



Datum 2017-11-29
Diarienummer 1205/17

Till Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

m.remisser-energi@regeringskansliet.se

**Remissvar till Miljö- och energidepartementet – Rapport från
Energimyndigheten och Naturvårdsverket om kommunal tillstyrkan av
vindkraft**

Göteborgs Stad anser att kommunen ska ha fortsatt rådighet över markanvändningen och planeringen. Eftersom vindkraftverk inte kräver bygglov utan istället bara en kommunal tillstyrkan så skulle ett borttagande av denna bestämmelse innebära att kommunen inte längre har rådighet över mark eller planering. Göteborgs Stad håller inte med om att möjligheten att yttra sig i tillståndsprocessen tillgodoser kommunens behov av planering. Översiktsplaneringen är inte juridiskt bindande och har därför inte någon juridisk grund för att påverka möjligheterna att ge miljötillstånd för vindkraftverk. Med anledning av detta så avstyrker kommunstyrelsen regeländringen.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Ordföranden Ann-Sofie Hermansson (S) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som framgår av byggnadsnämndens yttrande i enlighet med bilaga A.

Ulf Kamne (MP) och Daniel Bernmar (V) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som stadsledningskontoret föreslagit i enlighet med bilaga B.

Helene Odenjung (L) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan.

Martin Wannholt yrkade bifall till det egna yrkandet från den 29 november 2017, enligt bilaga C.

Vid omröstning i huvudvotering röstade Mariya Voyvodova (S), Daniel Bernmar (V), Marina Johansson (S), Johan Nyhus (S) och ordföranden Ann-Sofie Hermansson (S) för bifall till Ann-Sofie Hermanssons yrkande.

Jonas Ransgård (M), Helene Odenjung (L), David Lega (KD), Kristina Tharing (M), Maria Rydén (M), Martin Wannholt och Lars Hansson (SD) röstade för bifall till Helene Odenjungs yrkande.

Ulf Kamne (MP) avstod från att rösta.

Med fem röster mot sju beslutade kommunstyrelsen att bifalla Helene Odenjungs yrkande.

Martin Wannholt antecknade som yttrande fastighetskontorets yttrande den 23 oktober 2017, enligt bilaga D.

Ulf Kamne (MP) antecknade följande till protokollet: Landets energiförsörjning är av största vikt, för hela samhället, såväl industri som privatpersoner. Samtidigt måste vår påverkan på klimatet minska, mer elproduktion behöver ställas om till klimatsmarta alternativ. Om föreningar eller företag vill bygga vindkraftverk så ska kraftverken genomgå ordinarie processer. Däremot är det inte rimligt att kommunen på vilka grunder som helst ska kunna säga nej till etablering. Beslut som med nuvarande regelverk heller inte går att överklaga. Det är inte logiskt att en kommun ska kunna lägga veto mot ett nytt vindkraftverk, men inte mot andra elproduktionsverk.

Göteborg den 29 november 2017
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Ann-Sofie Hermansson

Mathias Sköld

*Göteborg den 29 november 2017
Kommunstyrelsen 2017-11-29*

Remissvar - Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Förslag till beslut

Byggnadsnämnden föreslås besluta:

- att som sitt eget yttrande i ärendet översända stadsbyggnadskontorets synpunkter till kommunstyrelsen

- att omedelbart justera förevarande beslut

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Energimyndigheten och Naturvårdsverket att utvärdera planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft samt föreslå åtgärder som underlättar och gör tillståndsprocessen mer rättssäker. I sin rapport till regeringen föreslår myndigheterna att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft i 16 kap. 4 § miljöbalken, upphävs. Myndigheterna bedömer att miljöprövningen är fullgod även utan kommunal tillstyrkan. Utredningen biläggs.

Synpunkter i korthet

Övergripande är det inte orimligt med ett kommunalt veto då etableringen normalt inte kräver detaljplan eller bygglov. Om kommunens inflytande ska minska skulle det kunna anges i miljöbalken att ”kommunens ståndpunkt i etableringsfrågan får endast frångås om det finns särskilda skäl”. Frågan skulle kunna utvecklas i förarbetena för att vara till ledning vid rättstillämpningen.

Ärendet

Regeringen har uppdragit åt Energimyndigheten och Naturvårdsverket att utvärdera planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft samt föreslå åtgärder som underlättar och gör tillståndsprocessen mer rättssäker. I sin rapport till regeringen föreslår myndigheterna att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft i 16 kap. 4 § miljöbalken, upphävs. Myndigheterna bedömer att miljöprövningen är fullgod även utan kommunal tillstyrkan.

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, ”det kommunala vetot”, infördes år 2009. Regelverket har uppenbara brister och har visat sig vara både rättsosäkert och ineffektivt. Tillämpningen har försvårat och förlängt tillståndsprocessen. Kommunen kan när som helst i processen, utan motivering, säga nej till ett vindkraftsprojekt. Om kommunen inte gör någonting, eller är tveksam, innebär det ett nej till projektet utan att någon särskild förklaring behövs.

Det är fullt rimligt, och önskvärt, att en kommun ska ha en tung och viktig roll när ny vindkraft byggs. Om bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tas bort säkerställs detta både genom kommunens starka ställning som remissinstans i tillståndsprövningen och genom möjligheten att styra lokaliseringen via översiktsplanering. Bristen på förutsägbarhet och det faktum att vetot inte omgärdas av rättssäkerhetsprinciper som är självklara vid annan myndighetsutövning, innebär stora problem för vindkraftsutbyggnaden.

En vindkraftsprojektör måste ha en rimlig möjlighet att förutse om projekten kommer att godkännas eller inte. Användandet av det kommunala vetot är inte förenligt med de principer om saklighet och objektivitet som är centrala vid tillståndsprövningar och all annan myndighetsutövning.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Inom ramen för det pågående arbetet med en ny översiktsplan för Göteborg kommer utredningsområdet för vindkraft att föreslås tas bort från översiktsplanen. Detta eftersom miljödom på Göteborgs Energis vindkraftansökan vid Hakefjordsflaket fick avslag. Det enda området för en större grupplokalisering är därför det befintliga området vid Torsviken. Översiktsplanen ger därför begränsad vägledning för etablering av vindkraftverk. Vid nya etableringar i Göteborg återstår då stadens inflytande vid remittering av tillståndsprövningen för ny vindkraft. I övrigt är det endast möjligt med enstaka verk som får prövas i särskild ordning. Staden är bebyggd och vanligen kommer enstaka verk för nära åretruntboende ur buller-, skuggnings- och säkerhetsskäl.

Övergripande är det inte orimligt med ett kommunalt veto då etableringen normalt inte kräver detaljplan eller bygglov. Om kommunens inflytande ska minska skulle det kunna anges i miljöbalken att ”kommunens ståndpunkt i etableringsfrågan får endast frångås om det finns särskilda skäl”. Frågan skulle kunna utvecklas i förarbetena för att vara till ledning vid rättstillämpningen.

BILAGA B

*Göteborg den 29 november 2017
Stadsledningskontorets förslag
Kommunstyrelsen 2017-11-29*

Yttrande över remiss, Energimyndighetens och Naturvårdsverkets rapport om kommunal tillstyrkan av vindkraft, dnr M2017/01633/Ee

Göteborgs Stads synpunkter

Mot bakgrund av att regeln om kommunal tillstyrkan skapar en oförutsägbarhet och brist på transparens för sökanden och prövningsmyndigheten delar Göteborgs stad i huvudsak Naturvårdsverkets och Energimyndighetens beskrivning av problematiken kring regeln. Ett beslut om tillstyrkan eller avstyrkan kan fattas av kommunen när som helst under pågående prövningsprocess samtidigt som det finns en möjlighet för kommunen att ändra sitt ställningstagande under prövningens gång. Kommunen behöver inte motivera sitt beslut vilket är tveksamt ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv eftersom den skiljer sig från motiveringsplikten i Förvaltningslagens 20§ som föreskriver att en myndighet som fattar ett beslut ska ange sina skäl för beslutet. Det går inte heller att överklaga själva sakfrågan i kommunens beslut om tillstyrkan eller avstyrkan.

Enligt uppdragsredovisningen finns det ingen egentlig anledning till att särbehandla tillståndsprövningar för vindkraft i förhållande till annan miljöfarlig verksamhet som ska prövas enligt miljöbalkens 9 kap. 6 §. För de flesta övriga miljöfarliga verksamheter krävs inte tillstyrkan av kommunen för att tillstånd ska ges. Göteborgs stad gör ingen annan bedömning.

Regeländringen innebär att kommunen kan få mindre möjlighet att påverka användningen av mark- och vattenområden jämfört med nu gällande regelverk. Ändringen förväntas dock leda till en mer rättssäker och förutsägbar prövningsprocess.

Göteborgs stad bedömer att regeländringen kan bidra till att på nationell nivå skapa förutsättningar för elproduktion med lägre klimatpåverkan som därmed bidrar till uppfyllelse av både nationella och lokala mål på klimatområdet. Om kommunens inflytande över markanvändning ska minska, skulle det kunna anges i miljöbalken att ”kommunens ståndpunkt i etableringsfrågan får endast frångås om det finns tydliga motiveringar att gå emot kommunen”. Frågan skulle kunna utvecklas i förarbetena för att vara till ledning vid rättstillämpningen.

Ställt mot Sveriges mål om 100 procent förnybar elproduktion 2040 och stadens egna klimatmål och strategier är Göteborgs stads samlade bedömning att Naturvårdsverkets och Energimyndighetens förslag, att upphäva bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i miljöbalkens 16 kap. 4 §, är rimlig.

Staden anser dock att det behövs ett förtydligande i miljöbalken om att motivering måste finnas för att gå emot kommunen vid mark- och miljödomstolens prövning.

BILAGA C

Göteborg den 29 november 2017

Yrkande från Martin Wannholt

Kommunstyrelsen 2017-11-29

Remiss från Energimyndigheten och Naturvårdsverket – kommunal tillstyrkan av vindkraft

Utredningens förslag minskar kraftigt det kommunala självstyret. Förslaget skulle kunna minska många kommuners förmåga till att bygga bort bostadsbristen.

Förslag till beslut i kommunstyrelsen:

Att utredningens förslag avstyrks samt att fastighetskontorets synpunkter översänds som svar på remissen.

BILAGA D

Göteborg den 29 november 2017
Yttrande från Martin Wannholt
Kommunstyrelsen 2017-11-29

Yttrande till kommunstyrelsen över Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag till åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft

Förslag till beslut

Som fastighetsnämndens yttrande till kommunstyrelsen över förslag till åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft översänds detta tjänsteutlåtande.

Ärendet

Stadsledningskontoret har översänt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag till åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft. Yttrande ska lämnas senast den 31 oktober 2017.

Bakgrund

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft har utvecklats samt föreslå åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket rekommenderar att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken upphävs. Problemen som förknippas med bestämmelsen är huvudsakligen att det saknas reglerade kriterier för vad kommunen ska grunda sitt beslut på, att besluten inte kan överklagas i sak utan endast genom laglighetsprövning och att ett beslut om avstyrkan kan komma sent i tillståndsprocessen.

Myndigheterna bedömer att ett upphävande av bestämmelsen skulle förbättra förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft utan att kvaliteten på miljöprövningen påverkas negativt eller att det bidrar till negativa miljökonsekvenser. Det kommunala självstyret bedöms dock minska genom att kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändning minskar.

Överväganden

Fastighetskontoret ser positivt på utredningens utgångspunkter, dvs. att göra tillståndsprocessen mer rättssäker och att i tillståndsprocessen underlätta för vindkraftsetableringar.

Kommunen har två väsentliga verktyg som den förfogar över i den fysiska planeringen och stadsutvecklingen: planmonopolet och markägandet. Utifrån fastighetsnämndens markförsörjningsansvar och markägarroll ställer sig fastighetskontoret kritiskt till utredningens förslag om ett upphävande av 16 kap 4 § miljöbalken med den huvudsakliga motiveringen att beslutet kan komma att inskränka kommunens rådighet över sina markresurser i detta sammanhang. Fastighetskontoret delar inte heller utredarnas uppfattning om att ett upphävande av paragrafen inte skulle ha några praktiska konsekvenser för kommunala självstyret genom kommunens möjlighet att föra talan som part i tillståndsprocessen. Att föra talan som part är en lägre grad av självstyre än möjligheten att till- eller avstyrka, varför förslaget kan komma att innebära en inskränkning av kommunens rådighet över sina markresurser. Det är dessutom oklart vilken vikt kommunen som remissinstans skulle tillmätas vid ett upphävande av paragrafen. I den bemärkelsen anser kontoret inte att Energimyndigheten och Naturvårdsverket har tagit kommunernas perspektiv och det kommunala självstyret i tillräckligt beaktande.

Fastighetskontoret anser inte heller att upphävandet av 16 kap 4 § är den mest ändamålsenliga åtgärden utifrån den presenterade problembeskrivningen och beskrivningen av uppdraget. Fastighetskontoret gör snarare bedömningen att det främsta problemet med tillståndsgivningsprocessen, som det beskrivs i såväl tidigare utvärderingar som i den aktuella utredningen, är avsaknaden av beslutskriterier som är kopplade till kommunens till- eller avstyrkan av en vindkraftsetablering. Detta kan åstadkommas utan att inskränka på det kommunala självstyret. Alternativt bör Energimyndigheten och Naturvårdsverket, vid ett eventuellt upphävande av paragrafen, föreslå åtgärder som uppväger det minskade inflytandet för kommunen som förslaget medför för att säkerställa kommunens rådighet över sina markresurser.

Utifrån fastighetskontorets samlade bedömning riskerar förslaget att inskränka på kommunens rådighet över sina markresurser. Detta i synnerhet eftersom förslaget om ett upphävande av paragrafen om kommunal tillstyrkan inte innehåller kompletterande resonemang kring hur kommunens rådighet över sin mark säkerställs på annat sätt.

Ekonomiska konsekvenser, Barnperspektivet, Jämställdhetsperspektivet, Mångfaldsperspektivet, Omvärldsperspektivet

Kontoret ser inga särskilda bedömningsgrunder på utredningens konsekvenser utifrån dessa perspektiv.

Miljöperspektivet

Kontoret kan inte bedöma huruvida kvaliteten på miljöprövningen kommer påverkas om bestämmelsen om kommunal tillstyrkan upphävs.