

PM 2020-12-10

Vad innebär det att en översiktsplan (ÖP) inte är bindande?

Av Plan- och bygglagen (PBL) 3 kap 1 § framgår bl a att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen, och vidare (PBL 3 kap 2 §): Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska även ge vägledning för beslut om

1. hur mark- och vattenområden ska användas, och
2. hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Bestämmelsen avslutas med orden: "Planen är inte bindande".

Vad betyder det att planen inte är bindande?

Något om PBL

Det finns väsentliga grundläggande bestämmelser bl a PBL 3 kap. 6 §: "Översiktsplanen ska utformas så att innebörden av den tydligt framgår".

Och vidare PBL 3 kap. 6 b §: "kommunen (skall) redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken."

Uppenbart är att en ÖP – även om den inte är bindande i den meningen att den skapar civila rättigheter och/eller skyldigheter, är ett styrdokument som inte kan hanteras som om ÖP inte fanns. Då uppkommer frågan - vilken rättslig relevans har en ÖP i de fall en kommun antar en t ex en detaljplan eller fattar något annat beslut som strider mot gällande ÖP?

För att förstå den frågan är det nog lättast att börja med tillkomsten av en ÖP. En ÖP är ett styrdokument som grundas på en i lag kvalitetssäkrad demokratisk process. (Se PBL 3 kap 7 § ff) Det är många som fått möjlighet att säga sin mening om föreslagen markanvändning och det är upp till kommunen att ingående redogöra för sina överväganden. Eftersom Finspångs ÖP 2020 ligger nära i tiden finns all anledning att hänvisa till vad som sägs i inledningen av förslaget till ÖP 2020. ⁱ

För att göra en kort sammanfattning av bestämmelsen "Planen är inte bindande", kan man nog säga att en ÖP gäller intill dess att den ändras eller upphävs. I dess ställe kommer då en ny ÖP.

När det gäller vindkraft finns såvitt jag känner till två rättsavgöranden som kan vara av intresse.

Rättsavgöranden

MÖD 2015-04-15 – Lilla Edet P 1433-15. I det här fallet fanns ett område som utpekades som riksintresse för vindbruk. Emellertid föreskrev kommunens ÖP friluft- och strövområde. Länsstyrelsen hade inte invänt mot den användningen och resultatet hos MÖD blev att "Den i ÖP angivna markanvändningen ska tillämpas eftersom Ist inte ifrågasatt den i granskningsyttrandet."

MÖD 2005:66 2005-11-01 – Hunnebostrand M 2966-04. Under Miljööverdomstolens handläggning av ärendet antog Sotenäs kommun en ny översiktsplan i vilken det aktuella området redovisades som lämpligt för vindkraft. Vilket medförde att tillstånd lämnades.

Enligt min bedömning innebär detta att en ÖP gäller till dess att den har ändrats. En vindkraftsanläggning som inte ryms inom en rimlig tolkning av ÖP, kommer vid en laglighetsprövning, eller en efterkommande materiell prövning, inte att ges erforderligt tillstånd. Vad man då måste ha i åtanke är att storskalig vindkraftsanläggning per definition är en miljöfarlig verksamhet.

Ändring av ÖP

Följdfrågan är därför – vad krävs för en ändring av en ÖP?

Här kommer ett antal tvingande regler att aktualiseras bl a.

MB 6 kap. 3 §

En myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

MB 3 kap. 6 b §

Kommunen (skall) redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken. Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt det beslut som avses i 9 § andra stycket, ska kommunen i planen redovisa skälen för sin bedömning i den frågan.

Möjligheten för Finspångs kommun att undgå att redovisa miljökonsekvenserna av en ändrad ÖP, för det fall en ändrad ÖP medger den vindkraftsetablering som Holmen önskar, finns inte ens i teorin. Calluna – det konsultföretag som Finspångs kommun anlitat för att göra en MKB gällande ÖP 2020 skriver bl a:

För att förebygga negativa konsekvenser på landskapsbild och arkitektur är det av avgörande betydelse att kulturmiljöprogrammet och översiktsplanens riktlinjer beaktas i den fortsatta planeringen.

Hela Callunas rapport finns på Finspångs kommuns hemsida. Rapporten omfattar 65 sidor. Avslutningsvis beträffande vindkraft sägs i Callunas miljökonsekvensbeskrivning av ÖP 2020:

- Riksintresse vindkraft föreslås kvarstå tills ett eventuellt borttagande är prioriterat och beslutat av ansvarig myndighet. Inom området finns även ett naturreservat. Vilket intresse som väger tyngst får avgöras i kommande planering.

Vad som här avses är ett riksintresse norr om och utanför kommungränsen.

Slutsatser

Om en ÖP ändras gäller samma förfaranderegler som vid antagande av ny ÖP. MB 6 kap 3 § kommer då i tillämpning enl PBL 3 kap 27 §. En ÖP kan ändras för en viss del av

kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett visst allmänt intresse. Om inte annat följer av 28 §, ska 1–22 §§ tillämpas när planen ändras. När planen ändras ska sambanden med och konsekvenserna för den som helhet redovisas.

Även om en ÖP inte är bindande i den meningen att den skapar civila rättigheter utgör den – så länge den är i kraft – riktlinjer för markanvändning inom kommunen. Om kommunen beslutar om en markanvändning som står i strid mot innehållet i ÖP, torde det beslutet kunna upphävas genom laglighetsprövning. Varje annan ordning skulle strida mot syftet med institutet ÖP. En ny ÖP som tillåter vindkraft i aktuella lägen förutsätter en strategisk miljöbedömning enl MB 6 kap 3 § och ett förfarande som motsvarar vad som gäller vid antagande av en ÖP – dvs att ÖP får ett kvalitetssäkrat demokratiskt innehåll.

Hans Kindstrand

ⁱ Se Finspångs kommuns hemsida "Översiktsplan".