



HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 1. juni 2023

Sag BS-3521/2021-HJR
(1. afdeling)

A
(advokat Søren Stenderup Jensen, beskikket)

mod

Planklagenævnet
(advokat Britta Moll Bown)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Hjørring den 11. december 2018 (BS-19930/2018-HJO) og af Vestre Landsrets 1. afdeling den 26. juni 2020 (BS-634/2019-VLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Jens Peter Christensen, Thomas Rørdam, Michael Reklings, Kurt Rasmussen og Rikke Foersom.

Sagen er behandlet skriftligt, jf. retsplejelovens § 387.

Påstande

Appellanten, A, har gentaget sin påstand om, at indstævnte, Planklagenævnets, afgørelse af 24. april 2018 ophæves som ugyldig og hjemvises til fornyet behandling.

Planklagenævnet har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

A har under sagens forberedelse anmodet Højesteret om at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen om fortolkningen af navnlig artikel 9, stk. 2,

i Århus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

Højesteret har ved kendelse af 21. september 2022 bestemt, at anmodningen om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen ikke tages til følge.

Retsgrundlag

Planloven

§ 1, stk. 1, i den dagældende lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 (nu lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020) om planlægning (planloven) lyder:

”§ 1. Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.”

Planlovens § 58, stk. 1, og § 59, stk. 1, lyder:

”§ 58. Til Planklagenævnet kan påklages:

- 1) Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 35, stk. 1, jf. dog § 4 a, stk. 4, og § 5, stk. 5.
- 2) Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 47, stk. 1.
- 3) Kommunalbestyrelsens afgørelser om andre forhold, der er omfattet af denne lov og regler udstedt i medfør af loven, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. dog stk. 2.

...

§ 59. Klageberettiget efter § 58 er erhvervsministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald, herunder en nationalparkfond oprettet efter lov om nationalparker.”

I planloven, der blev indført ved lov nr. 388 af 6. juni 1991, havde § 59 følgende ordlyd:

”§ 59. Klageberettiget efter § 58 er enhver med retlig interesse i sagens udfald.”

Det fremgår af bemærkningerne til § 59, at bestemmelsen fastsætter hvem, der er klageberettiget efter planloven, og at afgrænsningen af de klageberettigede i

det væsentlige svarer til gældende ret (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 76, sp. 1796).

Ved planlovens ikrafttræden den 1. januar 1992 blev lov om kommuneplanlægning ophævet, jf. planlovens § 67, stk. 1, nr. 2. Planlovens § 59 erstattede § 48 i kommuneplanloven, hvorefter en kommunalbestyrelses afgørelse kunne påklages til miljøministeren, for så vidt angår den anlagte forståelse af en bestemmelse i loven, en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Af bemærkningerne til forslag til lov om kommuneplanlægning fremgår det om § 48 bl.a. (Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 140, sp. 2824):

”Adgangen til i henhold til § 48 at påklage en afgørelse til ministeriet foreslås ikke begrænset til adressaten for pågældende afgørelse. Spørgsmål om forståelsen af lovgivningen vil derfor efter de almindelige forvaltningsretlige regler kunne indbringes for ministeriet af enhver, der skønnes at have den fornødne retlige interesse i spørgsmålets efterprøvelse.”

Af betænkning over forslag til lov om kommuneplanlægning afgivet af udvalget om fysisk planlægning den 3. juni 1975 fremgår det af besvarelsen af spørgsmål 20 bl.a. (Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg B, sp. 696):

”Imidlertid vil efter lovforslaget enhver, der skønnes at have en individuel, væsentlig retlig interesse i spørgsmålets efterprøvelse have klagebeføjelse. Kredsen af klageberettigede over for en afgørelse efter § 27, stk. 2, er således ret vid.”

VVM-loven

Af lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 (nu lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023) om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) fremgår af § 8 og § 16 bl.a.:

”§ 8. Myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse

- 1) udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,

...

Stk. 2. Myndigheden skal gennemføre en vurdering af, om planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, når disse

- 1) er omfattet af stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer eller
- 2) i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

...

§ 16. Et projekt omfattet af bilag 2 må ikke påbegyndes, før myndigheden, jf. § 17, skriftligt har meddelt bygherren, at projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 21."

Det fremgår af pkt. 10, litra b, i bilag 2 til VVM-loven, at infrastrukturprojekter i form af "Anlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg" er omfattet af lovens § 16.

Århus-konventionen

Århus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet indeholder i artikel 1, artikel 2, stk. 1, 4 og 5, artikel 6, stk. 1-5 og 7-9, og artikel 9, stk. 2, følgende bestemmelser:

"Artikel 1

Formål

Med henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention.

Artikel 2

Definitioner

I denne konvention forstås ved:

1. "Parter": konventionens kontraherende parter, medmindre andet fremgår af teksten.

...

4. "Offentligheden": en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper.

5. "Den berørte offentlighed": den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser der

vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse.

...

Artikel 6

Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter

Hver part:

a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser, om hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I

b) anvender, i overensstemmelse med sin nationale ret også bestemmelserne i denne artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i [bilag I], men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Med henblik herpå afgør parterne om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser og

...

2. Den berørte offentlighed informeres tidligt i en beslutningsproces på miljøområdet, på en passende, betimelig og effektiv måde, ved offentlig bekendtgørelse eller individuelt, afhængig af sagens omstændigheder, om blandt andet følgende:

...

3. Offentlighedsprocedurerne skal omfatte rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der tillader rimelig tid til at informere offentligheden i overensstemmelse med stk. 2, og til at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen.

4. Hver part sørger for, at offentligheden inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted.

5. Hver part bør, efter omstændighederne, tilskynde potentielle ansøgere til, før ansøgning indgives, at identificere den berørte offentlighed, indlede diskussioner og at stille oplysninger til rådighed vedrørende formålet med ansøgningen.

...

7. Procedurer for offentlig deltagelse skal give offentligheden mulighed for at fremkomme med enten skriftligt eller, efter omstændighederne,

ved en offentlig høring med ansøgeren, enhver kommentar, oplysning, analyse eller mening, som den finder relevant for den foreslåede aktivitet.

8. Hver part sikrer, at resultatet af den offentlige deltagelse tages behørigt i betragtning ved den endelige afgørelse.

9. Hver part sikrer, at offentligheden, straks efter at den offentlige myndighed har truffet endelig afgørelse, informeres på passende vis. Hver part stiller afgørelsens tekst samt de væsentligste begrundelser for og overvejelser ved afgørelsen til rådighed for offentligheden.

...

Artikel 9

Adgang til klage og domstolsprøvelse

...

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hæveder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

..."

Det fremgår af pkt. 20 i bilag I til Århus-konventionen, at artikel 6, stk. 1, litra a, omfatter alle aktiviteter, der ikke er dækket af stk. 1-19, hvor offentlig deltagelse er påkrævet efter national lovgivning i forbindelse med en procedure til vurdering af miljøpåvirkninger.

Århus-konventionen blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove. Ved lovændringen blev der indsat en bestemmelse i planlovens § 59, stk. 2, om klageadgang for visse landsdækkende foreninger mv., men der blev ikke i øvrigt ændret i planlovens regler om klageadgang.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår bl.a. (Folketingstidende 1999-00, tillæg A, lovforslag nr. L 170, s. 4659 ff.):

"2. Århus-konventionen og den danske implementering.

2.1. Konventionen og implementeringen på Miljø- og Energiministeriets område.

...

Konventionens regel om tillige at sikre forudgående offentlighed i forbindelse med afgørelser vedrørende andre aktiviteter med væsentlig indvirkning på miljøet (ud over bilagsaktiviteterne) vurderes at være overholdt i Danmark via planlovens VVM-regler. Disse regler indebærer dels en obligatorisk VVM-procedure med forudgående inddragelse af offentligheden for en lang række andre aktiviteter end de, der er opført i konventionens bilag I. Dels indebærer de, at en lang række andre aktiviteter er omfattet af det såkaldte screeningsystem i planloven, der indebærer, at disse aktiviteter også omfattes af VVM-reglerne, hvis de efter en konkret vurdering anses for at have væsentlig indvirkning på miljøet.

...

3. Lovforslagets indhold

...

3.6. Planloven

Efter de gældende regler i planlovens § 59 er miljø- og energiministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald klageberettiget efter § 58.

De sager, der kan påklages efter § 58, er afgørelser i sager om landzone-tilladelse, ekspropriationsbeslutninger, afgørelser om VVM-tilladelser efter reglerne i bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 om supplerende

regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelse) og andre afgørelser efter planloven, sidstnævnte dog kun for så vidt angår retlige spørgsmål. Den sidstnævnte sagsgruppe omfatter navnlig vedtagelsen af region-, kommune- og lokalplaner samt dispensationer fra lokalplaner og byplanvedtægter.

Planloven har videreført den praksis med hensyn til afgrænsningen af kredsen af klageberettigede, som var gældende under by- og landzone-loven og kommuneplanloven, og der er derfor – uanset den fælles bestemmelse – en vis forskel på, i hvilket omfang foreninger anerkendes som klageberettigede. I landzonestager accepteres både foreninger med lokalt tilhørsforhold og landsdækkende foreninger med formål inden for planlovens område som klager. For så vidt angår de retlige klager over planer og dispensationer, accepteres derimod kun lokale foreninger som klageberettigede. Der foreligger endnu ikke nogen afgørelser fra nævnet vedrørende de nye sager om VVM-tilladelse.

Problemet i forhold til Århuskonventionen er, at begrænsningen af klageadgangen til lokale foreninger ikke er i overensstemmelse med konventionens bestemmelser.

Den gældende bestemmelse i planlovens § 59 foreslås derfor suppleret med en bestemmelse, der giver landsdækkende foreninger og organisationer med natur- og miljøbeskyttelse som hovedformål klageret i de grupper af sager, hvor der forekommer afgørelser, som kan vedrøre deres interesser.

Det er ikke nødvendigt efter Århuskonventionen, men må anses for et naturligt supplement og i overensstemmelse med planlovens formål, at der på lige fod med foreningerne inden for natur- og miljøbeskyttelsesområdet indrømmes klageret for landsdækkende foreninger og organisationer, der varetager væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen.

..."

EU-Domstolens praksis

EU-Domstolen har i en række sager besvaret præjudicielle spørgsmål om fortolkning af Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, herunder i domme af 16. april 2015 i sag C-570/13 (Karoline Gruber) og af 14. januar 2021 i sag C-826/18 (LB, Stichting Varkens in Nood m.fl.).

Ved dommen af 16. april 2015 i sag C-570/13 (Karoline Gruber) besvarede Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende en afgørelse om tilladelse til opfø-

relse og drift af et indkøbscenter på en grund, som stødte op til en ejendom tilhørende Gruber. Sagen angik fortolkning af artikel 1, stk. 2, litra e, og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. De nævnte bestemmelser i direktiv 2011/92 har i det væsentlige samme ordlyd som Århus-konventionens artikel 2, stk. 5, og artikel 9, stk. 2, 1. og 2. afsnit. Af dommen fremgår bl.a.:

”30 Det bemærkes, at ifølge artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 sikrer medlemsstaterne inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af ”den berørte offentlighed”, som enten har tilstrækkelig interesse eller gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler, har adgang til at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af direktiv 2011/92’s bestemmelser.

31 Ifølge definitionen i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2011/92 omfatter ”den berørte offentlighed” den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocedurerne på VVM-området.

32 Det følger heraf, at ikke alle fysiske eller juridiske personer eller organisationer, der henhører under begrebet ”den berørte offentlighed”, skal have en søgsmålsret som omhandlet i nævnte artikel 11, men kun dem, som har tilstrækkelig interesse eller, i givet fald, som gør gældende, at en rettighed er krænket.

33 Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 indeholder to muligheder hvad angår formalitetsbetingelserne for søgsmål anlagt af personer, der er omfattet af ”den berørte offentlighed” som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i dette direktiv. Et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling kan således betinges enten af en ”tilstrækkelig interesse” eller af, at ”en rettighed er krænket”, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse betingelser (jf. i denne retning dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 38).

34 For ”behørigt” at tilpasse direktiv 85/337 til Århuskonventionen, jf. femte betragtning til direktiv 2003/35, gengiver artikel 10 a, første afsnit, i direktiv 85/337, hvortil svarer artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92, næsten ordret artikel 9, stk. 2, første afsnit, i denne konvention og skal følgelig fortolkes i lyset af formålene med nævnte konvention (jf. i denne retning dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 41).

...

36 Artikel 11, stk. 3, i direktiv 2011/92 bestemmer, at medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved enten tilstrækkelig interesse eller krænkelse af en rettighed i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. I denne forbindelse bestemmes i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, andet afsnit, at hvad der udgør enten tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes "i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse". Under overholdelse af dette mål henhører gennemførelsen af denne formalitetsbetingelse under national ret.

37 Det bemærkes ligeledes, at når der ikke i EU-retten er fastsat regler på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin retsorden at fastlægge de kompetente retter og procesreglerne for søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, borgerne har i henhold til EU-retten, idet disse regler naturligvis ikke må være mindre gunstige end dem, der vedrører tilsvarende søgsmål af intern karakter (ækvivalensprincippet) eller gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (effektivitetsprincippet) (dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 43).

38 Medlemsstaterne råder således over et vidt skøn med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved "tilstrækkelig interesse" eller "krænkelse af en rettighed" (jf. i denne retning domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 55, og Gemeinde Altrip m.fl., C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 50).

39 Imidlertid følger det af selve ordlyden af artikel 11, stk. 3, i direktiv 2011/92 samt af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, andet afsnit, at nævnte skøn er begrænset af overholdelsen af målet om at sikre den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse."

Ved dommen af 14. januar 2021 i sag C-826/18 (LB, Stichting Varkens in Nood m.fl.) besvarede EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende en godkendelse til opførelse af en svinestald. Sagen angik fortolkning af Århus-konventionens artikel 9, stk. 2. Af dommen fremgår bl.a.:

”34 I medfør af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, sikrer hver part, inden for rammerne af dens nationale lovgivning og i overensstemmelse med det mål at give den ”berørte offentlighed” vid adgang til klage og domstolsprøvelse, at medlemmer af denne, som har interesse, eller, alternativt, som hævder, at en rettighed er krænket, hvis den nationale ret stiller krav herom, har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ at få prøvet lovligheden af enhver afgørelse, der er omfattet af denne konventions artikel 6, og, hvor der er hjemmel i national ret, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

35 Deltagerne i den skriftlige del af sagen for Domstolen har med rette gjort gældende, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, alene omhandler den ”berørte offentlighed”, hvilken offentlighed er defineret i denne konventions artikel 2, stk. 5, som den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet. Sidstnævnte bestemmelse præciserer, at med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse.

36 Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, har således ikke til formål at tillægge en ret til at anfægte afgørelser eller andre handlinger, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6, som vedrører udkast, der er genstand for offentlig deltagelse i beslutningsprocessen, til offentligheden generelt, men at sikre denne ret alene for medlemmer af den ”berørte offentlighed”, der opfylder visse betingelser.

37 Denne fortolkning underbygges af strukturen i Århuskonventionens artikel 9, eftersom denne artikels stk. 3 for sit vedkommende fastsætter en ordning for adgang til klage og domstolsprøvelse, der er mere begrænset for medlemmerne af ”offentligheden” generelt, og således afspejler den ordning, der er fastsat ved denne konvention, som udtrykkeligt sondrer mellem ”offentligheden” generelt og den af en handling eller en aktion ”berørte offentlighed”.

38 Der er således fastsat specifikke processuelle rettigheder for medlemmerne af den berørte offentlighed, som principielt er de eneste, der kan deltage i beslutningsprocessen, idet de er en del af den kreds af personer, som den tilsigtede handling eller aktion risikerer at få en indvirkning på, hvilken kreds det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge rimeligt og i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed en vid adgang til klage og domstolsprøvelse.

39 Det er rigtigt, at Århuskonventionens artikel 6 anvender ordet "offentlig" gentagne gange. Det følger imidlertid af en samlet læsning af denne artikel, at denne kun finder anvendelse på den "berørte offentlighed", dvs. den eneste offentlighed, hvis deltagelse i beslutningsprocessen er krævet.

...

44 Det skal i øvrigt bemærkes, at en anden fortolkning af artikel 6 i Århuskonventionen end den, der er anført i nærværende doms præmis 39, ville have til følge, at den sondring mellem ordningerne for adgang til klage og domstolsprøvelse, der er fastsat i henholdsvis stk. 2 og 3 i denne konventions artikel 9, ville blive frataget sin effektive virkning derved, at adgangen til klage og domstolsprøvelse nødvendigvis ville blive udvidet til hele "offentligheden", således at denne kan påberåbe sig rettighederne i denne artikel.

45 Henset til alle disse betragtninger skal det fastslås, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, netop har til formål at sikre adgang til klage og domstolsprøvelse med henblik på at anfægte en handling eller en afgørelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6, for alene den "berørte offentlighed", som opfylder visse betingelser.

...

55 Det følger af Domstolens praksis, at medlemmerne af den "berørte offentlighed" som omhandlet i Århuskonventionen skal kunne indlede et søgsmål til prøvelse af de handlinger, der er omhandlet i denne konventions artikel 9, stk. 2, uanset hvilken rolle de har kunnet spille ved behandlingen af ansøgningen, og at parterne i denne konvention derfor ikke kan foreskrive, at en sådan procedure ikke kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at sagsøgeren har deltaget i beslutningsprocessen for den anfægtede afgørelse og har kunnet gøre sit synspunkt gældende ved denne lejlighed (jf. i denne retning vedrørende tilsvarende bestemmelser i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40), dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38 og 39).

56 Deltagelsen i beslutningsprocessen på miljøområdet under de betingelser, der er fastsat i den nævnte konvention, er nemlig forskellig fra indledningen af et søgsmål, og den har et andet formål end formålet med sidstnævnte, idet dette søgsmål i givet fald kan indledes til prøvelse af den afgørelse, der er blevet truffet efter denne proces, således at

denne deltagelse er uden betydning for betingelserne for søgsmålsretten (jf. i denne retning dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38).

...

58 Endelig bemærkes, at målet, der består i at sikre en "vid adgang til klage og domstolsprøvelse", der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, og overholdelsen af denne bestemmelses effektive virkning ikke sikres ved en lovgivning, der betinger antagelsen af en klage eller et søgsmål indledt af en ikke-statslig organisation til realitetsbehandling, af den rolle, som denne organisation har kunnet eller ikke har kunnet spille i fasen med deltagelse i beslutningsprocessen, når denne fase ikke tjener samme formål som indledningen af en klagesag eller et søgsmål, og den vurdering, som en sådan organisation har af et udkast, desuden kan udvikle sig afhængigt af resultatet af denne proces (jf. i denne retning dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38, 39 og 48)."

Anbringender

A har supplerende anført navnlig, at planlovens § 59 ikke indeholder et krav om væsentlig interesse som forudsat af landsretten.

Der er ikke hjemmel til at tillægge et væsentlighedskriterium afgørende betydning ved vurderingen af, om hun er klageberettiget efter planlovens § 59, stk. 1. Det opstillede væsentlighedskriterium er i strid med Planklagenævnets faste og langvarige praksis. Det er også i strid med Århus-konventionens principper om klageret for den berørte offentlighed.

Hun udgør en del af den berørte offentlighed og er dermed klageberettiget efter planlovens § 59. Hun driver gennem sit selskab udlejningsaktivitet med bl.a. detailhandelsbutikker og bliver i denne egenskab berørt af lokalplanen. Denne individuelle og særlige påvirkning bør tillægges afgørende vægt ved vurderingen af hendes interesse i at klage over kommunens afgørelser.

Planklagenævnet har supplerende anført navnlig, at det fremgår af forarbejderne til planlovens § 59, stk. 1, at enhver, der skønnes at have en individuel, væsentlig retlig interesse, vil være klageberettiget. Landsretten har derfor med rette lagt vægt på, at A ikke har en sådan væsentlig interesse i kommunens afgørelser, at hun har retlig interesse i sagens udfald.

Planlovens § 59 skal fortolkes i overensstemmelse med Århus-konventionens artikel 9, stk. 2. Det betyder imidlertid ikke, at § 59 skal fortolkes sådan, at enhver, der "berøres" af en plan, er klageberettiget. Nævnet lægger i sin nuværende praksis til grund, at alle medlemmer af den berørte offentlighed, der har

tilstrækkelig interesse, har klageadgang. I tilstrækkelighedsvurderingen indgår bl.a., om interessen er væsentlig.

Afgørelsen om, at A ikke er klageberettiget, er korrekt, uanset hvilken terminologi der anvendes om hendes interesse.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Frederikshavn Kommune vedtog den 20. december 2017 en lokalplan og et kommuneplantillæg, der gav mulighed for at opføre en ny dagligvarebutik på 1.200 m² uden for X-by bymidte.

A, der bor i X-by, klagede den 22. december 2017 til Planklagenævnet over kommunens afgørelser om vedtagelse af lokalplanen og kommuneplantillægget.

Planklagenævnet afviste den 24. april 2018 at behandle As klage, idet nævnet vurderede, at hun ikke var klageberettiget.

Sagen angår, om Planklagenævnets afgørelse er i overensstemmelse med planlovens § 59, stk. 1, jf. Århus-konventionens artikel 9, stk. 2.

Planlovens § 59, stk. 1, jf. Århus-konventionens artikel 9, stk. 2

Det følger af planlovens § 59, stk. 1, at enhver med retlig interesse i sagens udfald er berettiget til at klage over en kommunes afgørelser om lokalplaner og kommuneplantillæg, jf. § 58.

Det er i forarbejderne til kommuneplanlovens § 48, som planlovens § 59 erstattede i 1992, forudsat, at enhver, der skønnes at have en individuel, væsentlig retlig interesse, vil have klagebeføjelse, og det fremgår, at kredsen af klageberettigede er ret vid.

Ved gennemførelsen af Århus-konventionen i dansk ret i 2000 blev der indsat en ny bestemmelse i planlovens § 59, stk. 2, om klageadgang for visse landsdækkende foreninger mv., men der blev ikke i øvrigt ændret i planlovens regler om klageadgang.

Det følger af Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, at Danmark inden for rammerne af sin nationale lovgivning skal sikre, at medlemmer af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse, har adgang til klage og domstolsprøvelse.

EU-Domstolen har i sin praksis vedrørende Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, fastslået, at ikke alle fysiske eller juridiske personer, der henhører under begrebet "den berørte offentlighed" skal have søgsmålsret, men at det tillige er et krav, at de pågældende har "tilstrækkelig interesse". Domstolen har også fastslået, at medlemsstaterne råder over et vidt skøn med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved "tilstrækkelig interesse". Der henvises herved til bl.a. EU-Domstolens dom af 16. april 2015 i sag C-570/13 (Karoline Gruber), præmis 32 og 38, og dom af 14. januar 2021 i sag C-826/18 (LB, Stichting Varkens in Nood m.fl.), præmis 36 og 45.

Den konkrete sag

A, der har indgivet klagen til Planklagenævnet som privatperson, er ikke grundejer, beboer eller erhvervsdrivende i det lokalplanområde, som kommunens afgørelser om lokalplan og kommuneplantillæg angår.

Højesteret tiltræder, at det herefter må bero på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder, om A efter planlovens § 59, stk. 1, jf. Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, er berettiget til at klage over de omhandlede afgørelser.

Af de grunde, der er anført af landsretten, finder Højesteret, at A ikke har retlig interesse i at klage over kommunens afgørelser om vedtagelse af lokalplanen og kommuneplantillægget.

Heri ligger, at A ikke har "tilstrækkelig interesse", og at det dermed er uden betydning for hendes klageadgang efter planlovens § 59, stk. 1, om hun må anses for omfattet af "den berørte offentlighed" efter Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 5.

Konklusion

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

Ved fastsættelse af sagsomkostninger har Højesteret lagt vægt på bl.a., at der under sagens forberedelse har været anmodning om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 100.000 kr. til Planklagenævnet.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.