



Utredning om förslag till ändrat huvudmannaskap för kommunens offentliga kajläggningar

1. Bakgrund

Enligt den av kommunfullmäktige i juni 2017 beslutade kommunplanen 2018 uppdras till Gävle Hamn AB att från Samhällsbyggnadsnämnden överta ansvaret för reinvesteringar, underhåll och drift av de offentliga kajerna. I samband med kommunfullmäktiges beslut 2017-11-17, § 222 om tilläggsbudget mm beslutades vidare att inför ett övertagande av de offentliga kajläggningarna skall ett sådant ändrat huvudmannaskap närmare utredas.

Utredningen skall genomföras av Gävle Hamn AB i samråd med Samhällsbyggnadskontoret.

2. Historisk tillbakablick

Gävle har gamla anor som hamn- och sjöfartsstad. Gävleån har under århundraden haft en viktig funktion när det gäller hamn- och rederinäringarnas utveckling. I mitten av 1800-talet förlades av bl a vattendjupsskäl hamnverksamheten till Alderholmen och djupbassängen Nyhamn. Nya kajer och magasin anlades. Trots alla försök med en ny djuphamn, muddring och förbättring av kajerna blev hamnen ändå redan i slutet av 1800-talet alltför liten för de stora handelskeppen. Efter utredning om förutsättningarna för att förlägga en ny hamn längre ut i fjärden beslutades att anlägga ett nytt hamnområde ute vid Fredriksskans. Arbetena kom igång och 1905 kunde Gävles nya, moderna djuphamn med egen järnvägslinje från inre hamnen invigas. Fredriksskanshamnen har därefter successivt byggts ut för att klara hamn- och rederinäringarnas krav på vattendjup, lagringsytor och magasinsbyggnader. Under 1970-talet kompletterades Fredriksskanshamnen med hamnområdet Granudden på andra sidan av farleden. All hamnverksamhet inom Alderholmsområdet lades ner 1997 till följd av främst otillräckligt vattendjup och överflyttades till Fredriksskans.

Kommunens hamnverksamhet bolagiserades år 1989 och hamnbolaget Gävle Hamn AB förvärvade sina hamnområden med tillhörande anläggningar från kommunen år 2009.

I nuläget förvaltar Gävle Hamn AB ca 2 300 meter kajläggningar med olika utformning och status. I samband med planerad utbyggnad av



nuvarande containerterminal kommer ytterligare ca 400 m kaj att anläggas. Investeringskostnaden har bedömts till ca 200 mnkr.

Efter hamnverksamhetens flytt till Fredriksskans påbörjade kommunen utredningar och översiktliga planstudier med inriktning på att tillskapa nya bostadsområden med sjö nära lägen. Flera bostadsområden med ca 800 lgh är nu färdigställda och ytterligare områden är under planering och genomförande. De aktuella utbyggnaderna kommer att ställa krav på att befintliga betong- och träkajer måste förnyas och/eller reoveras.

Kommunen förvaltar i nuläget ca 6 000 m kajläggningar med olika utformning, kvalitet och status.

3. De offentliga kajläggningarna

Kommunens offentliga kajläggningar är belägna i Gavleån nedströms Gävle Slott. De strandskoningsanläggningar mm som finns uppströms Gävle Slott har ingen funktion för båttrafik utan har utförts för att i första hand skydda å-kanterna från fortsatt erosion och ingå i det offentliga rummet för park- och rekreationsändamål.

Kajläggningarna i Gavleån kan utifrån användningssätt och funktion delas upp i följande kajavsnitt.

3.1 Kajer inom sträckan Gävle Slott-Islandsbron (kajlängd 1 200 m)

Inom detta område förekommer endast sporadisk småbåtstrafik.

Båtarna kan till följd av den aktuella höjdskillnaden mellan vattenytan och kajkrönet ej utnyttjas för angöring. Sex viktiga broar med tolv brofästen korsar denna del av Gavleån. Kajläggningarna är sk stenmurskajer som tillsammans med intilliggande trädalléer har ett stort kulturhistoriskt och miljömässigt värde i det offentliga rummet.

3.2 Kajer inom sträckan Islandsbron-Gavleåns utlopp (kajlängd 3 400 m)

Denna del av Gavleån användes under 1800- och 1900-talen för hamn- och varvsändamål. Till följd av landhöjningens inverkan på vattendjupet har hamnverksamheten numera upphört och flyttats ut till de nya hamnområdena Fredriksskans och Granudden. Intilliggande markområden har efter hamnverksamhetens upphörande och flytt i stället planlagts och successivt tagits i anspråk för bostadsändamål. Befintliga kajer har olika konstruktioner och vissa behöver rustas och reoveras. Flera småbåtshamnar har anlagts och upplåtits för olika ändamål. Utmed kajerna öster om Alderholmsbron upplåtits kajplatser till lite större fartyg.



3.3 Kajer inom områdena Nyhamn och Steneborg (kajlängd 1 300 m)

Dessa fd hamnområden har kajanläggningar med högst varierande utförande och status. Dessa kajer behöver såväl nyanläggas som förnyas. Erforderliga anläggningsåtgärder bör tidsmässigt samordnas med planering och genomförande av ändrad markanvändning för angränsande markområden.

Ovan redovisade kajanläggningar ägs av kommunen. Kajanläggningarna tillhörande kajstäckningarna enligt punkterna 3.1 och 3.2 har i detaljplan med få undantag redovisats som allmän plats. För kajanläggningarna som redovisas under punkt 3.3 gäller fortfarande detaljplanerna från tiden då angränsade områden användes för hamnändamål. Samtliga kajanläggningar enligt ovan ingår numera i kommunens samlade infrastruktur i form av gator, broar, parkområden mm och förvaltas och underhålls av Samhällsbyggnad Gävle. Kontoret har lång erfarenhet och god kännedom om kajanläggningarnas status och behov av reinvesteringar och underhållsåtgärder. Tillsammans med extern konsult har kontoret upprättat en plan för reinvesteringar och underhåll som underlag för diskussioner om prioriteringar och äskanden av erforderliga medel för investeringar och underhållsåtgärder.

4. Nuvarande investerings- och underhållskostnader för de offentliga kajerna

Samhällsbyggnad Gävle har i nuläget ägar- och förvaltaransvar för kommunens offentliga kajer. Kajerna ingår tillsammans med övrig infrastruktur i den allmänna platsmarken och är en del av kommunens offentliga rum. Enligt plan- och bygglagen (PBL) är det kommunen som har ansvar för iordningställande och förvaltning av allmän plats.

Kommunen har under senaste femårsperioden investerat ca 100 mnkr/år i olika infrastrukturåtgärder. Av dessa årliga investeringsbelopp har 5-10 mnkr/år reinvesterats i de offentliga kajanläggningarna. Kommunens årliga drifts- och underhållskostnader för de samlade infrastruktur-anläggningarna uppgår till ca 100 mnkr varav endast ca 150 000- 300 000 kr har avsett åtgärder gällande de offentliga kajanläggningarna.

Det kan alltså konstateras att investeringar samt drifts- och underhållskostnader för kommunens offentliga kajer hittills utgjort en mycket begränsad del av kommunens totala kostnader för den samlade infrastrukturen.



5. Bedömda framtida investerings- och underhållskostnader för de offentliga kajerna

Samhällsbyggnad Gävle besiktigar kontinuerligt kommunens offentliga kajanläggningar. Kajernas status mäts med jämna mellanrum enligt särskilt upprättat mät program. Kontoret har tillsammans med teknisk konsult även upprättat en långsiktig underhållsplan som numera utgör grund för prioriteringar gällande det framtida förnyelsebehovet av de aktuella kajerna. Kontoret bedömer att insatser i form av reinvesteringar gällande de offentliga kajerna kommer att uppgå till ca 10 mnkr/år under närmaste femårsperiod.

När det gäller den fortsatta bostadsutbyggnaden inom Gävle Strand bedöms nuvarande kajers bristande kvalitet och status aktualisera omfattande kajförstärkningar. Dessa investeringar är en förutsättning för tillskapande av nya bostadsområden och har karaktären av exploateringskostnader som helt eller delvis bör täckas av intäkter i form köpeskillingar från försäljningar av de nybildade bostadskvarteren. Storleksordningen på dessa investeringar är beroende av utformning och omfattning av erforderliga kajförstärkningsåtgärder.

6. Förutsättningar och möjligheter för ändrat huvudmannskap av kommunens offentliga kajanläggningar

Förutsättningar och möjligheter för överförande av ansvaret för reinvesteringar, underhåll och drift gällande kommunens offentliga kajanläggningar skall enligt kommunfullmäktiges beslut närmare utredas. Följande tre alternativa former för överförande av huvudmannskapet för de offentliga kajanläggningarna har identifierats och beskrivas nedan.

6.1 Överförande sker genom överlåtelse av kajanläggningarna

Ett överförande via överlåtelse av ansvaret för kommunens offentliga kajanläggningar förutsätter detaljplaneändringar, överlåtelsehandlingar och fastighetsbildningsåtgärder.

Enligt plan- och bygglagen skall detaljplaner i första hand upprättas i samband med önskemål och planer på genomförande av större förändringar i markanvändningen. När det gäller nu beslutad ändring av huvudmannskapet för de offentliga kajerna är det ej tänkt att kajernas användningssätt skall förändras. Det råder därmed osäkerhet om förutsättningar för detta överförandealternativ föreligger.



6.2 Överförande sker genom arrendeupplåtelse av kajanläggningarna

Överförande via arrendeupplåtelse av ansvaret för kommunens offentliga kajanläggningar kan endast avse de delar av kajerna som användes för hamn- och förtöjningsändamål dvs de delar som är belägna nedströms Alderholmsbron (ca 30 %). I detta fall sker ingen förändring av äganderätten till kajerna. Överförandet av ansvaret för dessa delar av kajerna kommer därmed endast avse drift- och underhållskostnader. Ansvars- och rollfördelning mellan kommunen som fastighetsägare och Gävle Hamn AB som arrendator regleras i särskilt nyttjanderättsavtal. Vidare innebär detta att ansvaret för upplåtelse av kajplatserna utmed dessa kajsträckningar överflyttas från Samhällsbyggnad Gävle till Gävle Hamn AB.

6.3 Överförande sker genom avtal om förvaltningsavtal av kajanläggningarna

Överförande via förvaltningsavtal av ansvaret för kommunens offentliga kajanläggningar förutsätter ett avtal om innehåll och omfattningen av detta förvaltningsuppdrag. Uppdraget skall genomföras utan ekonomisk kompensation från kommunens sida.

Enligt plan- och bygglagen 4 kap § 7 skall kommunen vara huvudman för mark som avsatts till allmän plats i detaljplan. Detta innebär att det är kommunen som ansvarar för att bygga och underhålla de allmänna platserna. *En kommun som är huvudman för allmän plats kan inte överföra ansvaret gällande byggande, förvaltning och finansiering av allmän platsmark på ett kommunalt bolag.*

7. Kontakter med andra kommuner

Inom ramen för denna utredning har underhandskontakter tagits med jämförbara kommuner som har såväl offentliga som hamnanknutna kajanläggningar. Härvid har konstateras att bland de kontaktade kommunerna förekommer både kommunal- och bolagsägda hamnområden med tillhörande infrastruktur. I de fall det kommunala hamnbolaget är ägare till sitt hamnområde och därmed tagit ansvar för ägande, förvaltning och finansiering av sina kajanläggningar är det inget av dessa bolag som har övertagit kommunens ansvar och finansiering av de offentliga kajernas status och fortbestånd.



8. Konsekvensbeskrivning av ändrat huvudmannaskap för kommunens offentliga kajer

Samhällsbyggnad Gävle har underhand framfört synpunkter på konsekvenserna av ett förändrat huvudmannaskap gällande kommunens offentliga kajer. SBG:s framförda synpunkter kan sammanfattas på följande sätt.

Rådigheten över kommunens mest centrala stadsrum kommer att minska. Å-rummet är ett mycket omtyckt och viktigt rekreativområde för Gävleborna. Träden längs kajerna är ett riksintresse och således en viktig resurs som riskerar att hamna hos annan huvudman än kommunen.

I nuläget svarar kommunen för reinvesteringar samt drift och underhåll av kajanläggningarna inom allmän plats. Vid ett eventuellt ändrat huvudmannaskap är det viktigt att klarlägga ansvars- och rollfördelningen vid upprustning och förvaltning av de offentliga kajanläggningarna med tillhörande mark och kringutrustning. Det är viktigt att fastställa vilken nivå som driften ska ha i olika delar samt hur myndighetsutövningen vid platsupplåtelse och skyltning ska ske

9. Sammanfattning och avslutande kommentarer

Efter kartläggning och analys av förutsättningar och konsekvenser för genomförande av ändrat huvudmannaskap gällande ägande och förvaltning av kommunens offentliga kajer och som närmare redovisats under punkt 6 ovan kan sammanfattningsvis följande konstateras.

6.1 Överföring av ansvaret sker via överlåtelse av kajanläggningarna

När det gällande överförande av ansvaret för de offentliga kajerna genom överlåtelse kan konstateras att detta alternativ kräver en detaljplaneändring innebärande att kajerna som i nuläget utgör allmän plats istället skall redovisas som kvartersmark för hamnändamål eller dylikt. Enligt plan- och bygglagen skall detaljplaner upprättas eller ändras i samband med större förändringar i markanvändningen. Eftersom avsikten är att ej ändra användning av kajområdena är det osäkert om en detaljplaneändring är förenlig med plan- och bygglagens bestämmelser.

Bortsett från de juridiska tveksamheterna innebär ett eventuellt genomförande av detta alternativ ett antal negativa konsekvenser gällande rådighet och tydlighet i förvaltningen av de offentliga kajerna.

6.2 Överföring av ansvaret sker via upplåtelse av kajanläggningarna

Detta alternativ innebär att kommunen till Gävle Hamn AB arrenderar ut de delar av kajanläggningarna som användes för förtöjning av större fartyg dvs de anläggningar som ligger nedströms Alderholmsbron. I detta fall sker ingen äganderättövergång av kajerna utan arrendeavtalet kommer endast innehålla bestämmelser om överföring av drift- och underhållskostnader gällande dessa kajsträckningar. Denna modell tillämpas frekvent inom kajområdena i Stockholm.

I nuläget svarar Samhällsbyggnad Gävle (SBG) för upplåtelse av kajplatserna inom det aktuella området. Med hänsyn till den ringa omfattningen av doukostnaderna för dessa kajanläggningar (ca 100 000 kr/år) är det tveksamt att ändra huvudmannskapet för denna begränsade del av de totala offentliga kajanläggningarna (ca 30 %). Vidare kan inte uteslutas ett ändrat huvudmannskap kan resultera i oönskade intressekonflikter mellan lägenhetsinnehavare och båtägare vid nyttjandet av kajområdet.

6.3 Överföring av ansvaret sker via förvaltningsavtal

Detta alternativ innebär att kommunen via förvaltningsavtal uppdrar till Gävle Hamn AB att utan ekonomisk kompensation investera, reinvestera samt underhålla kommunens offentliga kajanläggningar som i detaljplan avsatts som allmän plats.

Enligt plan- och bygglagen 4 kap § 7 skall kommunen vara huvudman för de allmänna platserna vilket betyder att det är kommunen som ansvarar för att bygga och underhålla dessa. Detta torde innebära att kommunen är juridiskt förhindrad att överföra ansvaret gällande byggande, förvaltning och finansiering av allmän plats på ett kommunalt bolag.

Bortsett från de juridiska aspekterna skulle ett sådant alternativ innebära stora negativa konsekvenser för Gävle Hamn AB framförallt vad gäller skatte- och momsfrågor. Omfattningen av dessa skatte- och momseffekter har i nuläget ej närmare studerats.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett överförande av ansvaret för kommunens offentliga kajanläggningar sannolikt av formella skäl ej kan genomföras. Vidare bedöms det tveksamt att ändra huvudmannskapet eftersom det minskar kommunens rådighet över kajområdena och på ett otydligt sätt påverkar dess förvaltning.

Gävle 2018-04-16

Gävle Hamn AB

Fredrik Svanbom

VD