggnationen därmed minskar och anbudsgivningen bedöms komma att underlättas. Detta innebär att ytterligare 72 p-platser försvunnit. Antalet p-platser i anläggningen har därmed minskat från ursprungliga 700 till 558 p-platser, dvs en minskning med 20 %. Denna minskning innebär även en anpassning till beräknat parkeringsbehov enligt genomförd mobilitets- och parkeringsutredning.

Genom att garaget även utgör grundläggning för del av utbyggnaden av allmän plats i enlighet med detaljplanen påverkas inte garagets utbredning eller omfattningen på grundläggningen av en mindre parkeringsvolym. En anläggning med färre p-platser medför därför en högre kostnad per p-plats och i förlängningen därmed en sämre lönsamhet.

Bolaget redovisar en kostnadsminskning om 58 mnkr i anläggningen till följd av färre p-platser. Bolaget redovisar dock inte de lönsamhetsmässiga konsekvenserna av en volymmässigt mindre anläggning, vilket Stadshus menar har betydelse för ökad jämförbarhet mellan nu gällande förutsättningar och de förutsättningar om 700 p-platser som förelåg vid bolagets hemställan om kommunfullmäktiges ställningstagande 2017 och kommunfullmäktiges tillstyrkan av hemställan 2020. Särskilt viktigt blir detta då anläggningen inte storleks- och därmed kostnadsmässigt fullt ut kan anpassas till en mindre parkeringsvolym på grund av dess funktion som grundläggning för allmän platsmark.

Även om anläggningen med fler än 558 p-platser skulle ha blivit för stor ur ett rent planperspektiv skulle det ha kunnat övervägas om det skulle ha funnits värden i att ha en parkeringsnod i innerstaden som skulle kunna samla upp parkeringsbehovet för ett större område och därmed främja tillgängligheten till innerstaden och en god stadsmiljö. Sådana resonemang fördes i samband med de utredningar som föregick kommunfullmäktiges beslut 2020 (Kommunfullmäktige 2020-11-12 § 2 handling 2020 nr 212). Stadshus noterar även att i kommunfullmäktiges budget för 2023 har stadsbyggnadsnämnden fått i

uppdrag att revidera stadens parkeringspolicy, bland annat med inriktningen att parkeringarnas fotavtryck ska minska samtidigt som tillgängligheten ska vara god, till exempel genom att flytta markparkeringar till p-hus och strategiska parkeringsnoder. Lönsamheten för anläggningen och nedskrivningsbehovet skulle i ett sådant fall ha påverkats positivt. Bolaget uppger i tjänstepersonsdialogen i samband med ärendets beredning att något besked om ett sådant synsätt inte kunnat erhållas från staden. I sitt ärende konstaterar dock bolaget att anläggningen har potential att bli viktig för besökare likväl som en tillgång för staden i utvecklingen av andra delar i närområdet.

Stadshus noterar även att stadsmiljönämnden i kommunfullmäktiges budget för 2023 fått i uppdrag att utreda hur området innanför vallgraven kan göras bilfritt till år 2035 och även i uppdrag att ta bort parkeringarna på Kungstorget längs Bazargatan i syfte att skapa en levande stadsmiljö. Stadshus bedömer att det i samband med dessa uppdrag skulle kunna övervägas om ett underjordiskt garage på Skeppsbron, med goda anslutningar till E45 och kollektivtrafik, skulle kunna stödja en sådan utveckling av stadsmiljön.

Stadshus konstaterar även att bedömningen av beläggningsgrad får stor påverkan på beräknad lönsamhet för anläggningen och därmed beräknat nedskrivningsbehov, särskilt då samtidigt även antalet p-platser nu är färre. Bolagets redovisade känslighetsanalys visar på en skillnad om 70 mnkr i nedskrivningsbehov vid en förändring av beläggningen med 10 procentenheter. Det kan samtidigt konstateras att innan anläggningen är drift och utvecklingen kan konstateras över tid är just bedömningen av beläggningsgraden just en bedömning och den är svår att göra. Men, som påpekats ovan, har staden verktyg för att i viss mån styra beläggningsgraden genom att staden kan påverka antalet övriga p-platser på gatumark, i det här fallet i innerstaden.

Stadshus vill även kommentera taxesättningen i garaget. Bolaget har i sin lönsamhetsberäkning utgått ifrån en bedömd högsta taxa om 30 kr för färdigställningsåret och beskriver det som den högsta taxan bolaget kan sätta i centrala lägen. En årlig indexhöjning av taxan motsvarande inflation beräknas därefter ske i bolagets lönsamhetsberäkning.

Enligt Stadshus bedömning finns ingen annan begränsning i detta avseende än att enligt Göteborgs Stads Parkeringspolicy ska priset för parkering på kommunal kvartersmark (till exempel bolagets parkeringsgarage) vara lika med eller lägre än priset på parkering på gatumark. Ramarna för prissättningen av parkering på gatumark beslutas av kommunfullmäktige och taxestrukturen sätts därefter av stadsmiljönämnden (tidigare trafiknämnden). Enligt Göteborg Stads parkeringspolicy ska taxorna på kommunal kvartersmark, det vill säga bland annat stadens parkeringsanläggningar, vara lägre i syfte att styra parkering från gata till kvartersmark. 2012-05-31 § 22 beslutade kommunfullmäktige senast om ändring av taxan för parkering och 2017-05-18 § 182 beslutade dåvarande trafiknämnden bland annat om en höjning av parkeringstaxorna med 2 kr. Inom dessa ramar gör bolaget en årlig översyn av taxorna på bolagets parkeringsytor.

Stadshus konstaterar därmed att såväl taxesättningen som inriktningen i P-policyn äger staden själv rådighet över och kan därmed påverka prisbilden såväl i garaget som i intilliggande områden.

Eftersom bolaget samtidigt agerar på en konkurrensutsatt marknad utgör naturligtvis även prissättningen hos privata parkeringsaktörer i området en begränsning i taxehänseende.

Stadshus noterar att taxa på bolagets befintliga markparkering i området idag (mars 2023) är 29 kr per timme, vilket motsvarar taxan på parkering på gatumark, och att taxan i de privata parkeringsgaragen i närområdet varierar mellan 40 och 45 kr per påbörjad 45 minutersperiod alternativ timme, dock med viss variation över dygnet.

Som framgår av bolagets känslighetsanalys som redovisas ovan har taxan stor betydelse för lönsamheten i anläggningen och därmed även för nedskrivningsbehovet. Av bolagets redovisade känslighetsanalys framgår att en justering av taxan från 30 till 40 kr ökar värdet på anläggningen med 150 mnkr och därmed minskar nedskrivningsbehovet i motsvarande mån. Även bolagets lönsamhet och därmed genereringen av intäkter skulle i sådant fall påverkas positivt.

Stadshus noterar även att stadsmiljönämnden fått kommunfullmäktiges uppdrag i budget 2023 att i samverkan med Göteborgs Stads Parkering AB höja parkeringsavgifterna i områden där det råder hög efterfrågan i syfte att öka de totala parkeringsintäkterna samt minska trafikbelastning och buller. I samband med detta ska en mer dynamisk prissättning ska eftersträvas.

Övriga förutsättningar och risker

I sitt ärende lyfter bolaget ett antal övriga risker i relation till uppdraget, vilka Stadshus kommenterar nedan.

Risk för ej uppfyllande av i ägardirektivet angivet avkastningskrav

Kommunfullmäktige har beslutat att den ekonomiska styrningen för bolaget ska inriktas mot en justerad soliditet[4] lika med eller överstigande 50 % och en rörelsemarginal större än 20 %. Detta framgår av bolagets ägardirektiv.

Syftet med de ekonomiska avkastningskrav som anges i vissa av stadens bolags ägardirektiv är främst att utifrån bolagets kommunala ändamål möjliggöra en löpande utvärdering av bolagets verksamhet med fokus på att verksamheten bedrivs på ett effektivt och rationellt sätt i relation till respektive bransch, konkurrenter och/eller konkurrerande alternativ. På så sätt utgör dessa referensvärden som bolagen ska kunna förklara sina ekonomiska utfall mot.

Det kan finnas goda skäl till att ett bolags ekonomiska avkastning eller finansiella ställning från tid till annan såväl överträffar som underskrider angivna referensvärden.

Som framgått ovan gör det redovisningsmässiga regelverk som bolaget verkar under, K3-regelverket, det möjligt att göra investeringar i tillgångar som inte har till syfte att generera avkastning, såsom kommunal infrastruktur, utan att behöva göra nedskrivningar i förhållande till marknadsvärdet. Om denna redovisningsprincip tillämpas innebär detta att en marknadsvärdesprövning för garagedelen ska göras och ett eventuellt nedskrivningsbehov prövas. Om redovisningsprincipen inte tillämpas behöver en marknadsvärdesprövning göras för hela anläggningen göras. Som också framgått ovan är revisorernas syn på om denna möjlighet är aktuell att tillämpa i det här sammanhanget ännu inte klarlagd.

Oavsett val av redovisningsprincip och med utgångspunkt i ovanstående redovisade förändrade förutsättningar på såväl kostnads- som intäktssidan uppvisar garaget inte

[4] Nyckeltalet justerad soliditet sätter det egna kapitalet i relation till tillgångarnas marknadsvärde, till skillnad från nyckeltalet synlig soliditet som sätter det egna kapitalet i relation till tillgångarnas bokförda värde.

tillräcklig lönsamhet utan en nedskrivning av garaget bedöms bli aktuell. Med de förutsättningar som bolaget beskriver uppgår, som framgått ovan, vid en investering i garaget det beräknade nedskrivningsbehovet till 450 (+/-64) mnkr om en redovisningsmässig uppdelning sker. Om en uppdelning inte sker uppgår det beräknade nedskrivningsbehovet till 1 030 (+/-36) mnkr.

Bolaget har en stark finansiell ställning och bedöms kunna hantera en nedskrivning enligt båda nivåerna ovan.

Tabell a nedan redovisar utvecklingen av bolagets rörelsemarginal och justerade soliditet för perioden 2022-2032 vid en investering i anläggningen under ovan redovisade förutsättningar med bolagets 10-åriga investeringsprognos i övrigt som bas och under förutsättning att en uppdelning sker. Tabell b redovisar motsvarande men med utan uppdelning av investeringen.

Tabell a

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2033
Rörelse-marginal %	24	-52	27	31	25	30	33	36	37	37	36
Soliditet justerad %	91	86	86	84	71	67	67	69	71	74	76

Tabell b

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2033
Rörelse-marginal %	24	-150	28	33	26	31	34	37	38	39	37
Soliditet justerad %	91	83	84	82	64	62	62	64	67	69	72

Oavsett vilken redovisningsprincip som tillämpas kan, som sagt, konstateras att bolaget har en stark finansiell ställning och klarar, vid ett beslut om fortsatt genomförande av investeringen, de avkastningskrav som kommunfullmäktige beslutat ska utgöra inriktningen för styrningen av bolaget, med undantag för inriktningen för nyckeltalet rörelsemarginal det år investeringen sker. Bolagets löpande verksamhet har dock god intjäningsförmåga och nyckeltalet är redan året efter i nivå igen med av kommunfullmäktige beslutad inriktning för bolaget. Bolaget klarar därmed, enligt Stadshus bedömning, fullt ut att bära denna investering och samtidigt utgöra ett verktyg för stadsutvecklingen i den omfattning som bolaget redovisar i sin 10-åriga investeringsplan under nu gällande förutsättningar.

Som jämförelse kan nämnas att Stockholms Parkering AB och Malmö Parkering AB för 2021 redovisar en synlig soliditet om ca 10 % respektive 20 % enligt bolagets rapport Verksamhet och ekonomi (Göteborgs Stads Parkering AB 2023-02-10 handling 13a). Motsvarande nyckeltal för bolaget var 2021 80 %.

Styrelsens mandat

Bolaget beskriver översiktligt i sitt ärende grunderna för ett aktiebolags syfte och verksamhet samt kommenterar styrelsens personliga ansvar för fattade beslut ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv. Beskrivningen sätter dock inte in bolaget, verksamheten och styrelsens roll och ansvar i den kontext som närmare ger förutsättningarna för ett

aktiebolag ägt av en kommun. Stadshus ser därför behov av att beskrivningen som bolaget lämnar och som redogjorts för ovan kompletteras enligt nedan.

Ett kommunalt bolag har endast en aktieägare, representerad av kommunfullmäktige. Enligt aktiebolagslagen (ABL) anses ett kommunfullmäktigebeslut som ett uttryck för 100 % av ägarviljan, även om kommunfullmäktige inte varit fullt ut enigt när beslutet fattades. Det är bolagets ägare, dvs i det här fallet kommunfullmäktige, som bestämmer vilken verksamhet bolaget ska bedriva. Detta kommer i uttryck i den av ägaren fastställda bolagsordningen. Ägaren har befogenhet att förändra och anpassa bolagets verksamhet genom ändringar i bolagsordning och genom ägardirektiv. Om det skulle vara aktuellt har ägaren möjlighet att besluta om avvikelse från bolagets verksamhetsföremål eller syftet med bolagets verksamhet.

Aktiebolagslagen (ABL) har som utgångspunkt att bolaget ska bedrivas med vinstsyfte men det är tillåtet för ägaren att ta in föreskrifter i bolagsordningen om att bolaget helt eller delvis ska ett ha annat syfte. Att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte är vidare en förutsättning för att en kommun, med några undantag, ska få lov att bedriva näringsverksamhet (Kommunallagen 2 kap 7§). Av Göteborg Stads Parkerings AB:s bolagsordning framgår att bolaget inte ska ha till syfte att bereda vinst åt ägaren.

En styrelseledamot ska efter bästa förmåga verka för bolagets bästa, dvs har en lojalitetsplikt att verka för bolagets intressen. Med bolagets bästa och bolagets intresse avses samtliga aktieägares hypotetiska intresse så länge bolaget är solvent. I fallet med kommunalt ägda aktiebolag finns endast en aktieägare, kommunfullmäktige, och dess intresse att ta hänsyn till vid bedömningen av bolagets bästa. Ett beslut av kommunfullmäktige utgör därmed ett uttryck för samtliga aktieägares vilja. I den kontexten blir det svårt för ägaren att rikta ett ekonomiskt aktiebolagsrättsligt ansvar mot styrelseledamöterna när dessa genomför ett av ägaren fattat beslut.

I övrigt innehåller ABL skydd för bolagets borgenärer och detta skydd sätter som utgångspunkt gränsen för vad ägaren, dvs kommunfullmäktige i detta fall, kan ge ett bolag för uppdrag. Ägaren får inte ge bolaget uppdrag som riskerar att sätta bolaget i obestånd. ABL reglerar därför vilka skyldigheter en styrelse har vid misstanke om kapitalbrist i ett bolag. Dessa syftar till att säkerställa att styrelsen utan dröjsmål vidtar de åtgärder som krävs för att skydda bolagets borgenärer. Om styrelsen underlåter att följa det handlingsmönster som ABL föreskriver i ett sådant fall kan det leda till ett personligt betalningsansvar för styrelsens ledamöter. För att ett personligt ansvar ska inträda krävs också att styrelseledamoten agerat försumligt, dvs genom oaktsamhet eller uppsåt underlåtit att agera på det sätt som förväntas av denna.

Ett exempel på bestämmelser i ABL som finns till bland annat till skydd för bolagets fordringsägare är regleringen av skyldigheten att i vissa situationer upprätta en s.k. kontrollbalansräkning. Sådan ska, enligt ABL 25 kap 13 §, upprättas när mer än 50 % av bolagets aktiekapital bedöms kunna vara förbrukat och det är i samband med en sådan situation som ett särskilt agerande åligger styrelsens ledamöter för att undvika personligt skadeståndsansvar.

Som framgått ovan skulle inte bolaget, vid ett beslut om genomförande av garaget enligt de förutsättningar som beskrivits ovan, hamna i en sådan situation att ABL:s borgenärsskyddsregler träder in. Något personligt skadeståndsansvar föreligger därför inte för styrelsens ledamöter i denna situation.

Sammanfattningsvis menar Stadshus att det legala utrymmet för bolagets borgenärer och ägare att utkräva ekonomiskt ansvar av bolagets styrelseledamöter är mycket begränsat.

Bolagets formella uppdrag och eventuella skattekonsekvenser

Bolaget konstaterar, och så även Stadshus, att en icke oväsentlig del av aktuell investering utgör kostnader för grundläggning av allmän plats, vilket inte, enligt bolagets ägardirektiv, är inkluderat i bolagets uppdrag. Samtidigt har konstaterats ovan att bolaget ägare, dvs kommunfullmäktige, har befogenhet att förändra och anpassa bolagets verksamhet och även möjlighet att besluta om avvikelse från bolagets verksamhetsföremål eller syftet med bolagets verksamhet. Att investeringen består av två delar som utgörs av garage respektive grundläggning för kommunal infrastruktur framgick tydligt av bolagets framställan 2017 och därmed i samband med kommunfullmäktiges beslut 2020.

Att bolaget genomför investeringar i kommunal infrastruktur kan dock få skattemässiga konsekvenser genom att det är osäkert om bolaget, med stöd av momslagstiftningen, skulle kunna göra avdrag för den moms som belöper på den delen av investeringen som belöper på infrastruktur, dvs grundläggning för allmän plats. Denna risk lyftes av bolaget i samband med bolagets hemställan 2017. Stadshus har försökt få frågan belyst i samband med beredningen av ärendet men kan konstatera att det är svårt att få klart besked om hur Skatteverket skulle tänkas kunna förhålla sig till detta. Det är egentligen i efterhand som, vid en formell prövning, slutligt besked i frågan kan erhållas av Skatteverket. Skulle risken falla ut innebär det en ytterligare, indirekt kostnad för projektet om ca 150 mnkr under ovan redovisade förutsättningar för anläggningen.

Bolaget lyfter även att eftersom bolaget agerar på en konkurrensutsatt marknad är det viktigt att bolaget inte gynnas på ett otillbörligt sätt. För Stadshus del är det oklart i vilket avseende detta skulle vara aktuellt och kan inte se att ett beslut om ett genomförande av garaget under nu föreliggande förutsättningar skulle innebära ett sådan gynnande.

För att få en mer renodlad hantering av den del av investeringen som utgörs av kommunal infrastruktur och för att hantera den momsproblematik som lyfts ovan gör Stadshus bedömningen att frågan om en annat exploaterings- och finansieringsupplägg, inkluderande till exempel en utdelning från bolaget motsvarande beräknad kostnad för grundläggning av allmän platsmark, bör prövas vid ett beslut om fortsatt genomförande av Skeppsbro-garaget. Eftersom frågan är kommunkoncernövergripanade kommer Stadsledningskontoret med stöd av exploateringsförvaltningen översiktligt belysa förutsättningarna för ett sådant i sin beredning av ärendet inför beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Ärendets påverkan på bolag inom Stadshus-koncernen

Vid ett ställningstagande om fortsatt genomförande förutsätter Stadshus att berörda bolag fortsätter arbetet med genomförandet av detaljplanen enligt plan och de ramar som angavs i kommunfullmäktiges beslut 2020. Enligt Stadshus bedömning är det Älvstranden Utveckling AB, Higab och Göteborg Energi AB som närmast berörs.

Älvstranden Utveckling AB, Higab och Göteborg Energi redovisar i den tjänstepersons-dialog som legat till grund för beredningen av detta ärende nedanstående konsekvenser av dels ett genomförande av garaget som förskjuts i tid, dels av att genomförandet av garaget avbryts.

Älvstranden Utveckling AB

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut 2020 om fortsatt genomförande av detaljplanen återetablerades programorganisationen för Skeppsbron och arbetar nu utifrån en planerad byggstart tidigt 2024. Utöver exploateringsförvaltningen (före detta fastighetskontoret och trafikkontoret) och Göteborgs Stads Parkering AB ingår Älvstranden Utveckling AB (Älvstranden) i programorganisationen. Älvstranden utgör huvudsaklig kvartersmarksägare inom detaljplaneområdet och fick inom ramen för detta ett antal uppdrag i samband med kommunfullmäktiges beslut om detaljplanens genomförande 2020, vilka bolaget nu arbetar för att genomföra i samverkan med berörda.

Bolaget beskriver i övrigt i tjänstepersonsdialogen i beredningen av detta ärende följande konsekvenser för bolaget om ett genomförande av garaget förskjuts i tid:

- Avtal med markanvisade parter om försäljning försenas. Detta medför att projektering på kvartersmark inte kan genomföras parallellt med projektering av allmän platsmark, vilket riskerar att innebära sämre, alternativt, dyrare lösningar. Bolagets intäkter kan inte heller säkras och kan eventuellt komma att reduceras på grund av sämre lösningar.

- Älvstranden avvaktar med egen planansökan för Nocken-fastigheten för att inte riskera ytterligare förgäveskostnader.

- Kapitalkostnader löper på redan nedlagda kostnader om 235 mnkr.

- Bolaget har idag en projektorganisation bemannad, vilken skulle kunna komma att påverkas så till vida att befintliga resurser inte kan behållas, alternativt väljer att lämna på grund av osäkerheten i projektet.

Vid ett beslut om att inte fortsätta genomförandet av parkeringsanläggningen gör bolaget bedömningen att det i dagsläget inte möjligt att exakt beskriva konsekvenserna för bolaget av ett sådant scenario. Konsekvenserna bedöms beroende av på vilket sätt frågan därefter tas vidare.

Generellt sett kan dock bolaget konstatera att det pågående arbetet med genomförandet av detaljplanen för bolagets del bygger på de beslut som tidigare fattats och manifesterats bland annat i genomförandeavtal och överlåtelseavtal med Parkeringsbolaget samt marköverlåtelser och överenskommelser med såväl staden som privata aktörer inom detaljplanens område.

Bolaget kan dock bland annat redan idag konstatera att följande genomförda transaktioner skulle behöva hanteras:

- Parkeringsbolagets förvärv av den 3D-fastighet som utgör garaget (fastighetsregleringsavtal ingånget 10 juni 2016),
- Parkeringsbolagets förvärv av fastigheten med nu byggd underfart till Skeppsbrogaraget (överlåtelseavtal ingånget 10 juni 2016).

- mark som enligt detaljplanen övergått till staden, baserat på att den skulle utgöra allmän platsmark
- den ersättning för grundläggning av kommande kvartersmark och allmän platsmark om 70 mnkr som Älvstranden erlagt till Parkeringsbolaget

De redovisningsmässiga och eventuellt skattemässiga konsekvenserna av till exempel en återgång av dessa transaktioner behöver i sådant fall belysas närmare, bland annat ur markvärdesynpunkt.

Utöver erlagd ersättning till Parkeringsbolaget bedömer bolaget en risk för förgäveskostnader om 165 mnkr i form av

- Byggherrekostnader inklusive detaljplanekostnader
- Förberedande arbeten inklusive grundförstärkning rörande Merkur-kvarteret

Som sagt ovan konstaterar bolaget att konsekvenserna för bolaget av ett avbrytande av genomförandet av parkeringsanläggningen är svåra att bedöma innan alternativet är känt.

Bolaget konstaterar dock att exploateringsintäkterna riskerar att bli betydligt reducerade om utförandet av allmän plats på Skeppsbron jämfört med underlaget i markanvisningen ändras eller om en parkeringslösning, innebärande att garage anläggs under kvartersbebyggelsen med markanvisade aktörer som huvudman, skulle bli aktuell.

När det gäller markanvisade parter inom området bedömer Älvstranden att det inte kan uteslutas att dessa kan rikta skadeståndsanspråk mot Älvstranden, men att risken bedöms som relativt låg.

Bolaget beskriver även att det finns andra sakägare på Skeppsbron och Masthuggskajen som skulle kunna lyfta krav på skadestånd beroende på alternativa vägar framåt. Skadestånd skulle till exempel kunna krävas på grund av avsaknad av parkeringsplatser i tillräcklig omfattning eller ett reducerat innehåll på allmän plats. Storleken på skadeståndet beror på bedömd skada och är därför svår att uppskatta. Den kan komma att avgöras efter förhandling och varken kan eller bör därför specificeras i nuläget.

I huvudsak motsvarande konsekvenser som redovisats ovan lyftes av bolaget i samband med de utredningar om alternativa lösningar för genomförandet av Skeppsbron som föregick kommunfullmäktiges beslut 2020.

Sedan dess har arbetet med genomförandet av intilliggande detaljplanen för Masthuggskajen kommit längre. Byggnation av halvön pågår, aktuella byggrätter har sålts och fastighetsägarna planerar för byggstart för kvartersmark 2026. Älvstranden konstaterar att detaljplanen för Skeppsbron låg till grund för framtagandet av detaljplanen för Masthuggskajen och att samordningen mellan dessa är komplex, såväl planeringsmässigt som genomförandemässigt. Det innebär bland annat att det påseglingsskydd som Skeppsbropiren utgör utgjort en förutsättning när Masthuggskajen planerades. Utgår eller försenas Skeppsbropiren måste annat påseglingsskydd byggas innan fastighetsägarna på halvön får tillstånd att ta sina hus i bruk.

Higab

Higab äger fastigheten benämnd Kinesiska Muren på Skeppsbron 4, vilken enligt detaljplanen ska bevaras. Higab redovisar, i den tjänstepersonsdialog som skett i beredningen av ärendet, att bolaget hittills har genomfört grundförstärkande åtgärder och

viss rivning om totalt 33,5 mnkr samt vissa enklare lokalanpassningar. De sistnämnda återbetalas under kontraktstiden med nuvarande hyresgäst.

Enligt Higabs bedömning ger en eventuell paus eller avbrytande av genomförandet av garaget eller detaljplanen ingen större påverkan för Higabs del.

Göteborg Energi AB

Göteborg Energi AB berörs av pågående arbete med genomförandet av detaljplanen på så sätt att tillgängligheten till Rosenlundsverket behöver säkerställas. Detta utgör en av planeringsförutsättningarna för programmets arbete. I övrigt arbetar Göteborg Energi med en långsiktig avvecklingsplan av Rosenlundsverket i enlighet med uppdrag i kommunfullmäktige 2019-10-17 § 29, ett arbete som inte bedöms påverkas av nu pågående arbete.

Eva Hessman

Vd, Göteborgs Stadshus AB

Utdrag ur Protokoll (nr 13)
Sammanträdesdatum: 2023-02-22

Ärende från Parkeringsbolaget
§ 7

Vd föredrar ärendet i enlighet med utsänd handling.

Beslut

I styrelsen för Higab AB:

1. Att tillstyrka Göteborgs stads parkering AB beslut om att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande om projektets fortsatta genomförande med hänsyn till de förändrade ekonomiska förutsättningarna.
2. Att vidarebefordra ärendet avseende Skeppsbrogaraget till Kommunfullmäktige via Stadshus AB för ställningstagande.

Dag för justering
2023-02-22

Vid protokollet

Sekreterare

Linnea Pousard

Ordförande

Anders Sundberg

Justerande

Lars Nordin

Beslutsunderlag
Styrelsen 2023-02-22
Beslutspunkt (7)

Handläggare: Fredrik Davidsson, Chef Investeringsprojekt/ Tidiga skeden
Telefon: 031-368 53 32
E-post: fredrik.davidsson@higab.se

Ärende från Parkeringsbolaget

Förslag till beslut

I styrelsen för Higab AB:

1. Att tillstyrka Göteborgs stads parkering AB beslut om att hemställa om kommunfullmäktiges ställningstagande om projektets fortsatta genomförande med hänsyn till de förändrade ekonomiska förutsättningarna.
2. Att vidarebefordra ärendet avseende Skeppsbrogaraget till Kommunfullmäktige via Stadshus AB för ställningstagande.

Sammanfattning

Styrelsen för Göteborgs stads parkering AB beslutade vid styrelsemöte 2023-02-10 att överlämna ärendet avseende Skeppsbrogaraget till Higab AB för yttrande samt för vidarebefordran till fullmäktige för ställningstagande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Bolaget hänvisar till bilaga 3.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bolaget hänvisar till bilaga 3.

Bedömning ur social dimension

Bolaget hänvisar till bilaga 3.

Samverkan

-

Bilagor

1. Utdrag ur protokoll Göteborgs Stads Parkering AB 2023-02-10 §16
2. Rapportering av fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget
3. Fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget

Expediering

Stadshus AB
Göteborgs Stads Parkering AB

PARKERING GÖTEBORG
GÖTEBORGS STADS PARKERING AB

Göteborgs Stad

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2023-02-10

§ 16 Dnr 0023-23

Rapportering av fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget

Carl Engström, chef Projektportfölj, och Fredrik Davidsson, chef investeringsprojekt och tidiga skeden Higab informerar om det planerade Skeppsbrogaraget.

Beslut

1. Styrelsen godkänner bolagets rapport (diarienr 0023-23) och hemställer om kommunfullmäktiges ställningstagande om projektets fortsatta genomförande med hänsyn till de förändrade ekonomiska förutsättningarna.
2. Styrelsen bedömer att ärendet är av principiell beskaffenhet enligt bolagets ägardirektiv.
3. Styrelsen beslutar att överlämna ärendet till Higab AB för yttrande samt vidarebefordra till fullmäktige för ställningstagande.

Handlingar

Missiv Rapportering av fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget, 2023-02-03
Rapportering av fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget

Protokollsutdrag skickas till

Higab AB

Justeringsdag: 2023-02-14

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2023-02-10

Vid protokollet

Sekreterare
Monika Jukic

Ordförande
Margareta Broang

Justerande
Getrud Ingelman

PARKERING GÖTEBORG
GÖTEBORGS STADS PARKERING AB

Göteborgs Stad

Styrelsehandling
Utfärdat 2023-02-03
Diarienummer 0023-23

Handläggare
Carl Engström
Telefon: 031-774 37 46
E-post: carl.engstrom@p-bolaget.goteborg.se

Rapportering av fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget

Förslag till beslut

I styrelsen för Göteborgs Stads Parkeringsaktiebolag

Styrelsen antecknar informationen om rapportering av fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget.

Sammanfattning

På styrelsemötet den 14 december 2022 gav styrelsen VD i uppdrag att sammanställa en fördjupad analys gällande Skeppsbrogaraget och redovisa för styrelsen på nästkommande styrelsesammanträde.

Projekt Skeppsbrogaraget har pågått sedan 2011 och genom åren har förutsättningarna förändrats och komplexiteten i byggnationen förtydligats. Programmet pausades även under flera år då olika alternativa lösningar analyserades. Utredningarna resulterade i att bolaget fick i uppdrag att fortsätta arbetet med att bygga Kajgaraget.

Nu när en ny projektering är genomförd och en tillhörande kalkyl finns framtagen så är resultatet av analysen att förutsättningarna för projektet väsentligt har förändrats.

Den fördjupade analysen av Skeppsbrogaraget presenteras i bilaga 1.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Bolaget hänvisar till bilaga 1.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bolaget hänvisar till bilaga 1.

Bedömning ur social dimension

Bolaget hänvisar till bilaga 1.

Bilagor

1. Fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget

Ärendet

Informationsärende om rapportering av fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget.

Beskrivning av ärendet

Projekt Skeppsbrogaraget har pågått sedan 2011 och genom åren har förutsättningarna förändrats och komplexiteten i byggnationen förtydligats. Programmet pausades även under flera år då olika alternativa lösningar analyserades. Utredningarna resulterade i att bolaget fick i uppdrag att fortsätta arbetet med att bygga Kajgaraget.

Nu när en ny projektering är genomförd och en tillhörande kalkyl finns framtagen så är resultatet av analysen att projektet bedöms bli väsentligt dyrare. Den i särklass största anledningen är tidsförskjutningen i projektet i kombination med generella prisökningar i marknaden. Till del beror fördyrningarna också på ökade kostnader i konstruktion och grundläggning. Eftersom priserna för parkering inte kan justeras i motsvarande utsträckning så blir lönsamheten också försämrad.

Det finns fortfarande frågor som behöver besvaras för att säkerställa en korrekt bild av de ekonomiska förutsättningarna för projektet. Inte minst kopplat till skatt och moms. Infrastrukturdelen av projektet utgör preliminärt en dryg tredjedel av projektkostnaden – hanteringen av denna del måste säkerställas både redovisningsmässigt och skattemässigt. Hur stor del av investering som klassas som infrastruktur kommer att påverka bolagets långsiktiga finansiella styrka.

I projektet kvarstår fortfarande både upphandlingen och genomförandet vilka båda är stora osäkerhetsmoment.

Med de kostnadsökningar som presenteras i detta ärende så kommer anläggningen att bli väsentligt mindre lönsam än vad som tidigare kommunicerats, med större nedskrivningar som följd. Samtidigt är projektet viktigt för staden – anläggningen är en grundförutsättning för detaljplanen för Skeppsbron. Staden behöver sätta de förändrade förutsättningarna och komplexiteten i detta projekt i relation till nyttan och konsekvenserna för programmet i sin helhet.

Den fullständiga rapporteringen presenteras i bilaga 1.

Carl Engström	Kristina Rejare
Chef Projektportfölj	Vd

PARKERING GÖTEBORG
GÖTEBORGS STADS PARKERING AB

Göteborgs Stad

Styrelsehandling
Utfärdat 2023-02-03
Diarienummer 0023-23

Handläggare
Carl Engström
Telefon: 031-774 37 46
E-post: carl.engstrom@p-bolaget.goteborg.se

Fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget

Sammanfattning

På styrelsemötet den 14 december 2022 gav styrelsen VD i uppdrag att ta fram en fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget.

Projekt Skeppsbrogaraget har pågått sedan 2011. Genom åren har förutsättningarna förändrats och komplexiteten i byggnationen förtydligats. Programmet pausades även under flera år då olika alternativa lösningar analyserades. Bolagets styrelse var i denna process tydliga med följande:

- Kommunfullmäktige måste garantera aktieägartillskott för infrastrukturdelen och dess eventuella fördyringar för att styrelsen ska kunna gå vidare med Kajgaraget.
- Exploateringsekonomin för kajgaraget i sig ger inte den avkastning som bolaget måste ha för att investeringen ska kunna accepteras utifrån styrelsens ekonomiska ansvar.
- De ekonomiska riskerna för bolaget att gå vidare med projektet är stora.
- Bolagets framtida ekonomi kan komma att påverkas negativt av investeringen.

Dessa tillkommande uppgifter från bolagets styrelse ansågs inte ändra bedömningen av det fortsatta arbetet med Kajgaraget, och kommunfullmäktige beslutade 2020-11-12 att Skeppsbron ska byggas i linje med ursprungligt förslag, med garaget som grund.

Nu när en ny projektering är genomförd och en tillhörande kalkyl finns framtagen så är resultatet av analysen att projektet bedöms bli väsentligt dyrare. Den i särklass största anledningen är tidsförskjutningen i projektet i kombination med generella prisökningar i marknaden. Till del beror fördyrningarna också på ökade kostnader i konstruktion och grundläggning. Eftersom priserna för parkering inte kan justeras i motsvarande utsträckning så blir lönsamheten också försämrad.

Det finns fortfarande frågor som behöver besvaras för att säkerställa en korrekt bild av de ekonomiska förutsättningarna för projektet, inte minst kopplat till skatt och moms. Infrastrukturdelen av projektet utgör preliminärt en dryg tredjedel av

projektkostnaden – hanteringen av denna del måste säkerställas både redovisningsmässigt och skattemässigt. Hur stor del av investering som klassas som infrastruktur kommer att påverka bolagets långsiktiga finansiella styrka.

I projektet kvarstår fortfarande både upphandlingen och genomförandet vilka båda är stora osäkerhetsmoment.

Med de kostnadsökningar som presenteras i detta ärende så kommer anläggningen att bli väsentligt mindre lönsam än vad som tidigare kommunicerats, med större nedskrivningar som följd. Samtidigt är projektet viktigt för staden – anläggningen är en grundförutsättning för att Skeppsbrons detaljplan ska kunna genomföras. Staden behöver sätta de förändrade förutsättningarna och komplexiteten i detta projekt i relation till nyttan och konsekvenserna för programmet i sin helhet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Analysen visar på större fördyringar i projektet, främst till följd av tidsförskjutningen i kombination med generella prisökningar i branschen. En utökning av budget påverkar projektets ekonomiska resultat. Fördyringarna i projektet bedöms inte kunna mötas med tillkommande intäkter i samma utsträckning varför projektets lönsamhet försämras.

Den uppdaterade lönsamhetskalkylen visar att Göteborgs Stads Parkering inte kommer att kunna få en marknadsmässig avkastning på investeringen. Detta gäller även om investeringen till del kan redovisas som infrastruktur. Följden av detta blir att bolaget får göra större nedskrivningar.

Resultatmässigt beräknas investeringen att generera ett större negativt resultat för bolaget de närmaste 50 åren. Detta då avkastningen aldrig överstiger kostnaden för investerat kapital.

Bedömning ur ekologisk dimension

Anläggning kommer att vara modern, resurseffektiv och ge möjlighet att erbjuda el-laddning. Att samla parkeringen i en gemensam anläggning gör att färre parkeringsplatser behöver byggas och att söktrafiken i området minskar.

Bedömning ur social dimension

Ett garage under mark är en förutsättning för att göra Skeppsbron till en bilfri stadsdel. I stället för att användas till parkeringsplatser, ska ytan utvecklas till en levande stadsdel. Längs kajstråket kommer det att anläggas en park, kajstråk och pirer som skapar goda möjligheter att möta vattnet. Skeppsbron ska utvecklas så att området får en stark attraktionskraft för göteborgarna och besökare i staden.

Om programmet Skeppsbron

Sedan 2005 har Göteborgs Stad arbetat med planerna på att bebygga Skeppsbron. Skeppsbron är tänkt att bli göteborgarnas nya, levande mötesplats vid älven. Programmet Skeppsbron drivs av Älvstranden och organisationen inkluderar Älvstranden, exploateringsförvaltningen och Göteborgs Stads Parkering. I området ska 450 nya bostäder, en park, kontor, butiker, restauranger och ett nytt kajstråk byggas och 9000 kvadratmeter ny innerstad ska skapas.

Från älven ska Göteborgs city få ett nytt attraktivt ansikte mot vattnet med de nya byggnaderna på Skeppsbron. Längs kajstråket anläggs en park och kajanläggningar som skapar goda möjligheter att möta vattnet. Skeppsbron ska utvecklas så att området får en stark attraktionskraft för göteborgarna och besökare i staden. De mycket centrala bostäderna på Skeppsbron kommer att vara omringade av en pulserande stadsmiljö samtidigt som de erbjuder en av Göteborgs finaste utsikter över älven.

Pendelstråk för cykeltrafik anläggs innanför kajstråket. Stora Badhusgatan kommer att utvecklas till ett promenadstråk med butiker och verksamheter. I detaljplanen för Skeppsbron ingår kvarter med i huvudsak sju till åtta våningar för bostäder och verksamheter. Kajen flyttas ut 15–40 meter och pirar och bryggor byggs i Göta älv.

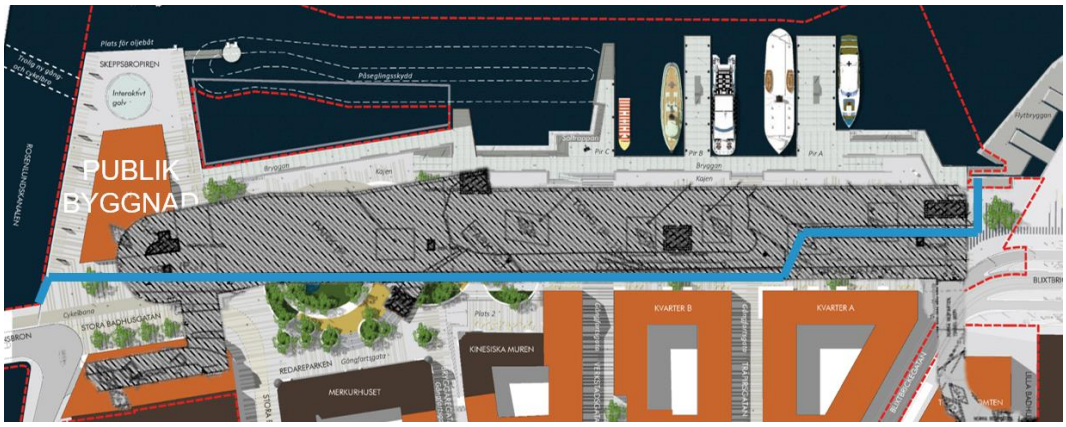
Om kajgaraget

Parkeringsanläggningen är i detaljplanen en förutsättning för genomförandet och en integrerad del av helheten för Skeppsbron. Den yta som skapas genom att parkeringsanläggningen byggs används i huvudsak till att uppfylla visionen för Skeppsbron där göteborgarna får en ny spännande mötesplats som också tar bort gamla barriärer och återskapar kontakten med älven. Parkeringsanläggningen är grundläggningen för allmän plats med kajstråk och park men även de mindre husen längre ut mot kajkanten.

Skeppsbron ska också enligt detaljplanen vara en stadsdel utan markparkering vilket ska åstadkommas med garaget under mark. Genom att samla all parkering i området en gemensam anläggning skapas bättre förutsättningar för samnyttjande vilket gör att färre platser behöver byggas. En gemensam anläggning gör även att söktrafiken minskar i området.

Skeppsbrogaraget ligger nära E45 vilket innebär goda möjligheter för besökare till staden att lämna bilen och fortsätta sista biten till fots eller med annat färdmedel – närheten till Stenpirens resecenter med kollektivtrafik och cykel knyter ihop resan på ett logiskt sätt.

På samma sätt som anläggningen utgör förutsättning för helheten är de öppna ytorna, parken, kajstråket och husen ovanpå förutsättningar för hur parkeringsanläggningen skall dimensioneras och utformas. Geotekniken i området är komplicerad med djupa lerlager ovanpå branta bergsslänter. Genom att parkeringsanläggningen byggs stabiliseras området och därmed kan kvarter och allmän plats uppföras på ett säkrare sätt med mindre risk för sättningar med mera.



Figur 1 - Garagets tänkta position och utbredning. Den blå linjen visar nuvarande kajlinje.

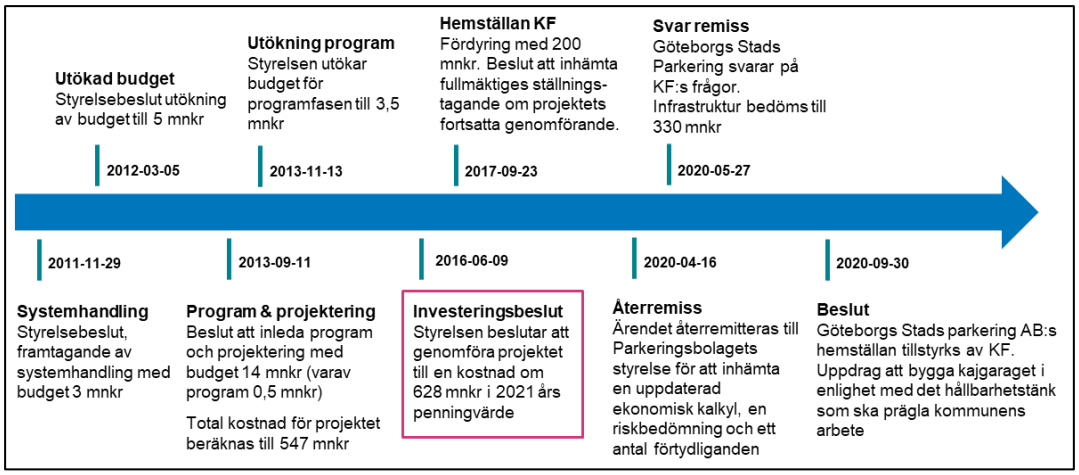
Projektets utveckling

Styrelsen för Göteborgs Stads Parkering tog ett första beslut om budget för projektet år 2011. Under 2012 och 2013 togs ytterligare tre beslut om utökad budget avseende program och projektering.

Kommunfullmäktige fattade beslut om detaljplan för Skeppsbron i juni 2014. I samband med detta fick bolaget i uppdrag att uppföra en parkeringsanläggning för att hantera all parkering i området i en gemensam anläggning med högt samnyttjande.

I juni 2016 tog styrelsen beslut om att genomföra projektering och byggnation av parkeringsanläggning. Beslutet togs baserat på den kalkyl som togs fram i samband med att byggnadsnämnden beslutade om detaljplanen år 2012. Förväntad kostnad för projektet var här 628 mnkr. Beslutet från 2016 är fortsatt det enda investeringsbeslutet som har tagits av bolagets styrelse.

Sedan ursprungskalkylen togs fram i juni 2012 har många förutsättningar förändrats för hela Skeppsbroplanen. Redan i samband med att genomförandet påbörjades 2017 identifierade bolaget fördyringar med ca 200 mnkr. Det flaggades även för att det kvarstår stora risker och osäkerheter kring kommande förändringar och förutsättningar kopplat till bland annat byggnation av allmän plats och placering av anläggningen i djup- och höjdled. Till detta redovisades även väsentliga risker för resultatpåverkan för infrastruktur samt momsrisk i vissa delar av projektet.



Figur 2 - Viktiga datum i garageprojektets historik (urval)

I september 2017 beslutade bolaget att inhämta fullmäktiges ställningstagande om projektets fortsatta genomförande. En process över flera år resulterade i att fullmäktige den 12 november 2020 beslutade att bolaget skulle gå vidare med fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggning på Skeppsbron i enlighet med hemställan.

Sedan projektet startades upp igen så har bolaget arbetat med driva projektet mot färdigställande, i samverkan med Skeppsbroprogrammet. En systemhandling har precis färdigställts. Nu följer detaljprojektering och till sommaren upphandling.

Utredning av alternativ

Kommunfullmäktige antog 2014-06-05 ny detaljplan för området. Inför kommunfullmäktiges antagandebeslut gjordes den samlade bedömningen att utbyggnad av allmän plats inom detaljplanen för Skeppsbron skulle kosta cirka 465 miljoner kronor, i den summan ingick då badet i älven samt kostnader för ”Kinesiska muren”. Med hänsyn tagen till exploateringsintäkter så beräknades underskottet för staden i det här läget till 150 mnkr[1].

Efter detaljplanens antagande tog trafikkontoret fram en genomförandestudie (GFS) för området. I de fördjupande studierna framkom att utbyggnad av allmän plats, inklusive nödvändig upprustning av kajen, innebar avsevärt högre kostnader än tidigare beräkningar. GFS:en presenterades för kommunstyrelsen i december 2017. Den samlade kostnadsbedömningen för utbyggnad av allmän plats inom detaljplanen beräknades till 1300–1500 mnkr. I samband med detta pausades programmet Skeppsbron.

I detta läge hade även bolaget i sin hemställan uppmärksammat staden på fördyring i kajgaraget med ca 200 mnkr. Bolaget flaggade också för att det fanns risk för ytterligare framtida kostnadsökningar hänförliga till bland annat anläggningens djup- och höjdläge, dagvattenhantering samt redovisningsprinciper och momshantering[2].

[1] Notera att bolagets resultat från garaget aldrig har varit en del av stadens exploateringsekonomi.
[2] *Yttrande avseende Göteborgs Stads Parkering AB:s hemställan till fullmäktige utifrån ändrade förutsättningar för parkeringsanläggningen i Skeppsbron*, 2017-10-30, Dnr 0073/17

Kommunfullmäktige gav 2018 kommunstyrelsen i uppdrag att göra en genomlysning av stadsomvandlingen på Skeppsbron och kommunstyrelsen återremitterade ärendet till stadsledningskontoret. I det tjänsteutlåtande som presenterades 2018-11-14 uppskattades Skeppsbron ge ett totalt exploateringsnetto på -860 mkr för staden. Utredningen resulterade i att kommunfullmäktige 2019 återremitterade kommunstyrelsens förslag till beslut avseende fortsatt inriktning på projekt Skeppsbron, med uppdrag om fortsatt utredning. Kommunstyrelsen gav i sin tur stadsledningskontoret fem uppdrag avseende fortsatt inriktning på projekt Skeppsbron. Dessa återrapporterades i januari 2020.

Tre olika förslag analyserades i stadsledningskontorets arbete avseende Skeppsbrons framtid:

1. **GFS**
   Ursprunglig utformning baserad på beslutad detaljplan 2014 med dess kvalitetsprogram och Trafikkontorets genomförandestudie, GFS från dec 2017.
2. **Utredningsförslag**
   Utredningens alternativa förslag med lägst kostnad inom gällande detaljplan. Förslaget innebär ett reducerat kajområde där parkeringsgaraget i dess ursprungliga form och placering utgår. Parkering löses i stället under kvarteren samt i en anläggning under den bibehållna parken. Detta förslag var uppdragsgruppens gemensamma alternativ till ursprunglig utformning.
3. **Rak kajlinje**
   En minimal utformning av Skeppsbron som kräver en ny detaljplan. Garage byggs endast under kvarteren.

I samband med kommunfullmäktiges behandling av ärendet den 2020-04-16 beslutade kommunfullmäktige att återemittera ärendet till Parkeringsbolagets styrelse för att inhämta en uppdaterad ekonomisk kalkyl, en riskbedömning och ett antal förtydliganden avseende kajgaraget.

Ärendet återremitterades den 27 maj 2020 med ytterligare frågor och kompletteringar. Bolagets styrelse beskrev förutsättningarna för byggnationen i enligt följande[3]:

Styrelsen ser inte förutsättningarna för att gå vidare med Kajgaraget, Skeppsbron med mindre än att Kommunfullmäktige garanterar aktieägartillskott för infrastrukturdelen och dess eventuella fördyringar. Styrelsen ser, utifrån en affärsmässig grund, att de ekonomiska riskerna för bolaget att gå vidare med projektet är stora. Styrelsen bedömer att Bolagets framtida ekonomi kan komma att påverkas negativt av investeringen i ett underjordiskt garage om 700 platser.

Även styrelsens möjligheter att fatta beslut i frågan berördes:

[3] *Svar på kommunfullmäktiges återremiss rörande Kajgaraget, Skeppsbron*, Utdrag ur Protokoll, Sammanträdesdatum 2020-08-20, Dnr 0132-20

Exploateringsekonomin för kajgaraget i sig ger inte den avkastning som bolaget måste ha för att en investering för 700 P-platser ska kunna accepteras av styrelsen utifrån vårt ekonomiska ansvar.

I det här läget beräknade bolaget att infrastrukturdelen var 330 mnkr av ca 830 mnkr.

Stadsledningskontoret konstaterade i tjänsteutlåtandet 2020-09-02 att tillkommande uppgifter från Göteborgs Stads Parkering AB inte har föranlett någon förändring i stadsledningskontorets bedömning. Stadsledningskontoret bedömde fortsatt att bolaget klarar en fördyrning med 200 mnkr samt det eventuella nedskrivningsbehov som bolaget annonserat. Stadsledningskontoret rekommenderade ett fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggningen på Skeppsbron i enlighet med Göteborgs Stads Parkering AB:s hemställan skulle tillstyrkas.

Kommunfullmäktige beslutade att Skeppsbron ska byggas i linje med ursprungligt förslag, med kajgaraget som grund. Ekonomin i programmet skulle förbättras genom att tillskapa ytterligare exploateringsvolymer av kvartersmarken samt genom att minska kostnader för pirer och allmän platsmark.

> 8. Fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggning på Skeppsbron i enlighet med Göteborgs Stads parkering AB:s hemställan tillstyrks (Dnr: 1586/17). Göteborg Stads parkering AB får också i uppdrag att genomföra utbyggnad av kajgaraget i enlighet med det hållbarhetstänk som ska prägla kommunens arbete. Möjlighet till elbilsladdning av fordon, bilpoolsystem och cykelparkeringar ska inkorporeras i det fortsatta arbetet.

Figur 3 – Beslut i kommunfullmäktige 2020-11-12

Programmet efter beslutet

Under 2021 återetablerades program Skeppsbron i enlighet med beslutet i kommunfullmäktige. Organisationen bemannades upp på nytt och började arbeta med ett antal olösta frågor som till exempel höjdsättningen av garaget. Programmet arbetar utifrån en byggstart under tidigt 2024 som börjar med byggnationen av garaget. En upphandling av garaget förbereds och planeras till sommaren 2023. Övriga komponenter i programmet synkar sina tidplaner med garagets tidplan och ett arbete med gemensam byggordning pågår.

Förändrade förutsättningar

Sedan projekteringen 2012 har det skett flera förändringar som påverkar projektet och dess förutsättningar. Som noteras ovan identifierade bolaget redan 2017 fördyringar om 200 mnkr utifrån bland annat ökade miljökrav, kostnader för arkeologi och brandsäkerhet, fördyring av norra nedfarten och ökade kostnader för betongkonstruktionen. När bolaget arbetade med att uppdatera kostnadskalkylerna så pausades programmet efter det att Genomförandestudien (GFS) 2017 visade på kostnader för allmänplatsmark som var mycket högre än väntat. När programmet återupptogs i slutet av 2020 efter beslutet i kommunfullmäktige påbörjades även arbetet med att projektera garaget efter de nya förutsättningarna.

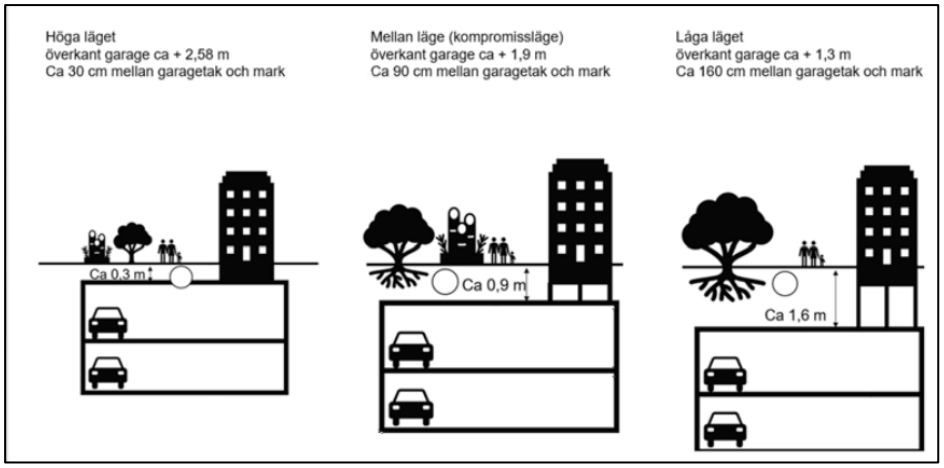
Storlek på platser

I takt med att bilarna blir allt bredare måste parkeringsplatserna anpassas. Tidigare projektering byggde på 2,4 meter breda p-platser vilket var standardbredd i projektets tidigare skeden. I dag har Göteborgs Stads Parkering 2,5 meter som standard i all nybyggnation. Bolaget arbetar även med att rita om platser på befintliga anläggningar. I Stadsmiljöförvaltningens Tekniska Handbok är också 2,5 meter ett krav.

Konsekvensen av att gå från 2,4 meter till 2,5 meter är ca 4 % färre platser (~30 st.) till samma kostnad, dvs en något sämre lönsamhet i projektet.

Garagets djup

Markanvisningen från 2017 hanterar inte höjdläget på garaget och det genomförandeavtal som har ingåtts med Älvstranden gav otydliga förutsättningar. Bolaget har i tidigare kalkyler räknat med att ett djup på 0,3 meter medan staden har räknat med ett djup på 1,5 meter.



Figur 4 - Alternativ placering av garaget i höjdled

Parterna enades hösten 2022 om en kompromiss där garaget byggs 0,9 meter under mark. Beslutet medför tillkommande kostnader för både staden och bolaget.

Bedömningar kopplat till konstruktion och sättningar

Där Skeppsbrogaraget är tänkt att byggas är det i princip bara vatten i dag. Garaget byggs på en plats där ena sidan har ett naturligt jordtryck från land och där den andra sidan byggs mot älven. Mot älven saknas av naturliga skäl ett mothåll. Detta medför att grundläggningen blir komplicerad, speciellt med tanke på att garagets sättningsrörelser över tid inte får bli för stora. Komplexiteten i grundläggningen blir också högre då garaget måste hantera de intill- och ovanpåläggande konstruktioner som ska byggas efter garaget.

I samband med detaljprojekteringen har komplexiteten i konstruktionen tydliggjorts. De konsulter som anlitats har i dessa processer bedömt komplexiteten, och därmed också kostnaderna, som väsentligt högre än vad som kommunicerades till bolaget i analysen för 11 år sedan. Konstruktionen måste vara robust och det tillåts endast små sättningar i garaget över 100 år.

Väsentliga fördyring inkluderar bland annat:

- Mer komplicerad pålkonstruktion – minskar garagets sättningar över tid
- Längre spont och kraftigare stämp för en stabilare spontgrop – minskar risken för ras samt inläckage av vatten i spontgropen
- Ökade kostnader till följd av förorenade massor från muddring och schakt samt ökade kostnader för transport av deponi
- En kraftigare betongkonstruktion – krävs för att bära upp ovanpåliggande laster samt för att hålla mot jordtryck från landsidan

Komplexiteten i byggnationen gör också att projektören rekommenderar en större post för oförutsedda kostnader för att ta höjd för riskerna framåt (se vidare Risker och osäkerhetsfaktorer).

Utveckling i byggbranschen

Det som påverkar projektets kostnader i störst utsträckning är prisutvecklingen i byggbranschen. Detta är ingenting som är unikt för Skeppsbrogaraget utan något som har påverkat och fortsätter att påverka alla nybyggnadsprojekt. Det slår dock givetvis hårdare på ett projekt som har pågått så länge som detta. Tidsförskjutningen av projektet innebär att projektet nu planeras att färdigställas 2028 jämfört med den tidigare budgeten som baserades på ett färdigställande 2021. Även utan en överhettade byggmarknad så hade projektet blivit avsevärt dyrare till följd av inflationen.

Investeringsbeslutet från 2016 togs i 2021 års penningvärde. Kostnaden för garaget om 579 mnkr räknades därför upp till 628 mnkr. Denna uppräkning baserades på en historisk utveckling i byggbranschen, vilken då var 8,5 % (1,65 % årligen) för relevanta byggindex. Utfallet för samma period var dock 16,5 %.

De senaste åren har prisutvecklingen varit ännu högre till följd av bristsituationer (covid, kriget i Ukraina, betongbrist, etc.) i kombination med en överhettad byggmarknad. Mellan februari 2021 och september 2022 ökade priserna med 23 %.

Framåt är utvecklingen mer osäker. De experter som bolaget har anlitat tror på ytterligare genomsnittliga prisökningar på mellan 11 och 27 % fram till färdigställd anläggning.

	2016-feb 2021	Feb 2021-sep 2022	Sep 2022-
Prognos 2016	8,5 %		
Utfall	16,5 %	23,0 %	
Prognos 2022			11–27 %

Totalt ger detta en prisökning i marknaden på mellan 59–82 % från 2016 fram till färdig anläggning vilket ska jämföras med 8,5 % som var prognosen 2016. Eftersom parkeringstaxorna i anläggningen inte kan höjas på motsvarande sätt så innebär detta väsentligt försämrad lönsamhet för anläggningen.

Omfattande projektering

Den första projektering av garaget gjordes för 11 år sedan. Den ursprungliga kostnadsbedömningen var då att projektering skulle kosta 13 mnkr (vilket i sammanhanget måste anses vara väldigt lågt). Projekteringen av garaget har sedan fått göras om i flera omgångar, i takt med att projektet har tagit allt längre tid och till följd av att förutsättningarna har förändrats. Den upparbetade kostnaden för projektering uppgår till 60 mnkr. Enligt prognos förväntas projekteringen totalt uppgå till ca 90-100 mnkr. Detta innebär att merparten av projektets ursprungliga post för oförutsedda kostnader (91 mnkr) är förbrukad.

(Noteras bör dock att kostnaderna även här påverkas av prisutvecklingen, även om denna inte har varit lika påtaglig för tekniska konsulter)

Behov av parkering i området

När projektet startade beräknades behovet av parkering till mellan 1050 och 1200 parkeringsplatser i området, varav ersättningsplatser beräknades till 550. I samband med att bolaget genomförde förstudien så gjordes även en parkeringsutredning. I denna bedömdes att en efterfrågan från 1100 nyttjare skulle kunna lösas i en parkeringsanläggning som rymmer 700 platser givet maximalt samnyttjande.

Utvecklingen i Göteborg har sedan dess gått mot lägre parkeringstal. Så även på Skeppsbron. Byggherrarna har dessutom möjlighet att ytterligare minska kravet på antalet parkeringsplatser genom olika mobilitetslösningar. I den senaste mobilitets- och parkeringsutredning som togs fram 2022-12-19, av Sweco på uppdrag av Trafikkontoret, så finns det inte längre ett behov av 700 platser. Det framräknade parkeringsbehovet för området landar i stället på 339–569 platser[4]. Spannet är stort och det slutliga behovet beror bland annat på hur många mobilitetsåtgärder som genomförs.

Typ av parkering	2013	Sweco (TK) 2022
Nybyggnation		321
- med samnyttjande		256
- med mobilitetsåtgärder		212
- med båda två		168
Ersättningsplatser		171–248
Summa	700	339–569

Förändrad storlek på garaget

Beslutet från kommunfullmäktige 2020 innebär att bolaget ska bygga garaget i enlighet med ursprungligt upplägg och 700 platser. Bolaget har sedan dess projekterat

[4] Summan avser behovet i planen (tillkommande platser samt ersättningsplatser) och tar inte hänsyn till behov i ett vidare upptagningsområde som skulle kunna lösas i Skeppsbrogaraget, alltså den funktion som garaget skulle kunna ha för att avlasta innerstaden.

vidare utifrån det beslutet. I projekteringen har flertalet förbättringsalternativ analyserats i syfte att hitta en ”optimal” lösning för kajgaraget. Projektörerna har i det arbetet hittat sätt att kapa kostnader och minska riskerna. De effektiviseringar som har identifierats motverkas dock av ökade krav på bland annat grundläggning och generella prisökningar i marknaden.

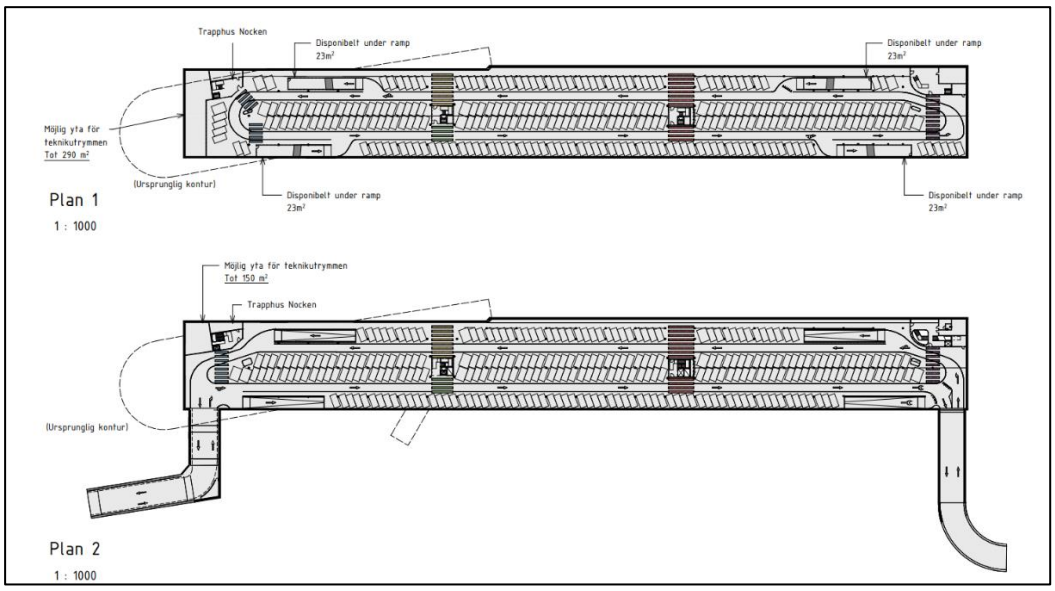
Den konstruktion som projektet arbetar vidare med nu bygger på 558 platser. En minskning från 700 platser till 558 platser[5] gör att det är möjligt att räta ut konstruktionen och kapa de delar i ”nocken” som tidigare innebar ett överlapp mot intilliggande byggnation och en delad grundläggningen med Älvstranden.

Jämfört ursprungligt förslag så bedöms denna lösning ge följande fördelar:

- Lägre komplexitet i konstruktionen
- Mindre risk för komplikationer under byggtiden
- Mindre osäkerhet i upphandlingen – lättare att prissätta och beräkna
- Lägre kostnader för underhåll när anläggningen är färdigställd

Konstruktionen skapar även möjlighet för Älvstranden att, om man så önskar, utöka byggrätten Nocken med en ny frimärksplan. Å andra sidan innebär förändringarna en ökad kostnad om 6,5 mnkr för allmän plats då en större yta av parken behöver grundläggas.

En anläggning med 558 platser uppfyller behovet av parkering i området enligt den senaste mobilitets- och parkeringsutredningen. Bilden nedan visar tänkt rak konstruktion.



Figur 5 - Nuvarande inriktning för kajgaraget med 558 platser

[5] Notera att 558 platser är inte fullt jämförbart med ursprungsförslaget om 700 platser eftersom bredden på platserna skiljer sig åt. Ursprungsförslaget med 700 platser motsvara ca 670 platser med bredden 2,5 meter.

Ekonomisk analys

Projektet har pågått sedan 2011 och den budget projektet har i dag beslutades 2016. Budgeten i sig utgick från de utredningar som gjordes 2012. Sedan dess har förutsättningarna för projektet förändrats samtidigt som kostnadsbedömningarna har blir mer precisa. Parallellt med detta arbete så har priserna i byggbranschen också ökat kraftigt. De experter som parkeringsbolaget har anlitat gör bedömningen att priserna kommer att fortsätta öka de kommande åren, även om det finns en stor osäkerhet.

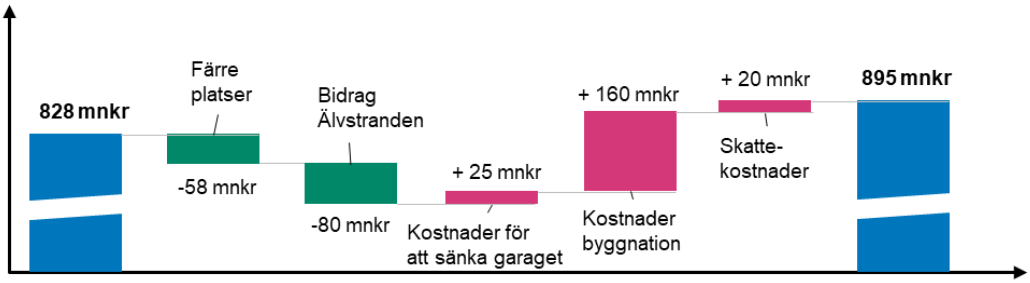
De kostnadsökningar som projektet står inför bedöms inte kunna mötas med ökade priser för att parkera i garaget. Lönsamhetsanalysen bygger redan på höga avgifter i förhållande till omkringliggande parkering. En ytterligare ökning skulle sannolikt påverka beläggningen i anläggningen negativt.

Huvudsaklig påverkan på investeringen framåt

I takt med att konstruktionen har analyserats mer i detalj så har komplexiteten i både byggnationen och i upplägget i sig tydliggjorts. De delar som i huvudsak påverkar projektet och dess lönsamhet beskrivs nedan. I följande kapitel beskrivs tillkommande risker utöver vad som beskrivs nedan.

Förändringar med direkt påverkan på projektet:

- Mindre garage med färre platser (beräknat till -58 mnkr i relation till ursprunglig kalkyl)
- Ersättning från Älvstranden för grundläggning kajhusen och allmän plats (-80 mnkr)
- Identifierade fördyringar kopplat till konstruktion och grundläggning (+160 mnkr)
- Sänkning av garaget (+25 mnkr)
- Skatterelaterade kostnader (+20 mnkr)[6]



Figur 6 - Diagram utveckling av kostnad för garaget

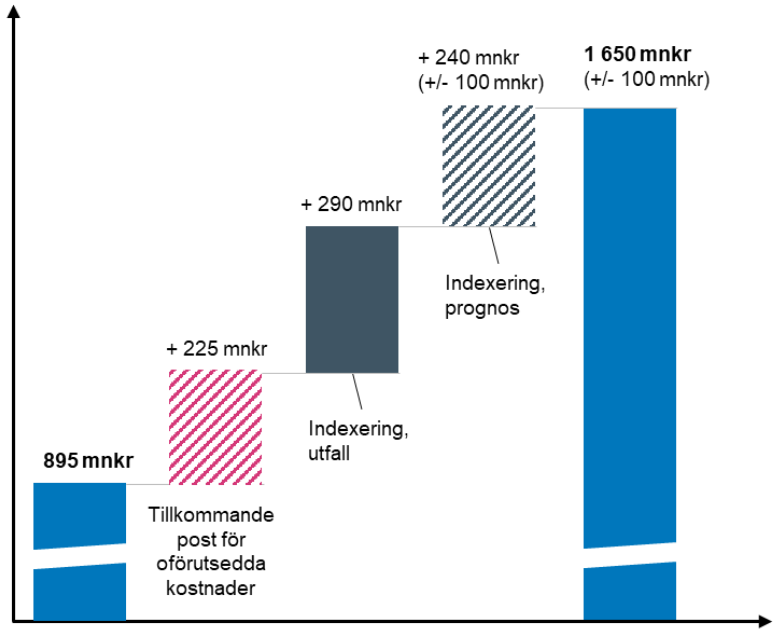
Utöver dessa kostnader tillkommer kostnader för indexjusteringar, dvs generella prisökningar i marknaden och tidsförskjutning av projektet (se Utveckling i

[6] Notera att det finns risk för högre kostnader för skatt/moms. Se vidare Eventuella skattekonsekvenser nedan.

byggbranschen ovan) samt kostnader för budgetreserv för oförutsedda kostnader (se Bedömningar kopplat till konstruktion och sättningar samt Omfattande projektering ovan).

- Indexrelaterade kostnader/generella prisökningar, utfall jämfört med beslut (290 mnkr) – detta avser fördyringar baserat på faktiska prisökningar för relevanta index fram till och med september 2022.
- Indexrelaterade kostnader/generella prisökningar prognos (240 mnkr +/- 100 mnkr) – detta avser prognostiserade prisökningar i marknaden fram till projektets färdigställande.
- Tillkommande post för oförutsedda kostnader (225 mnkr) – notera att detta är en post för att hantera oförutsedda kostnader och att det därför inte är säkert att summan behöver nyttjas.

En prognos på indexrelaterade kostnader om 650 mnkr +/- 100 mnkr[7] slår hårt på projektets slutkostnad.



Figur 7 - Tillkommande kostnader för index och oförutsett

Sammantaget resulterar detta i prognostiserad slutkostnad för parkeringsgaraget om ca 1,65 mdkr (+/- 100 mnkr) – dvs kostnaden när garaget är färdigbyggt i slutet av 2027.

Summerat innebär det:

- Förändringar i genomförandet: ca 70 mnkr
- Tillkommande reserv för oförutsedda kostnader: 225 mnkr
- Tidsförskjutning och generella prisökningar i marknaden: 430-630 mnkr

[7] Den indexrelaterade kostnaden är justerad för när i tiden kostnader för byggnationen förväntas falla ut.

Utöver själva investeringen finns aspekter som påverkar lönsamheten efter driftsättning. Dessa summeras överskådligt nedan.

Positiv påverkan på garagets intäkter:

- Indexreglering av parkeringsköp bedöms kunna göras i relation till de generella prisökningarna på marknaden. Samtidigt innebär mobilitets- och parkeringsutredning att antalet p-köp riskerar att bli färre (+ 46 mnkr över 25 år).
- En försening av projektet innebär också att taxorna för parkering kommer att vara högre 2027/2028 jämfört med 2021. Priserna för att parkera i garaget bedöms kunna höjas mer än inflationen. Priset för att parkera kan dock inte höjas i relation till kostnadsutvecklingen i branschen.

Övrigt som påverkar garagets lönsamhet:

- Bredden på parkeringsplatserna (färre platser för samma kostnad).
- Möjlighet för bolaget att betrakta del av garaget som infrastruktur (påverkar storlek på nedskrivning) – se nedan.

Inte bara ett garage

Skeppsbrogaraget ska inte bara vara ett garage, det ska även vara en viktig del av hela kvarterets konstruktion. Garaget utgör grundläggning för den nya kajen och skapar ny markyta för park, torg och byggnader. Det dubbla syftet innebär att investeringen i garaget består av två delar: en del som är till för affärsverksamheten, dvs parkering, och en del som är kommunal infrastruktur.

K3-regelverket[8] gör det möjligt att göra investeringar i tillgångar som inte har till syfte att generera avkastning, såsom kommunal infrastruktur, utan att behöva göra nedskrivningar i relation till marknadsvärdet.

Bolagets revisorer har tidigare varit försiktigt positiva till att göra denna uppdelning för Skeppsbrogaraget. I dag är dock bolagets revisorer mer tveksamma till möjligheten att särredovisa infrastrukturdelen. Detta då det saknas praxis i frågan. Bolaget har inte fått något slutligt svar i frågan.

Bolagets anlitade projektörer har tagit fram en beräknad uppdelning av investeringen i de två delarna. Resultatet av analysen är att ca 36 % bedöms vara kommunal infrastruktur. Resterande del, det vill säga 64 %, anses vara garage. Om detta godkänns fullt ut skulle det medföra följande uppdelning:

- Garage 1 060 mnkr – skrivs ner om bokfört värde överstiger marknadsvärdet
- Infrastruktur 590 mnkr – ingen nedskrivning, skrivs av över 100 år

Fördelningen har lämnats över till bolagets revisorer för ställningstagande. Relevansen av uppdelningen är dock beroende av om möjligheten till uppdelning överhuvudtaget finns.

[8] Huvudregelverket för företag som är skyldiga att upprätta en årsredovisning enligt 6 kap. 1 § BFL.

Lönsamhetsberäkning

Lönsamhetskalkylen har uppdaterats med de nya förutsättningarna för projektet enligt ovan. Lönsamhetsberäkningen bygger på den högsta taxan bolaget i dag kan sätta i centrala lägen (30 kr/timme år 2026) vilket är en höjning jämfört med tidigare kalkyler. Anläggningen har även den högsta beläggningen som återfinns i bolagets kalkyler. Övriga för kalkylen viktiga antaganden är:

INDATA		
Kalkylränta, nominell	7,4	%
Timpris besök år 2026	30	Kr
Samnyttjande	14	%
Beläggning besök dag/kväll	60	%
Intäkter P-köp	119	mnkr

Resultatet av lönsamhetsberäkningen åskådliggörs nedan.

Resultat garage

- Investering: 1 060 mnkr (+/- 64 mnkr)
- Avkastning över 50 år: 2,8 %
- Indikativ värdering: 610 mnkr
- Nedskrivning: 450 mnkr (+/- 64 mnkr)

Resultat infrastruktur

- Investering 590 mnkr (+/- 36 mnkr)
- Ingen nedskrivning
- Avskrivningar över 100 år ger en årlig avskrivningskostnad om 5,9 mnkr

Nedskrivningen belastar bolagets resultat likväl som det egna kapitalet. Investeringen i infrastruktur ger en årlig kostnad om ca 6 mnkr över 100 år, utan att generera några intäkter.

Om en uppdelning i garage respektive infrastruktur inte godkänns så blir nedskrivningsbehovet för anläggningen ca 1 030 mnkr av investerade 1 650 mnkr.

Resultat garage utan möjlighet att särredovisa infrastruktur

- Investering: 1 650 mnkr (+/- 100 mnkr)
- Avkastning över 50 år: 1,2 %
- Indikativ värdering: 620 mnkr
- Nedskrivningsbehov: 1 030 mnkr (+/- 100 mnkr)

En nedskrivning på 1 030 mnkr ska sättas i relation till bolagets egna kapital om ca 1,3 mdkr.

Avkastningen är i ovanstående analyser positiv till följd av att rörelsens kassaflöde är positivt. Rörelsens kassaflöde inkluderar inte räntekostnader och, av naturliga skäl, inte heller avskrivningar. Resultatmässigt genererar anläggningen, trots

nedskrivningar, ett negativt resultat varje år över 50 år. Eftersom avkastningen är lägre än kostnaderna för lånat kapital så kommer investeringen generera ett allt sämre resultat för varje år som anläggningen är i drift.

Indikativ värdering och beräknat nedskrivningsbehov bygger på att anläggning för all framtid kommer att nyttjas som parkeringsgarage (eller annan verksamhet som ger motsvarande avkastning).

Scenarioanalys

Lönsamhetsberäkningen bygger på den högsta taxan bolaget kan sätta i centrala lägen samt den högsta beläggningen som återfinns i någon av bolagets kalkyler. Bakgrunden till den höga beläggningssiffran är det faktum att garaget är den enda parkeringsanläggningen i området, i kombination med samnyttjande. Värdering och nedskrivningsbehov bygger dessutom på att anläggningen för all framtid kommer att nyttjas som parkeringsgarage.

Nedan presenteras en sammanfattad scenarioanalys som åskådliggör vad som händer om någon av ovanstående förutsättningar förändras. Scenarioanalysen utgår ifrån att särredovisningen godkänns och att investeringen i garaget är 1 060 mnkr.

Scenario	Avkastning	Värde	Nedskrivning
Grundscenario	2,8 %	610 mnkr	450 mnkr
Beläggning från 60 % till 50 %	2,3 %	540 mnkr	520 mnkr
Besökstaxa från 30 kr till 40 kr	3,9 %	750 mnkr	310 mnkr
Garaget används endast 25 år	neg.	470 mnkr	670 mnkr

Det bör dock noteras att ovan scenarioanalys endast ändrar en parameter i taget och inte tar hänsyn till följdeffekter. Det är till exempel inte orimligt att anta att en höjning av taxan med 25 % skulle medföra en lägre beläggning i anläggning.

Besökstaxan behöver mer än dubbleras till över 60 kr/timme för att garagedelen av investeringen ska bli lönsam. För det fall särredovisning av infrastrukturen ej godkänns så måste besökstaxan höjas från 30 kr/timme till dryga 100 kr/timme för att hela investeringen (1,65 mdkr) ska bli lönsam.

Risker och osäkerhetsfaktorer

I projektet kvarstår fortfarande både upphandlingen och genomförandet vilka båda är stora osäkerhetsmoment. Utöver detta kvarstår flera riskfaktorer som behöver hanteras framåt i projektet. Nedan sammanfattas de mest väsentliga riskerna.

Projektrelaterade risker

Utbyggnadsordningen framåt för programmet Skeppsbron är inte beslutad samtidigt som grundläggningen inom hela Skeppsbron behöver samordnas. Samordning behövs också mellan Masthuggskajen och Skeppsbron kring byggordning, ytor och logistik.

Trots undersökningar är de geotekniska förutsättningar i området fortfarande osäkra. För bolagets del är det också viktigt att notera att de byggherrar som ska bygga nära garaget inte har projekterat klart än. Det medför att den finns en osäkerhet kring vilka laster som ska tas upp av garaget samt hur gränssnittet mellan garage och byggnad ska utformas. Det finns även en osäkerhet kring bland annat kostnad för påseglingsskydd i norr.

Även om det finns budget för förorenade massor och deponi så är andelen förorenade massor i området inte fastställt och möjligheterna till deponi av de förorenade massor inte säkerställd.

Slutligen finns det en osäkerhet i upphandlingen. Det finns ett fåtal aktörer som kan vara tänkbara som leverantörer i den här typen av projekt och även om projekteringen som nu genomförs är grundlig så finns det givetvis en osäkerhet i pris vid upphandlingen.

Externa risker

Elbrist och kostnader för energi påverkar samhället i stort och givetvis även större byggprojekt – både direkt i byggnationen och indirekt genom högre priser från leverantörerna.

Givet situationen i Sverige och i omvärlden så kan risken för resursbrist inte förbises. Risk för brist finns både avseende personella resurser (vid exempelvis fortsatta Covid-utbrott) och i materialbrist (exempelvis cement). Resursbrister kan även resultera i problem i leverantörskedjorna.

En nedgång i konjunktur tillsammans med osäkerheter på marknaden och en hög inflation kan påverka utbyggnadstakten i området. Det finns en risk att bolaget bygger parkeringsanläggningen samtidigt som resterande byggnation pausas vilket skulle leda till låg beläggning i anläggningen. En vikande konjunktur påverkar även marknadens avkastningskrav även i centrala lägen. Ett högre avkastningskrav i området skulle innebära lägre värdering och därmed ökade nedskrivningar.

Risk i garagets storlek

Den senaste mobilitets- och parkeringsutredningen visar på ett behov av parkering i området på mellan 339–569 platser. Detta är en väsentlig minskning från det ursprungliga behovet av 1 050 platser som skulle lösas i en anläggning med 700 platser och högt samnyttjande.

Intentionerna från programmets sida är att genomföra omfattande mobilitetsåtgärder. Detta skulle medföra att garaget blir för stort i relation till behovet i planen. Risken med att bygga en för stor anläggning är att beläggningen blir lägre. En lägre beläggning skulle medföra ytterligare nedskrivningar. Samtidigt behöver anläggningen ha en viss storlek av följande skäl:

- Grundläggning för Skeppsbron – Hela planen för Skeppsbron bygger på att en större parkeringsanläggning byggs, en anläggning som stabiliserar området och som minskar risken för sättningar. Om detta förändras kommer inte planen kunna realiseras i det utförande och med den budget som finns i dag.

- Tidplan och kostnader i programmet – Övriga parter har utgått från den storlek och utbredning av garaget som kommunfullmäktige beslutade om. Andra alternativ har inte analyserats i programmet. Om bolaget skulle bygga en mindre anläggning så får det konsekvenser för övriga aktörer. Större förändringar i garagets utformning skulle leda till ny projektering för övriga parter med tillhörande fördyringar samt förseningar
- Möjlighet att få lönsamhet i anläggningen – Grundläggningen är kostsam och påverkas bara i mindre utsträckning av storleken på garaget. En mindre anläggning skulle medföra en väsentligt högre kostnad per plats och i förlängningen en ännu sämre lönsamhet.

Även om anläggningen blir för stor ur ett rent planperspektiv så finns det givetvis värden i att ha en parkeringsnod i innerstaden. Mobilitets- och parkeringsutredningen beaktar inte behovet av allmän parkering för ett vidare upptagningsområde. Anläggningen har potential att bli viktig för besökande likväl som en tillgång för staden i utveckling av andra stadsdelar, till exempel i samband med tillskapandet av en bilfri innerstad.

Det bör i sammanhanget noteras att bolaget inte har fått i uppdrag att utreda några alternativa lösningar till kajgaraget.

Risker i relation till uppdraget

Parkeringsbolaget har en stark finansiell ställning och har en viktig roll att spela i utvecklingen av staden. Bolaget lämnar varje år stora utdelningar som omfördelas inom koncernen likväl som delas ut till kommunen.

Bolaget flaggade redan 2017 för att det finns risk för ytterligare framtida kostnadsökningar som är hänförliga till bland annat redovisningsprinciper och momshantering. Dessa risker kvarstår och bedöms fortsatt kunna påverka projektets lönsamhet.

Krav på lönsamhet

Göteborgs Stads Parkering har i ägardirektivet tydliga lönsamhetskrav för verksamheten. Ägaren har som krav att bolaget ska ge en avkastning som står i paritet med jämförbara bolag och branschnorm, det vill säga en marknadsmässig avkastning. Som en del i detta krav ska bolagets rörelsemarginal överstiga 20 %.

Skeppsbrogaragets resultatpåverkan över 50–100 år kommer att begränsa bolagets möjligheter att leva upp till ägarens krav.

Styrelsens mandat

Ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv är bolagets styrelse personligt ansvarig för de beslut som styrelsen fattar. Styrelsen har enligt aktiebolagslagen en skyldighet att bedriva verksamheten på affärsmässig grund.

Enligt bolagets revisorer är styrelsens möjligheter att ta beslut om investeringar på andra grunder än rent affärsmässiga, ytterst begränsade i relation till aktiebolagslagen. Att en investering redan från början resulterat i en nedskrivning är en tydlig indikation på att investeringen inte är affärsmässig.

Styrelsen kommunicerade 2020 att kajgaraget inte ger den avkastning som krävs för att investeringen ska kunna accepteras utifrån styrelsens ekonomiska ansvar.

Investering i infrastruktur och bolaget formella uppdrag

I projektet Skeppsbrogaraget avser en icke oväsentlig del av investeringen infrastruktur i form av kaj, mark, park, med mera. Parkeringsbolagets uppdrag inkluderar inte investeringar i infrastruktur. Infrastruktur är något som normalt bekostas av staden. Bolagets revisorer anser att det är problematiskt att bolaget planerar en stor investering inom ett område som inte är en del av bolagets uppdrag.

Infrastruktur och affärsverksamhet

Eftersom bolaget agerar på en konkurrensutsatt marknad är det viktigt att bolaget inte gynnas på ett otillbörligt sätt. Även om det är tydligt att en del av investeringen avser annat än garaget så är bolagets revisorer fortsatt tveksamma till om en uppdelning är möjlig. Frågan försvåras av att det inte finns praxis inom området.

Eventuella skattekonsekvenser

Att ge ett kommunalt bolag i uppdrag att genomföra investeringar som ligger utanför bolagets ordinarie uppdrag och som normalt borde bekostas av kommunen riskerar att få konsekvenser skattemässigt och momsmässigt. Detta är också något som bolaget har flaggat för tidigare.

Upphandling

Om delar av investeringen klassas som tjänster utförda åt andra parter i kommunen så måste det säkerställas att det så kallade in house-undantaget är tillämpligt. I annat fall måste respektive del upphandlas i konkurrens i enlighet med LOU.

Konsekvenser om projektet pausas

Om projektet pausas i det här skedet kommer det att få konsekvenser. Hur stora konsekvenserna blir beror på längden på avbrottet.

En längre paus skulle medföra nedstängningskostnader likväl som nya uppstartskostnader, ett omtag kring upphandling av entreprenaden samt tillkommande kostnader för interimslösningar. Utöver direkta kostnader så innebär en längre paus även legala risker i förhållande till konsortiet av byggherrar. En paus påverkar också Älvstrandens möjligheter att avyttra omkringliggande byggrätter.