

Aktivitetskravet i plan- och bygglagen

Ds 2021:36



Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0297-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0298-3 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammanfattning..... | 5 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)..... | 9 |
| 3 | Ärendet | 11 |
| 4 | Rättsliga förutsättningar..... | 13 |
| 4.1 | MKB-direktivet..... | 13 |
| 4.2 | Århuskonventionen..... | 14 |
| 4.3 | Århuskonventionen är en del av rättsordningen i EU..... | 16 |
| 4.4 | Genomförandet av MKB-direktivet och Århuskonventionen i plan- och bygglagen | 17 |
| 5 | Aktivitetskravet i plan- och bygglagen bör ändras | 21 |
| 6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 25 |
| 7 | Konsekvenser..... | 27 |
| 7.1 | Övergripande om konsekvensutredningen | 27 |
| 7.2 | Konsekvenser för kommuner..... | 29 |
| 7.3 | Konsekvenser för regioner | 32 |
| 7.4 | Konsekvenser för staten..... | 32 |
| 7.5 | Konsekvenser för företag..... | 33 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7.6 | Konsekvenser för enskilda | 34 |
| 7.7 | Konsekvenser för miljön..... | 34 |
| 7.8 | Konsekvenser för bostadsbyggandet..... | 35 |
| 8 | Författningskommentar | 37 |
| Bilaga 1 | Europeiska unionens domstols dom i mål C-826/18..... | 39 |

1 Sammanfattning

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 framfört synpunkter på hur MKB-direktivet¹ genomförts i svensk rätt.

MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektets påverkan innan tillstånd ges.

I MKB-direktivet finns vissa krav som motsvarar krav i den s.k. Århuskonventionen. Bland annat följer av båda rättsakterna att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av vissa beslut, handlingar och underlåtenheter som har betydelse för miljön prövad av domstol eller något liknande organ.

Aktivitetskravet i plan- och bygglagen

I miljöbalken finns bestämmelser som särskilt reglerar tillgången till rättslig prövning för ideella föreningar och andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen.

Sådana ideella föreningar och andra juridiska personer som avses i miljöbalken får enligt plan- och bygglagen överklaga

- ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för vissa infrastrukturprojekt

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU.

och byggprojekt för turism och fritid som dels omfattas av kraven i MKB-direktivet, dels genomförs i svensk rätt genom bestämmelser i plan- och bygglagen (s.k. MKB-projekt), och

- ett beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för ett MKB-projekt som ska föregås av en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I plan- och bygglagen finns dock ett s.k. aktivitetskrav som begränsar möjligheten att överklaga kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Sådana beslut får nämligen överklagas endast av den som före utgången av den s.k. granskningstiden – som är en del av den process som föregår kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan – skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Aktivitetskravet gäller dock inte om beslutet har gått emot en sakägare genom att förslaget ändrats efter granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Syftet med aktivitetskravet är att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt i processen. Enligt förarbetena är det endast därigenom som kommunens beslutsunderlag kan få den bredd som är önskvärd.

Aktivitetskravet bör ändras

I den formella underrättelsen angav kommissionen att aktivitetskravet i plan- och bygglagen inte är förenligt med MKB-direktivet. Sverige anförde i sitt svar på underrättelsen att det inte kan anses följa av EU-rätten att ett aktivitetskrav, på det sätt det har formulerats i plan- och bygglagen, inte skulle vara förenligt med ett korrekt genomförande av direktivet.

Efter Sveriges svar på den formella underrättelsen har rättsläget klargjorts ytterligare genom en dom från EU-domstolen. Domstolen slår i domen fast att Århuskonventionen ska tolkas så att den, vid prövning av beslut om bl.a. MKB-projekt, utgör hinder mot att endast ge klagorätt till icke-statliga miljöorganisationer om dessa organisationer har deltagit i ett förfarande för att förbereda det överklagade beslutet.

Domen innebär alltså att det inte är förenligt med Århuskonventionen att ställa krav på att någon ur den berörda allmänheten – som omfattar såväl vissa miljöorganisationer som berörda enskilda fysiska och juridiska personer – måste ha deltagit i en viss process för att få överklaga ett beslut som innebär att viss miljöstörande verksamhet tillåts. Det gäller enligt domstolen även om villkoret inte är tillämpligt när den som klagat inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande.

Domen innebär också att de oklarheter kring rättsläget som fanns när Sverige yttrade sig över den formella underrättelsen har undanröjts. Det medför att plan- och bygglagen bör ändras för att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls.

Mot denna bakgrund föreslås i promemorian att det inte längre ska ställas krav på att den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som avser ett MKB-projekt senast före utgången av granskningstiden skriftligen ska ha framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning.

Ikraftträdandebestämmelser

Förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Konsekvenser

Förslaget påverkar framför allt kommunerna. Att aktivitetskravet inte ska gälla för sådana detaljplaner som avser ett MKB-projekt medför en risk för att den som motsätter sig planförslaget, och som har rätt att överklaga beslutet att anta planen, avstår från att lämna sådana synpunkter och uppgifter som kan ha betydelse för kommunens beslut. Om sådana förutsättningar inte framkommer under detaljplaneprocessen, ökar risken för att kommunens beslut kan upphävas i domstol på grund av att kommunen har gjort en felaktig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande i planärendet. Risken för att detta skulle inträffa bedöms dock som mycket liten. Förslaget i promemorian bedöms sammanfattningsvis endast leda till begränsade konsekvenser för de aktörer som berörs av plan- och byggprocessen.

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Gällande rätt

Föreslagen lydelse

13 kap.

11 §

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte *om*

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, *eller*

2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. *om* beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. *om* överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, *eller*

3. *ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

3 Ärendet

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 (M2019/01829) framfört synpunkter på hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU (MKB-direktivet) genomförts i svensk rätt. Med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet.

Regeringen lämnade i propositionen Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen (prop. 2020/21:174) förslag på ändringar i den lagen för att förtydliga genomförandet av direktivet. Riksdagen har antagit regeringens förslag till lagändringar (bet. 2020/21:CU24, rskr. 2020/21:408). Ändringarna trädde i kraft den 2 augusti 2021.

Förutom förslagen som lämnades i ovan nämnda proposition har översynen i fråga om plan- och bygglagen resulterat i det förslag som redovisas i denna promemoria.

4 Rättsliga förutsättningar

4.1 MKB-direktivet

MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektets påverkan innan tillstånd ges.

I bilaga I till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriska. I bilaga II till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga II till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet tillämpas. Denna del kallas i svensk rätt för undersökning (engelskans screening).

De typer av projekt som omfattas av direktivet är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.) – dels sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, t.ex. vägar, järnvägar och projekt som kräver bygglov.

I fråga om de projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i den sista bilagan till direktivet, bilaga IV. Vilka krav som i det enskilda fallet kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall (avgränsning, engelskans scoping). Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd. Direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller

när ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på miljön i en annan medlemsstat.

För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna i vare sig bilaga I eller II ställer MKB-direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

4.2 Århuskonventionen

Vissa krav i MKB-direktivet har ett nära samband med Århuskonventionen (Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor [SÖ 2005:28]). Konventionen trädde i kraft i oktober 2001. Sverige är part till konventionen sedan 2005.

Konventionens innehåll och syfte

Konventionen vilar på princip 10 i Riodeklarationen om miljö och utveckling, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Den principen anger att miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att kunna hävda denna rättighet och fullgöra denna skyldighet anger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Enligt konventionen har ickestatliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt.

Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare:

- allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
- allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön,
- allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av sådana beslut, handlingar och underlåtenheter som omfattas av artikel 6 prövade av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Den berörda allmänheten utgörs av såväl fysiska och juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper (artikel 2.4). Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna rätt till prövning och presumeras ha ett tillräckligt intresse av beslut på miljöområdet samt rättigheter som kan kränkas (artikel 9.2 läst tillsammans med artikel 2.5).

De beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen är i första hand beslut om tillstånd till sådana verksamheter som uttryckligen anges i bilaga I till konventionen, såsom större miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt (punkterna 1–19). Vidare omfattas beslut om tillstånd till alla andra verksamheter där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen (punkten 20). Artikel 6 ska även, i enlighet med nationell rätt, tillämpas på beslut om tillstånd till verksamheter som inte anges i bilaga I men som kan ha en betydande miljöpåverkan (artikel 6.1b).

Förutom den uttryckliga rätten i artikel 9.2 att överklaga beslut, handlingar och underlåtenheter som omfattas av artikel 6 ska, enligt artikel 9.3, varje part till konventionen se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4.3 Århuskonventionen är en del av rättsordningen i EU

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är den en del av unionens rättsordning, se EU-domstolens dom *Lesoochranárske zoskupenie* (den slovakiska brunbjörnen, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30). För att genomföra Århuskonventionen inom unionsrätten har flera rättsakter antagits, exempelvis direktivet om allmänhetens deltagande (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön), det s.k. miljöinformationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation), och MKB-direktivet.

EU-domstolen har i sin praxis bekräftat att nationella bestämmelser som fastställer krav som ska vara uppfyllda för att en icke-statlig miljöorganisation ska anses ha en rätt att överklaga måste säkerställa dels en omfattande rätt till rättslig prövning, dels att MKB-direktivets bestämmelser om rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan (se bl.a. EU-domstolens dom *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun*, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 45).

Tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen på nationell nivå har prövats av EU-domstolen i bl.a. redan nämnda mål C-240/09. Domstolen har funnit att artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrättslig mening, men att artikeln innebär att det ankommer på nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten så att en miljöorganisation ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning (se punkt 52).

Tolkningen av de villkor som ska vara uppfyllda för att få tillstånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning ska göras så att den står i överensstämmelse med såväl kraven i artikel 9.3 – dvs. att allmänheten ska ges den tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som följer av konventionen – som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. Som en följd av detta har miljöorganisationer ansetts vara berörda enligt

13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, av olika beslut på ett sådant sätt att de har möjlighet att klaga på dessa (se bl.a. NJA 2020 s. 641 och NJA 2020 s. 190).

4.4 Genomförandet av MKB-direktivet och Århuskonventionen i plan- och bygglagen

Huvuddragen i genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen

Bestämmelserna i plan- och bygglagen säkerställer att några av de projekt som anges i bilaga II till MKB-direktivet blir föremål för tillståndsprövning i svensk rätt. Det gäller bl.a. vissa infrastrukturprojekt, nämligen

- anläggning av industriområden (punkt 10a), och
- projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser (punkt 10b).

Det gäller vidare de projekt för turism och fritid som anges i bilaga II, nämligen

- skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar (punkt 12a),
- hamnar för fritidsbåtar (punkt 12b),
- fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och härmed förbundna anläggningar (punkt 12c),
- permanenta campingplatser (punkt 12d), och
- temaparker (punkt 12e).

De projekt i bilaga II som har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i plan- och bygglagen kommer i det följande att benämnas MKB-projekt.

Bygglovsprövningen fungerar som en behovsbedömning där det bedöms om åtgärden förutsätter detaljplaneläggning

Kraven på att de MKB-projekt som regleras i plan- och bygglagen ska bli föremål för en tillståndsprövning genomförs i den lagen genom kraven på bygglov (se prop. 2020/21:174 s. 27). Av lagen framgår att det krävs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och annan ändring än tillbyggnad av byggnader (9 kap. 2 §).

Vidare krävs det enligt plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, även bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra vissa andra anläggningar än byggnader, t.ex. campingplatser, skidliftar, nöjesparker och djurparker (6 kap. 1 §).

Som redan nämnts får medlemsstaterna bestämma om ett projekt som listas i bilaga II till direktivet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed ska bli föremål för en miljöbedömning genom en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten (artikel 4.2). För MKB-projekten i plan- och bygglagen gäller att en granskning från fall till fall ska göras.

Granskningen av vilka projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan sker i bygglovsprövningen. Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan framgår av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen. Bland annat krävs det att åtgärden inte förutsätter detaljplaneläggning enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen. Av den paragrafen framgår att ett MKB-projekt alltid förutsätter planläggning, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Den bedömning som ska göras för att från fall till fall bestämma om ett visst MKB-projekt behöver genomgå en miljöbedömning benämns i MKB-direktivet behovsbedömning (se artikel 4.4). Bygglovsprövningen fungerar alltså som en behovsbedömning för att avgöra om ett MKB-projekt behöver bli föremål för den miljökonsekvensbedömning som sker inom ramen för detaljplaneläggningen. Om åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behöver någon miljökonsekvensbedömning inte göras och det är då tillräckligt med den prövning som ska göras inom ramen för bygglovet.

Miljökonsekvensbedömningen sker genom detaljplaneläggning

Utgångspunkten i MKB-direktivet är att bedömningen av miljöpåverkan ska integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna. Om detta inte är möjligt, kan bedömningen integreras i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i direktivet ska uppfyllas (artikel 2.2).

Flertalet av de projekt som anges i bilaga I och II i MKB-direktivet genomförs i svensk rätt genom krav på tillstånd om miljöfarlig verksamhet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Mot bakgrund av det s.k. kommunala planmonopolet genomförs dock vissa av de projekt som omfattas av bilaga II till direktivet genom bestämmelser i plan- och bygglagen.

Den miljökonsekvensbedömning som MKB-direktivet föreskriver sker enligt plan- och bygglagen inom ramen för detaljplaneläggningen. Om det krävs en miljökonsekvensbedömning, ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Vilka uppgifter som då ska redovisas framgår av bilaga IV till MKB-direktivet. I PBL-systemet motsvaras detta av kravet på att detaljplanens redovisning av miljökonsekvenser ska uppfylla vissa krav i miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för ett MKB-projekt (se 4 kap. 34 § andra stycket PBL).

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning i PBL-systemet

Enligt förvaltningslagen får ett beslut som huvudregel överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (se 42 §). Detta gäller även kommunala beslut om bl.a. bygglov, förhandsbesked och att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (se 13 kap. 8 § PBL).

Om en annan lag innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, ska i stället den bestämmelsen tillämpas (se 4 § FL). I miljöbalken finns bestämmelser som särskilt reglerar tillgången till rättslig prövning för ideella föreningar och andra juridiska personer (se 16 kap. 13 §). För att omfattas av bestämmelserna ska dessa föreningar och juridiska personer ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, de får inte vara

vinstdrivande, de ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och de ska ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt kunna visa att verksamheten har allmänhetens stöd.

Sådana ideella föreningar och andra juridiska personer som avses i miljöbalken får enligt 13 kap. 12 § plan- och bygglagen överklaga

- ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för ett MKB-projekt, och
- ett beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för MKB-projekt och som ska föregås av en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Rätten att överklaga omfattar dock inte beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Bestämmelserna i paragrafen utgör en precisering av miljöorganisationers klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen. Däremot inskränker paragrafen inte den klagorätt som sådana organisationer har enligt förvaltningslagen (se prop. 2020/21:174 s. 145).

I plan- och bygglagen finns dock ett s.k. aktivitetskrav som begränsar möjligheten att överklaga kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Sådana beslut får nämligen överklagas endast av den som före utgången av den s.k. granskningstiden – som är en del av den process som föregår kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser – skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda (se 13 kap. 11 § första stycket). Aktivitetskravet, som alltså utgör en inskränkning i rätten att överklaga, gäller dock inte om beslutet har gått emot en sakägare genom att förslaget ändrats efter granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning (se 13 kap. 11 § andra stycket).

Syftet med aktivitetskravet är att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt och riktas till de kommunala organen i första hand. Enligt förarbetena är det endast därigenom som beslutsunderlaget i första instans kan få den bredd som är önskvärd (se prop. 1985/86:1 s. 822).

5 Aktivitetskravet i plan- och bygglagen bör ändras

Förslag: Det s.k. aktivitetskravet i plan- och bygglagen ska inte omfatta en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om planen avser ett MKB-projekt. Det innebär att det inte längre ska krävas att den som vill överklaga ett sådant beslut senast före utgången av granskningstiden skriftligen ska ha framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda för att få överklaga beslutet.

Skälen för förslaget

I artikel 11 i MKB-direktivet finns krav som motsvarar kraven i artikel 9.2 i Århuskonventionen. Enligt dessa krav är medlemsstaterna skyldiga att se till att de medlemmar av den berörda allmänheten som antingen har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränks, har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. I likhet med vad som gäller enligt Århuskonventionen ska icke-statliga miljöorganisationer som uppfyller vissa krav i den nationella lagstiftningen enligt direktivet anses vara en del av den berörda allmänheten.

I den formella underrättelse som Europeiska kommissionen lämnade till Sverige i oktober 2019 (M2019/01829) angav kommissionen att den anser att det inte är förenligt med artikel 11 i direktivet att en person får överklaga ett beslut om en detaljplan endast om denne senast under granskningstiden hos kommunen skriftligen

har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Kommissionen hänvisade i underrättelsen till hur direktivet har tolkats av EU-domstolen i domen Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun (C-263/08, EU:C:2009:631).

Sverige anförde i sitt svar på den formella underrättelsen i februari 2020 att det inte kan anses följa av EU-domstolens avgörande att ett aktivitetskrav, på det sätt det har formulerats i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen, inte skulle vara förenligt med ett korrekt genomförande av artikel 11 i direktivet. Detta eftersom de bestämmelser som tolkades i domen inte innehöll något sådant krav (målet avsåg bl.a. 16 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken).

Efter Sveriges svar på den formella underrättelsen har rättsläget klargjorts ytterligare genom en dom från EU-domstolen (EU-domstolens dom LB, Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht, Stichting Leefbaar Buitengebied mot College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, mål C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7). Innehållet i domen återges i *bilaga 1*. I målet hade en domstol i Nederländerna begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Målet avsåg hur artikel 9.2 i Århuskonventionen ska tolkas, dvs. hur bestämmelserna om miljöorganisationers rätt till rättslig prövning av vissa beslut som kan påverka miljön ska förstås. Förhandsavgörandet begärdes inom ramen för ett mål mellan å ena sidan tre miljöorganisationer och en fysisk person och å andra sidan kommunstyrelsen i Echt-Susterens kommun i Nederländerna. Målet avsåg ett överklagat beslut från kommunen där ett företag getts tillstånd att uppföra ett grisstall. Enligt nederländsk lag fick endast de som framfört synpunkter under ett förberedande förfarande överklaga kommunens beslut, såtillvida de personerna inte rimligen kunde klandras för att inte ha deltagit i förfarandet. Inom ramen för det förberedande förfarandet hade kommunen slagit fast att en miljökonsekvensbeskrivning inte behövde upprättas. Varken de tre miljöorganisationerna eller den fysiska person som också överklagade tillståndsbeslutet hade deltagit i det förberedande förfarandet.

De tre miljöorganisationerna, som hade överklagat beslutet till den nederländska domstolen, ansågs av den domstolen vara berörda parter i den mening som avsågs i den nationella rätten. Domstolen bedömde dock att överklagandena från dessa sammanslutningar borde avvisas på den grunden att de inte hade deltagit under det förberedande förfarandet, i linje med de krav som fanns i den

nationella rätten. Den nederländska domstolen ställde sig emellertid frågande till om detta villkor var förenligt med unionsrätten, och då särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen. Mot den bakgrunden begärde domstolen ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

I sin dom slår EU-domstolen fast att artikel 9.2 i Århuskonventionen ska tolkas så, att den utgör hinder för att de överklaganden till domstol som den artikeln avser, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten” på det sätt som avses i artikel 2.5 i konventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i ett förfarande för att förbereda det överklagade beslutet (se bl.a. punkterna 55, 59 och 69).

När det gäller frågan om ett aktivitetskrav för sådana beslut som faller in under artikel 9.3 i Århuskonventionen strider mot den samma uttalar EU-domstolen att denna bestämmelse i princip inte utgör hinder för att upptagandet till prövning av ett överklagande som avses i bestämmelsen villkoras av att klaganden har framfört sina invändningar i rätt tid under det administrativa förfarandet (se bl.a. punkterna 63, 64 och 69).

Domen innebär således att det inte är förenligt med Århuskonventionen att ställa krav på att någon ur den berörda allmänheten – som omfattar såväl vissa miljöorganisationer som berörda enskilda fysiska och juridiska personer – måste ha deltagit i en viss process för att denne ska få överklaga ett beslut som innebär att en sådan miljöstörande verksamhet som anges i bilaga I till konventionen tillåts. Det gäller enligt domstolen även om villkoret inte är tillämpligt när den som klagat inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande.

Domen innebär att oklarheterna kring rättsläget – som fanns när Sverige yttrade sig över den formella underrättelsen i februari 2020 – numera har undanröjts.

Aktivitetskravet bör inte längre gälla för beslut om detaljplaner som avser ett MKB-projekt

Eftersom artikel 9.2 i Århuskonventionen i allt väsentligt överensstämmer med artikel 11 i MKB-direktivet får EU-domstolens dom betydelse för Sveriges skyldigheter enligt unionsrätten. Den bestämmelse i den nederländska allmänna förvaltningslagen (Algemene wet bestuursrecht) som prövades i målet motsvarar i sak aktivitetskravet

i plan- och bygglagen. Reglerna i den nederländska lagen och den svenska plan- och bygglagen liknar även varandra på så sätt att aktivitetskravet inte är absolut. Trots att klaganden inte har yttrat sig under processens gång finns det alltså i vissa fall möjlighet att överklaga myndighetens beslut om tillstånd, exempelvis i de fall beslutet inte har kommit till på ett korrekt sätt.

EU-domstolens dom innebär att plan- och bygglagen bör ändras för att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls. Det bör därför inte längre ställas krav på att den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som avser ett MKB-projekt senast före utgången av granskningstiden skriftligen ska ha framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning.

I egenskap av part till Århuskonventionen har Sverige även en skyldighet att säkerställa att det nationella regelverket är förenligt med reglerna i konventionen. Sverige bör alltså ändra aktivitetskravet i plan- och bygglagen även mot bakgrund av de åtaganden som följer av konventionen.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Bestämmelserna i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen behöver ändras för att de fullt ut ska vara förenliga med Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten. Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms vara den 1 juli 2022.

Den lagändring som föreslås i denna promemoria medför inget behov av övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

7.1 Övergripande om konsekvensutredningen

I det följande lämnas en övergripande beskrivning av konsekvensutredningen och förslaget i denna promemoria, i linje med vad som ska framgå av en konsekvensutredning enligt 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Förslaget i denna promemoria motiveras av att Europeiska kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur Sverige genomfört MKB-direktivet och att EU-domstolen har meddelat en dom om hur MKB-direktivet och Århuskonventionen ska tolkas när det gäller det s.k. aktivitetskravet som en förutsättning för rätten att överklaga. Förslaget syftar till att säkerställa att de delar av direktivet som genomförs i plan- och bygglagen är tydliga och förenliga med direktivet.

En beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om regleringen inte kommer till stånd

Genom att regleringen i allt väsentligt styrs av bindande krav i MKB-direktivet är utrymmet för alternativa lösningar till det förslag som lämnas i promemorian begränsat.

Förslaget att begränsa aktivitetskravet hänger samman med EU-domstolens tolkning av om ett sådant krav är förenligt med Århuskonventionen. Europeiska kommissionen har sedan tidigare gjort gällande att ett sådant krav inte är förenligt med MKB-direktivet.

Om förslaget i denna promemoria inte genomförs och kommissionen vidhåller sin uppfattning att genomförandet i plan- och bygglagen inte är fullgott, kan kommissionen gå vidare med ett s.k. motiverat yttrande, dvs. en formell uppmaning att följa EU-rätten. I ett sådant yttrande redogör kommissionen för på vilket sätt den anser att medlemsstaten har brutit mot EU-rätten och begär information om vilka åtgärder som har vidtagits. Medlemsstaten har då i allmänhet två månader på sig att svara. Om kommissionen anser att medlemsstaten fortfarande inte uppfyller sina skyldigheter, kan den överlämna ärendet till EU-domstolen. Om en medlemsstat inte har anmält åtgärder för att genomföra ett direktiv, kan kommissionen föreslå att domstolen dömer ut böter. Böternas storlek beror på flera faktorer, men kan uppgå till betydande belopp.

Mot denna bakgrund är det angeläget att den föreslagna lagändringen genomförs så snart som möjligt.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Förslaget i promemorian berör framför allt kommunerna. I viss mån berörs även länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna och Boverket. Även miljöorganisationer berörs i viss mån.

Uppgifter om kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför och en jämförelse med alternativen

Det saknas underlag för att med tillräcklig noggrannhet bedöma hur det nuvarande aktivitetskravet påverkar kostnaderna för staten och kommunerna, exempelvis på grund av uteblivna överklaganden. Det är inte heller möjligt att närmare kvantifiera vilka ytterligare kostnader det skulle medföra för bl.a. kommunerna att helt avskaffa aktivitetskravet eller att införa den reglering som föreslås i avsnitt 5. Därför har inte heller några jämförande beräkningar tagits fram. Några särskilda resurser för att utföra uppgifterna, som redan i dag ingår i det kommunerna ansvarar för, bör inte tillföras från staten. De konsekvenser i övrigt som regleringen medför beskrivs i avsnitt 7.2–7.8.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Den reglering som föreslås i denna promemoria bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Regleringen bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av medlemskapet.

Behov av särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Mot bakgrund av att detta lagstiftningsärende initierats på grund av att kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige bör de föreslagna ändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

Eftersom förslaget delvis berör kommunernas verksamhet är det lämpligt att Boverket ger vägledning om innebörden av den föreslagna bestämmelsen. Boverket har redan i dag i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av plan- och bygglagen (se 8 kap. 19 § första stycket PBF). Det finns inte behov av informationsinsatser utöver den skyldighet som Boverket redan har.

Övrigt

Förslaget saknar betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt för den offentliga servicen. Inte heller bedöms förslaget påverka förutsättningarna för en digital plan- och byggprocess eller för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

7.2 Konsekvenser för kommuner

I avsnitt 5 föreslås att det inte längre ska krävas att den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vanligtvis ska ha framfört skriftliga synpunkter som inte har blivit tillgodosedda senast före utgången av granskningstiden för att beslutet ska få överklagas, om detaljplanen avser ett s.k. MKB-projekt.

Under en planläggning behöver vanligtvis olika motstridiga intressen vägas mot varandra. För att en sådan avvägning ska kunna göras på ett ändamålsenligt sätt behöver kommunen få klarhet i de olika anspråk, intressen och förutsättningar som gör sig gällande i den aktuella planläggningen. Det är en av anledningarna till att kommunen under detaljplaneprocessen ska samråda med olika intressenter innan den antar planen. Samrådet under detaljplaneprocessen ska nämligen syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan (se 5 kap. 12 § PBL).

Aktivitetskravet innebär att den som motsätter sig en detaljplan måste yttra sig senast före granskningstidens utgång för att ett överklagande av kommunens beslut ska kunna tas upp till prövning. Kravet bidrar alltså till att kommunen ska få kännedom om eventuella synpunkter innan den antar ett planförslag. Kommunen ges på så sätt möjlighet att antingen justera förslaget utifrån synpunkterna eller bemöta dessa och därmed förhoppningsvis ändå skapa förståelse för kommunens överväganden. Aktivitetskravet förhindrar alltså i viss mån att helt nya förutsättningar framkommer först när kommunen har antagit planen. Därför bidrar kravet till att skapa bättre förutsättningar för att kommunens beslut ska få laga kraft.

Om aktivitetskravet ändras så att det inte längre gäller för beslut om en detaljplan som avser ett MKB-projekt skulle den som motsätter sig ett förslag till en sådan detaljplan kunna avstå från att lämna synpunkter och uppgifter som kan ha betydelse för kommunens beslut, för att i stället framföra dessa vid en överprövning av beslutet. Det kan exempelvis handla om att det inom planområdet finns djur och växter som omfattas av bestämmelserna om artskydd i 8 kap. miljöbalken, men som kommunen inte känner till. Om sådana förutsättningar inte framkommer under detaljplaneprocessen, ökar risken för att kommunens beslut kan upphävas i domstol på grund av att kommunen inte har gjort en korrekt avvägning mellan de intressen som gör sig gällande i planärendet. Om aktivitetskravet tas bort för detaljplaner som avser MKB-projekt, kan det alltså bli lättare att i efterhand angripa en kommuns beslut att anta en sådan detaljplan. Risken för att detta skulle inträffa bedöms dock som mycket liten.

Det är svårt att bedöma vilken betydelse som den föreslagna begränsningen av aktivitetskravet kan tänkas få i praktiken. Om

kommunens beslut upphävs efter överklagande, är det ofta möjligt för kommunen att läka eventuella brister under planprocessen eller i hur planförslaget har utformats genom att kommunen gör om delar av processen. Det kan exempelvis handla om att kommunen tar fram ett kompletterande underlag eller att planförslaget revideras i vissa avseenden. Planförslaget kan därefter bli föremål för en förnyad granskning och sedan antas av kommunen på nytt. Sådana omtag i processen är dock förenade med kostnader för kommunen. Kostnaderna bör dock vanligtvis vara begränsade, sett i relation till de kostnader som ett detaljplanearbete som helhet ofta är förknippat med. Många gånger har kommunen även tecknat ett exploateringsavtal eller ett plankostnadsavtal som innebär att kostnaderna förs över på det företag som har tagit initiativ till planläggningen (jfr 6 kap. 40 § PBL).

Risken bör vara liten för att ett begränsat aktivitetskrav ska leda till att grannar och andra intressenter framför avgörande invändningar först sedan kommunen fattat beslut i ärendet. Samtidigt kan det inte uteslutas att en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall kommer att leda till längre och omständligare planprocesser, vilket i sin tur kan ge sämre förutsättningar för byggande och för att kunna tillgodose behovet av bostäder och annat angeläget byggande.

Det har inom ramen för arbetet med denna promemoria övervägts om det är möjligt att införa andra bestämmelser i plan- och bygglagen för att begränsa konsekvenserna av att aktivitetskravet minskas. Det är dock svårt att se hur sådana regler skulle kunna utformas på ett sätt som säkerställer att planförslaget blir lämpligt utformat även i förhållande till invändningar som inte är kända för kommunen vid tidpunkten för kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Det är även svårt att föreställa sig någon annan mekanism som kan ersätta den funktion som aktivitetskravet hittills har utgjort för att säkerställa att kommunens beslutsunderlag är tillräckligt.

I sammanhanget bör nämnas att nämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad (12 kap. 9 § PBL). Därmed kan kommunen kompensera sig för de försumbara merkostnader som förslaget kan medföra,

även i de fall som kommunen inte har tecknat något exploaterings- eller plankostnadsavtal.

Den kommunala självstyrelsen påverkas på så sätt att rätten för miljöorganisationer att överklaga beslut om detaljplan ökar, eftersom aktivitetskravet begränsas. Konsekvenserna bedöms dock vara försumbara, eftersom risken för att den som motsätter sig planförslaget väljer att föra fram sina synpunkter först i överklagandet framstår som mycket liten.

7.3 Konsekvenser för regioner

Förslaget bedöms sakna betydelse för regionerna.

7.4 Konsekvenser för staten

Kommunens beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser överklagas i första hand till mark- och miljödomstolen (se 13 kap. 2 a § PBL). En begränsning av aktivitetskravet kan alltså påverka antalet mål hos mark- och miljödomstolen, såväl direkt som indirekt. Förslaget kan få direkt betydelse för mark- och miljödomstolarna genom att den som i dag hindras att överklaga ett beslut på grund av aktivitetskravet – dvs. den som inte har lämnat skriftliga synpunkter senast under granskningstiden – kommer att kunna överklaga beslutet. Det finns ingen statistik som visar hur många som hindras av aktivitetskravet i dag, men förmodligen handlar det bara om enstaka fall varje år.

Förslaget kan även få indirekt betydelse för mark- och miljödomstolarna. Om domstolen upphäver kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, handlar det ofta om att beslutet upphävs på formella grunder. Många gånger är det då möjligt för kommunen att läka brister under planprocessen eller i hur planförslaget har utformats genom att göra om delar av processen. Det kan exempelvis handla om att kommunen tar fram ett kompletterande underlag eller att detaljplanen revideras i vissa avseenden. Planförslaget kan därefter bli föremål för en förnyad granskning och att kommunen sedan antar detaljplanen på nytt. I sådana fall är det dock vanligt att beslutet överklagas på nytt, om kommunen inte har tillgodosett klagandens invändningar i sak. Mark- och miljödomstolen kan i

sådana fall få anledning att pröva samma detaljplan vid flera tillfällen. Det är dock inte sannolikt att en begränsning av aktivitetskravet medför att det tillkommer mer än en handfull ärenden varje år hos mark- och miljödomstolarna. Det kan jämföras med att totalt 374 planer överklagades till mark- och miljödomstolarna under 2020.

Om kommunens beslut upphävs i domstol och sedan blir föremål för en förnyad process hos kommunen kan det även påverka länsstyrelsen, eftersom kommunen under planprocessen ska samråda med länsstyrelsen. Även i detta fall handlar det om en marginell förändring, sett i relation till det totala antalet planärenden som antas varje år (under 2020 antog kommunerna sammanlagt 1 393 detaljplaner).

Förslagets konsekvenser för staten bedöms sammantaget vara av begränsad omfattning. De merkostnader som lagändringen kan komma att medföra för staten bedöms vara så små att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

7.5 Konsekvenser för företag

Förslaget i denna promemoria får främst konsekvenser för företag som agerar som planintressenter, dvs. sådana företag som tar initiativ till detaljplaneläggning och som kan ha nytta av planläggningen.

I det företagsregister som Statistiska centralbyrån för finns 579 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt (SNI-kod 41.1), varav 19 företag har 10 eller fler anställda. Drygt 25 600 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI-kod 41.2), varav drygt 1 750 har 10 eller fler anställda. Därutöver finns 859 företag registrerade i näringsgrenen handel med egna fastigheter (SNI-kod 68.1), varav 11 företag har 10 eller fler anställda. Drygt 95 400 företag finns registrerade inom näringsgrenen förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter (SNI-kod 68.2), varav drygt 1 050 har 10 eller fler anställda. Uppgifterna avser december 2020.

Som redovisats under avsnitt 7.2 medför en begränsning av aktivitetskravet en risk för att den som motsätter sig ett förslag till detaljplan avstår från att under planprocessen lämna sådana synpunkter och uppgifter som kan ha betydelse för kommunens beslut, och i stället framför dessa först i samband med ett överklagande av beslu-

tet. Det skulle kunna leda till en ökad risk för att överklagandet medför att planbeslutet upphävs. Om kommunens beslut upphävs efter överklagande, är det dock ofta möjligt för kommunen att läka eventuella brister under planprocessen eller i hur planförslaget har utformats genom att göra om delar av processen. Det kan exempelvis handla om att kommunen tar fram ett kompletterande underlag eller att planförslaget revideras i vissa avseenden. Sådana omtag i processen är dock förenade med kostnader som vanligtvis betalas av ett företag, om planläggningen sker med stöd av ett exploateringsavtal eller ett plankostnadsavtal. Kostnaderna för sådana omtag bör dock vanligtvis vara begränsade, sett i relation till de kostnader som ett detaljplanearbete som helhet ofta är förknippat med. Se även avsnitt 7.2.

Konsekvenserna för företags konkurrensförmåga bör vara begränsade. Se även avsnitt 7.8.

7.6 Konsekvenser för enskilda

Förslaget i avsnitt 5 innebär att den enskilde ges möjlighet att överklaga vissa beslut trots att denne inte har yttrat sig under planprocessens gång, exempelvis om den enskilde först i samband med kommunens beslut gör bedömningen att det finns anledning att motsätta sig beslutet. Eftersom tiden för överklagande av de nu aktuella besluten räknas från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet tillkännages på kommunens anslagstavla, bör ändringen emellertid ha relativt liten betydelse för möjligheterna att överklaga sådana beslut.

7.7 Konsekvenser för miljön

Med miljö avses i det här sammanhanget miljön i bred bemärkelse, dvs. påverkan på bl.a. luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap, naturområden och biologisk mångfald samt samspelet mellan dessa delar. Dessutom innefattas tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor och påverkan på kulturmiljöer m.m.

Förslaget i avsnitt 5 innebär att en miljöorganisation ges möjlighet att överklaga vissa beslut trots att den inte har yttrat sig under planprocessens gång, exempelvis om organisationen först i samband

med kommunens beslut gör bedömningen att det finns anledning för organisationen att motsätta sig beslutet. Eftersom tiden för att överklaga de nu aktuella besluten räknas från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet tillkännages på kommunens anslagstavla, bör ändringen emellertid ha relativt liten betydelse för möjligheterna att överklaga sådana beslut.

7.8 Konsekvenser för bostadsbyggandet

En begränsning av aktivitetskravet medför en risk för att den som motsätter sig ett förslag till detaljplan avstår från att under planprocessen lämna sådana synpunkter och uppgifter som kan ha betydelse för kommunens beslut, och i stället framför dessa först i samband med ett överklagande av beslutet. Det skulle kunna leda till en ökad risk för att överklagandet medför att planbeslutet upphävs. Om kommunens beslut upphävs efter överklagande, är det dock ofta möjligt för kommunen att läka eventuella brister under planprocessen eller i hur planförslaget har utformats genom att göra om delar av processen. Det kan exempelvis handla om att kommunen tar fram ett kompletterande underlag eller att planförslaget revideras i vissa avseenden. Sådana omtag i processen är dock förenade med kostnader. Det skulle även medföra att planprocessen blir längre och omständligare i dessa fall.

Den tid som går åt för plan- och byggprocessen i dag är relativt lång, vilket bl.a. påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De långa processerna kan innebära att stora personella och ekonomiska resurser tas i anspråk från byggherren. Detta medför t.ex. att många mindre aktörer i byggsektorn avstår från att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning. En begränsning av aktivitetskravet skulle därmed i någon mån kunna förvärra denna situation.

De merkostnader som förslaget kan ge upphov till bör dock vara försumbara, sett i relation till de kostnader som uppstår i övrigt inom ramen för byggprocessen. Det bör även handla om ett mycket litet antal fall, sett i förhållande till det totala antalet detaljplaner som beslutas varje år. Det finns således inte anledning att befara att förslaget skulle påverka bostadsbyggandet negativt.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

13 kap. Överklagande

11 § Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, eller

3. ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket.

I paragrafen regleras en begränsning av rätten att överklaga beslut om detaljplan genom ett krav på aktivitet från den klagande under planprocessen, med vissa undantag.

Andra stycket 3, som är ny, innebär att begränsningen av rätten att överklaga enligt första stycket inte gäller ett beslut att anta, ändra eller upphäva vissa detaljplaner, vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det nya undantaget omfattar sådana detaljplaner som innebär att planområdet helt eller delvis får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket. Det är alltså fråga om planer som innebär att planområdet får tas i anspråk för att anlägga ett MKB-projekt, dvs. ett industriområde, ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt, en skidbacke,

skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar, en hamn för fritidsbåtar, ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse, en campingplats, en nöjespark, en djurpark, en spårväg eller en tunnelbana.

Undantaget förutsätter även att genomförandet av planen i praktiken kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Att åtgärden ska antas medföra en betydande miljöpåverkan innebär att klagorätten beror på vilken miljöpåverkan som genomförandet av detaljplanen kan antas medföra i praktiken. Det innebär att domstolen vid prövningen av om klagorätt föreligger måste ta ställning till om genomförandet av åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr prop. 2020/21:174 s. 144).

Av undantaget framgår motsatsvis att det inte omfattar kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser (jfr prop. 2004/05:59 s. 17, även Didón m.fl., Plan- och bygglagen. En kommentar, se kommentaren till 4 kap. 4 §).

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2022. Eftersom lagen saknar övergångsbestämmelser ska de nya bestämmelserna tillämpas även i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Europeiska unionens domstols dom i mål C-826/18

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 14 januari 2021 ⁽¹⁾

”Begäran om förhandsavgörande – Århuskonventionen –
Artikel 9.2 och 9.3 – Tillgång till rättslig prövning – Endast den
berörda allmänheten har tillgång till rättslig prövning – Föregående
deltagande i beslutsprocessen är en förutsättning för att
överklagandet ska tas upp till prövning”

I mål C-826/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267
FEUF, framställd av Rechtbank Limburg (domstolen i Limburg,
Nederländerna) genom beslut av den 21 december 2018, som inkom
till domstolen den 28 december 2018, i målet

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

mot

¹ Rättegångsspråk: nederländska.

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

ytterligare deltagare i rättegången:

Sebava BV

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan och N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 januari 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- LB, genom A. Hanssen,
- Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht och Stichting Leefbaar Buitengebied, genom M.H. Middelkamp,
- College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, genom L.M.C. Clodt, advocaat,
- Nederländernas regering, genom M.A.M. de Ree, M. Bulterman, C.S. Schillemans och J.M. Hoogveld, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindgren, S. Wolff och P.Z.L. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,
- Irland, genom M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av N. Butler, SC, och C. Hogan, BL,
- Sveriges regering, genom H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg och A. Falk, samtliga i egenskap av ombud,

- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, M. Noll-Ehlers och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 2 juli 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).
2. Begäran har framställts i mål mellan å ena sidan LB, en fysisk person, samt djurskyddsorganisationerna Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht och Stichting Leefbaar Buitengebied, och å andra sidan College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (kommunstyrelsen i Echt-Susterens kommun, Nederländerna) (nedan kallad Echt-Susterens kommun) angående ett tillstånd som den kommunen beviljat Sebava BV att uppföra ett grisstall.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3. I artonde skälet i Århuskonventionen anges att parterna är angelägna om att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs.
4. Artikel 2 i denna konvention har rubriken ”Definitioner”. I artikel 2.4 anges att uttrycket ”allmänheten” avser ”en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell

lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer”.

5. I artikel 2.5 anges att uttrycket ”berörd allmänhet” avser ”den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet”. I samma artikel 2.5 preciseras att ”i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse”.
6. I artikel 3.5 i Århuskonventionen föreskrivs att bestämmelserna i den konventionen inte ska inverka på en parts rätt att behålla eller införa åtgärder som ger en bredare tillgång till information, en mera omfattande möjlighet för allmänheten att delta i beslutsprocesser eller en mera omfattande tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor än vad som krävs i denna konvention.
7. I artikel 6, som har rubriken ”Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter”, i Århuskonventionen föreskrivs följande i punkterna 1–10:

”1. Varje part

a) skall tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I skall tillåtas,

...

2. I beslutsprocesser om miljön skall den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt, antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt, bland annat om

a) den föreslagna verksamheten och den ansökan om vilken beslut skall fattas,

b) vilka slags beslut som kan komma att fattas eller om förslaget till beslut,

c) vilken myndighet som ansvarar för beslutet,

d) den tänkta beslutsprocessen, inbegripet, om sådan information kan lämnas, information om

i) när beslutsprocessen påbörjas,

ii) allmänhetens möjligheter att delta,

iii) tid och plats för planerad offentlig utfrågning,

iv) till vilken myndighet man kan vända sig för att få relevant information och var sådan information finns tillgänglig för allmänhetens granskning,

- v) vilken berörd myndighet eller annat offentligt organ som tar emot synpunkter eller frågor samt inom vilken tid synpunkterna eller frågorna tas emot,
 - vi) vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig, och
- e) huruvida verksamheten är föremål för en nationell eller gränsöverskridande miljökonsekvensbeskrivning.

3. Varje etapp i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innehålla rimliga tidsfrister som är tillräckligt långa för att allmänheten skall kunna informeras i enlighet med punkt 2 och i praktiken kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt.

4. Varje part skall söra för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.

5. Varje part bör i förekommande fall uppmuntra potentiella sökande att innan de ansöker om tillstånd göra klart för sig vilken allmänhet som berörs, inleda diskussioner med den och informera om syftet med sin ansökan.

6. Varje part skall kräva att de behöriga myndigheterna, på begäran när detta krävs enligt nationell rätt, ger den berörda allmänheten möjlighet att kostnadsfritt och så snart informationen blir tillgänglig ta del av all information som är av betydelse för den beslutsprocess som avses i denna artikel och som finns tillgänglig under den tid förfarandet för allmänhetens medverkan pågår, vilket dock inte skall påverka parternas rätt att vägra att lämna ut vissa uppgifter i enlighet med artikel 4.3 och 4.4. Informationen skall, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 4, omfatta minst

- a) en beskrivning av den föreslagna verksamhetens lokalisering samt fysiska och tekniska egenskaper, inbegripet en uppskattning av förväntade restprodukter och utsläpp,
- b) en beskrivning av den föreslagna verksamhetens betydande påverkan på miljön,
- c) en beskrivning av planerade åtgärder avsedda att förebygga eller minska miljöpåverkan, utsläppen inbegripna,
- d) en icke-teknisk sammanfattning av ovanstående,
- e) en översikt över de huvudalternativ som sökanden överväger,
- f) i enlighet med den nationella lagstiftningen, de viktigaste rapporter och yttranden som hade lämnats till myndigheten vid den tidpunkt då den berörda allmänheten skall informeras i enlighet med punkt 2.

7. Allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innefatta en möjlighet att skriftligen eller, i förekommande fall, vid en offentlig utfrågning eller ett offentligt möte med sökanden lämna alla synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten.

8. Varje part skall se till att det i beslutet tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit vid allmänhetens deltagande.
9. Varje part skall se till att allmänheten informeras på föreskrivet sätt om beslutet så snart det har fattats av myndigheten. Varje part skall göra beslutstexten tillgänglig för allmänheten tillsammans med de skäl och överväganden som beslutet är grundat på.
10. Varje part skall se till att bestämmelserna i punkterna 2–9 i denna artikel också tillämpas när en myndighet omprövar eller uppdaterar villkoren för den verksamhet som avses i punkt 1.”
8. I artikel 9 med rubriken ”Tillgång till rättslig prövning” i konventionen föreskrivs följande i punkterna 2–4:
- ”2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet
- a) som har ett tillräckligt intresse, eller
 - b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.
- Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.
- Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.
3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.
4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. ...”

9. Bilaga I till Århuskonventionen har rubriken ”Förteckning över verksamheter som avses i artikel 6.1 a”. I punkt 15 c i denna bilaga anges anläggningar för djurhållning av svin med mer än 750 platser för suggor.

Nederländsk rätt

10. Enligt artikel 1:2 i Algemene wet bestuursrecht (den allmänna förvaltningslagen) (nedan kallad Awb) avses med ”berörd person” varje person ”vars intressen direkt berörs av beslutet”.
11. Det framgår av artikel 3.10 i Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (lag om allmänna bestämmelser på miljörättens område) (nedan kallad Wabo) att avsnitt 3.4 Awb om ”ett enhetligt offentligt förberedande förfarande” (nedan kallat det förberedande förfarandet) ska tillämpas vid antagande av miljötillstånd avseende byggverksamhet och ändring av anläggningar i den mening som avses i artikel 2.1 punkt 1 a och e Wabo.
12. Inom ramen för detta förfarande föreskrivs i artikel 3.12 Wabo att var och en har rätt att framföra synpunkter över förslaget till beslut.
13. Enligt artikel 6:13 Awb får endast de som framfört synpunkter under det förberedande förfarandet överklaga det beslut som antas efter detta förfarande, såvida de personerna inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i förfarandet. Det är dessutom endast de anmärkningar som avser samma delar av det överklagade beslutet som de som ifrågasatts under förfarandet för antagande av beslutet som kan tas upp till prövning.
14. Det framgår av artikel 8:1 Awb att endast berörda personer får överklaga förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstol.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15. Den 13 oktober 2016 ingav Sebava en ansökan till Echt-Susterens kommun om tillstånd att bygga ut och ändra ett svinstall i Koningsbosch (Nederländerna), i syfte att uppföra ett nytt stall

för 855 sinsuggor, att i de befintliga stallen ersätta 484 gyltor med 125 avelssuggor och att uppföra en övertäckt uterastgård.

16. Denna ansökan underställdes det förberedande förfarande inom ramen för vilket den behöriga myndigheten antar ett förslag till beslut om ansökan om tillstånd. Synpunkter kan sedan lämnas med avseende på nämnda förslag.
17. I detta sammanhang slog Echt-Susterens kommun fast att en miljökonsekvensbeskrivning inte behövde upprättas.
18. Detta beslut, liksom ett exemplar av den akt som skulle offentliggöras och andra tillhörande handlingar, gjordes tillgängliga för allmänheten, så att den kunde ta del av innehållet, i rådhuset. Ett tillkännagivande offentliggjordes i *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Konungariket Nederländernas officiella tidning), i vilket det angavs att nämnda beslut skulle betraktas som en förberedande rättsakt, i den mening som avses i nederländsk rätt, och att det därför inte kunde bli föremål för en begäran om omprövning eller ett överklagande till domstol, såvida det inte direkt påverkade en ”berörd persons” intressen. Ansökan om tillstånd samt tillkännagivandet av förslaget till beslutet att bevilja tillstånd offentliggjordes även i *Gemeenteblad van Echt-Susteren* (Echt-Susterens kommunblad).
19. Genom beslut av den 28 september 2017 beviljade Echt-Susterens kommun det sökta miljötillståndet.
20. LB och Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht och Stichting Leefbaar Buitengebied överklagade beslutet till Rechtbank Limburg (domstolen i Limburg, Nederländerna) och yrkade att tillståndet skulle förklaras ogiltigt.
21. Vad beträffar LB:s överklagande anser den hänskjutande domstolen att det ska avvisas, eftersom LB inte uppfyller villkoren för att anses vara en ”berörd person” i den mening som avses i nederländsk förvaltningsrätt. LB bor nämligen inte i närheten av den anläggning som är i fråga i de nationella målen, utan ett tjugotal kilometer därifrån och påverkas därför inte personligen av dess miljörelaterade konsekvenser. Den hänskjutande domstolen har angett att den omständigheten att LB är veterinär inte är tillräcklig för att hon ska kunna anses vara personligen berörd

och att de övriga verksamheter och den ställning i vissa avseenden som hon hänvisat till har åberopats för sent, efter det att fristen för överklagande löpt ut.

22. Den hänskjutande domstolen har tillagt att LB:s överklagande även skulle kunna avvisas på den grunden att hon inte har framfört några synpunkter beträffande projektet under det förberedande förfarandet.
23. LB har hävdats att hon ska anses vara en ”berörd person” i den mening som avses i nederländsk rätt och att hon inte rimligen kan klandras för att inte ha framfört synpunkter under det förberedande förfarandet, med hänsyn till de fel som begåtts under detta förfarande. I synnerhet angavs aldrig att projektet avsåg utbyggnaden av ett svinstall och endast ”berörda personer” anmodades att inkomma med synpunkter.
24. I detta sammanhang undrar den hänskjutande domstolen huruvida begränsningen av tillgången till rättslig prövning till att avse enbart ”berörda personer”, i den mening som avses i nationell rätt, är förenlig med Århuskonventionen.
25. Den hänskjutande domstolen undrar särskilt huruvida artikel 9.2 i denna konvention ska tolkas så, att den innebär ett krav på att personer som i likhet med LB inte anses vara ”berörda personer” i den mening som avses i nationell rätt och som inte heller tillhör den ”berörda allmänheten” i Århuskonventionens mening ändå, genom att de utgör en del av ”allmänheten” i den mening som avses i konventionen, vid domstol kan göra gällande eventuella åsidosättanden av de rättigheter som tillkommer dem enligt artikel 6.3 och 6.7–6.9 i konventionen, vilken avser ”allmänheten” och inte endast den ”berörda allmänheten”.
26. När det gäller de miljöskyddsorganisationer, som är klagande i de nationella målen, anser den hänskjutande domstolen att de är ”berörda parter” i den mening som avses i nationell rätt, eftersom djurs välbefinnande och djurskydd ingår i deras stadgeenliga verksamhetsföremål och det är tillräckligt utrett att de bedriver sådan verksamhet.

27. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att dessa sammanlutningars överklagande ska avvisas på den grunden att de inte deltog under det förberedande förfarandet.
28. Den hänskjutande domstolen är dock tveksam till om detta villkor för upptagande till prövning är förenligt med unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen.
29. Den hänskjutande domstolen undrar även om denna konventionsbestämmelse utgör hinder för den nederländska bestämmelse i vilken det föreskrivs att anmärkningar som inte avser de delar av förslaget till beslut som bestritts under det förberedande förfarandet inte kan tas upp till prövning.
30. Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Limburg (domstolen i Limburg) att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för att tillgång till rättslig prövning helt och hållet nekas ’allmänheten’ (*public*) (alla och envar) såvitt det inte rör sig om den ’berörda allmänheten’ (*public concerned*) (berörda personer)?
Om [den första frågan] ska besvaras jakande:
- 2) Ska unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att härav följer att ’allmänheten’ (*public*) (alla och envar) vid ett påstått åsidosättande av för denna allmänhet gällande processuella krav och rätt att delta i beslutsprocesser, i den mening som avses i artikel 6 i nämnda konvention, måste ges tillgång till rättslig prövning?
Har det därvid betydelse att den ’berörda allmänheten’ (*public concerned*) (de berörda personerna) i detta avseende har tillgång till rättslig prövning och dessutom har rätt att få till stånd en prövning i sak av rättsakten i fråga?
- 3) Ska unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för att föreskriva att den ’berörda allmänheten’ (*public concerned*) (de berörda personerna) måste ha utnyttjat sin rätt att delta i beslutsprocessen, på så sätt som avses i artikel 6 i nämnda konvention, för att få tillgång till rättslig prövning?
Om [den tredje frågan] ska besvaras nekande:
- 4) Ska unionsrätten, särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som innebär att den ’berörda allmänhet’ (*public concerned*) (de berörda personer) som rimligen kan klandras för att inte ha framfört synpunkter mot (delar av) förslaget till beslut inte ges tillgång till rättslig prövning av beslutet?
Om [den fjärde frågan] ska besvaras nekande:

5) Är det helt och hållet upp till den nationella domstolen att på grundval av omständigheterna i det enskilda fallet besluta vad som ska avses med uttrycket ”som rimligen kan klandras” eller är domstolen skyldig att beakta vissa unionsrättsliga garantier?

6) I vilken utsträckning påverkas svaret på [den tredje till den femte frågan] för det fall det rör sig om ’allmänheten’ (*public*) (alla och envar) och inte den ’berörda allmänheten’ (*public concerned*) (berörda personer)?

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra tolkningsfrågan

31. Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida unionsrätten, och i synnerhet artikel 9.2 i Århuskonventionen, utgör hinder för att personer som tillhör den ”allmänhet” som avses i artikel 2.4 i konventionen inte som sådana har tillgång till rättslig prövning i syfte att bestrida ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen.
32. Domstolen konstaterar inledningsvis att det projekt som är aktuellt i de nationella målen omfattas av Århuskonventionens tillämpningsområde.
33. Den hänskjutande domstolen har nämligen med rätta hänvisat till artikel 6.1 a i den konventionen jämförd med punkt 15 i bilaga I till densamma, där anläggningar för djurhållning av svin med mer än 750 platser för suggor anges. I det tillståndsförfarande som gäller för den typen av anläggningar kan ”den berörda allmänheten” delta.
34. Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning och i överensstämmelse med målet att ge den ”berörda allmänheten” en omfattande tillgång till rättslig prövning, se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse, eller som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt den nationella lagstiftningen, har rätt att få giltigheten av ett beslut som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ.

35. De som deltagit i det skriftliga förfarandet vid domstolen har med rätta påpekat att artikel 9.2 i Århuskonventionen endast avser den ”berörda allmänheten”, vilken i artikel 2.5 i konventionen definieras som den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. I sistnämnda bestämmelse preciseras att icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt enligt denna definition ska anses ha ett sådant intresse.
36. Artikel 9.2 i Århuskonventionen syftar således inte till att ge den breda allmänheten rätt att överklaga beslut och andra handlingar som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen, avseende projekt som är föremål för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen, utan att garantera denna rätt endast med avseende på de personer inom den ”berörda allmänheten” som uppfyller vissa villkor.
37. Strukturen av artikel 9 i Århuskonventionen ger stöd för denna tolkning, eftersom det i punkt 3 i denna artikel föreskrivs en ordning för mer begränsad tillgång till rättslig prövning för den breda ”allmänheten”. Detta återspeglar således det system som återfinns i konventionen där det uttryckligen görs åtskillnad mellan den breda allmänheten och den allmänhet som berörs av en rättsakt eller en handling.
38. Särskilda processuella rättigheter föreskrivs således för de personer som tillhör den berörda allmänheten, vilka i princip är de enda som kan delta i beslutsprocessen eftersom de ingår i den personkrets – vilken på ett rimligt sätt ska fastställas av medlemsstaterna i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten omfattande tillgång till rättslig prövning – på vilken den planerade handlingen eller åtgärden har eller kan komma att få inverkan.
39. Det är riktigt att ordet allmänhet används flera gånger i artikel 6 i Århuskonventionen. Det framgår emellertid av en samlad tolkning av denna artikel att den endast är tillämplig på den ”berörda allmänheten”, det vill säga den enda del av allmänheten vars deltagande i beslutsprocessen är erforderligt.
40. Även om det i artikel 6.2 d ii och iv i konventionen specifikt hänvisas till information som rör ”allmänheten”, framgår det uttryck-

ligen av artikel 6.2 första stycket att den rätt till information som föreskrivs i denna bestämmelse endast tillerkänns ”den berörda allmänheten”.

41. Det anges dessutom i artikel 6.3 i Århuskonventionen att det måste föreskrivas rimliga tidsfrister för att informera allmänheten i den mening som avses i artikel 6.2 i samma konvention och för att allmänheten i praktiken ska kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt i beslutsprocessen. Därigenom bekräftas således att de olika etapperna i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen endast är tillämpliga på den berörda allmänheten.
42. I artikel 6.4 och 6.7 i konventionen talas det visserligen också om ”allmänheten”. Det enda syftet med dessa bestämmelser är emellertid att fastställa de konkreta villkoren för förfarandet för deltagande, det vill säga tidpunkten då det ska äga rum och den exakta formen för detta deltagande, och inte att fastställa omfattningen av allmänhetens rätt att delta i de aktuella förfarandena.
43. Denna bedömning stöds av den omständigheten att en rätt att delta i beslutsprocessen inte kan utövas utan att den berörda personen dessutom har rätt att bli underrättad om projektet och det planerade förfarandet samt har rätt att få tillgång till handlingar med relevant information. Dessa rättigheter tillerkänns dock uttryckligen uteslutande den ”berörda allmänheten” genom artikel 6.2 och 6.6 i Århuskonventionen.
44. Det ska för övrigt påpekas att en annan tolkning av artikel 6 i Århuskonventionen än den som anges i punkt 39 i förevarande dom – genom att tillgången till rättslig prövning med nödvändighet utsträcks till att omfatta hela allmänheten så att den kan göra gällande de rättigheter som följer av denna artikel – skulle leda till att åtskillnaden mellan de system för tillgång till domstolsprövning som föreskrivs i artikel 9.2 respektive 9.3 i konventionen förlorar sin ändamålsenliga verkan.
45. Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att artikel 9.2 i Århuskonventionen just har till syfte att säkerställa tillgång till domstolsprövning för att bestrida en handling eller ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i

konventionen endast för den ”berörda allmänhet” som uppfyller vissa villkor.

46. Härav följer, med förbehåll för den prövning av de faktiska omständigheterna som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att en person som LB, som inte tillhör den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i Århuskonventionen, inte med framgång kan göra gällande ett åsidosättande av artikel 9.2 i denna konvention på den grunden att hon inte har tillgång till rättslig prövning i det nationella målet.
47. En sådan persons tillgång till rättslig prövning borde emellertid omfattas av ett annat system om en medlemsstats nationella lagstiftning gav allmänheten en mer omfattande rätt att delta i beslutsprocessen, i synnerhet rätten att på ett meningsfullt sätt och på ett tidigt stadium informeras om ett projekt. Detta är tillåtet enligt artikel 3.5 i Århuskonventionen, enligt vilken parterna i konventionen i sin nationella rättsordning får införa mer förmånliga åtgärder än dem som föreskrivs i konventionen, såsom en mer omfattande möjlighet för allmänheten att delta i beslutsprocesser som avses i artikel 6 i den konventionen.
48. I sådana fall omfattas överklaganden som inges med stöd av dessa åtgärder av artikel 9.3 i Århuskonventionen, i vilken det föreskrivs att varje part, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2 i den artikeln, ska se till att ”den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.
49. De rättsmedel som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan således omfattas av vissa ”kriterier”. Härav följer att medlemsstaterna, inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som de lämnats i det avseendet, kan fastställa processrättsliga regler avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att sådana rättsmedel ska kunna tas i anspråk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 86).

50. Domstolen har redan slagit fast att den talerätt som föreskrivs i nämnda bestämmelse skulle förlora sin ändamålsenliga verkan om det, genom uppställande av sådana kriterier, godtogs att vissa kategorier av "allmänheten" nekades talerätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 46 och 48, och dom av den 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl., C-197/18, EU:C:2019:824, punkt 34).
51. Av detta följer att artikel 9.3 i Århuskonventionen utgör hinder för att "allmänheten", i den mening som avses i konventionen, inte på något sätt kan få tillgång till rättslig prövning för att göra gällande mer omfattande rättigheter att delta i beslutsprocessen som eventuellt följer av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.
52. Av det anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 9.2 i Århuskonventionen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att personer som tillhör den "allmänhet" som avses i artikel 2.4 i konventionen inte som sådana har tillgång till rättslig prövning för att bestrida ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen. Däremot utgör artikel 9.3 i nämnda konvention hinder för att dessa personer inte kan få tillgång till rättslig prövning för att göra gällande mer omfattande rättigheter att delta i beslutsprocessen som de eventuellt har tillerkänts av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.

Den tredje till den sjätte frågan

53. Mot bakgrund av de nationella målen och svaret på den första och den andra frågan, konstaterar domstolen att den tredje till den sjätte frågan avser överklaganden som ingetts av icke-statliga organisationer som tillhör den "berörda allmänhet" som avses i artikel 2.5 i Århuskonventionen och som omfattas av artikel 9.2 i samma konvention, samt det överklagande som ingetts av en person som tillhör "allmänheten" enligt artikel 2.4 i konventionen och som omfattas av artikel 9.3 i samma konvention.

54. Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt den tredje till den sjätte frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 9.2 i Århuskonventionen och artikel 9.3 i samma konvention utgör hinder för att överklaganden till domstol som inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten”, respektive av en person som tillhör ”allmänheten” – med beaktande beträffande nämnda organisationer av artikel 6 i nämnda konvention och beträffande personen som tillhör ”allmänheten” av den nationella miljölagstiftningen i en medlemsstat – endast kan tas upp till prövning om de har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, förutsatt att de inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit. Den hänskjutande domstolen söker även klarhet i huruvida dessa bestämmelser utgör hinder för att endast anmärkningar som avser samma delar av det överklagade beslutet som de delar som var föremål för klagandens synpunkter under detta förfarande kan tas upp till prövning.
55. Det följer av domstolens praxis att personer som tillhör den ”berörda allmänheten”, i den mening som avses i Århuskonventionen, ska ha möjlighet att föra talan vid domstol mot de åtgärder som avses i artikel 9.2 i konventionen, oberoende av vilken roll de har haft vid handläggningen av ansökan, och att parterna i denna konvention således inte har rätt att föreskriva att en sådan talan inte kan tas upp till prövning på den grunden att sökanden har deltagit i beslutsprocessen med avseende på det överklagade beslutet och därvid har beretts tillfälle att göra gällande sin ståndpunkt (se, för ett liknande resonemang, beträffande liknande bestämmelser i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkterna 38 och 39).
56. Deltagandet i beslutsprocesser på miljöområdet enligt villkoren i konventionen skiljer sig nämligen från, och har ett annat syfte än, talan i domstol, vilken i förekommande fall kan föras mot ett beslut som antagits i en sådan process. Talerätten påverkas således inte av ett sådant deltagande (se, för ett liknande resonemang,

dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 38).

57. Vad särskilt gäller miljöskyddssammanslutningar, erinrar domstolen om att det i artikel 9.2 andra stycket andra och tredje meningarna i Århuskonventionen föreskrivs att icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 i den konventionen ska anses ha antingen ett tillräckligt intresse, eller rättigheter som kan kränkas, beroende på vilket villkor för upptagande till prövning som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.
58. Det ska slutligen konstateras att syftet att säkerställa en ”omfattande tillgång till rättslig prövning” enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen och iakttagandet av denna bestämmelse ändamålsenliga verkan inte säkerställs genom lagstiftning som villkorar möjligheten att pröva ett överklagande som ingetts av en icke-statlig organisation utifrån vilken roll organisationen har kunnat – eller inte har kunnat – spela under skedet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen, trots att detta skede inte har samma föremål som en talan vid domstol och en sådan organisations bedömning av projektet dessutom kan ändras beroende på utgången av beslutsprocessen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkterna 38, 39 och 48).
59. Av det ovan anförda följer att artikel 9.2 i Århuskonventionen utgör hinder för att överklaganden som avses i den artikeln, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i Århuskonventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i beslutsprocessen som lett fram till antagandet av det överklagade beslutet.
60. Den omständigheten att detta villkor inte är tillämpligt, enligt den nationella rätt som är aktuell i de nationella målen, när dessa organisationer inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i nämnda förfarande, föranleder inte någon annan bedömning, eftersom det i princip är tillräckligt att villkoret om föregående

deltagande inte är uppfyllt för att förhindra att organisationerna överklagar till domstol.

61. Bedömningen skulle däremot bli en annan om nämnda rättsmedel hade utnyttjats av en person som tillhör ”allmänheten” på grundval av den mer omfattande rätten att delta i beslutsprocessen, vilken endast följer av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.
62. I ett sådant fall ska, såsom framgår av punkt 48 ovan, artikel 9.3 i Århuskonventionen tillämpas, vilken på ett mer flexibelt sätt reglerar de ramar som parterna i konventionen ska hålla sig inom.
63. Det följer således av domstolens praxis att denna bestämmelse i princip inte utgör hinder för att upptagandet till prövning av ett överklagande som avses i bestämmelsen villkoras av att klaganden har framfört sina invändningar i rätt tid under det administrativa förfarandet, eftersom en sådan regel kan göra det möjligt att snabbare identifiera tvistefrågorna och, i förekommande fall, lösa dem under det administrativa förfarandet med följderna att ett överklagande till domstol inte längre är nödvändigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 88–90).
64. Mot denna bakgrund kan ett sådant villkor – trots att det, i egenhet av villkor för att föra talan vid domstol, utgör en inskränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, i den mening som avses i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) – enligt domstolen vara berättigat i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, i den mån det är föreskrivet i lag och är förenligt med det väsentliga innehållet i denna rättighet, samt om det enligt proportionalitetsprincipen är nödvändigt och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 90).

65. Oberoende av frågan huruvida artikel 47 i stadgan ska tillämpas på ett överklagande till domstol som endast avser den mer omfattande rätten att delta i beslutsprocesser som enbart ges i nationell rätt, är de villkor som anges i föregående punkt i förevarande dom under alla omständigheter uppfyllda.
66. Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att ett villkor för att ett överklagande som grundar sig på ett föregående deltagande i beslutsprocessen ska kunna tas upp till prövning föreskrivs i lag i den mening som avses i artikel 47 i stadgan. Detta villkor är vidare förenligt med det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel enligt nämnda artikel i stadgan. Detta villkor äventyrar nämligen inte rättigheten i sig, utan det införs endast ytterligare en etapp i förfarandet för att tillvarata denna rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 64). Villkoret svarar dessutom mot det mål av allmänt samhällsintresse som det erinrats om i punkt 63 i förevarande dom och det framgår inte heller att det föreligger någon uppenbar disproportion mellan dessa syften och de eventuella nackdelar som uppkommer till följd av skyldigheten att delta i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkterna 66, 67 och 69).
67. Den omständigheten att detta villkor inte tillämpas när klaganden inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i beslutsprocessen uppfyller dessutom kravet på proportionalitet, eftersom det görs en bedömning utifrån omständigheterna i det aktuella fallet.
68. Det är slutligen inte nödvändigt att fastställa huruvida artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen utgör hinder för att endast de anmärkningar som avser samma delar av det överklagade beslutet som de delar som klagandena har framfört synpunkter på under detta förfarande kan bestridas i domstol, eftersom klagandena i de nationella målen under alla omständigheter inte har deltagit i det förberedande förfarandet.
69. Av det ovan anförda följer att den tredje till den sjätte frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 9.2 i Århuskonventionen ska

tolkas så, att den utgör hinder för att de överklaganden till domstol som den artikeln avser, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den "berörda allmänheten" enligt artikel 2.5 i den konventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, även om det villkoret inte är tillämpligt när de inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i nämnda förfarande. Artikel 9.3 i nämnda konvention utgör däremot inte hinder för att det som villkor för att ett sådant överklagande som avses i den artikeln ska kunna tas upp till prövning krävs att klaganden har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, såvida det inte förhåller sig så att klaganden inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande.

Rättegångskostnader

70. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att personer som tillhör den "allmänhet" som avses i artikel 2.4 i konventionen inte som sådana har tillgång till rättslig prövning för att bestrida ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen. Däremot utgör artikel 9.3 i nämnda konvention hinder för att dessa personer inte kan få tillgång till rättslig prövning för att

göra gällande de mer omfattande rättigheter att delta i beslutsprocessen som de eventuellt har tillerkänts enbart av en medlemsstats nationella miljölagstiftning.

- 2) Artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom beslut 2005/370 ska tolkas så, att den utgör hinder för att de överklaganden till domstol som den artikeln avser, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den ”berörda allmänheten” enligt artikel 2.5 i den konventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, även om det villkoret inte är tillämpligt när de inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i nämnda förfarande. Artikel 9.3 i nämnda konvention utgör däremot inte hinder för att det som villkor för att ett sådant överklagande som avses i den artikeln ska kunna tas upp till prövning krävs att klaganden har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, såvida det inte förhåller sig så att klaganden inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande.

Underskrifter

Departementsserien 2021

Kronologisk förteckning

1. Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. A.
2. Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. Fi.
3. UTGÅR.
4. Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). A.
5. Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. Ju.
6. Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. Ju.
7. Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. S.
8. Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. Ju.
9. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. Ju.
10. EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. Ju.
11. Vissa statliga insatser på musikområdet. Ku.
12. Ändringar i radio- och tv-lagen. Ku.
13. Nationell plan för trygghet och studiero. U.
14. Vraket efter ubåten ”Som”. UD.
15. Digitaliseringsdirektivets genomförande i svensk bolagsrätt. Ju.
16. Grundläggande omställnings- och kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. A.
17. En reformerad arbetsrätt.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. A.
18. Omställningsstudiestöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. U.
19. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd. Ju.
20. Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas. N.
21. Nya regler för delgivning och bevisupptagning inom EU. Ju.
22. Avveckling av flottningsslagsstiftningen? Ju.
23. Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva hyrestvister. Ju.
24. Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen. A.
25. Bromma flygplats. – underlag för avveckling av drift och verksamhet. I.
26. Hittegods i kollektivtrafiken. Ju.
27. Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet. A.
28. Ansvarsfrågan vid automatiserad körning samt nya regler i syfte att främja en ökad användning av geostaket. I.
29. Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet. Fi.
30. Upphovsrätten på den digitala inre marknaden. Ju.
31. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling. Fi.
32. Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden. UD.
33. Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
34. Tydligare reglering av hampa. S.
35. Offentlighetsprincipen under covid-19-pandemin. Ju.
36. Aktivitetskravet i plan- och bygglagen. Fi.

Departementsserien 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. [1]
- Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). [4]
- Grundläggande omställnings- och kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [16]
- En reformerad arbetsrätt.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [17]
- Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen. [24]

Finansdepartementet

- Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. [2]
- Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet. [29]
- En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling. [31]
- Aktivitetskravet i plan- och bygglagen. [36]

Infrastrukturdepartementet

- Bromma flygplats. – underlag för avveckling av drift och verksamhet. [25]
- Ansvarsfrågan vid automatiserad körning samt nya regler i syfte att främja en ökad användning av geostaket. [28]

Justitiedepartementet

- UTGÅR. [3]
- Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. [5]

- Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. [6]
- Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. [8]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. [9]
- EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. [10]
- Digitaliseringsdirektivets genomförande i svensk bolagsrätt. [15]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd. [19]
- Nya regler för delgivning och bevisupptagning inom EU. [21]
- Avveckling av flottningsslågstiftningen? [22]
- Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva hyrestvister. [23]
- Hittegods i kollektivtrafiken. [26]
- Upphovsrätten på den digitala inre marknaden. [30]
- Offentlighetsprincipen under covid-19-pandemin. [35]

Kulturdepartementet

- Vissa statliga insatser på musikområdet. [11]
- Ändringar i radio- och tv-lagen. [12]

Näringsdepartementet

- Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas. [20]

Socialdepartementet

- Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. [7]
- Tydligare reglering av hampa. [34]

Utbildningsdepartementet

Nationell plan för trygghet och studiero.
[13]

Omställningsstudiestöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga
och trygghet på arbetsmarknaden. [18]

Utrikesdepartementet

Vraket efter ubåten ”Som”. [14]

Förstärkt kontroll av produkter med
dubbla användningsområden. [32]

Kompletterande bestämmelser till förslag
om ekonomiska sanktioner mot
terrorism. [33]