

## MRF 2023.119

Højesterets dom af 1. juni 2023, 1. afd., sag BS-3521/2021-HJR

(Jens Peter Christensen, Thomas Rørdam, Michael Rekling, Kurt Rasmussen og Rikke Foersom)

*A (adv. Søren Stenderup Jensen, besk.) mod Planklagenævnet (adv. Britta Moll Bown)*

***En borger, der boede privat ca. 2 km fra lokalplanområdet, havde ikke klageret over kommuneplantillæg og lokalplan for lokalcenter med dagligvarebutik, da borgerens interesse ikke var tilstrækkelig væsentlig, uden det kunne tillægges betydning, om borgeren ved deltagelse i den offentlige høring var omfattet af den berørte offentlighed i Århus-konventionens art. 9(2).***

Frederikshavn Kommune vedtog i december 2017 kommuneplantillæg og lokalplan for et lokalcenter med mulighed for en dagligvarebutik i Sæby. Lokalplanen blev påklaget af borgeren A, der gjorde gældende, at lokalplanen var i modstrid med planlovens detailhandelsbestemmelser, og at redegørelseskravet ikke var opfyldt. A var bosat ca. 2 km fra lokalplanområdet og ejede via selskaber bygninger, der var udlejet til butikker, herunder en dagligvarebutik 760 meter fra lokalplanområdet. Planklagenævnet, der udskilte spørgsmål om klageret til særskilt behandling, lagde til grund, at efter planlovens § 58, stk. 2, er klageret betinget af, at klager har 'retlig interesse', hvilket under hensyn til planlovens formål fortolkes bredt, så borgere med tilknytning til lokalområdet som grundejer, beboer, arbejdstager, erhvervsdrivende eller lokal forening og lignende normalt anses for klageberettigede. Selv om konkurrencemæssige hensyn efter lovændringen i 2017 må anses for en interesse, der kan begrunde klageret, kan en ideel interesse i at overholde planlovens regler om butikker ikke begrunde klageret. Efter en samlet vurdering fandt nævnet, at A ikke var klageberettiget, idet nævnet afviste, at Århus-konventionen kunne føre til et andet resultat (MAD 2018.136 Pkn). A indbragte afgørelsen for domstolene med påstand om ophævelse af nævnets afvisningsafgørelse som ugyldig, hvor A bl.a. gjorde gældende, at A havde deltaget i den offentlige høring af lokalplanforslag og kommuneplantillæg, og at A var ejer af ejendomme tættere ved lokalplanområdet, og at A derfor på grundlag af Århus-konventionens art. 9(2) havde klageret. Byretten gav Planklagenævnet medhold med henvisning til, at A hverken som borger eller som ejer af ejendomme var berørt på en måde, der adskilte sig fra en meget bred kreds af borgere, idet A ikke boede i nærheden af området eller ejede selskaber beliggende i lokalplanområdet, og da A ikke drev butik, men alene udlejede ejendomme til butikformål uden for lokalplanområdet, hvorfor hensynet til A's erhvervsaktivitet

heller ikke kunne begrunde klageret. A ankede til landsretten, der supplerende lagde til grund, at Planklagenævnet havde ændret praksis, så klageret alene er betinget af, at klager har en væsentlig interesse i sagen og ikke en væsentlig individuel interesse, og at A havde oplyst, at hun alene klagede som borger og ikke som erhvervsdrivende, hvilket dog ikke udelukkede, at erhvervs hensyn kunne indgå i vurderingen af klageberettigelsen. Efter en samlet vurdering fandt landsretten, at A ikke havde en sådan væsentlig interesse i sagen, at det kunne begrunde klageret, idet landsretten bl.a. henviste til, at Århus-konventionens regler om prøvelsesadgang var gennemført i dansk ret ved lov 2000/447, og at der ikke i den forbindelse var sket ændring af planlovens klagebestemmelser, og at A's deltagelse i den offentlige høring ikke i sig selv medførte, at A var klageberettiget. Med Procesbevillingsnævnets tilladelse blev landsrettens dom anket til Højesteret, hvor A anmodede om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen vedrørende fortolkning af Århus-konventionens art. 9(2). Anmodningen blev afvist af Højesteret i kendelse af 21. september 2022 (**vedlagt som bilag** efter dommen). Højesteret lagde til grund, at efter Århus-konventionens art. 9(2) skal Danmark inden for rammerne af sin nationale lovgivning sikre, at medlemmer af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse, har adgang til klage- og domstolsprøvelse, og at Danmark ved gennemførelsen af Århus-konventionen ved lov 2000/447 ikke havde ændret planlovens regler om klageadgang, hvorefter denne er betinget af 'retlig interesse'. Højesteret lagde videre til grund, at EU-Domstolen i bl.a. sag C-570/13 og sag C-826/18 (**MRF 2021.28**) har et vidt skøn mht. at fastsætte, hvad der er en tilstrækkelig interesse. I forhold til den konkrete sag lagde Højesteret herefter vægt på, at A hverken var bosiddende, ejer eller erhvervsdrivende inden for lokalplanområdet, hvorfor det måtte bero på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder, om A efter planlovens § 59, stk. 1,

jf. Århus-konventionens artikel 9(2), var berettiget til at klage over de omhandlede afgørelser. Herefter tiltrådte Højesteret af de af landsretten anførte grunde, at A ikke havde ”tilstrækkelig interesse”, og at det dermed var uden betydning for

A’s klageadgang efter planlovens § 59, stk. 1, om A må anses for omfattet af ”den berørte offentlighed” efter Århus-konventionens art. 9(2).

**Kommentar:** *Dommen påkalder sig principiel interesse af flere grunde. For det første må især landsrettens dom tages som udtryk for, at ændringen af planloven i 2017 betyder, at konkurrence- og erhvervshensyn er en interesse, der er værnet af planloven og som følge heraf kan begrunde klageret, hvilket før lovændringen i 2017 måtte anses for tvivlsomt, jf. U 2010.2142 H. For det andet fremgår af landsrettens dom, at Planklagenævnet har ændret praksis, så der ikke kræves ’væsentlig individuel interesse’, men alene en væsentlig interesse. Det er noget svært at genfinde denne praksisændring, der dog næppe ændrer ved, at klager stadig skal være berørt på en måde, der adskiller sig fra en ubestemt større kreds af borgere. Et tredje og endnu mere principielt spørgsmål i sagen var, om A som aktiv deltager i den offentlige høring om lokalplanforslaget kunne anses for en del af den berørte offentlighed, og om A på dette grundlag havde klageret på grundlag af Århus-konventionens art. 9(2). Dette ønskede A forelagt for EU-Domstolen, hvilket Planklagenævnet modsatte sig med henvisning til, at dette var besvaret af hidtidig praksis fra EU-Domstolen. Højesteret gav efter en fylldig gengivelse af dommene i sag C-570/13 og sag C-826/18 (MRF 2021.28) nævnet medhold og afviste præjudiciel forelæggelse, da der efter EU-Domstolens ikke forelå rimelig om fortolkningen af Århus-konventionens art. 9(2) (kendelsen om præjudiciel forelæggelse er **vedlagt som bilag** efter dommen). I Højesterets afgørelse af hovedsagen anførte Højesteret, at Århus-konventionen var gennemført i dansk ret ved en lovændring i 2000, hvor der i planloven blev indføjet en regel om foreningers klageadgang, mens reglen om individuel klageadgang ikke blev ændret. Højesteret fremhævede herefter, at Århus-konventionens art. 9(2) ifølge EU-Domstolens praksis ikke kræver, at alle individuelle personer, der er omfattet af ’den berørte offentlighed’ har klageret, men at der tillige er krav om tilstrækkelig interesse, hvor medlemsstaterne råder over et vidt skøn. Med henvisning til, at A ikke fandtes at have en tilstrækkelig interesse, tiltrådte Højesteret herefter, at A ikke havde klageret.*

*Mere generelt kan om dommen anføres, at Århus-konventionens art. 9(2) ikke vedrører klageret over planer, men over konkrete projekter, hvorfor art. 9(2) egentlig ikke omfatter kommuneplantillæg og lokalplaner. I den foreliggende sag vil art. 9(2) i stedet være relevant i relation til en VVM-screening af lokalcentret efter miljøvurderingslovens § 21 eller en VVM-tilladelse til projektet efter lovens § 25. Et spørgsmål, som ikke ses behandlet nærmere i dommen, var, om klageret over et kommuneplantillæg skal vurderes på samme måde som klageret over en lokalplan, hvilket ingenlunde forekommer givet, da et kommuneplantillæg i sagens natur er udtryk for en overordnet disposition, der dermed også har karakter af en stillingtagen til de mere indirekte virkninger på andre dele af kommunen af planlægning i et bestemt område af kommunen, hvilket kan begrunde, at klageretten må bedømmes lidt anderledes.*

---



# RETTEEN I HJØRRING DOM

afsagt den 11. december 2018

---

Sag BS-19930/2018-HJO

A

(advokat Flemming Elbæk)

mod

Planklagenævnet  
(advokat Britta Moll Bown)

Denne afgørelse er truffet af dommer Kirsten Thaarup Nygaard.

## Sagens baggrund og parternes påstande

Denne sag drejer sig om, hvorvidt sagsøgeren, A, er klageberettiget i medfør af planlovens § 59, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i forhold til Frederikshavn Kommunes vedtagelse af lokalplan SAE.C.04.01.01, dagligvarebutik ved Nordens Alle, Sæby, og kommuneplantillæg nr. 15.37.

A har påstået sagsøgte, Planklagenævnets, afgørelse af 24. april 2018 hjemvist til fornyet behandling.

Planklagenævnet har påstået frifindelse.

Sagen er anlagt den 8. juni 2018.

Retten har den 21. august 2018 besluttet, at sagens behandling skulle ske uden anvendelse af reglerne i retsplejelovens kapitel 39.

### Oplysningerne i sagen

Denne dom indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218a, stk. 2.

Af Planklagenævnets afgørelse af 24. april 2018 fremgår blandt andet følgende:

" ...

#### AFGØRELSE

i klagesag om Frederikshavn Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan SAE.C.04.01.01, Dagligvarebutik ved Nordens Alle, Sæby, og kommuneplantillæg nr. 15.37

Frederikshavn Kommune har den 20. december 2017 vedtaget lokalplan SAE.C.04.01.01, Dagligvarebutik ved Nordens Alle, Sæby, og kommuneplan-tillæg nr. 15.37. Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelserne.

Planklagenævnet kan ikke behandle klagen, da klageren ikke er klageberettiget.

...

### 3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

#### 3.1. Generelt om klageberettigelse

Planlovens § 59 fastsætter følgende om klageberettigelse:

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

*Stk. 2. Klageberettiget efter § 58, stk. 1, nr. 1, 3, 4 og 5, er endvidere landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser indenfor arealanvendelsen, på betingelse af,*

- 1) at foreningen eller organisationen har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og*
- 2) at foreningen eller organisationen repræsenterer mindst 100 medlemmer.*

Udtrykket "retlig interesse" tillægges forskellig betydning afhængigt af, hvad der klages over.

I sager om tilvejebringelse af planer og i sager om lokalplanpligt anses i praksis en ganske vid personkreds for klageberettigede. Denne praksis hænger sammen med det centrale hensyn i planloven om inddragelse af offentligheden i planprocessen.

En tilknytning til det pågældende lokalområde som grundejer, beboer, arbejdstager, erhvervsdrivende eller lokal forening og lignende anses normalt for tilstrækkeligt. Personer, foreninger og myndigheder, som efter loven forudsættes inddraget i tilvejebringelsen af planer, anses som hovedregel for klageberettigede både mht. overholdelse af procedureregler og mht. andre retlige spørgsmål angående planlægningen.

Hvis en klager ikke bor inden for planområdet, får afstanden til klagerens ejendom væsentlig betydning. Der er ikke noget bestemt krav til afstanden; der skal foretages en konkret vurdering i den enkelte sag. I vurderingen indgår afstanden set i forhold til planområdets størrelse samt planens hovedindhold og betydning for nærområdet. Trafikale forhold i lokalområdet vil i nogle tilfælde kunne begrunde, at en klager har en individuel og væsentlig interesse i en sags udfald. En ideel interesse i overholdelse af planloven er derimod ikke tilstrækkelig.

### 3.2. Klageberettigelse i den konkrete sag

#### 3.2.1. Klageberettigelse som beboer i byen

Klageren har i sine supplerende bemærkninger af 18. marts 2018 oplyst, at klagen er indgivet af klageren som fysisk person. I den oprindelige klage er klagers navn og private adresse også gengivet. Der er ikke i den forbindelse henvist til klagerens relation til Ejerforeningen <sup>B</sup>, virksomheder eller andet.

Planklagenævnet har derfor vurderet, om klageren som fysisk person og beboer i Sæby er klageberettiget.

Klageren har adresse ca. 2 km fra lokalplanområdet i fugleflugtslinje.

Planklagenævnet finder ikke, at klageren er berørt på en måde, der adskiller sig væsentligt fra påvirkningen for en meget vid kreds af borgere i området. Nævnet har navnlig lagt vægt på den store afstand fra klagerens bopæl til lokalplanområdet, og at påvirkningen ved etablering af en dagligvarebutik i lokalplanområdet vil være den samme for det betydelige antal andre boliger, der ligger inden for samme afstand fra lokalplanområdet som klagerens bolig.

...

#### 3.2.3. Klageberettigelse som følge af generel interesse

Planklagenævnet finder ikke, at klagerens ideelle eller mere generelle interesse i, at kommunen overholder planlovens detailhandelsbestemmelser, og i at kommunen værner om detailhandelslivet i bymidten, indebærer, at klageren har en retlig interesse. Klageren er således heller ikke af denne grund klageberettiget.

#### 3.2.4. Klageberettigelse som følge af udlejning til butikker

Planklagenævnet har vurderet, om klagerens relation til selskaberne C ApS og til D ApS, som udlejer ejendomme til butikker i Sæby, kan medføre, at klageren er klageberettiget.

En kommune kan ud over bymidter og bydelscentre udlægge arealer til enkeltstående butikker, jf. planlovens 5 n, stk. 1, nr. 2, som det er sket i den konkrete sag. Planlægningen skal baseres på det lokale kundegrundlag. Det følger heraf, at der kan og skal lægges vægt på konkurrencemæssige forhold i forbindelse med planlægning for en enkeltstående butik, og konkurrencemæssige hensyn er således en værn timer interesse i en sådan sag. En klagers interesse i konkurrencen i området kan derfor efter omstændighederne medføre, at den pågældende er klageberettiget.

Det er dog fortsat en betingelse, at klagerens interesse er tilstrækkelig konkret og adskiller sig fra den interesse, som en større kreds måtte have.

Planklagenævnet bemærker, at klagen i den konkrete sag er indgivet af klageren som fysisk person og ikke af selskaberne, som er selvstændige juridiske personer i form af anpartsselskaber. Selvom klageren ejer alle anparterne i selskaberne, finder Planklagenævnet ikke, at klageren som fysisk person kan sidestilles med selskaberne i forhold til spørgsmålet om klageberettigelse. Nævnet har bl.a. lagt vægt på de særlige hæftelsesforhold, der gælder for selskaber.

Planklagenævnet finder endvidere ud fra en samlet vurdering, at klageren ikke som følge af relationerne til selskaberne kan siges at have en sådan interesse i sagen, at klageren er klageberettiget. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at 3 af ejendommene har en sådan beliggenhed, at nævnet ikke finder, at butikkerne i disse ejendomme i sig selv ville kunne være klageberettigede. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at den fjerde af ejendommene ( <sup>Vejnavn 1</sup> ) ligger i en afstand på 760 m i fugleflugtslinje. Nævnet har endelig lagt vægt på, at klagerens interesse alene har en indirekte karakter, idet den er afledt af, at klageren er eneanpartshaver i det ene selskab, som er eneanpartshaver i det andet selskab, som udlejer <sup>Vejnavn 1</sup>, og at klageren er direktør i de to selskaber. Klageren indgår heller ikke efter det oplyste i ejerkredsen eller ledelsen af selve dagligvarebutikken på <sup>Vejnavn 1</sup>.  
...

### 3.3. Afgørelse om klageberettigelse

Planklagenævnet finder ikke, at klageren har den fornødne retlige interesse i sagen, og klageren er således ikke klageberettiget.

På denne baggrund afviser Planklagenævnet at behandle klagen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

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

..."

## Forklaringer

A har forklaret, at hun er uddannet som tilskærer og senere som beskæftigelsesvejleder og zoneterapeut. Hun havde klinik i sit eget hjem, indtil hun solgte huset til sin søn og flyttede til Vejnavn 2.

Efter hendes mands død blev hun direktør og eneanpartshaver i C ApS og i D ApS. Desuden er hun formand for ejerforeningen i den ejendom, hvor hun bor.

D ApS ejer ejendommene Vejnavn 3, Vejnavn 4 og Vejnavn 1, alle 9300 Sæby. I ejendommen Vejnavn 3 er der 13 lejemål, heraf 2 butikslokaler på henholdsvis 120 m<sup>2</sup> og 77 m<sup>2</sup>. Lokalet på 120 m<sup>2</sup> er udlejet til tøjbutik. Det andet butikslokale har været udlejet til en sportsbutik frem til august 2018. Det er endnu ikke lykket at leje det ud igen. I ejendommen Vejnavn 4 er der 6 boliglejemål, og i ejendommen Vejnavn 1 er der 1 lejemål, som er udlejet til Rema 1000 til butik.

Hendes afdøde mands familie har været tilknyttet Sæby gennem generationer, og hun har selv boet i Sæby siden 1972, hvor hun blev gift med sin mand. Hun og hendes mand begyndte at købe ejendomme op i Sæby bymidte for ca. 40 år siden for at bevare de gamle bygninger, som var truet af ombygning til moderne stil, og det syntes de var en skam, så de købte F, G og H. Ejendommene blev købt sammen med hendes mands bror. Inden hendes mand døde, delte de ejendommene, og de fik ejendommene Vejnavn 3, Vejnavn 4 og Vejnavn 1.

Hun har personligt en stor interesse i, at så unik en by som Sæby bliver ved med at have en rigtig dejlig bymidte, der er levende og med butikker. Hvis der først er butikker, der får lov til at bygge uden for bymidten, så kommer der flere butikker, der får lov til at bygge uden for bymidten, og det vil give endnu mere butiksdød inde i midtbyen. Der er mange butikslokaler, der står tomme inde i midtbyen, også større lokaler, og nogle i mere end 2 år. Der er ingen af disse lokaler, der vil kunne rumme en Nettobutik, men der er jord i midtbyen, som der kunne lægges en Nettobutik på, og det ville også være rigtig fint for alle de sejlere, de har i Sæby, så sejlerne var fri for at skulle helt op til Vejnavn 1 for at handle. Det ville være dejligt, at der kom en Netto til Sæby, men den skal ligge inde i byen. Grunden til, at hun synes, at det er en god idé, at der kommer en Netto til Sæby, er, at jo flere butikker der er, jo flere mennesker vil der komme til Sæby for at handle. Der er også et opland til Sæby med mange pensionister, og når de skal flytte og vælge, om de vil flytte til Dronninglund, Sæby eller

Frederikshavn, så kunne flere butikker, herunder en Nettobutik, også tiltrække flere til at bosætte sig i Sæby.

Hun har kun ét NemID, og det er hendes eget, og det bruger hun til det hele, også vedrørende selskaberne.

Hun valgte at klage som privatperson og ikke på vegne af selskaberne, fordi det er hende, der gerne vil klage. Selvfølgelig er hun og selskaberne forbundne, men hun gjorde det som privatperson, også fordi hun bliver ked af det, når hun er nede i byen, eller når hun er ude ved lejerne, og de siger, hvor er det også ærgerligt med alle de tomme butikker, og bare de fik en købmand nede i byen.

### **Parternes synspunkter (proceduren)**

Parterne har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med deres påstandsdokumenter.

A har til støtte for sin påstand anført følgende i påstandsdokument af 29. oktober 2018:

”

### **3. ANBRINGENDER**

Sagsøgers anbringender er i det følgende struktureret således, at der i pkt. 3.1. argumenteres for, hvorledes vurderingen af klageberettigelse i medfør af planloven skal foretages. Herefter argumenteres der for sagsøgers klageberettigelse som følge af dennes tilknytning til lokalplanområdet i pkt. 3.2., for sagsøgers klageberettigelse som følge af dennes planlægningsmæssige relevante interesse i pkt. 3.3. og for sagsøgers klageberettigelse som eneanpartshaver i pkt. 3.4. Endelige foretages sammenfattende opsamling i pkt. 3.5.

Til støtte for den nedlagte påstand gøres følgende gældende:

#### **3.1. Parter og klageberettigelse**

Det gøres overordnet gældende, at sagsøger som fysisk person har en væsentlig, individuel og retlig interesse i Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017 om vedtagelse af lokalplan SAE.C.04.01.01 og kommuneplantillæg nr. 15.37 og dermed er klageberettiget i medfør af planlovens § 59, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 3.

I sager om *planers* tilvejebringelse anerkendes generelt en meget vid kreds af klageberettigede, idet fysisk planlægning er kendetegnet ved en vid adgang for offentligheden til at deltage i planprocessen. Kredsen af klageberettigede efter planloven er således ikke identisk med vurderingen af, om der foreligger partsstatus efter forvaltningsloven.



Der ikke i planloven – som ved det forvaltningsretlige partsbegreb – identitet mellem parterne i en sag og kredsen af klageberettigede, idet kredsen af klageberettigede traditionelt er betydeligt større end kredsen af parter.

Det fremlagte bilag A og det i punkt 6.2 anførte vedrører alene vurderingen af *partsstatus* for en fysisk person i en sag, hvor den juridiske person (selskabet) allerede er særskilt adressat for en forvaltningsmæssig afgørelse. Indholdet af dette bilag har ingen særskilt relevans for nærværende sag og for vurderingen af sagsøgers klageberettigelse i medfør af planloven. Spørgsmålet om, hvorvidt en eneanpartshaver også er part i sager, hvor den pågældendes selskaber i forvejen er part, er således uden relevans for nærværende sag.

Ved fastlæggelsen af klageberettigelsen i sager om tilvejebringelse af plangrundlag, herunder lokalplaner, lægges der hovedsageligt vægt på klagers (geografiske) *tilknytning* til planområdet samt klagers planlægningsmæssige relevante interesse i sagen i øvrigt.

Der skal foretages en konkret vurdering med udgangspunkt i den berørte planlægningsmæssige interesse, hvor bl.a. afstanden til lokalplanområdet, planens hovedindhold samt betydning for nærområdet indgår.

I forhold til vurderingen af tilknytningen til lokalplanområdet, bliver det afgørende, at vedtagelsen af plangrundlaget markant ændrer detailhandelsstrukturen for Sæby og dermed har en effekt, der rækker langt ud over afgrænsningen af lokalplanområdet.

Sagsøgers geografiske og planlægningsmæssige relevante interesse i øvrigt i Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017 om vedtagelse af lokalplan SAE.C.04.01.01 og kommune-plantillæg nr. 15.37 for området Nordens Alle i Sæby vil blive behandlet i det følgende.

### 3.2. Klageberettigelse som følge af tilknytning til lokalplanområdet

Det gøres gældende, at sagsøger har en tilstrækkelig geografisk tilknytning til ramme- og lokalplan-området, som omfattes af det vedtagne plangrundlag i Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017, og at sagsøger har en planlægningsmæssig relevant interesse i afgørelsen og plangrundlaget. Sagsøger er således klageberettiget, jf. planlovens § 59, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 3.

Som fastslået i bl.a. afgørelse af 21. juli 2017 (NMK-33-04167) skal sagsøgers geografiske tilknytning til lokalplanområdet bedømmes ud fra en *samlet* vurdering, hvor afstanden set i forhold til plan-områdets størrelse samt planens hovedindhold og betydning for nærområdet indgår. Beboere bosiddende uden for et berørt lokalplanområde kan i forbindelse med vurderingen også anses for klageberettigede.

Sagsøgers private bopæl er beliggende blot ca. 2 km fra lokalplanområdet, mens de udlejningsejendomme, der udgør sagsøgers virksomhed, herunder ejendommene som udlejes til detailhandelsformål, er beliggende i en afstand på mellem ca. 750 meter til ca. 1,7 km i fugleflugtslinje fra lokalplanområdet, jf. bilag 8.

Sagsøger har som følge heraf en retlig interesse i, at detailhandlen ikke flyttes ud af bymidten.

Flyttes detailhandlen ud af bymidten, kan dette afstedkomme, at erhvervslokaler i centrum ligger øde hen, og at bylivet derved langsomt dør ud med væsentlig negative konsekvenser til følge for både sagsøger samt byens øvrige beboere.

Den bebyggelses- og planlægningsmæssige sammenhæng mellem planområdet som indeholdt i lokalplan SAE.C.04.01.01 og kommuneplantillæg nr. 15.37 og sagsøgers ejendomme i bymidten tilsiger, at den beskedne afstand mellem sagsøgers bopæl og lokalplanområdet i sig selv er tilstrækkeligt til at statuere sagsøgers planlægningsmæssige relevante interesse i afgørelsen og planområdet og dermed klageberettigelse, jf. planlovens § 59, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 3. Hertil kommer, at sagsøger ejer en række ejendomme i bymidten tæt på planområdet, hvilket understøtter, at sagsøger som fysisk person er klageberettiget.

### 3.3. Klageberettigelse som følge af planlægningsmæssig relevant interesse

Udover at afstanden til lokalplanområdet er tilstrækkeligt til at statuere den fornødne tilknytning og dermed klageberettigelse for sagsøger, er der andre momenter, som ud fra en samlet vurdering af den berørte interesse i forbindelse med vedtagelsen af plangrundlaget tilsiger, at sagsøger har en så planlægningsmæssig relevant interesse i Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017, at sagsøger er klageberettiget.

Foruden at være beboer i Sæby udøver sagsøger som nævnt *erhvervsaktivitet* i Sæby bymidte med udlejning af fast ejendom til detailhandels- og boligformål. Den af sagsøger udøvede erhvervsaktivitet er for den dels vedkommende identisk med indholdet af det plangrundlag, som blev vedtaget med Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017, hvorefter der gives tilladelse til opførelse af en detailhandelsbutik uden for Sæby bymidte. Dette berører detailhandelslivet i bymidten og dermed sagsøgers interesser direkte.

Af afgørelsen MAD 2011.2682 (Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18/11 2011, NMK-33-00190) fremgår det eksplicit, at der er et særligt hensyn at tage til inddragelsen af offentligheden ved planlægning til butiksformål og navnlig i de tilfælde, hvor kommuneplanens hovedstruktur for detailhandel ændres.

Der er ingen tvivl om, at sammenfaldet mellem det vedtagne plangrundlags hovedindhold (detailhandel) og den af sagsøger udøvede erhvervsaktivitet i bymidten - samt plangrundlagets betydning for hele nærområdet i Sæby med den

ændrede detailhandelsstruktur til følge - medfører, at en langt større personkreds end blot beboerne i lokalplanområdet eller beboerne i umiddelbar nærhed heraf er omfattet af kredsen af de klageberettigede i den konkrete sag.

Det er udgangspunktet i planloven, at detailhandel skal placeres i bymidter og bydelscentre, jf. planlovens § 5 m, stk. 1, idet etablering af detailhandel i bydelscentre kræver et indbyggertal på mindst 20.000 indbyggere, hvorfor dette ikke er relevant for Sæby. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*§ 5 m. Arealer til butikformål skal udlægges i den centrale del af en by (bymidten). I byer med 20.000 indbyggere og derover kan der udlægges arealer til butikformål i den centrale del af en bydel (bydelscenter).*

Lokalcentre kan dog udlægges som sket ved lokalplan SAE.C.04.01.01 og kommuneplantillæg nr. 15.37, jf. planlovens § 5 n, stk. 1, nr. 2:

*§ 5 n. Ud over bymidter og bydelscentre kan der 1) udlægges arealer til aflastningsområder i byer, hvor der er et tilstrækkeligt kunde-grundlag, bl.a. for at give plads til butikker, som ikke uden videre kan placeres i bymidten, 2) udlægges arealer til butikformål i et lokalcenter eller placeres enkeltstående butikker, som alene tjener til lokalområdets daglige forsyning, [.....]*

Etableringen af lokalcentre udgør således, jf. ordlyden til § 5 n, stk. 1, en undtagelse til udgangspunktet om, hvor der kan planlægges for detailhandel. Lokalcentre kan dog kun udlægges, såfremt planlovens nærmere betingelser herfor er opfyldt. Det grundlæggende krav er, at der er et konkret opland til lokalcentret, hvilket efter sagsøgers opfattelse *ikke* er tilfældet i den foreliggende sag.

Det følger videre af lovforarbejderne til planlovens §§ 5 m-5 n (Lovforslag L148 af 6. februar 2007, Almindelige bemærkninger):

*"Hermed fastholdes det, at butikkerne som hovedregel skal lokaliseres i bymidterne, og at planlovens formål om at fastholde en varieret butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer understøttes. I modsætning hertil ville en øget adgang til placering af butikker uden for bymidten i højere grad reducere muligheden for fortsat at opretholde en varieret butiksforsyning i de mindre byer i oplandet."*

Samt af lovforarbejderne til ændringerne af planlovens § 5 l (Lovforslag L121 af 25. januar 2017, Specielle bemærkninger til nr. 15 og 16):

*"At arealer til butikformål fortrinsvis skal udlægges i bymidter og bydelscentre. Bydelscentre, aflastningsområder og lokalcentre bør ikke placeres på en sådan måde, at de samlet set vil medføre en funktionsudtømmning af bymidten."*

Det er således fortsat hensigten, trods indførelsen af nye bestemmelser og ændring af eksisterende, at værne om den planlægningsmæssige interesse i at lokalisere butikker i bymidterne for at undgå funktionsudtømmning.

Plangrundlaget som vedtaget af Frederikshavn Kommune den 20. december 2017 medfører en markant ændring af detailhandelsstrukturen for Sæby, idet der - som anført - gives mulighed for etablering af et lokalcenter uden for afgrænsningen af bymidten, hvilket berører beboere og erhvervsdrivende med interesser (aktivitet) i bymidten i væsentlig større grad end de umiddelbare naboer til selve dagligvareforretningen. Enhver med fornøden tilknytning til bymidten mv. sådan som sagsøger vil derfor være umiddelbart klageberettigede i forhold til etableringen af lokalcentre, der har en direkte og afledt effekt på ejendommene i bymidten (den værnede interesse).

Ovennævnte bestyrkes af, at den samlede detailhandelsomsætning for dagligvarebutikkerne i hele Sæby by skønsmæssigt udgør ca. 272,5 mio. kr.

Den årlige gennemsnitsomsætning for en NETTO-dagligvarebutik estimeres til ca. 40 mio. kr. En forventet årlig omsætning fra en Netto-dagligvarebutik på 40 mio. kr. vil skønsmæssigt betyde, at ca. 14,67 % af den samlede detailhandelsomsætning flyttes væk fra bymidten. Dette vil i denne sammenhæng indebære en væsentlig påvirkning af detailhandelsstrukturen for Sæby.

Støttebilag med opgørelse over detailhandelsomsætningen for dagligvarebutikkerne i Sæby for 2017 samt den gennemsnitlige omsætning for Netto-dagligvarebutikkerne på landsplan i 2016 er fremlagt som sagens bilag 9.

Frederikshavn Kommune har således med sin afgørelse af 20. december 2017 vedtaget et plangrundlag, der *væsentligt* ændrer strukturen for detailhandlen i Sæby.

Der er med Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017 sket en væsentlig forrykkelse af detailhandelsstrukturen i Sæby og sagsøger har, ud over den fornødne geografiske tilknytning, en væsentlig og individuel planlægningsmæssig relevant interesse i Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017, der er værnet af planloven, hvorfor sagsøger er klageberettiget.

I afgørelsen MAD 2014.183 (Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16/6 2014) er det fastslået, at opførelsen af et butikscenter (Fields) på Amager havde en sådan *effekt* på detailhandelslivet i hovedstadsområdet, at en større kreds, herunder en erhvervsdrivende med en butik i en afstand på 1,5 km fra lokalplannområdet, var klageberettiget.

### 3.4. Klageberettigelse som eneanpartshaver

#### 3.4.1. Overordnet

Spørgsmålet om sagsøgers klageberettigelse som eneanpartshaver drejer sig i det væsentligste om, hvorvidt en eneanpartshaver i et selskab, der ejer ejendomme til boligformål og detailhandels-formål i bymidten, har en retlig interesse i selskabets sag i forbindelse med gennemførelse af en detailhandelsstruktur, hvor skønsmæssigt ca. 14,67 % af detailhandelsomsætningen flyttes væk fra bymidten i Sæby i forbindelse med etableringen af et lokalcenter.

At sagsøger har den fornødne planlægningsmæssige retlige interesse og dermed er klageberettiget som eneanpartshaver, redegøres der for i det følgende.

#### 3.4.2. *Fuld identitet mellem eneanpartshaver og ejerskabet til dennes selskab*

Der er fuld identitet mellem sagsøger som fysisk person og ejerskabet til selskaberne C ApS og D ApS, idet sagsøger er eneejer af begge selskaber, og sagsøger har derfor den fornødne retlige interesse i Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017 til at være klageberettiget.

At sagsøger har valgt at udøve udlejningsvirksomhed gennem en selskabskonstruktion skal ikke tillægges betydning i nærværende sammenhæng og kan ikke i sig selv – som anført af sagsøgte, jf. bilag 1 - afskære sagsøger i egenskab af fysisk person fra at være klageberettiget.

Det er sagsøger i egenskab af fysisk person og eneejer af selskaberne, som i sidste ende berøres af afgørelsen af 20. december 2017, hvorefter der tilvejebringes et lokalcenter uden for bymidten i strid med planlovens detailhandelsbestemmelser, hvorfor sagsøger også som følge heraf er klageberettiget.

Den berørte interesse - ikke de selskabsretlige forhold - er afgørende i forhold til vurderingen af spørgsmålet om klageberettigelse.

Sagsøgers ejerskab af samtlige anpartar i holdingselskabet C ApS og dermed af ejendommene i driftsselskabet D ApS afføder en direkte og væsentlig interesse for ejeren (den fysiske person) i relation til, at der ikke gennemføres fysisk planlægning i strid med planlovens detailhandelsbestemmelser. Denne interesse er værnet af planloven. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af planlovens § 59, stk. 1, at *enhver* er klageberettiget, hvorfor der ikke skal sondres mellem, hvorvidt sagsøger driver virksomhed i selskabsform eller ej.

#### 3.4.3. *Faktisk repræsentation af selskaber*

Ved stiftelse af kapitalselskaber kan en eneanpartshaver, såfremt denne er en fysisk person, vælge at benytte dennes private NemID til brug for repræsentation og tegning af selskabet fremfor at bestille en medarbejdersignatur. Som dokumentation herfor vedlægges registreringsbekræftelse (bilag 10) samt advisering (bilag 11) modtaget fra Erhvervsstyrelsen den 5. juni 2018 i forbindelse

med stiftelsen af selskabet ” E ApS ” med sagsøger som eneanpartshaver.

Af advisering modtaget fra Erhvervsstyrelsen den 5. juni 2018 fremgår følgende:

*”Bemærk, da det kun er dig selv, der tegner virksomheden, kan du bruge din private NemID og behøver altså ikke at oprette en NemID medarbejdersignatur (også selvom det måtte fremgå af andre henvendelser fra Erhvervsstyrelsen.) ”*

*[Min fremhævelse]*

Det forhold, at sagsøger som eneanpartshaver kan repræsentere sine selskaber ved sin personlige digitale signatur (NemID) understreger den væsentlige og direkte interesse, en eneanpartshaver har i dennes selskabers forhold.

Det anerkendes således, at der i forhold til *repræsentationen* af selskabet er identitet mellem en eneanpartshaver og selskabet, hvilket også betyder, at sagsøger er klageberettiget på vegne af sine selskaber i forhold til sagsøgtes afgørelse af 24. april 2018 efter de samme kriterier som sagsøger som fysisk person.

Sagsøgtes sondring mellem selskabet som juridisk person og sagsøger som fysisk person er således helt forskellig fra Erhvervsstyrelsens praksis på området. Sondringen mellem en eneanpartshaver og dennes selskab(er) er ikke i overensstemmelse med den måde, hvorpå en eneanpartshaver af et selskab rent faktisk repræsenterer selskabet på i forskellige sammenhænge.

Eneanpartshaveren tilgår på vegne af anpartsselskabet (den juridiske enhed) såvel E-boks som VIRK.DK via sit personlige NemID. En klagesag oprettet på Planklagenævnets klageportal af eneanpartshaveren vil således typisk også ske ved anvendelsen af dennes personlige NemID, selvom der klages på vegne af selskabet.

Som det fremgår af bilag 11, kan sagsøger som eneanpartshaver i enhver henseende repræsentere selskaberne ved benyttelse af dennes personlige NemID. Adskillelsen mellem selskaberne og eneanpartshaveren i forbindelse med vurderingen af den berørte interesse og afgrænsningen af kredsen af de klageberettigede bliver derved kunstig.

I forhold til vurderingen af spørgsmålet om klageberettigelse bør det derfor ikke tillægges afgørende betydning, hvordan (og om) klager er selskabsmæssigt organiseret, når der er tale om en eneanpartshaver i et selskab.

Dette vil – som i den konkrete sag – føre til helt vilkårlige og uhensigtsmæssige resultater i afgrænsningen af kredsen af de klageberettigede sammenholdt med Erhvervsstyrelsens praksis i forhold til, hvordan en eneanpartshaver i egenskab af fysisk person kan repræsentere sit selskab.

Der er fuld identitet mellem sagsøger som fysisk person og ejerskabet af sagsøgers selskaber i forhold til vurderingen af spørgsmålet om klageberettigelse. Det afgørende er herefter alene, om der foreligger en af planloven værnet interesse.

#### 3.4.4. *Hæftelsesforhold*

I afgørelsen af 24. april 2018 foretager sagsøgte en fuldstændig adskillelse mellem sagsøger (klager) som fysisk person og selskaberne og henviser i denne forbindelse bl.a. til de "særlige hæftelsesforhold", der gælder for selskaber.

Det bestrides ikke, at der i en materiel, hæftelsesmæssig henseende skal sondres mellem et selskab og dets (ene)anpartshavere. Selskabers hæftelsesmæssige forhold er dog *ikke* relevante for denne sag, som vedrører spørgsmålet om klageberettigelse i medfør af planloven.

Det fastholdes således, at der skal foretages en samlet vurdering af, hvorvidt der i den konkrete sag foreligger en af planloven værnet interesse, der bliver berørt i forbindelse med vedtagelsen af plan-grundlaget, hvilket sagsøgte ikke har gjort i sin afgørelse.

#### 3.4.5. *Øvrige omstændigheder*

Planloven har til formål at beskytte de samfundsmæssige interesser i forbindelse med arealanvendelse, mens den sædvanligvis ikke tager højde for ejerforhold og selskabsforhold.

Adskillelsen mellem sagsøger som fysisk person og selskaberne i forhold til afgrænsningen af kredsen af klageberettigede er endvidere ikke i overensstemmelse med administrativ praksis, hvor det i sager om planers tilvejebringelse almindeligvis antages, at en meget vid kreds er klageberettiget, da der er et særligt hensyn at tage til *offentlighedens* inddragelse i planprocessen.

Hverken planloven eller administrativ praksis skaber hjemmel til at foretage en fuldstændig adskillelse mellem sagsøger som fysisk person og ejerskabet til selskaberne som eneanpartshaver i forhold til afgrænsningen af kredsen af klageberettigede.

Det afgørende i afgrænsningen af kredsen af klageberettigede er, om der foreligger en af planloven værnet interesse for eneanpartshaveren (den fysiske person), der bliver *berørt* i forbindelse med vedtagelsen af plangrundlaget i strid med planlovens detailhandelsbestemmelser.

I en sag som den foreliggende, hvorefter Frederikshavn Kommune har vedtaget et plangrundlag i strid med planlovens detailhandelsbestemmelser, og hvorefter anslået 14,67 % af detailhandlen flyttes væk fra bymidten, er sagsøger grun-

det sin tilknytning og sine aktiviteter i Sæby, herunder udlejning til detailhandelsformål i bymidten, klageberettiget efter planlovens regler. Dette være sig både i relation til sine selskabers interesser i sagen grundet sagsøgers egenskab af eneanpartshaver i disse selskaber og som fysisk beboer i Sæby med tilknytning til planområdet. Både grundejere, lejere og erhvervsdrivende i et område kan være klageberettigede efter planloven, hvorfor sagsøger i sin egenskab af eneanpartshaver også af den årsag er klageberettiget i sagen.

Sammenfattende kan det ikke tillægges selvstændig betydning for vurderingen af den berørte interesse og klageberettigelsen i nærværende sag, at sagsøgers interesser til ejendommene i bymidten udøves igennem ejerskabet af anparterne i selskaberne forankret i Sæby, hvor sagsøger er eneejer og direktør. Sagsøger er således også af disse årsager klageberettiget, jf. planlovens § 59, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 3.

### 3.5. Sammenfattende

Sagsøger har som følge af sin bopæl og erhvervsaktivitet med ejendomme i bymidten en væsentlig, individuel interesse i at sikre, at der ikke vedtages et plangrundlag i strid med planlovens detailhandelsbestemmelser, hvilket vil være til skade for denne som beboer og erhvervsdrivende i Sæby.

I sager om planers tilvejebringelse anses en vis *lokal tilknytning* til det pågældende lokalplanområde som beboer eller som erhvervsdrivende sædvanligvis for tilstrækkeligt til at begrunde klageberettigelse i medfør af planloven.

Sagsøger har derfor en væsentlig, individuel og retlig interesse i Frederikshavn Kommunes afgørelse af 20. december 2017 om vedtagelse af lokalplan SAE.C.04.01.01 og kommuneplantillæg nr. 15.37 og er således klageberettiget, jf. planlovens § 59, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 3. Som følge heraf skal sagsørgtes afgørelse hjemvises til fornyet behandling.”

Planklagenævnet har til støtte for sin påstand anført følgende i påstandsdokument af 24. oktober 2018:

”Anbringender

Overordnet anbringende – klageberettigelse efter planloven

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gøres det gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 24. april 2018 (bilag 1) er lovlig og gyldig. Afgørelsen er ikke behæftet med mangler, der medfører afgørelsens ugyldighed.

Nærværende sag omhandler alene spørgsmålet om, hvorvidt Planklagenævnet med rette har afvist at behandle sagsøgers klage som følge af manglende klageberettigelse.



Det er bestemt i planlovens § 59, stk. 1, at erhvervsministeren og enhver med "retlig interesse i sagens udfald" er klageberettiget efter § 58.

Hvorvidt der foreligger retlig interesse i en sags udfald er altid en konkret vurdering, og de interesser, der er været – og dermed kan begrunde retlig interesse i en sag – kan variere efter sagsområde.

#### Klageberettigelse som beboer i byen

Sagsøger har efter det oplyste adresse ca. 2 km fra lokalplanområdet i fugleflugtslinje.

Planklagenævnet har fundet, at sagsøger ikke er berørt på en måde, der adskiller sig væsentlig fra påvirkningen for en meget vid kreds af borgere i området. Nævnet har herved navnlig lagt vægt på den store afstand fra klagerens bopæl til lokalplanområdet, og at etableringen af en dagligvarebutik vil have samme påvirkning på sagsøger som for et betydeligt antal andre beboere, der bor inden for samme afstand til lokalplanområdet som sagsøger.

Planklagenævnet har således med rette fundet, at sagsøger ikke alene med baggrund i sin bopæl har retlig interesse i vedtagelsen af lokalplan SAE.C.04.01.01, Dagligvarebutik ved Nordens Alle, Sæby.

#### Klageberettigelse som eneanpartshaver

Sagsøger er eneanpartshaver i selskabet C ApS, der er moderselskab til D ApS (datterselskabet). Datterselskabet driver efter det oplyste virksomhed med udlejning af erhvervslokaler/-ejendomme.

Sagsøger har som eneanpartshaver i holdingselskabet en økonomisk interesse i datterselskabets resultat. Dette betyder imidlertid ikke, at der er identitet mellem den fysiske person og moder- og/eller datterselskab. Et kapitalselskab er en selvstændig juridisk enhed, og der er som det helt klare udgangspunkt ikke identitet mellem selskabet og selskabets ejer. Dette følger da også af reglerne om begrænset hæftelse for kapitalselskaber. Sagsøgers anbringende om forvaltningslovens inhabilitetsregler kan ikke føre til andet resultat.

Folketingets Ombudsmand har i sin Myndighedsguide (bilag A) anført følgende om ejerkredsens selvstændige partstatus:

#### *"6.2. Juridiske personer*

*En juridisk person, som f.eks. et aktieselskab, kan være adressat for en afgørelse. I så fald er den juridiske person part i afgørelsessagen. Den juridiske persons partsbeføjelser udøves af de personer, der har fuldmagt til at handle på vegne af den juridiske person.*

*Fysiske personer, herunder f.eks. nuværende eller tidligere medlemmer af ejerkredsen eller ledelsen i et selskab, kan efter omstændighederne have selvstændig partsstatus i selskabets sag. Om det er tilfældet, afhænger af en konkret vurdering af, om*

de pågældende har en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagens udfald. Det vil være undtagelsen, at medlemmer af ejerkredsen har en så væsentlig og direkte interesse i sagens udfald, at de kan betragtes som parter. Det samme gælder for medlemmer af selskabets ledelse.” [min understregning]

Planklagenævnet har foretaget en vurdering af, om klagers relation til de nævnte selskaber og selskabernes interesse i lokalplanen kan medføre klageberettigelse. Dette er efter Planklagenævnets opfattelse ikke tilfældet. Planklagenævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at tre af ejendommene i datterselskabet har en sådan beliggenhed, at nævnet ikke finder, at lejerne i disse ejendomme (dagligvarebutikkerne) i sig selv ville være klageberettiget. Planklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at den fjerde ejendom ( <sup>Vejnavn 1</sup> ) ligger i en afstand af 760 meter. Planklagenævnet har i forhold til denne ejendom vurderet, at sagsøgers interesse som ejer af holdingselskabet, der ejer et selskab, der udlejer butikslokalerne, er af en sådan indirekte karakter, at der ikke herved foreligger en sådan individuel og væsentlig interesse i sagens udfald, at sagsøger har den fornødne retlige interesse i sagens udfald. Det bemærkes, at sagsøger efter det oplyste ikke indgår i ejerkreds eller ledelse af selve dagligvarebutikken på <sup>Vejnavn 1</sup> .

Planklagenævnet har på den baggrund fundet, at sagsøger ikke i det konkrete tilfælde har en sådan interesse som privatperson, at hun må anses som klageberettiget i sin egenskab af enekapitalejer og direktør i <sup>C ApS</sup> eller som direktør i <sup>D ApS</sup> . Planklagenævnets afgørelse er i overensstemmelse med det af Folketingets Ombudsmand anførte, jf. ovenfor, og den juridiske litteratur i øvrigt, hvorefter det er udgangspunktet, at der ikke er identifikation mellem et kapitalselskab og den/de personer, der indgår i ejerkredsen.

Heller ikke muligheden for som eneanpartshaver at tilgå statens digitale platforme med sit personlige NemID er ensbetydende med, at der er sammenfald i identiteten mellem den juridiske person og den fysiske person.

Adgangen til at tilgå disse platforme med sit personlige NemID må anses for at være en praktisk foranstaltning, der skal smidiggøre den digitale proces. Denne mulighed kan ikke anses for afgørende for, hvem der er klageberettiget eller har partsstatus efter de offentligretlige regler.

Sagsøger har til støtte for sin påstand om sammenfald påberåbt sig det i bilag 11 fremlagte brev fra Erhvervsstyrelsen. Det bestrides, at bilaget er udtryk for det af sagsøger anførte. Som det fremgår af brevet, er sagsøger tiltrådt som både direktør og legal ejer. Erhvervsstyrelsen anfører herefter følgende:

*”Bemærk, da det kun er dig selv, der tegner virksomheden, kan du bruge dit private NemID og behøver ikke oprette et NemID medarbejdersignatur [...]”* [min understregning]

Der er således alene tale om en praktisk foranstaltning, hvor den, der er eneberettiget til at tegne selskabet, tillige kan bruge sit NemID hertil.

For så vidt angår spørgsmålet om konkurrencemæssige hensyn, har Planklagenævnet fundet, at konkurrencemæssige hensyn er en værnet interesse, der skal tages i betragtning ved vurderingen af spørgsmålet om klageberettigelse. En klagers interesse i konkurrencen i et område kan derfor efter omstændighederne medføre, at den pågældende er klageberettiget. Det er imidlertid fortsat en betingelse, at klagers interesse er tilstrækkelig konkret og adskiller sig fra den interesse, som en større kreds måtte have.

#### Klageberettigelse som følge af værnet interesse

De selskaber, som sagsøger er eneanpartshaver i, driver udlejningsvirksomhed. Sagsøgers virksomhed påvirkes således højest på et indirekte plan. Sagsøger opfylder dermed efter Planklagenævnets opfattelse ikke betingelsen om væsentlig individuel interesse. Planklagenævnet har i den forbindelse vurderet, at de dagligvarebutikker, der lejer de lokaler, som sagsøger udlejer, formentlig ikke engang ville være klageberettiget som følge af afstanden mellem de eksisterende og den nye dagligvarebutik.

Planklagenævnet har således med rette afvist at realitetsbehandle sagsøgers klage som følge af manglende klageberettigelse.”

#### **Retten's begrundelse og resultat**

Denne sag drejer sig om, hvorvidt <sup>A</sup> er klageberettiget som privatperson, herunder som eneanpartshaver i selskaberne <sup>C ApS</sup> og <sup>D ApS</sup>, og/eller som følge af en værnet interesse i form af en konkurrencemæssig interesse/erhvervsaktivitet.

Det kan som ubestridt lægges til grund, at <sup>A</sup> ikke er grundejer, beboer eller erhvervsdrivende i det lokalområde, der er omfattet af den omhandlede lokalplan.

Det er under sagen oplyst, at <sup>A</sup> har adresse ca. 2 km i fugleflugtslinje fra lokalplanområdet.

Henset til afstanden sammenholdt med lokalplanens størrelse og formålet med lokalplanen, at etablere en dagligvarebutik i lokalplanområdet, finder retten, at <sup>A</sup> som privatperson ikke er berørt på en måde, der adskiller sig væsentligt fra påvirkningen for en meget vid kreds af borgere, der har bolig inden for samme afstand fra lokalplanområdet som <sup>A</sup>. Retten finder derfor ikke, at <sup>A</sup> som privatperson under henvisning til sin tilknytning til lokalplanområdet har en væsentlig og individuel interesse, og hun har derfor ikke den fornødne retlige interesse og dermed heller ikke klageberettigelse jf. planlovens § 59, stk. 1.

A s interesse som privatperson i, at detailhandlen forbliver i bymidten, er en interesse af ideel og generel karakter, som ikke kan føre til et andet resultat.

Det kan som ubestridt lægges til grund, at A har indgivet klagen som privatperson og ikke på vegne af selskaberne. Retten finder ikke, at der i relation til spørgsmålet om klageberettigelse er identifikation mellem A og selskaberne. Retten har herved lagt vægt på, at selskaberne er selvstændige juridiske enheder, herunder med begrænset hæftelse. Den omstændighed, at A som eneanpartshaver kan bruge sit personlige NemID i forhold til selskaberne kan ikke føre til et andet resultat, idet der er tale om en praktisk foranstaltning vedrørende en digital proces, som ikke ændre på, at selskaberne er selvstændige juridiske enheder.

Retten finder heller ikke, at den omstændighed, at A er direktør og eneanpartshaver i selskaberne indebærer, at hun er klageberettiget som privatperson.

Retten har herved lagt vægt på, at ingen af selskabernes ejendomme er beliggende i det lokalområde, der er omfattet af den omhandlede lokalplan. Retten har endvidere lagt vægt på, at selskaberne ikke selv driver detailhandel fra ejendommene, ligesom retten har lagt vægt på det af Planklagenævnet anførte om, at afstanden fra ejendommene Vejnavn 4 samt Vejnavn 3 til lokalplanområdet medfører, at lejerne i disse ejendomme ikke i sig selv ville være klageberettiget, hvorfor heller ikke selskaberne ville være klageberettiget vedrørende disse ejendomme. For så vidt angår ejendommen på Vejnavn 1

har retten lagt vægt på, at der fra selskabets side alene er tale om udlejning af lokaler til detailhandel, hvorfor selskabets interesse, som anført af Planklagenævnet, er af en sådan indirekte karakter, at den ikke kan begrunde klageadgang for selskaberne, og allerede af den grund heller ikke for A .

Retten finder heller ikke, at A er klageberettiget, som følge af et konkurrencemæssigt hensyn/erhvervsaktivitet. Retten har herved lagt vægt på det ovenfor anførte om afstandsvurdering, og på at der i givet fald alene er tale om en indirekte interesse. A har derfor heller på dette grundlag en sådan væsentlig og individuel interesse, at hun er klageberettiget.

Som følge heraf tages Planklagenævnets frifindelsespåstand til følge.

Som følge af sagens resultat skal A betale sagsomkostninger til Planklagenævnet med 62.500,00 kr. Beløbet vedrører Planklagenævnets udgift til advokatbistand og indbefatter moms. Ved fastsættelsen af beløbet har retten lagt vægt på sagens karakter og omfang, herunder at sagens værdi ikke er opgjort eller anslået, og at hovedforhandlingen havde en varighed af under 3 timer.

Sagsøgte, Planklagenævnet, frifindes.

Inden 14 dage skal sagsøgeren, A , betale sagsomkostninger til sagsøgte, Planklagenævnet, med 62.500,00 kr.

Sagsomkostningsbeløbet forrentes i medfør af rentelovens § 8a.



# VESTRE LANDSRET

## DOM

afsagt den 26. juni 2020

---

Sag BS-634/2019-VLR  
(1. afdeling)

A

(advokat Flemming Elbæk)

mod

Planklagenævnet  
(advokat Britta Moll Bown)

Retten i Hjørring har den 11. december 2018 afsagt dom i 1. instans (sag BS-19930/2018-HJO).

Landsdommerne Hanne Harritz Pedersen, Eva Staal og Jens Røn har deltaget i ankesagens afgørelse.

Ankesagen er behandlet på skriftligt grundlag, jf. retsplejelovens § 387, stk. 1.

### Påstande

Appellanten, A, har gentaget sin påstand for byretten om, at Planklagenævnets afgørelse af 24. april 2018, j.nr. NMK-33-04539, hjemvises til fornyet behandling.

Indstævnte, Planklagenævnet, har påstået dommen stadfæstet.

### Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

A har yderligere anført, at hun også er klageberettiget som følge af hensynet til investeringssikkerhed. Planlovens detailhandelsregler har bl.a. til formål at fremme private investeringer i bymidten og sikre en øget grad af investeringssikkerhed. En plan, som påvirker detailhandlen i bymidten som i nærværende sag, indebærer derfor, at beboere og erhvervsdrivende i bymidten er klageberettigede, og kravet om tilknytning til planområdet forudsætter ikke, at der udøves detailhandel eller en bestemt aktivitet fra de berørte ejendomme. Kredsen af klageberettigede skal afgrænses i overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, hvorefter medlemmer af den berørte offentlighed, som har en tilstrækkelig interesse, skal sikres adgang til at få prøvet en afgørelse på miljøområdet. A har i vid udstrækning deltaget aktivt i planprocessen forud for kommunens vedtagelse af planerne og har været så involveret, at hun er en del af den berørte offentlighed med klageadgang. Det skal også indgå i vurderingen, at kommuneplanens detailhandelsstruktur ændres. Klageadgang efter planlovens § 59 forudsætter ikke, at klageren har en væsentlig individuel interesse i sagen, svarende til de almindelige partsbetinger, når det drejer sig om klager over lokal- og kommuneplaner.

**Planklagenævnet** har heroverfor anført, at klagen til nævnet var indgivet af A som privatperson og ikke på vegne af selskaberne. Hensynet til investeringssikkerhed adskiller sig ikke væsentligt fra hensynet til øget konkurrence, og de konkrete investeringer i ejendomme i Sæby giver ikke A en forventning om en bestemt fremtidig planlægning til butiksførmål. Det er ikke afgørende for spørgsmålet om klageberettigelse, om en borger har deltaget aktivt i tilblivelsen af plangrundlaget, og Århus-konventionen fører ikke til, at A er klageberettiget. Den berørte offentlighed, herunder de personer, virksomheder og lokale foreninger, som er tilstrækkeligt berørt af planerne, har haft mulighed for at klage. Det forhold, at planområdet ændres fra erhverv til lokalcenter, medfører heller ikke, at A er klageberettiget. Efter afgørelsen i denne sag har nævnet ændret praksis, således at der alene stilles krav om, at en klager har en væsentlig interesse i sager som nærværende. Dette fører imidlertid ikke til en anden vurdering af denne sag, hvor A ikke i planlovens forstand har en væsentlig interesse i lokalplanen.

### **Landsrettens begrundelse og resultat**

Efter planlovens § 59, stk. 1, er erhvervsministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald klageberettigede.

Som anført i Planklagenævnets afgørelse anses en ganske vid personkreds for at være klageberettigede i sager om tilvejebringelse af planer og i sager om lokalplanligt. Dette må ses i sammenhæng med det centrale hensyn i planloven om inddragelse af offentligheden i planprocessen, jf. planlovens § 1, stk. 2, nr. 6.

En tilknytning til det pågældende lokalområde som f.eks. grundejer, beboer eller erhvervsdrivende anses normalt for tilstrækkeligt til, at den pågældende er klageberettiget. Hvis en klager ikke bor eller er erhvervsdrivende inden for planområdet, må der foretages en konkret vurdering af den enkelte sag, hvor bl.a. afstanden til klagerens ejendom mv. og tilknytningen til planområdet i øvrigt indgår i vurderingen. En ideel interesse i overholdelse af planloven indebærer ikke, at en klager kan anses for klageberettiget.

Det er oplyst, at Planklagenævnet efter afgørelsen i denne sag har ændret praksis, således at der alene stilles krav om, at klager har en væsentlig interesse i sagen og ikke en væsentlig individuel interesse.

Kommuneplantillægget og lokalplanen, som denne sag angår, indebærer, at der i Sæby udlægges et nyt rammeområde, hvor den overordnede anvendelse er udlagt til lokalcenter, og at der inden for området må etableres bebyggelse til én dagligvarebutik.

A er ikke grundejer, beboer eller erhvervsdrivende i det lokalområde, som planerne vedrører. Spørgsmålet er herefter, om A efter en samlet konkret vurdering i øvrigt må anses for at have en retlig interesse i planerne, således at hun må anses for klageberettiget.

A bor ca. 2 km i fugleflugtslinje fra planområdet. Som beboer i Sæby kan hun ikke anses for at være berørt af planerne på en måde, som adskiller sig væsentligt fra påvirkningen for et meget betydeligt antal beboere og dermed en meget vid kreds af borgere i området.

A er direktør og eneanpartshaver i selskaberne X og X, som udlejer ejendomme til boliger og erhverv i Sæby. Selskaberne driver efter det oplyste ikke virksomhed med dagligvarehandel eller lignende.

Efter det oplyste ejer det sidstnævnte selskab tre ejendomme med bolig- og erhvervslejemål, som ligger ca. 1,5 og 1,7 km i fugleflugtslinje fra lokalplanområdet. Selskabet ejer endvidere ejendommen adresse i Sæby, der er udlejet til dagligvarekæden REMA 1000. Denne ejendom ligger ca. 760 meter i fugleflugtslinje fra lokalplanområdet. A indgår efter det oplyste ikke i ejerkredsen eller ledelsen af REMA1000-butikken, som drives i de udlejede lokaler.

A har forklaret, at hun har klaget som privatperson og ikke på vegne af selskaberne, da det er hende, som gerne vil klage. Dette udelukker dog ikke, at det kan indgå i den samlede vurdering af spørgsmålet om klageberetti-



gelse, at A som eneanpartshaver har en væsentlig interesse i selskaberne og deres aktiviteter.

Efter Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, skal hver part, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, sikre, at medlemmer af den berørte offentlighed som har tilstrækkelig interesse, har adgang til klage og domstolsprøvelse. Efter bestemmelsen fastsættes det i overensstemmelse med kravene i national ret, hvad der udgør tilstrækkelig interesse. Ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 blev der med henblik på at gennemføre Århus-konventionen i dansk ret indsat en bestemmelse i planlovens § 59, stk. 2, om klageadgang for visse landsdækkende foreninger mv. Der blev ikke i øvrigt ændret i reglerne om klageadgang efter planloven, jf. herved også lovforslag nr. L 170 af 20. januar 2000, de almindelige bemærkninger pkt. 3.6.

Det, der er anført af A om Århus-konventionen, kan på denne baggrund ikke i sig selv føre til, at hun kan anses for klageberettiget i nærværende sag. Det forhold, at hun har deltaget aktivt i processen forud for kommunens endelige vedtagelse af planerne, indebærer heller ikke i sig selv, at hun kan anses for klageberettiget.

Efter det ovenfor anførte og efter sagens oplysninger i øvrigt finder landsretten efter en samlet vurdering, at A ikke kan anses for at have en sådan væsentlig interesse i planerne, at hun efter planlovens § 59, stk. 1, har en retlig interesse i sagens udfald. A er dermed ikke klageberettiget, og landsretten stadfæster herefter dommen.

Efter sagens udfald skal A i sagsomkostninger for landsretten betale 35.000 kr. til Planklagenævnet til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ved fastsættelsen af beløbet er der taget hensyn til sagens omfang og karakter, og at ankesagen har været behandlet på skriftligt grundlag.

#### THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal A inden 14 dage betale 35.000 kr. til Planklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.



# 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 Rekling, 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 krænkede, 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 m<sup>2</sup> 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.





# HØJESTERETS KENDELSE

afsagt onsdag den 21. september 2022

---

Sag BS-3521/2021-HJR

A

(advokat Søren Stenderup Jensen, beskikket)

mod

Planklagenævnet

(advokat Britta Moll Bown)

A

har under forberedelsen af denne sag anmodet om, at der stilles præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen.

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Jens Peter Christensen, Oliver Talevski, Kristian Korfits Nielsen og Rikke Foersom.

## Påstande

A

har anmodet om, at EU-Domstolen forelægges følgende spørgsmål:

1. Er det i strid med Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, når national retspraksis opstiller et krav om, at en borger, som udgør en del af den berørte offentlighed, jf. konventionens artikel 2, stk. 5, der har udnyttet de nationale bestemmelser, som konventionens artikel 6, stk. 1, litra a og b, opstiller vedrørende offentlig deltagelse i afgørelser, skal have en "væsentlig interesse" i afgørelsen for at opfylde betingelsen i artikel 9, stk. 2, om at have "tilstrækkelig interesse" og dermed være berettiget til at klage over den omhandlede afgørelse?

2. Skal Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, forstås sådan, at en borger, som udgør en del af den berørte offentlighed, jf. konventionens artikel 2, stk. 5, der har udnyttet de bestemmelser, som konventionens artikel 6, stk. 1, litra a og b, foreskriver vedrørende offentlig deltagelse i afgørelser, har en "tilstrækkelig interesse" i artikel 9, stk. 2, litra a og b's forstand og dermed et retskrav på at få prøvet den materielle lovlighed af afgørelsen ved en dertil indrettet national klageinstans?

Planklagenævnet har udtalt sig imod, at der sker præjudiciel forelæggelse.

### Den foreliggende sag

Frederikshavn Kommune vedtog den 20. december 2017 lokalplan (SAE.C.04.01.01) og kommuneplantillæg (nr. 15.37), der gav mulighed for opførelse af en ny dagligvarebutik på 1.200 m<sup>2</sup> uden for Sæby bymidte.

Den 22. december 2017 klagede <sup>A</sup>, der bor i Sæby, til Planklagenævnet over kommunens afgørelser.

Planklagenævnet afviste den 24. april 2018 at behandle <sup>A</sup>s klage, idet nævnet vurderede, at hun ikke var klageberettiget. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

#### *"3.2. Klageberettigelse i den konkrete sag*

##### *3.2.1. Klageberettigelse som beboer i byen*

Klageren har i sine supplerende bemærkninger af 18. marts 2018 oplyst, at klagen er indgivet af klageren som fysisk person. I den oprindelige klage er klagers navn og private adresse også gengivet. Der er ikke i den forbindelse henvist til klagerens relation til Ejerforeningen <sup>Navn 1</sup>, virksomheder eller andet.

Planklagenævnet har derfor vurderet, om klageren som fysisk person og beboer i Sæby er klageberettiget.

Klageren har adresse ca. 2 km fra lokalplanområdet i fugleflugtslinje.

Planklagenævnet finder ikke, at klageren er berørt på en måde, der adskiller sig væsentligt fra påvirkningen for en meget vid kreds af borgere i området. Nævnet har navnlig lagt vægt på den store afstand fra klagerens bopæl til lokalplanområdet, og at påvirkningen ved etablering af en dagligvarebutik i lokalplanområdet vil være den samme for det betydelige antal andre boliger, der ligger inden for samme afstand fra lokalplanområdet som klagerens bolig.

### 3.2.2. Klageberettigelse for ejerforeningen

Planklagenævnet har som nævnt ovenfor lagt til grund, at klagen er indgivet af klageren som privatperson, og nævnet lægger derfor også til grund, at klagen ikke er indgivet af klageren i sin egenskab som formand for Ejerforeningen <sup>Navn 1</sup>. Planklagenævnet har derfor ikke taget stilling til, om ejerforeningen i sig selv skulle være klageberettiget. Nævnet har lagt vægt på, at ejerforeningen ikke er nævnt i den oprindeligt indgivne klage, og at det vil føre til omgåelse af de lovbestemte klagefrister, hvis det i almindelighed var muligt at inddrage nye klagere, som ikke er inddraget i forbindelse med den oprindelige klage, senere i klagens forløb.

### 3.2.3. Klageberettigelse som følge af generel interesse

Planklagenævnet finder ikke, at klagerens ideelle eller mere generelle interesse i, at kommunen overholder planlovens detailhandelsbestemmelser, og i at kommunen værner om detailhandelslivet i bymidten, indebærer, at klageren har en retlig interesse. Klageren er således heller ikke af denne grund klageberettiget.

### 3.2.4. Klageberettigelse som følge af udlejning til butikker

Planklagenævnet har vurderet, om klagerens relation til selskaberne <sup>Selskab 1</sup> og til <sup>Selskab 2</sup>, som udlejer ejendomme til butikker i Sæby, kan medføre, at klageren er klageberettiget.

En kommune kan ud over bymidter og bydelscentre udlægge arealer til enkeltstående butikker, jf. planlovens 5 n, stk. 1, nr. 2, som det er sket i den konkrete sag. Planlægningen skal baseres på det lokale kundegrundlag. Det følger heraf, at der kan og skal lægges vægt på konkurrencemæssige forhold i forbindelse med planlægning for en enkeltstående butik, og konkurrencemæssige hensyn er således en værn timer interesse i en sådan sag. En klagers interesse i konkurrencen i området kan derfor efter omstændighederne medføre, at den pågældende er klageberettiget. Det er dog fortsat en betingelse, at klagerens interesse er tilstrækkelig konkret og adskiller sig fra den interesse, som en større kreds måtte have.

Planklagenævnet bemærker, at klagen i den konkrete sag er indgivet af klageren som fysisk person og ikke af selskaberne, som er selvstændige juridiske personer i form af anpartsselskaber. Selvom klageren ejer alle anparterne i selskaberne, finder Planklagenævnet ikke, at klageren som fysisk person kan sidestilles med selskaberne i forhold til spørgsmålet om klageberettigelse. Nævnet har bl.a. lagt vægt på de særlige hæftelsesforhold, der gælder for selskaber. Planklagenævnet finder endvidere ud fra en samlet vurdering, at klageren ikke som følge af relationerne til

selskaberne kan siges at have en sådan interesse i sagen, at klageren er klageberettiget. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at 3 af ejendommene har en sådan beliggenhed, at nævnet ikke finder, at butikkerne i disse ejendomme i sig selv ville kunne være klageberettigede. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at den fjerde af ejendommene <sup>Adresse 1</sup> ligger i en afstand på 760 m i fugleflugtslinje. Nævnet har endelig lagt vægt på, at klagerens interesse alene har en indirekte karakter, idet den er afledt af, at klageren er eneanpartshaver i det ene selskab, som er eneanpartshaver i det andet selskab, som udlejer <sup>Adresse 1</sup>, og at klageren er direktør i de to selskaber.

Klageren indgår heller ikke efter det oplyste i ejerkredsen eller ledelsen af selve dagligvarebutikken på <sup>Adresse 1</sup>.

### 3.2.5. Klageberettigelse som følge af Århus-konventionen

Klageren har henvist til, at Århus-konventionen i artikel 1 og artikel 9 indeholder bestemmelser, der har til hensigt at sikre, at enhver med den tilstrækkelige interesse i en sag tillægges klageadgang i overensstemmelse med den nationale lovgivning.

...

Planklagenævnet finder ikke, at ovennævnte bestemmelser i Århuskonventionen medfører, at klageren i den konkrete sag må betragtes som havende den tilstrækkelige interesse i sagen til, at klageren er klageberettiget efter planlovens § 59. Nævnet er af den opfattelse, at den berørte offentlighed (personer, virksomheder og lokale foreninger, som er tilstrækkelig berørte af planerne, samt visse landsdækkende foreninger og organisationer, jf. planlovens § 59), har haft mulighed for at klage over de endeligt vedtagne planer i forbindelse med offentliggørelsen af planerne.

### 3.3. Afgørelse om klageberettigelse

Planklagenævnet finder ikke, at klageren har den fornødne retlige interesse i sagen, og klageren er således ikke klageberettiget.

På denne baggrund afviser Planklagenævnet at behandle klagen."

<sup>A</sup> indbragte Planklagenævnets afgørelse for Retten i Hjørring, der ved dom af 11. december 2018 frifandt Planklagenævnet. Af byrettens begrundelse fremgår bl.a.:

"Denne sag drejer sig om, hvorvidt <sup>A</sup> er klageberettiget som privatperson, herunder som eneanpartshaver i selskaberne

Selskab 1 og Selskab 2, og/eller som følge af en værnet interesse i form af en konkurrencemæssig interesse/erhvervsaktivitet.

Det kan som ubestridt lægges til grund, at <sup>A</sup> ikke er grundejer, beboer eller erhvervsdrivende i det lokalområde, der er omfattet af den omhandlede lokalplan.

Det er under sagen oplyst, at <sup>A</sup> har adresse ca. 2 km i fugleflugtslinje fra lokalplanområdet.

Henset til afstanden sammenholdt med lokalområdets størrelse og formålet med lokalplanen, at etablere en dagligvarebutik i lokalplanområdet, finder retten, at <sup>A</sup> som privatperson ikke er berørt på en måde, der adskiller sig væsentligt fra påvirkningen for en meget vid kreds af borgere, der har bolig inden for samme afstand fra lokalplanområdet som <sup>A</sup>. Retten finder derfor ikke, at <sup>A</sup> som privatperson under henvisning til sin tilknytning til lokalplanområdet har en væsentlig og individuel interesse, og hun har derfor ikke den fornødne retlige interesse og dermed heller ikke klageberettigelse jf. planlovens § 59, stk. 1.

<sup>A</sup> s interesse som privatperson i, at detailhandlen forbliver i bymidten, er en interesse af ideel og generel karakter, som ikke kan føre til et andet resultat.

Det kan som ubestridt lægges til grund, at <sup>A</sup> har indgivet klagen som privatperson og ikke på vegne af selskaberne. Retten finder ikke, at der i relation til spørgsmålet om klageberettigelse er identifikation mellem <sup>A</sup> og selskaberne. Retten har herved lagt vægt på, at selskaberne er selvstændige juridiske enheder, herunder med begrænset hæftelse. Den omstændighed, at <sup>A</sup> som eneanpartshaver kan bruge sit personlige NemID i forhold til selskaberne kan ikke føre til et andet resultat, idet der er tale om en praktisk foranstaltning vedrørende en digital proces, som ikke ændrer på, at selskaberne er selvstændige juridiske enheder.

Retten finder heller ikke, at den omstændighed, at <sup>A</sup> er direktør og eneanpartshaver i selskaberne indebærer, at hun er klageberettiget som privatperson.

Retten har herved lagt vægt på, at ingen af selskabernes ejendomme er beliggende i det lokalområde, der er omfattet af den omhandlede lokalplan. Retten har endvidere lagt vægt på, at selskaberne ikke selv driver detailhandel fra ejendommene, ligesom retten har lagt vægt på det af

Planklagenævnet anførte om, at afstanden fra ejendommene Søndergade samt Vestergade/Pindborggade til lokalplanområdet medfører, at lejerne i disse ejendomme ikke i sig selv ville være klageberettiget, hvorfor heller ikke selskaberne ville være klageberettiget vedrørende disse ejendomme. For så vidt angår ejendommen på <sup>Adresse 1</sup> har retten lagt vægt på, at der fra selskabets side alene er tale om udlejning af lokaler til detailhandel, hvorfor selskabets interesse, som anført af Planklagenævnet, er af en sådan indirekte karakter, at den ikke kan begrunde klageadgang for selskaberne, og allerede af den grund heller ikke for <sup>A</sup>.

Retten finder heller ikke, at <sup>A</sup> er klageberettiget, som følge af et konkurrencemæssigt hensyn/erhvervsaktivitet. Retten har herved lagt vægt på det ovenfor anførte om afstandsvurdering, og på at <sup>A</sup> der i givet fald alene er tale om en indirekte interesse. <sup>A</sup> har derfor heller på dette grundlag en sådan væsentlig og individuel interesse, at hun er klageberettiget.

Som følge heraf tages Planklagenævnets frifindelse påstand til følge."

Den 26. juni 2020 stadfæstede Vestre Landsret dommen og anførte i sin begrundelse bl.a.:

"Efter planlovens § 59, stk. 1, er erhvervsministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald klageberettigede.

Som anført i Planklagenævnets afgørelse anses en ganske vid personkreds for at være klageberettigede i sager om tilvejebringelse af planer og i sager om lokalplanpligt. Dette må ses i sammenhæng med det centrale hensyn i planloven om inddragelse af offentligheden i planprocessen, jf. planlovens § 1, stk. 2, nr. 6.

En tilknytning til det pågældende lokalområde som f.eks. grundejer, beboer eller erhvervsdrivende anses normalt for tilstrækkeligt til, at den pågældende er klageberettiget. Hvis en klager ikke bor eller er erhvervsdrivende inden for planområdet, må der foretages en konkret vurdering af den enkelte sag, hvor bl.a. afstanden til klagerens ejendom mv. og tilknytningen til planområdet i øvrigt indgår i vurderingen. En ideel interesse i overholdelse af planloven indebærer ikke, at en klager kan anses for klageberettiget.

Det er oplyst, at Planklagenævnet efter afgørelsen i denne sag har ændret praksis, således at der alene stilles krav om, at klager har en væsentlig interesse i sagen og ikke en væsentlig individuel interesse

Kommuneplantillægget og lokalplanen, som denne sag angår, indebærer, at der i Sæby udlægges et nyt rammeområde, hvor den overordnede anvendelse er udlagt til lokalcenter, og at der inden for området må etableres bebyggelse til én dagligvarebutik.

<sup>A</sup> er ikke grundejer, beboer eller erhvervsdrivende i det lokalområde, som planerne vedrører. Spørgsmålet er herefter, om <sup>A</sup> efter en samlet konkret vurdering i øvrigt må anses for at have en retlig interesse i planerne, således at hun må anses for klageberettiget.

<sup>A</sup> bor ca. 2 km i fugleflugtslinje fra planområdet. Som beboer i Sæby kan hun ikke anses for at være berørt af planerne på en måde, som adskiller sig væsentligt fra påvirkningen for et meget betydeligt antal beboere og dermed en meget vid kreds af borgere i området.

<sup>A</sup> er direktør og eneanpartshaver i selskaberne C&B <sup>Selskab 1</sup> og <sup>Selskab 2</sup>, som udlejer ejendomme til boliger og erhverv i Sæby. Selskaberne driver efter det oplyste ikke virksomhed med dagligvarehandel eller lignende.

Efter det oplyste ejer det sidstnævnte selskab tre ejendomme med bolig- og erhvervslejemål, som ligger ca. 1,5 og 1,7 km i fugleflugtslinje fra lokalplanområdet. Selskabet ejer endvidere ejendommen <sup>Adresse 1</sup> i Sæby, der er udlejet til dagligvarekæden <sup>Navn</sup>. Denne ejendom ligger ca. 760 meter i fugleflugtslinje fra lokalplanområdet. <sup>A</sup> indgår efter det oplyste ikke i ejerkredsen eller ledelsen af -butikken, som drives i de udlejede lokaler.

<sup>A</sup> har forklaret, at hun har klaget som privatperson og ikke på vegne af selskaberne, da det er hende, som gerne vil klage. Dette udelukker dog ikke, at det kan indgå i den samlede vurdering af spørgsmålet om klageberettigelse, at <sup>A</sup> som eneanpartshaver har en væsentlig interesse i selskaberne og deres aktiviteter.

Efter Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, skal hver part, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, sikre, at medlemmer af den berørte offentlighed som har tilstrækkelig interesse, har adgang til klage og domstolsprøvelse. Efter bestemmelsen fastsættes det i overensstemmelse med kravene i national ret, hvad der udgør tilstrækkelig interesse. Ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 blev der med henblik på at gennemføre Århus-konventionen i dansk ret indsat en bestemmelse i plan-

lovens § 59, stk. 2, om klageadgang for visse landsdækkende foreninger mv. Der blev ikke i øvrigt ændret i reglerne om klageadgang efter planloven, jf. herved også lovforslag nr. L 170 af 20. januar 2000, de almindelige bemærkninger pkt. 3.6.

Det, der er anført af <sup>A</sup> om Århus-konventionen, kan på denne baggrund ikke i sig selv føre til, at hun kan anses for klageberettiget i nærværende sag. Det forhold, at hun har deltaget aktivt i processen forud for kommunens endelige vedtagelse af planerne, indebærer heller ikke i sig selv, at hun kan anses for klageberettiget.

Efter det ovenfor anførte og efter sagens oplysninger i øvrigt finder landsretten efter en samlet vurdering, at <sup>A</sup> ikke kan anses for at have en sådan væsentlig interesse i planerne, at hun efter planlovens § 59, stk. 1, har en retlig interesse i sagens udfald.

<sup>A</sup> er dermed ikke klageberettiget, og landsretten stadfæster herefter dommen.”

<sup>A</sup> har med Procesbevillingsnævnets tilladelse anket landsrettens dom til Højesteret med påstand om, at Planklagenævnets afgørelse af 24. april 2018 ophæves som ugyldig, og at sagen hjemvises til fornyet behandling.

Planklagenævnet har påstået stadfæstelse.

### **Anbringender**

<sup>A</sup> har anført, at der skal ske præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. Landsretten har som betingelse for klageadgang efter planlovens § 59 bl.a. opstillet et krav om ”væsentlig interesse”. Der er behov for en afklaring af, om et sådant krav er i strid med Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, og konventionens formål om vid klageadgang for den berørte offentlighed. Der er også behov for en afklaring af, om en person fra den berørte offentlighed, der har deltaget i den offentlige høringsproces vedrørende en afgørelse på miljøområdet, har retskrav på søgsmålsret og klageadgang efter artikel 9, stk. 2. Der er tale om fortolkningssspørgsmål, som EU-Domstolen ikke har taget stilling til, og som er forbundet med en væsentlig tvivl.

Planklagenævnet har anført, at der ikke skal ske præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, da der ikke er rimelig tvivl om fortolkningen af de påberåbte bestemmelser i Århus-konventionen. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 9, stk. 2, og af EU-Domstolens praksis, at ikke alle fysiske eller juridiske personer, der henhører under begrebet ”den berørte offentlighed”, skal have søgsmålsret og klageadgang. Kun personer, der henhører under ”den berørte offentlighed” og har ”tilstrækkelig interesse”, skal have søgsmålsret og klageadgang. EU-Domstolen har i sin praksis fastslået, at det tilkommer medlemsstaterne og de



ationale domstole at fastlægge kredsen af klageberettigede i overensstemmelse med konventionens formål, og at medlemsstaterne i den forbindelse har et vidt skøn.

## Retsgrundlag

### *Planloven*

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.”

### *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

c) ...

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.

...”

### *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 opførelse 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 ordening for adgang til klage og domstolsprøvelse, der er mere begrænset for medlemmerne af ”offentligheden” generelt, og således afspejler den ordening, der er fastsat ved denne konvention, som udtryk-

keligt sonderer 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 vedrø-

rende 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)."

### **Højesterets begrundelse og resultat**

Efter ordlyden af Århus-konventionens artikel 9, stk. 2, og EU-Domstolens praksis er det Højesterets foreløbige vurdering, at fortolkningen af artikel 9, stk. 2, ikke giver anledning til en sådan rimelig tvivl, at der er grundlag for at forelægge de ønskede præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. Højesteret tager derfor ikke anmodningen herom til følge.

### **THI BESTEMMES:**

<sup>A</sup> s anmodning om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen tages ikke til følge.