

MRF 2023.117

Planklagenævnets afgørelse af 11. juli 2023, j.nr. 23/06455, 23/06456 og 23/06457

Ikke grundlag for at fravige klagefrist ved klage over screeningafgørelse af lokalplan efter miljøvurderingslovens § 10 uanset manglende underretning af tre klagende naboer, da de ikke kunne anses for parter efter forvaltningsloven under hensyn til, at der på tidspunktet for screeningsafgørelsen var betydelig usikkerhed om, hvilken retsstilling processen ville munde ud i for naboerne.

Esbjerg Kommune traf den 6. februar 2023 afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af forslag til en lokalplan og et kommuneplantillæg for et boligområde i Esbjerg. Screeningsafgørelsen blev offentliggjort på kommunens hjemmeside den 8. februar 2023. Adgang på hjemmesiden var under fanen, ”dokumentation og tilladelser” i form af et direkte link til dokumentet med screeningsafgørelsen, der indeholdt en klagevejledning om, at afgørelsen kunne påklages til Planklagenævnet gennem klageportalen, og at fristen var den 8. marts 2023. Den 5. april 2023 klagede tre naboer til planområdet over screeningsafgørelsen. Naboerne var ikke blevet underrettet om afgørelsen. Planklagenævnet (formanden) konstaterede, at klagen var indgivet mere end fire uger efter afgørelsesdatoen. Spørgsmålet var, om klagefristen kunne fraviges på grundlag af undskyldelige omstændigheder, da naboerne hverken var partshørt, underrettet eller havde modtaget klagevejledning om kommunens screeningsafgørelse

efter miljøvurderingsloven, hvilket måtte bero på, om de tre klagende naboer kunne anses for parter i forvaltningslovens forstand. Ved denne vurdering lagde Planklagenævnet til grund, at selvom en screeningafgørelse er omfattet af afgørelsesbegrebet, har den alligevel betydelige ligheder med procesledende beslutninger, fordi screeningsafgørelsen alene afgør, om der skal udarbejdes miljøvurdering eller ej, og det er på tidspunktet for screeningsafgørelsen forbundet med en betydelig usikkerhed, hvilken betydning processen har for naboernes retstilling, og hvilket indhold den endelige lokalplan får. Planklagenævnet afviste derfor, at de tre klagende naboer kunne anses for parter med henvisning til, ”at naboernes interesse i den konkrete sag vedrørende screeningsafgørelsen er så indirekte og usikker, at naboerne efter nævnets opfattelse allerede af den grund ikke kan anses for parter”. Nævnet fandt herefter, at der ikke forelå andre undskyldelige omstændigheder, som gav grundlag for at fravige klagefristen, hvorfor klagen blev afvist.

Kommentar: Sagen drejer sig umiddelbart om, hvorvidt der mht. undskyldelige omstændigheder ved overskridelse af klagefrist skal gøres forskel på klagere, der er parter i forvaltningslovens forstand, og andre klageberettigede. Klageberettigede over screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 10 afgrænses således som udgangspunkt afgrænses efter planlovens klagebestemmelser, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 1, og efter planlovens § 59 er det ”enhver med retlig interesse i sagens udfald”, der har klageret. I **MRF 2023.119 H** fandt Højesteret, at en borger boende 2 km fra lokalplanområdet ikke var klageberettiget i forhold til en lokalplan for lokalcenter med dagligvarebutik. Højesteret fremhævede med henvisning til Århus-konventionen art. 9(2) og EU-Domstolens dom i sag C-826/18 (**MRF 2021.28**), at det afgørende er, om klager har en ”tilstrækkelig interesse”, men understregede samtidig, at det ikke er tilstrækkeligt, at klager er en del af den ”berørte offentlighed” som defineret i miljøvurderingslovens § 5(1)(b). Hvad genstanden for den ”tilstrækkelige interesse” skal være, fremgik ikke eksplicit af Højesterets præmisser, men det må forudsætningsvis være indholdet af den vedtagne lokalplan. I plansagen fra Esbjerg måtte kriteriet ”tilstrækkelig interesse” føre til, at de tre naboer var klageberettigede over screeningsafgørelsen, uden dette nødvendigvis gjorde dem til parter i forvaltningslovens forstand, hvilket var afgørende for, om de tre naboer særskilt skulle være underrettet om screeningsafgørelsen efter miljøvurderingslovens § 10, der som anført af Planklagenævnet ligner en procesledende beslutning og ikke berører selve indholdet af planen, men kun oplysningskrav og fremgangsmåde ved behandling af lokalplanforslaget. Planklagenævnet forbigår

MRF 2023.117

*imidlertid et helt centralt spørgsmål, nemlig hvorvidt lokalplanforslaget har et indhold, der berører de tre naboer på en sådan måde, at de tre naboer må anses for parter i forvaltningslovens forstand, hvilket det er umuligt at afdække ud fra afgørelsens oplysninger. Planklagenævnets manglende konkrete begrundelse vil således føre til, at der aldrig skal ske partshøring efter forvaltningsloven af screeningsafgørelser, hvilket ikke kan være rigtigt. Planklagenævnet synes med andre ord at blande parts- og afgørelsesbegrebet sammen. En lokalplan er utvivlsomt en afgørelse, men ikke alle inden for planarealet har partstatus i forvaltningslovens forstand. Hvis de tre naboer må anses for parter i forhold til lokalplanforslaget, må de også anses for parter i relation til screeningsafgørelsen efter miljøvurderingsloven, uanset at der er tale om en proceslignende afgørelse, da miljøvurdering af lokalplanforslaget må anses for en væsentlig retsgaranti. Kan de tre naboer ikke anses for parter i forhold til lokalplanforslaget, må nævnets afgørelse derimod tiltrædes, men dette kan som nævnt ikke udledes af afgørelsens oplysninger. Det fremgår i øvrigt ikke af afgørelsen, om lokalplanen og kommuneplantillægget var vedtaget, da Planklagenævnet afgjorde sagen. Men efter hidtidig praksis, afgør Planklagenævnet først klager over screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 10, når lokalplanen er vedtaget, jf. dog **MRF 2023.113 Pkn**.*

Afvisning af klage over Esbjerg Kommunes screeningsafgørelse om, at lokalplan nr. 01-030-0008 og kommuneplantillæg nr. 2022.12, ikke skal miljøvurderes

23/06455, 23/06456, 23/06457

Esbjerg Kommune traf den 6. februar 2023 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 01-030-0008 og kommuneplantillæg nr. 2022.12, Boligområde og centerområde på Uddannelsessletten, Esbjerg (screeningsafgørelse).

Tre naboer til planområdet har klaget over afgørelsen.

Planklagenævnet afviser at behandle klagerne, da klagefristen er overskredet.

1. Klagens indgivelse

Esbjerg Kommune traf den 6. februar 2023 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 01-030-0008 og kommuneplantillæg nr. 2022.12,[1] Boligområde og centerområde på Uddannelsessletten, Esbjerg (screeningsafgørelse).

Afgørelsen om, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke skal miljøvurderes, blev offentliggjort på kommunens hjemmeside den 8. februar 2023.

Det fremgik af offentliggørelsen, at afgørelsen med klagevejledning kunne ses under fanen "Dokumentation & tilladelser", hvor der var et direkte link til dokumentet med screeningsafgørelsen.

Sidst i screeningsafgørelsen var der indsat en klagevejledning, hvoraf det fremgik, at afgørelsen kunne påklages til Planklagenævnet via klageportalen, og at klagefristen udløb den 8. marts 2023.

Klagerne er indgivet via klageportalen til Planklagenævnet den 5. april 2023. Det fremgår ikke af klagerne eller af sagens oplysninger i øvrigt, hvorfor klagerne først blev indbragt på dette tidspunkt.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Regler om klagefrist

2.1.1 Generelt om det tidspunkt, hvorfra klagefristen begynder at løbe

En kommunes screeningsafgørelse i forhold til planer udarbejdet i henhold til planloven kan påklages efter reglerne i planlovgivningen, jf. § 48, stk. 1, i miljøvurderingsloven.[2]

En klage skal være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt, jf. § 2, stk. 1, i planklagebekendtgørelsen.[3] Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag.

Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes klagefristen altid fra bekendtgørelsen, jf. § 2, stk. 2.

Det er dog under alle omstændigheder et generelt forvaltningsretligt princip, at en klagefrist ikke begynder at løbe i forhold til en part i sagen, før parten har modtaget afgørelsen. Det er desuden et krav i forhold til parter, at afgørelsen indeholder en klagevejledning, som er meddelt individuelt til parten. Dog må klageren ikke have udvist ubegrundet passivitet.[4]

Der er ikke noget krav om, at en person, som ikke er part i sagen, har modtaget en egentlig klagevejledning, før klagefristen begynder at løbe, da kravet om klagevejledning kun gælder i forhold til parter, jf. forvaltningslovens regler herom. Der er ikke tilsvarende regler for ikke-parter.

2.1.2 Generelt om undskyldelige omstændigheder

Planklagenævnets praksis med hensyn til overskridelse af klagefrister er restriktiv. En klage, der er indgivet efter udløbet af klagefristen, vil normalt blive afvist, også selvom der er tale om en ganske kort overskridelse.

Vurderingen af, om der i en konkret sag alligevel kan ses bort fra en overskridelse af klagefristen, skal ske på grundlag af almindelige forvaltningsretlige betragtninger. De momenter, der kan indgå i vurderingen, er bl.a. længden af fristoverskridelsen, afgørelsens betydning for klageren samt hensynet til andre parter med modstående interesser. Når der er en modpart, kan kun ekstraordinære forhold medføre, at klagen alligevel behandles. Desuden indgår baggrunden for overskridelsen, herunder om der er givet (korrekt) klagevejledning, eller om der foreligger andre undskyldelige omstændigheder, som er en rimelig grund til fristoverskridelsen.[5]

2.2 Klagefristen i den konkrete sag

2.2.1 Tidspunkt, hvorfra klagefristen løber

Klagerne har ikke i forbindelse med, at afgørelsen blev truffet, modtaget afgørelsen inkl. en direkte klagevejledning. Planklagenævnet har derfor vurderet, om klagerne kan anses for parter i forhold til den konkrete afgørelse, som kommunen har truffet, da dette vil have

betydning for, om – og i givet fald hvornår – klagefristen er begyndt at løbe.

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men er udviklet i administrativ praksis. Adressaten for en konkret afgørelse er altid part i sagen, men også andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald, har partsstatus. Det er således en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, mere ubestemt kreds af personer. Derudover er det en forudsætning, at pågældendes interesse i sagen kan anses for værnet af de bestemmelser, som kommunen skal træffe afgørelse efter.

Væsentlighedsbetingelsen indebærer som udgangspunkt, at der skal være et vist direkte forhold mellem den involverede interesse og parten. Partsstatus er dog ikke udelukket ved enhver form for afledet interesse. Ved bedømmelsen af om en afledet interesse er tilstrækkelig væsentlig til at kunne medføre partsstatus, må der foretages en konkret vurdering, hvorunder blandt andet mængden og arten af de led, der indgår imellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende tages i betragtning.

Uanset at en screeningsafgørelse anses for at være en afgørelse, finder nævnet, at denne form for afgørelser har betydelige fællestræk med processuelle beslutninger. Der er således alene tale om en afgørelse om, hvorvidt der skal udarbejdes en miljøvurdering eller ej, og det er på tidspunktet for screeningsafgørelsen forbundet med en meget betydelig usikkerhed, hvilken retsstilling processen vil munde ud i for naboerne, f.eks. hvilket indhold den endelige lokalplan vil få, hvilket område planen vil omfatte osv.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at naboernes interesse i den konkrete sag vedrørende screeningsafgørelsen er så indirekte og usikker, at naboerne efter nævnets opfattelse allerede af den grund ikke kan anses for parter i kommunens afgørelse om, at der ikke skal ske miljøvurdering af lokalplanen og kommuneplantillægget.

Idet klagerne ikke er parter i sagen, har kommunen ikke været forpligtet til at sende afgørelsen til klagerne, herunder med en individuel klagevejledning til klagerne. Den manglende klagevejledning til klagerne har således ikke betydning for klagefristen. Klagefristen skal derfor beregnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen blev offentligt bekendtgjort.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at fristen i denne sag skal beregnes fra den 8. februar 2023, da afgørelsen blev offentliggjort på kommunens hjemmeside med klagevejledning.

Det vil sige, at klagefristen udløb den 8. marts 2023.

2.2.2 Afbrydelse af klagefristen

Klagerne er indgivet i klageportalen den 5. april 2023. Der er ikke oplysninger om, at klagerne skulle være indgivet på et tidligere tidspunkt til kommunen eller til Planklagenævnet. Klagerne er dermed indgivet for sent.

2.2.3 Undskyldelige omstændigheder

Planklagenævnet finder, at der i den konkrete sag ikke foreligger sådanne undskyldelige omstændigheder, at det kan begrunde, at nævnet ser bort fra en overskridelse af klagefristen på næsten en måned. Nævnet har herved lagt vægt på, at kommunen i forbindelse med offentliggørelsen af screeningsafgørelsen har vejledt korrekt om, at en klage skal indgives til Planklagenævnet via klageportalen, og at klagefristen udløb den 8. marts 2023.

Endvidere har nævnet lagt vægt på, at klagerne ikke er parter i sagen, og at kommunen dermed ikke har været forpligtet til at sende afgørelsen med klagevejledning direkte til klagerne.

2.3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet afviser at behandle klagerne, da klagefristen er overskredet.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet. [6]

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalernes NemKonto inden for ca. en måned.

[1] Kommuneplantillægget er i sagens materiale benævnt "Ændring 2022.12, Boligområde og centerområde på Uddannelsessletten, Esbjerg".

[2] Oprindeligt lov nr. 425 af 18. maj 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), afløst af lovbekendtgørelse nr. 448 af 10. maj 2017, som var gældende ved lovens ikrafttræden. Lovbekendtgørelse nr. 448 er efterfølgende afløst af andre lovbekendtgørelser, senest lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023. Klagereglerne er uændrede.

[3] Bekendtgørelse nr. 130 af 28. januar 2017 om udnyttelse af tilladelser, frist for indgivelse af klage, indsendelse af klage til Planklagenævnet og opsættende virkning af klage for visse afgørelser truffet efter lov om planlægning og visse andre love.

[4] Folketingets Ombudsmands beretning (FOB), 2018-15.

[5] Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret - Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 322.

[6] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

Sag:

23/06455,
23/06456,
23/06457

Dato:

11. juli 2023.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)