

## Yttrande 2020-04-06

vårt dnr 19KS274

Östersunds Tingsrätt  
Mark- och miljödomstolen  
Mål nr P 2202-19

### Yttrande i mark- och miljödomstolens mål nr P 2202 - 19 (detaljplan för Överhärde 63:1 mfl)

Gävle kommun **avstyrker bifall** till överklagandet av den av kommunfullmäktige i Gävle kommun den 17 juni 2019 (§ 17) antagna detaljplanen för Överhärde 63:1 med flera, Rörbergs flygplats.

Nedan anges grunderna härför sammanfattat under rubriker som omfattar det som angetts i de olika överklagandena.

#### Bakgrund

Aktuell detaljplan syftar till att inom fastigheten Överhärde 63:1 med flera möjliggöra tillgång till ett verksamhetsområde där närheten till elkraft från det närbelägna ställverket i Stackbo/Ångsberg kan utnyttjas. Området avses i huvudsak anpassas för energiintensiva verksamheter med fokus på it och kommunikation som har behov av stora markarealer med större byggrätter. Detaljplanen syftar även till att säkerställa att de höga naturvärdena inom fastigheten Överhärde 63:1 kan värnas och förstärkas samt samexistera med verksamhetsområdet.

Gävle kommun har rent generellt stor efterfrågan på och behov av verksamhetsmark för såväl befintliga som tillkommande etableringar. Det finns vidare ett ökat globalt intresse för områden som är särskilt lämpliga för storskaliga, energiintensiva verksamheter med inriktning på it och kommunikation. Kommunen har under 2019 antagit två detaljplaner för att möjliggöra en storskalig datacenteretablering för Microsoft som nu är under uppförande. Söder om Valbo i området runt Stackbo finns mycket goda förutsättningar för att möta ytterligare efterfrågan. Området har en väl fungerande infrastruktur vilket ger området goda förutsättningar att utvecklas till ett modernt flexibelt verksamhetsområde. En detaljplan för verksamhetsändamål har därför upprättats för fastigheten Överhärde 63:1 med flera.

Skälet till att begränsa potentiella verksamheter inom planområdet motiveras av att den typ av verksamhet som normalt kopplas till it och kommunikation och ett stort energibehov inte är så personalintensiva och ger begränsad påverkan på omgivningen när det gäller till exempel transporter. Däremot innebär planens genomförande att områdets karaktär förändras och den idag stora öppna ytan kan ianspråktagas med stora byggnader.

Planen syftar också till att skapa förutsättningar för de höga naturvärden som finns i området att kunna samexistera med ett verksamhetsområde. Planen är ett sätt att vidmakthålla de naturvärden som annars riskerar att gå förlorade på lång sikt. Tanken är att genomförandet i slutändan ska bidra till närmiljön och den biologiska mångfalden på ett positivt sätt och på så vis skapa mervärden runt anläggningen.

Gävle kommun äger fastigheten Överhärde 63:1 med flera, Rörbergs flygplats. Redan i november 2016 (21 november § 5) beslutade kommunfullmäktige i Gävle kommun att verksamheten på Rörbergs flygplats skulle upphöra. En avvecklingsplan upprättades och flygplatsen omklassades till icke godkänd VFR flygplats, certifikat för flygtrafikledningstjänst avslutades och gällande miljötillstånd återkallades.

Den utredning som föregick beslutet visade att flygplatsen endera måste utvecklas eller avvecklas. Bedömningen var att den samhällsnytta som är en kommunal angelägenhet (dvs en angelägenhet där ansvaret inte ligger på landstinget/regionen, staten eller det privata) inte motiverade den subventionering med skattemedel som en utveckling av flygplatsen skulle innebära. Den reguljära flygtrafiken på Rörberg har upphört och idag förekommer i huvudsak privat flygtrafik med mindre flygplan. Länsstyrelsen som har ansvaret för brandflyget har meddelat att de har alternativa, fungerade landningsplatser centralt i länet. Försvaret, som under detaljplaneärendets prövning, i yttrande anförde att det inte finns någon erinran mot tilltänkt markanvändning, har i förnyat yttrande åberopat Hemvärnets behov. Gävle kommun har därför erbjudit Försvaret att förvärva området. Försvaret har berett ärendet för att undersöka om intresse och ekonomiska resurser finns för att förvärva flygplatsen och därefter den 5 mars 2020 meddelat att det inte är aktuellt med ett förvärv.

## Översiktsplan

Gävle kommuns inställning är att aktuellt planområde inte strider mot den för området gällande översiktsplanen, Översiktsplan för Gävle kommun 2030 (antagen av kommunfullmäktige 2017). Den skrivning som återfinns i aktuell översiktsplan speglar en pågående markanvändning och hur kompletteringar i närområdet ska förhålla sig till en aktiv flygplats. Där redovisas också kommunfullmäktiges beslut från 2016 att avsluta flygverksamheten i kommunal regi på Rörbergs flygplats. Flygplatsen är i översiktsplan för Gävle Stad 2025 placerad utanför aktuell planavgränsning men omnämns som en förutsättning och ett allmänt intresse. Översiktsplanen för Gävle Stad antogs 2009.

En översiktsplan avser att visa på kommunens generella viljeriktning i strategiska frågor rörande mark- och vattenanvändning och är enligt lagstiftningen endast vägledande i kommande prövningar. Om ett område i översiktsplanen inte har en given strategisk användning redovisad så bedöms det finnas förutsättningar att pröva flera olika sorters markanvändningar utifrån platsens specifika förutsättningar. Aktuell översiktsplan för området motsäger inte att det aktuella området kan prövas för förändrad markanvändning. Länsstyrelsen Gävleborg anser i likhet med Gävle kommun att detaljplanen inte strider mot gällande översiktsplan.



## **MKB**

När en miljöbedömning görs av en detaljplan behöver vissa antaganden göras. Potentiella verksamheter som kan tillåtas etablera sig i området kan variera i sin karaktär och i sin omgivningspåverkan, men de miljöeffekter som redovisas i planbeskrivningen och miljökonsekvensbeskrivningen ska ge en bild av trolig omgivningspåverkan från den markanvändning som tillåts inom detaljplaneområdet. Den specifika verksamhet som kan bli aktuell inom ramen för detaljplanens bestämmelser kan i sin tur behöva prövas enligt miljöbalken och dess förordningar om den faller inom ramen för dessa regleringar. En sådan prövning syftar till att bedöma om ytterligare skyddsåtgärder behöver vidtas för att minska en negativ omgivningspåverkan. Dessutom gäller i kommande bygglovsprövning att detaljplanens syfte och bestämmelser följs men också att krav enligt till exempel Boverkets byggregler efterlevs. Denna fortsatta prövning i kombination med detaljplanen bedöms tillsammans kunna skapa ett modernt verksamhetsområde som uppförs i enlighet med detaljplanens syfte och möjliggör att en långsiktigt hållbar verksamhet med en liten negativ omgivningspåverkan kan uppföras på platsen.

### **Alternativ lokalisering i MKB**

Kommunen har i samband med upprättandet av detaljplan och i samråd med Länsstyrelsen Gävleborg definierat miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och avgränsning. Där gjordes ett medvetet val från kommunen att inte identifiera en alternativ lokalisering. Istället valdes att miljökonsekvensbeskrivningen skulle redovisas utifrån flera olika utbyggnadsscenarier.

Motivet till detta val grundar sig i att kommunen bedömde det inte vara görbart att hitta en alternativ lokalisering som motsvarar samma areal, består av kommunal mark och kan tillgodose den elkraft som efterfrågas i kombination med att pågående verksamhet är under förändring. Ett sådant alternativ skulle istället kunna uppfattas som konstruerat och på så sätt inte utgöra ett fullvärdigt alternativ som på ett korrekt sätt kan fungera som referens i miljökonsekvensbeskrivningen.

Det nollalternativ som används i miljökonsekvensbeskrivningen är en beskrivning utifrån dagens användning och den utveckling som skett på senare år, där andelen icke flygrelaterade verksamheter har ökat och intensiteten hos flyget minskat. Nollalternativet i en MKB visar en möjlig utveckling av framtida verksamheter kommer utvecklas på fastigheten om etableringen inte blir av, men visar nödvändigtvis inte den enda möjliga utvecklingen. Nollalternativet är tänkt agera som en möjlig och rimlig jämförelse. Elintensiva verksamheter, av den karaktär som avses i aktuell detaljplan, ansluts främst till det regionala och nationella stamnätet. Den formella bedömningen om det finns tillräcklig kapacitet hanteras därmed av de regionala och nationella elbolagen och inte av enskilda kommuner.

### **Effektsituationen**

Generellt har Sverige mycket goda förutsättningar för etablering av elintensiv industri. Bakgrunden är att det finns ett överskott på produktion av elenergi i det nordiska elsystemet. Under det senaste året har dock frågan om "elbrist" aktualiserats.

Bakgrunden är dels en ansträngd effektsituation i vissa områden och även en förväntad ökad risk för effektbrist i södra Sverige på grund av minskad kärnkraftsproduktion. Utmaningarna är reella och adresseras därför nationellt genom långsiktiga investeringar i elnätet för att öka elnätskapaciteten för dessa områden. För Gävle-regionen ser däremot effektsituationen bra ut, både på kort och på längre sikt. Närheten till en stark elproduktion i form av befintlig vattenkraft och kärnkraft samt pågående utbyggnad av vindkraft, i kombination med ett starkt och redundant stamnät för eldistribution, ger direkt tillgång till en fossilfri elförsörjning och en elnätsinfrastruktur med god kapacitet och leveranssäkerhet. Sakexperter från Vattenfall och Node Pole beskriver därför Gävleregionen som särskilt lämplig för den här typen av etableringar. De har även stämt av detta med Svenska Kraftnät, som bekräftar bilden. Gävle Kommun anser därmed att tillräckligt gjorts för att säkerställa att den här typen av etableringar kan göras i Gävle utan att äventyra leveranssäkerheten för befintliga industrier och samhället i övrigt.

Vad gäller påverkan från elnätet för närboende finns allmänna gränsvärden för bostäder avseende buller och strålning. Detaljplanen har tagit hänsyn till dessa gränsvärden och planen bedöms därför inte medföra negativ påverkan utifrån elnätet. Vid en eventuell utbyggnad av elnätet hanteras frågan kring påverkan för boende i elkonnessions processen, som drivs av kraftbolaget ansvarigt för den aktuella utbyggnaden.

### **Föroreningar i mark och vatten**

I detaljplanearbetet ska markens lämplighet prövas för det ändamål som planen medger. Risken för föroreningar i mark och vatten bedöms utifrån historisk markanvändning, befintligt underlag och kompletterande undersökningar. Omfattningen av kompletterande undersökningar baseras på information och resultat i de undersökningar och provtagningar som finns som underlag.

Förutom markanvändningen för flygverksamhet har räddningstjänsten haft en övningsplats på området. Enligt uppgifter från räddningstjänsten har de vid övningar huvudsakligen använt sådant brandskum som inte innehåller PFAS-ämnen.

I samband med ansökan om upphävande av miljötillståndet för flygplatsverksamhet genomförde kommunen provtagningar av PFOS-ämnen i angränsande Spikåsbäcken, samt av alifatiska och aromatiska kolväten i mark och grundvatten vid tankanläggningen på området. Utredningen visade att inga kända olyckor eller läckage inträffat och domstolen fann att det inte fanns några skäl att föreskriva villkor om fortsatta undersökningar (mer om PFAS mm nedan).

Under planarbetet framkom uppgifter att asfalten på området skulle kunna innehålla stenkolstjära innehållande PAH. Kommunen genomförde då en undersökning i fyra punkter på området för att få en indikation på om förhöjda halter förekom (mer om det nedan).

Baserat på beskrivningen av verksamheterna på flygplatsområdet samt utförda provtagningar bedömde kommunen att det sammantaget inte medförde ett hinder



att tillåta den markanvändning som planen föreskriver och att planen inte skulle medföra en risk för människor eller miljön.

### **PFAS**

De prover som legat till grund för ställningstagande i planarbetet är mätningar/analyser som utfördes 2017, i samband med ansökan om upphävande av flygplatsens miljö tillstånd. Prover som togs då visade på PFAS i halter under gränsvärden, och utfördes i Spikåsbäcken som är recipient för dagvattnet från övningsområde och tankanläggning. Efter denna provtagning finns inga uppgifter om någon verksamhet på platsen som riskerat förorsaka ytterligare föroreningar av PFAS. Räddningstjänstens övningsplats har enligt räddningstjänstens utsago inte hantierat släckningsmedel med PFAS på platsen efter att ämnet blev förbjudet, och troligen i mycket liten utsträckning före det.

I samband med avvecklingsplanen för flygplatsen begärde tillsynsmyndigheten en komplettering 2018-12-12, där en bedömning skulle göras av miljörisken för förorenings spridning från den sandbädd där dagvatten från området har renats. I utredningen från 2019 genomfördes bland annat mätningar av PFAS i sandbädden som överensstämmer med bilden av förhållandet från 2016 som kommunen baserade sin bedömning på.

De prover som tagits är utförda av kvalificerade konsulter med god kännedom i metodik för provtagning och Gävle kommun ser inget skäl att ifrågasätta de resultat som levererats.

Gävle kommun gör bedömningen att planens genomförande kommer medföra att potentiella källor av markföroreningar kan omhändertas och saneras på ett kontrollerat sätt och på så vis minskar risken för att området tillför närliggande mark och vattendrag ytterligare föroreningar. Den verksamhet som föreslås inom planområdet bedöms sammantaget innebära liten risk för spridning av markföroreningar. Det kan dock förtjäna att påpekas att kommunen inte säljer förorenad mark och därför kommer kompletterande utredning av markanalys och eventuell ansvarsutredning att genomföras inför en kommande försäljning.

### **Asfaltprovtagning**

Provtagning av asfalt skedde i fyra provpunkter inom området och genomfördes för att bedöma asfaltens innehåll av PAH. Provtagningen av asfalten utfördes av konsult åt Gävle kommun och indikerade inte att det finns några förhöjda halter som medför risk i befintlig landningsbana och tillhörande uppställningsplatser.

Gävle kommun bedömer att utredning är fullgod för aktuellt ändamål och motsvarar den noggrannhet som efterfrågats. Konsultbolaget som genomfört uppdraget är för kommunen välkänd och omfattas av kommunens ramavtal, och har därmed också bedömts kvalificerade för bland annat denna typ av uppdrag. Gävle kommun finner ingen anledning att ifrågasätta konsultens ställningstagande i utfört uppdrag.

Kommunens bedömning är att provtagningen inte gav någon indikation på behov av fortsatt provtagning för att säkerställa detaljplanens syfte. Gävle kommun anser i likhet med Länsstyrelsen Gävleborg att det i samband med markarbeten vid en exploatering kan bli aktuellt att göra ytterligare analyser för att säkerställa hur aktuella massor ska hanteras. Om massorna innehåller föroreningar är det en fortsatt fråga för ansvarig tillsynsmyndighet att besluta om lämplig hantering av dessa massor. Sammantaget bedömer kommunen att planens genomförande inte kommer påverka omgivningen negativt på grund av stenkolstjära. En fortsatt dialog kommer ske i samband med markförsäljning och exploatering med ansvarig tillsynsmyndighet.

### **Grundvatten**

Planområdets närhet till grundvattentäkten Gävle-Valbo åsen och hur kommunen bedömer att den påverkas har beskrivits i planen. Skyddsbestämmelser för att minska risken för att föroreningar ska spridas genom mark till grundvattnet har införts. Gävle kommun bedömer att risken för både för grundvattnet inom planområdet och den närliggande vattentäkten minskar när pågående flygverksamhet ersätts med ny markanvändning och införandet av skyddsbestämmelser i plankartan.

### **Strandskydd**

Det område som inom detaljplanens avgränsning omfattas av strandskydd från den intilliggande Spikåsbäcken redovisas i huvudsak som allmän plats, Natur, en markanvändning som Gävle kommun inte bedömer strider mot strandskyddets syfte. Detaljplanen avser inte ett upphävande av strandskyddet inom områden som omfattas markanvändningen, allmän plats Natur.

Det område inom detaljplanen där strandskydd avses upphävas är i anslutning till befintlig flygterminal och omfattar del av Flygfältsvägen och dess vägområde. Aktuellt område bedöms redan vara ianspråktaget för flygplatsens räkning och har bedömts sakna betydelse för strandskyddets syften även framöver. I detaljplanen begränsas möjligheten att bebygga område där strandskydd upphävs genom att kvartersmarken beläggs med prickmark, byggnad får inte uppföras. På så sätt kan ytan fungera som en öppen länk utan barriärer i form av byggnader eller anläggningar mellan naturområdena i detaljplanens södra och norra del och förstärka deras funktion som spridningskorridor för djur och växter.

### **Naturinventering**

Syftet med detaljplanen är att värna naturvärdena inom planområdet och skapa ett långsiktigt skydd inom det som på plankartan definieras som Natur (allmän plats) med kommunalt huvudmannaskap. Tanken är att naturvärdena ska kunna samexistera och utvecklas med en framtida exploatering. En del av naturvärdena på platsen är beroende av en aktiv skötsel för att fortsatt kunna existera, t.ex. Väddnätsfjärilens värdväxt. I samråd med Länsstyrelsen Gävleborg har en diskussion förts hur identifierade naturvärden kan säkras. Gävle kommun har nu för avsikt att genomföra ett samråd med Länsstyrelsen enligt 12 kapitlet 6§ miljöbalken. Detta i syfte att bland annat få en vägledning om hur de ytor som definieras i aktuellt planförslag



ska fungera som framtida habitat. I samrådet föreslår Gävle kommun att ett flertal arter ska inventeras innan exploateringen startar och att individer som riskerar att påverkas negativt ska flyttas till det område som skyddas som natur i detaljplanen. En särskild skötsel- och uppföljningsplan ska då upprättas. I samrådet med Länsstyrelsen hanteras också frågan om att inför framtida markförsäljning se om det finns begränsningar och restriktioner kopplat till höga naturvärden som påverkar genomförandet, så som att byggstart bör undvikas i samband med vissa arters häckningsperioder.

### **Trafik och trafikrelaterat buller**

Med hänsyn till planens syfte och avgränsningen i detaljplanens markanvändning så har det i planarbetet förutsatts att den verksamhet som tillåts inom planområdet är mer yrkrävande än personalintensiv. Dessutom görs antagandet att varutransporter till och från anläggningen under kontinuerlig drift inte kommer att vara omfattande. Utifrån detta resonemang har kommunen gjort en bedömning det i detaljplanearbetet inte var nödvändigt att upprätta en separat trafikanalys utan att detta kunde göras inom ramen för detaljplanen och dess miljökonsekvensbeskrivning. Gävle kommun gör bedömningen att detaljplanens omgivningspåverkan rörande trafik och buller från trafik är liten. Med tanke på att området tidigare fungerat som en kommersiell flygplats så kan detaljplanens genomförande antas bidra till en minskad omgivningspåverkan.

### **Jäv**

I 5 kap 47 § kommunallagen finns bestämmelser om jäv för ledamot i kommunfullmäktige. För att en ledamot i kommunfullmäktige ska anses jävigt krävs att ärendet berör ledamoten eller dennes anhörige personligen och inte som kollektiv. Att en ledamot som deltagit i kommunfullmäktiges beslut om aktuell detaljplan tillika är medlem och kassör i en flygklubb i närheten av Rörbergs flygplats kan inte anses innebära jäv i den bemärkelse som avses i lagrummet.

### **Sammanfattning**

Den aktuella detaljplanen och dess genomförande innebär att idag rådande markanvändning förändras och att ett verksamhetsområde för stora fastigheter i kombination med möjlighet till större byggnader kan komma till stånd. Den typ av verksamhet som kan dra nytta av platsens förutsättningar och möjligheten till större byggnader går ofta att härleda till verksamhetsutövare inom it och kommunikation. Men hänsyn till detta har markanvändningen och utformningen av detaljplanen anpassats och förutsättningarna att skapa ett mer traditionellt verksamhetsområde med till exempel flera mindre aktörer begränsats.

Trots att planens genomförande kan komma att innebära en viss påverkan på befintliga värden på ett negativt sätt, bedöms detaljplanen sammantaget vara ett positivt tillskott för kommunen, regionen och även nationellt och skapa förutsättningar för nya verksamhetsutövare som erbjuder tjänster och system som blir allt viktigare i vår vardag och skapar förutsättning för en framtid där t.ex. transportbehov minskar.

Planen syftar också till att skapa förutsättningar för de höga naturvärden som finns i området att kunna samexistera med ett verksamhetsområde. Planen är ett sätt att vidmakthålla de naturvärden som annars riskerar att gå förlorade på lång sikt. Tanken är att genomförandet i slutändan ska bidra till närmiljön och den biologiska mångfalden på ett positivt sätt och på så vis skapa mervärden runt anläggningen.

**För Gävle kommun**



**Åsa Wiklund-Lång**

kommunstyrelsens ordförande