

Yttrande

Dnr 20KS356-6
2020-09-25

Kommunstyrelsen

Helen Åleskog
Telefon 026-17 81 50
Helen.Aleskog@gavle.se

Yttrande - Begäran om yttrande avseende revisionens förstudie - avyttring av mark till Microsoft

Beskrivning av ärendet

De förtroendevalda revisorerna har genomfört en förstudie avseende kommunstyrelsens avyttring av mark till Microsoft med syfte att granska om försäljningen har genomförts enligt gällande lagar och kommunens interna regelverk. Revisionen har gett uppdrag till PwC att genomföra förstudien vilket resulterat i två rapporter. Utifrån resultatet har revisionen ställt 4 frågor till kommunstyrelsen vad gäller intentionsavtalet med Microsoft, instansfrågan vad gäller själva markförsäljningen till Microsoft, avvikelser från riktlinjer för markanvisning samt kommunstyrelsens arbete med riskanalys inför större etableringar.

Utöver en kommentar till de legala förutsättningarna ges i nedanstående yttrande också en aktuell bild av hur etableringen av Microsoft i Gävle har utvecklats.

Yttrande

Markanvisning

En etableringsprocess innehåller många moment och börjar oftast med en förfrågan kring mark eller lokaler (bilaga schematisk bild över mottagnings- och etableringsprocessen i Gävle kommun). Förfrågningar och kontakter med kommunen tas på olika sätt. En del förfrågningar går inte vidare till formell hantering medan andra går vidare till hantering i olika stadier. Inledningsvis är kontakterna många gånger informella och mer av upplysande/informerande karaktär för att därefter formaliseras. I fortsättningen beskrivs endast den process som innefattar markanvisning och därefter följande markförsäljning.

Med markanvisning avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

Den 1 januari 2015 trädde lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar i kraft. Enligt lagen ska kommuner anta riktlinjer som ska innehålla 1) kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, 2) handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt 3) principer för markprissättning.

Någon definition av begreppet markanvisningsavtal ges inte i lagstiftningen. Tidigare användes begreppet markanvisningsavtal ofta för att beteckna en överenskommelse där kommunen slutgiltigt också genom avtalet överlät mark. Enligt definitionen i den nya lagen avser begreppet markanvisning ett avtal som ger en rätt att under viss tid förhandla om markförvärv (närmast ett slags optionsavtal/intentionsavtal). Markanvisningsprocessen kan endera avslutas efter den bestämda tiden eller övergå i själva markförsäljningsprocessen som avslutas med ett marköverlåtelseavtal.

Riktlinjer för markanvisning i Gävle kommun

När förhandlingar med Microsoft inleddes gällde riktlinjer för markanvisning antagna av kommunfullmäktige den 25 april 2016 (justerat beslut 4 maj, laga kraft 26 maj).

Kommunfullmäktige antog reviderade riktlinjer genom beslut den 10 december 2018 (justerat beslut 14 december 2018, laga kraft 5 januari 2019).

Upplysningsvis kan anföras att riktlinjerna därefter varit föremål för revidering ytterligare två gånger.

I förarbeten till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar anges följande - ” att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med” (proposition 2013/14:126 s 230). I propositionen påpekas dock att det ligger i sakens natur att exploatörer kan förvänta sig att kommunen följer de riktlinjer som har beslutats.

När ärendet med Microsoft inleddes och intentionsavtal träffades gällde helt uppenbart riktlinjerna från 2016. Vilka riktlinjer gällde då när Gävle kommun träffade marköverlåtelseavtal med Microsoft.¹

I kommunalrätten anses beslut kunna verkställas tidigast efter justering av protokollet över det aktuella beslutet och om verkställigheten går att återställa för det fall beslutet skulle upphävas efter ett överklagande. Skulle en eventuell verkställighet inte kunna återställas (tex om en byggnad rivits direkt efter justerat beslut) ska verkställighet avvaktas tills dess beslutet har vunnit laga kraft. De riktlinjer som beslutades den 10 december 2018 justerades den 14

¹ Legalitetsfrågan vad gäller möjligheten att ändra förutsättningarna för ett redan påbörjat ärende med nya riktlinjer under pågående handläggning hanteras inte närmare



december 2018. Den 14 december 2018 är således det tidigaste datum när de reviderade riktlinjer kan anses börja att gälla.

Kommunstyrelsen fattade beslut om markförsäljning till Microsoft den 11 december 2018, vilket innebär att riktlinjerna från 2016 då fortfarande var gällande. Här kan det vara intressant att notera att kommunstyrelsens beslut om försäljning justerades omedelbart, dvs samma dag som beslutet fattades, för att verkställigheten av det beslutet skulle kunna påbörjas direkt.

Såväl de riktlinjer som gällde vid beslutstidpunkterna som de uppdaterade riktlinjer innehåller dock inga väsentliga skillnader vad gäller tillämpningen på de aktuella avtalen. En tolkning som innebär att eventuella avsteg från riktlinjerna skulle kräva beslut i kommunfullmäktige kan dock inte vara rimlig. Kommunstyrelsen ska tillämpa riktlinjerna – som just riktlinjer - vid varje enskild markanvisning. En förändring av innehållet i själva riktlinjerna kräver däremot ett nytt kommunfullmäktigebeslut.

Beslutshandlingen av intentionsavtal och marköverlåtelseavtal

Kontakterna med Microsoft hade inför tecknandet av intentionsavtalet pågått från och till under en längre tid. De första kontakterna skedde inom det samarbete med Stockholm Business Alliance som Gävle är en del av. Kontakterna med intressenten var i ett första skede informella och övergick sedermera i diskussioner om intentionsavtalets innehåll. Samtidigt hade såväl projektledare för etableringsprocessen, olika handläggare och beslutsfattare engagerats. Någon formell skriftlig ansökan om markanvisning gjordes inte av företaget utan själva överenskommelsen om intentionsavtal konstituerade samtidigt ansökan (jfr tidigare anförd proposition 2013/2014 s 229).

Beslut om intentionsavtalet fattades på delegation av kommunstyrelsens ordförande den 30 augusti 2018. Eftersom det var fråga om så kallad "brådskandedelegation"² genomfördes samråd med kommunal- och oppositionsråd utan erinran. Eftersom Microsoft även förde parallella förhandlingar med Sandvikens kommun och privata markägare (Stackbo) var det angeläget att komma till beslut. Delegationsbeslutet kom av förbiseende inte att anmälas genom biläggande av beslutshandlingen till kommunstyrelsens sammanträde den 18 september 2018, men anmäldes däremot korrekt vid det kommande sammanträdet den 9 oktober 2018.

Intentionsavtalet omfattar en ensamrätt för Microsoft att tillträda och närmare undersöka förutsättningarna för en exploatering av ett område i Ersbo omfattande drygt 66 hektar (del fastigheterna Skogmur 3:1 m fl). Avtalet är begränsat till 4 månader och i avtalet uttrycker Microsoft en vilja att därefter snarast köpa och exploatera området.

² Utdrag ur kommunstyrelsens delegationsordning p1.1, delegat kso med vice kso som ersättare; Ärenden, som är så brådskande, att styrelsens eller utskottens beslut inte kan avvaktas. **Notering:** Samråd med övriga kommunalråd och kommunalråd i opposition.

Efter beslut om intentionsavtalet gjordes en oberoende värdering av de aktuella markområdena. Värdebedömningen resulterade i att det redan detaljplanlagda området (24 hektar) värderades till 55 mnkr och det område där detaljplanering påbörjats genom en översiktlig utredning (42 hektar) värderades till 85 mnkr. Totalt värderades markområdena till 140 mnkr.

Redan i anslutning till att intentionsavtalet tecknades påbörjades förhandlingar om marköverlåtelse. När tiden för intentionsavtalet var på väg att löpa ut var även marköverlåtelseavtalen slutligt granskade, färdigförhandlade och redo för beslutsfattande.

Kommunstyrelsen fattade beslut om att godkänna försäljning av den mark i Ersbo som omfattades av tidigare intentionsavtal och som värderats till 140 mnkr. Någon särskild klausul om att byggnation skulle påbörjas inom viss tid har inte tagits in i markförsäljningsavtalet/köpekontraktet. Köpekontraktet innehåller dock ett flertal punkter som visar att köparen är angelägen om att såväl pågående detaljplanearbete slutförs, att fastighetsbildning genomförs och att byggnation kan påbörjas.

Det första bygglovet söktes i början på februari 2019 och beslutades i byggnads- och miljönämnden den 20 mars 2019. Byggnationen påbörjades strax därefter och är i dagsläget i full gång och ytterligare bygglov har beviljats.

Fråga har väckts om själva ärendet om markförsäljning skulle ha avgjorts genom beslut i kommunfullmäktige. Det kan självklart framföras argument för att ärendet skulle kunna anses vara av ”principiell beskaffenhet eller annars av större vikt”. Det finns också argument för att så inte är fallet.

Kommunstyrelsen har enligt reglemente från kommunfullmäktige ansvar för frågor om förvärv och överlåtelse av fast egendom. Överlåtelsen skedde i enlighet med reglementet och till det pris som marken värderats till. Vid beslutstillfället i kommunstyrelsen framkom ingen fundering eller tvekan om instansfrågan. Det kan också noteras att kommunstyrelsen fattade beslut om att försäljningsbeslutet skulle omedelbart justeras och därmed möjliggjordes en direkt verkställighet.

Riskanalys i samband med detaljplanearbetet, vid bedömning av kapacitet i ledningsnätet samt vid bedömning i samband med markanvisning och marköverlåtelse

En etableringsprocess innehåller – vilket anfördes inledningsvis – oftast många olika moment. Beroende på vilken typ av förfrågan som är aktuell så anpassas processen efter förutsättningarna för den aktuella verksamheten.

För etableringar av den typ Microsoft efterfrågade mark för krävs detaljplan. Det är i detaljplanearbetet som bestämmelser hur mark och vatten ska användas inom ett visst område regleras. Under framtagandet av en detaljplan måste kommunen genomföra riskanalyser, utredningar, undersökningar och ta

fram de underlag som behövs för att planen sedan ska kunna genomföras. Vanligtvis behöver processen att genomföra planen också regleras i olika typer av genomförandeavtal.

Marken som såldes till Microsoft var delad i två olika fastigheter. Den ena delen var redan detaljplanelagd och det hade därmed gjorts en bedömning att marken var lämplig för ändamålet elintensiv industri. Den andra delen var när ärendet påbörjades ännu inte detaljplanelagd men ingick i ett område som pekats ut som möjligt expansionsområde för verksamhetsmark.

Detaljplanarbetet för den delen påbörjades genom en översiktlig utredning redan i augusti 2018 och färdigställd detaljplan för datacenter antogs av samhällsbyggnadsnämnden i juni 2019.

De detaljplaner som antagits för att möjliggöra Microsofts etablering är i överensstämmelse med gällande översiktsplan. Detaljplanerna har inte ansetts kräva beslut i kommunfullmäktige utan har antagits av samhällsbyggnadsnämnden.

I de detaljplaner som upprättats för de aktuella markområdena har omfattande analyser och överväganden gjorts av såväl möjligheter som risker och skyddsåtgärder för att den verksamhet som avses etableras ska kunna genomföras (under rubriken beslutsunderlag finns länkar till de aktuella detaljplanerna).

Vad gäller den aktuella etableringens stora energibehov är det en fråga som kommunen inte har rådighet över. Gävle kommun är med i Stockholm Business Alliance och får den vägen återkommande förfrågningar om etableringar. Flera sådana har på senare tid avsett just möjligheten till elintensiva etableringar. Det finns därför en beredskap att hänvisa företag till Vattenfall och Node Pol och för lokalt energibehov till Gävle Energi. Microsoft förde diskussioner direkt med dessa och fick där svar att det fanns elkapacitet att teckna upp sig på som var tillräckligt för deras behov. När elbolagen ger besked att det finns effektkapacitet gör de en bedömning utifrån vilken effekt som redan är upptecknad idag och vad som finns kvar därefter. Därför kan kommunen vara trygg i att eleffekten i vår region räcker till för de behov som finns idag.

Kommunstyrelsen gör inom ramen för markförsäljningsprocessen de mer civilrättsligt inriktade riskanalyser som situationen kräver. Där ingår t ex att bedöma den tilltänkta köparens ekonomiska och etiska förutsättningar, värderingen av den egendom som ska försälas, upprättade avtals förenlighet med lag etcetera.

Utvecklingen av Microsofts etablering i Gävle

Gävlerregionen har länge varit attraktiv för datacenteretableringar utifrån sin goda tillgång till fossilfri el kapacitet tillsammans med sin närhet till storstadsregionen Stockholm-Mälardalen. Sverige har dessutom fördelar av att ha god fiberinfrastruktur, säkert elnät och tillgång till kompetens.



Microsoft genomför för tillfället mycket stora investeringar i och med att de bygger storskaliga datacenter i vår region. På de tre siter som etableringen omfattar, Ersbo (Gävle kn), Stackbo (Gävle kn) och Tuna (Sandvikens kn) finns detaljplaner för att bygga minst 5 byggnader per site, alltså totalt 15 byggnader. Byggnationerna pågår på respektive site för en första byggnad och på Ersbo har det även getts bygglov för byggnad nummer två. Den tre-siteslösningen som valts innebär att de tre byggnaderna på respektive site ska kunna spegla varandra. För att nå full effekt sker därför utbyggnaden med tre byggnader i taget vilket innebär att byggnationen av byggnad nummer två som nu är aktuell i Ersbo snart kommer vara aktuellt även i Stackbo och Tuna.

Enligt preliminära uppgifter kommer varje byggnad innebära cirka 60 direkta arbetstillfällen. Den fullt utbyggda anläggningen med 15 byggnader totalt på de tre siter bedöms stå färdigt inom 5 - 10 år. Det innebär nästan 1000 nya direkta arbetstillfällen i vår region. Utöver de direkta arbetstillfällena visar dessutom rapporter från Luleå, där Facebook etablerat ett stort datacenter, att det indirekta och inducerande effekterna av en liknande etablering kan mångdubbla siffrorna över nya arbetstillfällena.

För närvarande arbetar cirka 3 - 400 personer på respektive site med byggnationen. En del av dessa arbetstillfällen omfattar expertkunskap och kommer från utlandet men leverantörskedjorna är många och långa och omfattar även en stor mängd lokal arbetskraft. Samtidigt ser internationella bolag med expertkompetens inom datacenterbyggnation att vi är en intressant marknad för många år framöver, vilket har lett till etableringar av nya företag i vår region.

Vattenfall har genom avtal med Microsoft åtagit sig att förstärka det regionala nätet i regionen för att kunna erbjuda ytterligare redundans till Microsoft. Det innebär inte bara fördelar för den specifika kunden utan ger också ett mycket robust elnät som många företag i vår region har nytta av. Det innebär också en attraktionskraft för nya etableringar. Den redundans som Microsoft efterfrågar är en förutsättning för att de ska kunna uppnå sitt mål om ett helt fossilfritt datacenter. Genom den ökade redundansen kan de frångå den gängse lösningen med dieselgeneratorer som reservkraft och istället lita sig på ett robust elnät. Det här är den första anläggningen i världen där det här genomförs och är därför ett flaggskeppsprojekt för Microsoft. Dessutom är det datacenter som planeras i Gävle och Sandviken ett av deras största i världen.

Microsoft och flera av deras internationella underleverantörer arbetar med att stödja lokalsamhället på olika sätt. Bland annat har det givits stipendier och donationer till frivilligorganisationer och sportföreningar. Microsoft engagerar sig även i kompetensförsörjning och har tecknat ett samverkansavtal kring det med Gävle och Sandvikens kommuner. Ett första samverkansprojekt som genomförts är att anpassa Gävle kommuns dataprogram på Polhemsskolan samt vuxenutbildningens dataprogram på Sandbacka park, för att möta behoven av den nya branschen som datacenteretableringarna innebär. Microsoft

har donerat serverutrustning för ett datalabb på respektive skola för att möjliggöra en autentisk miljö för studenterna att öva sig i.

Sammanfattningsvis

Gävle kommun utvecklar ständigt såväl etablerings- som markförsäljningsprocessen vilket är nödvändigt i en kommun i tillväxt. Avvägningar av rättssäkerhet, transparens, risker och möjligheter måste hålla en hög kvalitet både i handläggning och beslutsfattande. Även om beslutsprocesserna i stora delar är formaliserade finns utrymme för anpassningar i det särskilda fallet när omständigheterna så kräver.

Genom avtalet med Microsoft har Gävle kommun säkrat en etablering av en gigant inom digital infrastruktur, ett av världens mest kända och högst värderade företag. Genomförandet av etableringen pågår med stöd av gällande detaljplaner och de riskanalyser som gjorts i och i samband med upprättandet av dessa. Microsoft har avtal med Vattenfall om såväl tillgång som förstärkning av den regionala elförsörjningen. Etableringen innebär att arbetstillfällen skapas under såväl byggtiden som när anläggningen är i drift. Förutsättningar finns också för följetableringar.

Beslutsunderlag

Två rapporter samt missiv från kommunrevisionen

Tjänsteskrivelse

Schematisk bild etableringsprocessen

Kommunstyrelsens samtliga handlingar i ärende 18KS346 finns publicerade i meetings under kommunstyrelsens sammanträde den 11 december 2018

<https://gis.gavle.se/pubs/smart/?karta=planarkiv&kn=2180&akt=2180K-26353>

<https://gis.gavle.se/pubs/smart/?karta=planarkiv&kn=2180&akt=2180K-P2019-17>

Helen Åleskog
Sektorchef