

MRF 2024.149

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 16. maj 2024, j.nr. 23/07388

Ikke medhold i klage over indirekte afgørelse om, at udviklingsplan for Lyngby Centrum ikke var omfattet af miljøvurderingsloven, da planen udgjorde et strategisk styringsredskab, der ikke var retligt bindende for myndighedsudøvelsen. Andelsforening havde ikke partsstatus, da den indirekte afgørelse havde betydelige fællestræk med processuelle beslutninger.

I oktober 2023 vedtog Lyngby-Taarbæk Kommune Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum, der omfattede et kerneområde på 237.975 m² og havde til formål at fungere som et strategisk styringsredskab for kommunen. Det fremgik af planen, at den ville være retningsgivende for udviklingen af de enkelte byrum og byrumsprojekter i fremtiden, og at planen var udgangspunkt for nuværende og fremtidige anlægsprojekter. Planen indeholdt en række styringsstrategier, der skulle danne grundlag for en samlet overordnet fysisk byudviklingsplan, og strategierne indeholdt samtidig oplæg til, hvordan udvalgte delområder kunne udvikles. En af strategierne indeholdt tre overordnede indsatser, der bl.a. havde til formål at skabe en smidig og effektiv trafikmodel, hvoraf en af indsatserne omfattede nedlægning af terrænparkeringspladser i byrum inden for fordelingsringen og etablering af nye parkeringspladser tæt på fordelingsringen. Det var i den sammenhæng beskrevet, at der i forbindelse med anlæg af letbanen skulle lukkes for trafik på Lyngby Torv, og at der var indgået en tilkøbsaftale med Hovedstadens Letbane om mulighed for etablering af et p-hus syd for torvet. Planen indeholdt endvidere idéoplæg til udvikling af en række delområder. Efter planvedtagelsen indgav en andelsboligforening, der ejede en ejendom tæt på et af udviklingsplanens delområder, en klage over, at der ikke var foretaget screening eller miljøvurdering efter miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer. Klager anførte, at udviklingsplanen fastlagde rammerne for det fremtidige parkeringsprojekt ”P-huset ved Kastanjevej”, da planen bl.a. præsenterede den konkrete placering, funktion og udformning, så planen fremstod som en retsakt for den fremtidige udvikling og udbygning af Lyngby Centrum. Med henvisning til **MRF 2021.363 Pkn** og **MRF 2021.372 Pkn** anførte klager endvidere, at planen udgjorde en strategi omfattet af planlovens § 23 a, og at klager skulle være partshørt. Af Miljø- og

Fødevarerklagenævnets afgørelse fremgår, at Lyngby-Taarbæk Kommune i forbindelse med den endelige vedtagelse af udviklingsplanen også traf en indirekte afgørelse om, at udviklingsplanen ikke var omfattet af miljøvurderingsloven. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt, at den indirekte afgørelse kunne påklages til nævnet i medfør af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, da udviklingsplanen ikke var udarbejdet i henhold til en lov, hvorimod nævnet ikke kunne tage stilling til klager over planens indhold. Med hensyn til klagepunktet om manglende partshøring fandt nævnet, at andelsboligforeningen ikke var part i sagen, og at kommunen derfor ikke havde været forpligtet til at foretage partshøring af foreningen. Nævnet henviste herved til, at foreningen ikke havde en væsentlig og individuel interesse i sagen, da den indirekte afgørelse havde betydelige fællestræk med processuelle beslutninger. Hvad angik spørgsmålet om miljøvurderingslovens anvendelsesområde fandt nævnet efter en gennemgang af bl.a. EU-Domstolens praksis og forarbejderne til miljøvurderingsloven, at udviklingsplanen ikke var omfattet af loven, idet den ikke fastlagde rammer for fremtidige anlægstilladelser eller medførte krav om konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3. Nævnet lagde herved vægt på, at udviklingsplanen ikke fastsatte bindende regler for anvendelsen af området eller for, hvilke tilladelser myndigheden efterfølgende kunne meddele til konkrete projekter. Udviklingsplanen udgjorde derimod et strategisk styringsredskab for kommunen med idéoplæg til, hvordan udvalgte delområder kunne udvikles, hvorfor planen ikke var retligt bindende ved myndighedsudøvelsen og ikke begrænsede myndighedens skøn. Dette gjaldt også det omhandlede parkeringshus, uanset at der i udviklingsplanen var udpeget et muligt byggefelt og forslag til parkeringshuset udseende. På den baggrund kunne nævnet ikke give medhold klagen over den indirekte afgørelse.

Kommentar: Afgørelsen er et eksempel på, at der i kommunerne er opstået en række beslutninger – i dette tilfælde en ”udviklingsplan” – der for borgerne kan opfattes som en retlig afgørelse, der sætter rammer for fremtidige beslutninger, især fordi de kommunikeres til offentligheden som om, kommunalbestyrelsen har truffet vigtige afgørelser. Som Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i denne sag viser, er der ofte slet ikke tale om retsakter, men derimod politiske tilkendegivelser uden nogen retligt bindende virkning. Afgørelsen om, at der dermed ikke er tale om en plan omfattet af SMV-reglerne, er på linje med EU-Domstolens praksis, jf. sag C-9/22, *An Bord Pleanála m.fl.* (**MRF 2023.10**) og i samme retning sag C-727/22, *Friends of the Irish Environment* (**MRF 2024.125**). Fra nyere klagenævnspraksis kan henvises til **MRF 2023.65 Mfk** (klimaplan), **MRF 2023.221 Mfk** (samarbejdsaftale), **MRF 2023.308 Mfk** (udviklingsstrategi) og **MRF 2024.55 Mfk** (helhedsplan). Se også Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser af 22. oktober 2024, j.nr. 23/01508 og 23/12784 (bringes på MRF på et senere tidspunkt). Men det må i denne sag medgives klager, at efter planlovens § 23 a kan det for borgerne være svært at kende forskel på, hvad der er retsakter, som kan påklages, og hvad der blot er politiske tilkendegivelser, uanset om de lanceres under betegnelser som ”strategiske styringsredskaber”. Det forekommer desuden noget besynderligt, at klagenævnet udtalte sig om partshøring i forbindelse med den indirekte afgørelse. Uanset at en indirekte afgørelse i fast klagenævnspraksis anses for en forvaltningsafgørelse, der kan påklages, udmønter den sig i sagens natur ikke i en positiv afgørelse og kan derfor ikke meningsfuldt være omfattet af forvaltningslovens almindelige sagsbehandlingsregler om partshøring, begrundelse mv. I denne sag blev indsigelsen om partshøring da også afvist med den pudsige begrundelse, at klager ikke var part i sagen, fordi den indirekte afgørelse ”har betydelige fællestræk med processuelle beslutninger” – og dette til trods for, at klagenævnet anerkendte foreningens klageret efter miljøvurderingslovens § 50.



Ikke medhold i klage over indirekte afgørelse om at Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum ikke er omfattet af krav om miljøvurdering

Sag: 23/07388

Dato: 16. maj 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2, jf. § 48, stk. 4.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Lyngby-Taarbæk Kommunes afgørelse af 12. oktober 2023 om, at Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 1. juni 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en andelsboligforening, som ejer en ejendom, som ligger indenfor planområdet og tæt på delområdet i udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum benævnt

parkeringshus på [Vejnavn 1]. Klager har den 3. juli 2023 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- udviklingsplanen for Kongens Lyngby Centrum er omfattet af miljøvurderingsloven, og Lyngby-Taarbæk Kommune burde derfor enten have udarbejdet en screening eller en miljøvurdering,
- kommunens planer for trafikforbedringer ikke er en del af letbaneprojektet,
- klager forventer at blive partshørt, og
- udviklingsplanen for Kongens Lyngby Centrum udgør en strategi omfattet af planlovens § 23 a.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum omfatter et område i Kongens Lyngby med et kerneområde på 237.975 m².

Det nærmeste Natura 2000-område er nr. 139, Øvre Mølleådal, Furesø og Frederiksdal Skov, som omfatter habitatområde nr. 123, Øvre Mølleådal, Furesø og Fredsdal Skov, og fuglebeskyttelsesområde nr. 109, Furesø med Vaserne og Farum Sø. Habitatområdets udpegningsgrundlag omfatter naturtyper og arterne skæv vindelsnegl, sumpvindelsnegl, stor kærguldsmed, lys skivevandkalv samt stor vandsalamander og ligger ca. 350 m fra planens ydre del og over 800 m fra planens kerneområde. Fuglebeskyttelsesområdet ligger over 3 km fra planens ydre del.

2.2 Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum

Lyngby-Taarbæk Kommune sendte den 8. maj 2023 forslag til udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum i høring til den 9. juni. Udviklingsplanen blev endeligt vedtaget den 12. oktober 2023.

Det fremgår af udviklingsplanen for Kongens Lyngby Centrum side 4, at udviklingsplanen skal fungere som et strategisk styringsredskab for Lyngby-

Taarbæk Kommune, og at udviklingsplanen består af seks udviklingsstrategier, som danner grundlag for en samlet overordnet fysisk byudviklingsplan, samt oplæg til hvordan udvalgte delområder kan udvikles i overensstemmelse med strategierne.

De seks udviklingsstrategier, som danner afsæt for den videre dialog mellem de involverede parter i udviklingen af Kongens Lyngby Centrum, er: særegne lokale identiteter, mobilitet og optimering af parkering, et grønnere og mere biodiversitet centrum, stærkt handelsliv, lokale bylivsperler og trygt og oplevelsesrigt netværk for bløde trafikanter.

For så vidt angår mobilitet og optimering af parkering fremgår det, at målet med udviklingsstrategien er at fredeliggøre byen for at frigive plads til bylivet og samtidig skabe en smidig og effektiv trafikmodel, der bibeholder det høje serviceniveau, som byen tilbyder i dag. For at nå dertil arbejder strategien med tre overordnede indsatser. Den ene omfatter nedlæggelse af offentlig terrænparkering i byrum indenfor fordelingsringen og etablering af nye parkeringspladser tæt på fordelingsringen. Det er beskrevet, at [Vejnavn 2] og Lyngby Torv lukkes for biltrafik i forbindelse med anlæg af letbanen, og at der for at minimere søgetrafikken på fordelingsringen er indgået en tilkøbsaftale med Hovedstadens Letbane med mulighed for at etablere et p-hus syd for Lyngby Torv. Det betyder, at der kan fjernes en række parkeringspladser i terræn og fortsat være tilstrækkeligt antal parkeringspladser i byen. Et parkeringshus med placeringen ved [Vejnavn 1] kan fungere som en god modpol til de mange større private parkeringspladser i den østlige halvdel af byen.

Endvidere fremgår det af side 35 i udviklingsplanen, at udviklingsplanen er et udtryk for, hvordan de seks udviklingsstrategier arbejder sammen i udformningen af byens rum, og et oplæg til den fysiske udvikling af Kongens Lyngby Centrum og de enkelte delområder inden for planens afgrænsning. Det fremgår også, at udviklingsplanen vil være retningsgivende for udviklingen af de enkelte byrum og byrumsprojekter i fremtiden, og at planen er udgangspunkt for nuværende og fremtidige anlægsprojekter. Idéoplæggene for de enkelte byrum, der udfoldes i udviklingsplanen, vil således kunne danne grundlag for den kommende proces og dialog omkring, hvordan byrum og byliv skal forme sig i fremtidens Kongens Lyngby Centrum. Udviklingsplanen indeholder en etapeplan, hvor der er lagt op til en rullende udvikling, hvor der igangsættes byrumsforsøg, mens andre byrum er under anlæg.

Det fremgår af etapeplanen på side 36 i udviklingsplanen, at parkeringshuset på [Vejnavn 1] bør realiseres tidligt, da det skal bidrage til trafikalt at fredeliggøre centrum og samtidigt frigøre arealer for byudvikling og byrum i andre områder. Parallelt med etableringen af det nye parkeringshus nedlægges offentlige parkeringspladser på terræn, således at trafikken ledes via fordelingsringen uden om centrum.

Afslutningsvis indeholder udviklingsplanen et ideoplæg til udvikling af delområderne Lyngby Torv, [Vejnavn 4], Jernbaneplassen og området omkring Lyngby Rådhus, parkeringshus på [Vejnavn 1], Musikskole og Likørstræde, Jernbaneplassens fremtidsperspektiv, [Vejnavn 3] Kvarteret, [Vejnavn 2], Kanalparken og sammenhæng med nærliggende udviklingsområder.

I ideoplægget til udvikling af Jernbaneplassen og området omkring Lyngby Rådhus udpeges to mulige byggefelter, på hjørnerne af Lyngby Torv og Jernbaneplassen. Et af disse byggefelter, på hjørnet af [Vejnavn 1], udpeges til placering af parkeringshus.

For så vidt angår ideoplægget for parkeringshuset på [Vejnavn 1] fremgår det på side 50 i udviklingsplanen, at der foreslås et stort hus på et markant hjørne i Kongens Lyngby Centrum, og der må ryddes flere markante platantræer. Parkeringshuset vil kunne rumme ca. 300-380 parkeringspladser. Udviklingsplanen indeholder på side 206 et volumenstudie af parkeringshuset, og det fremgår, at med beklædning i træ, som varmt, venligt og bæredygtigt materiale, samt et centralt atrium, som giver lys og luft, lægges der op til at skabe et imødekommende parkeringshus.

Lyngby-Taarbæk Kommune har i forbindelse med den endelige vedtagelse af Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum også truffet en indirekte afgørelse om, at udviklingsplanen ikke er omfattet af miljøvurderingsloven.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum fastlægger rammerne for det konkrete fremtidige anlægsprojekt parkeringshuset ved [Vejnavn 1], og at planen derfor må være omfattet af miljøvurderingsloven. Klager har hertil bemærket, at udviklingsplanen både præsenterer parkeringshusets konkrete placering, funktion, udformning, materialer, adgang mv., og at udviklingsplanen fremstår som et retligt dokument og retsakt for den

fremtidige udbygning og udvikling af Kongens Lyngby Centrum. Kommunen har dog hverken udarbejdet en screening efter miljøvurderingslovens § 10 eller en miljøvurdering.

Desuden har klager bemærket, at Lyngby-Taarbæk Kommune har henvist til, at parkeringshuset er et tilkøbsprojekt til letbanen. Dette er ifølge klager ikke korrekt. Klager har i den forbindelse henvist til, at det fremgår af et bilag til Folketingets Transportudvalg, at kommunen selv er bygherre for et eventuelt parkeringshus, og at kommunens planer for trafikforbedringer ikke er en del af letbaneprojektet.^[4] Det fremgår endvidere, af lovbemærkningerne til anlægsloven for letbanens linjeføring i Lyngby-Taarbæk Kommune, at kommunens planer for trafikforbedringer er kommunalpolitisk besluttede trafikomlægninger som følge af den gennemførte VVM-procedure, og at det tilkommer Lyngby-Taarbæk Kommune at træffe afgørelse om, hvorvidt de besluttede trafikomlægninger er miljøvurderingspligtige.

Klager har herudover bemærket, at klager forventer at blive partshørt. Klager er bekymret for, hvilke indvirkninger anlægningsfasen og driftsfasen af parkeringsanlægget vil have.

Endvidere har klager bemærket, at udviklingsplanen for Kongens Lyngby Centrum udgør en strategi omfattet af planlovens § 23 a. Klager henviser til MRF 2021.372 og MRF 2021.363 på Miljøretlig Forskningsportal.^[5]

2.4 Lyngby-Taarbæk Kommunes bemærkninger til klagen

Lyngby-Taarbæk Kommune har bemærket, at udviklingsplanen er en strategisk plan, som ikke er lovbunden efter planloven. Planen udgør en overordnet strategisk ramme for udviklingen af Kongens Lyngby Centrum og er dermed ikke bindende for borgerne. Kommunen har endvidere bemærket, at planen forventes at være grundlag for den kommende kommune- og lokalplanlægning for eventuelle anlægsprojekter, som udspringer af planen.

Herudover har Lyngby-Taarbæk Kommune bemærket, at konkrete planer og eventuelle anlægsprojekter i den efterfølgende planlægning, såsom en parkeringskonstruktion på [Vejnavn 1], vil skulle screenes efter miljøvurderingsloven.

Lyngby-Taarbæk Kommune har desuden bemærket, at klager ikke kan betegnes som part i sagen, da klager ikke har en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen om Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Partshøring
2. Om Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum er omfattet af miljøvurderingsloven

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at er en plan eller et program eller ændringer deri ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan myndighedens afgørelse efter § 8 om, hvorvidt myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer eller ændringer deri, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Afgørelser, som en myndighed træffer om, at en plan eller et program ikke er omfattet af/ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan også påklages.

Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum er ikke udarbejdet i henhold til en lov, herunder er den ikke udarbejdet efter planloven. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle den del af klagen, der vedrører Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrums indhold.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet. Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om tilvejebringelse af en miljøvurdering af en plan eller et program.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Det er et retligt spørgsmål, om Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum er en plan i miljøvurderingslovens forstand.

3.2.2 Ad 1) Partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, at såfremt en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.^[6]

Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af, hvem der skal anses som part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse. Det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur med støtte i forarbejderne til forvaltningsloven, at lovens partsbegreb omfatter bl.a. ansøgere og andre, som har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen. Det er dermed en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, men ubestemt kreds af personer.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at klager ikke er part i sagen, da klager ikke har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen om, hvorvidt Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum er omfattet af krav om miljøvurdering. Nævnet har lagt vægt på, at, at det med den indirekte afgørelsen alene er vurderet, om udviklingsplanen er omfattet af miljøvurderingsloven, og at

denne form for afgørelse har betydelige fællestræk med processuelle beslutninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet hermed ikke har taget stilling til, hvorvidt klager kan være part i eventuelle senere afgørelser efter miljøvurderingsloven, der har en sammenhæng med Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum. Idet klager ikke er part i sagen, har kommunen ikke været forpligtet til at foretage en partshøring af klager.

3.2.3 Ad 2) Miljøvurderingslovens anvendelsesområde

Det fremgår af SMV-direktivets artikel 2, litra a, at:

I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

— som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

— som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

Det følger endvidere af direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, at:

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I

og II til direktiv 85/337/EØF, eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

Miljøvurderingsloven implementerer SMV-direktivet i dansk lovgivning.[Z]

Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer finder efter § 2, stk. 1, litra a, bl.a. anvendelse på planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde.

Følgende fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 2: [8]

”Lovforslagets § 2 har til formål at fastlægge lovforslagets anvendelsesområde for såvel planer og programmer som projekter.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, litra a og b, der omhandler planer og programmer, vil der for det første være tale om sådanne planer og programmer, som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, jf. det foreslåede stk. 1, litra a. Det vil således være uden betydning, hvilken sektor planen eller programmet regulerer. Det afgørende i denne sammenhæng er, hvorvidt planen eller programmet fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde.

Det er hensigten med den foreslåede bestemmelse, at den indholdsmæssigt svarer til miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, og at bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med EU-domstolens praksis, jf. nedenfor.

Med hensyn til begrebet »fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser« skal der tillægges betydning, om planen eller programmet fastlægger rammerne for den fremtidige konkrete arealanvendelse således, at ansøgninger om anlægstilladelser vil kunne tillades eller afvises med henvisning til planen eller programmet uden, at planen eller programmet dog nødvendigvis er tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for en tilladelse eller afvisning. Begrebet er således centralt ved vurderingen af, om en plan eller et program er omfattet af loven. Se endvidere bemærkninger til lovforslagets § 8, stk. 1.”

Miljøvurderingslovens § 8 har følgende ordlyd:

”§ 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,
2. medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger eller
 3. vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. stk. 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."

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 8:

"Med hensyn til det anvendte udtryk 'fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser' sigtes der til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse. Kriterierne kan f.eks. sætte grænser for, hvilke type aktivitet eller virksomhed, der kan tillades i et bestemt område, eller indeholde betingelser, som ansøgeren skal opfylde for at få tilladelse, eller planen eller programmet kan fastholde et områdes særlige kendetegn og derved stille krav til de tilladelser, der vil blive givet.

Såvel planer og programmer, der angår konkrete projekter som dem, der har et generelt/overordnet indhold, kan være omfattet af bestemmelsen. Det bemærkes, at 'planer for fysisk planlægning og arealanvendelse' sigter til den måde, hvorpå området skal anvendes, selvom den ene term kan have en bredere betydning end den anden."

Af Kommissionens vejledning om direktivet 2001/42 fremgår det, at:

"Betydningen af "fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser" er afgørende for fortolkningen af direktivet, selv om der ikke findes nogen definition i teksten. Udtrykket vil normalt betyde, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer, hvorledes den bevilgende myndighed behandler en ansøgning om anlægstilladelse. Sådanne kriterier kunne sætte grænser for, hvilken type aktivitet eller anlægsvirksomhed der er

tilladt i et givet område; eller de kunne indeholde betingelser, der skal opfyldes af ansøgeren, hvis tilladelsen skal gives; eller de kunne være udformet således, at de bevarer bestemte kendetegn ved det pågældende område (f.eks. en blanding af arealanvendelser, der fremmer områdets økonomiske levedygtighed).

Arealanvendelsesplaner indeholder normalt kriterier til bestemmelse af, hvilken type anlægsaktiviteter der kan iværksættes i bestemte områder, og er et typisk eksempel på planer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser. Hvorvidt særlige kriterier eller betingelser danner grundlag i de enkelte tilfælde vil afhænge af omstændighederne i hvert af tilfældene, idet en enkelt begrænsende faktor kan være så væsentlig, at den har en dominerende indflydelse på fremtidige tilladelser. På den anden side vil en række forholdsvis ubetydelige eller upræcise faktorer formentlig ikke have nogen indflydelse på meddelelsen af tilladelser.”

Efter EU-domstolens praksis anses betingelsen ”fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser” for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.[9]

EU-domstolen har i sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens) fastlagt, at rent vejledende planer ikke opfylder betingelsen, som forudsætter, at planen er bindende for den kompetente myndighed og begrænser myndighedens skøn.[10] Det fremgår nærmere af EU-dommen, at:

”49. Det skal bemærkes, at i henhold til retspraksis opfylder bestemmelser af rent vejledende værdi ikke den anden betingelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. For at opfylde denne betingelse skal bestemmelserne i hvert fald være bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse af sådanne tilladelser (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 76 og 77).

50. Det er nemlig kun retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som disse myndigheder råder over, og således udelukke de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af projekter, der kan vise sig at være mere gunstige for miljøet, hvorfor sådanne retsakter skal undergives en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42.

[...]

52. Henset til det ovenstående skal det første til det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en plan er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, når den for det første er blevet udarbejdet af en myndighed på lokalt plan i samarbejde med en bygherre, der er omfattet af denne plan, og er blevet vedtaget af denne myndighed, for det andet er blevet vedtaget på grundlag af en bestemmelse i en anden plan eller et andet program, og for det tredje indeholder udviklingsplanlægning, der adskiller sig fra den udvikling, der er planlagt i en anden plan eller et andet program, dog forudsat at den i hvert fald er bindende for de myndigheder, der er kompetente til at udstede tilladelser til projekter.”

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum ikke er omfattet af miljøvurderingsloven, idet den ikke fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser efter reglerne i miljøvurderingsloven, eller medfører krav om en vurdering af virkningen på Natura 2000-områder.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at udviklingsplanen ikke fastsætter bindende regler for anvendelsen af området, eller for hvilke tilladelser myndigheden efterfølgende kan meddele til konkrete projekter. Udviklingsplanen udgør derimod et strategisk styringsredskab for Lyngby-Taarbæk Kommune med ideoplæg til, hvordan udvalgte delområder kan udvikles. Udviklingsplanen er således ikke retligt bindende ved myndighedsudøvelsen og begrænser ikke myndighedens skøn. For så vidt angår parkeringshuset på [Vejnavn 1] bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at der tilsvarende alene er tale om et ikke bindende ideoplæg, uanset at der i udviklingsplanen er udpeget et muligt byggefelt og forslag til parkeringshuset udseende.

Yderligere har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at planen omhandler udvikling af Kongens Lyngby og afstanden til nærmeste Natura 2000-område samt udpegningsgrundlaget.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Lyngby-Taarbæk Kommunes afgørelse af 12. oktober 2023 om, at Udviklingsplan for Kongens Lyngby Centrum ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Transportudvalget (TRU), almindelig del, bilag 364, samling 2016-2017: Orientering om ændret parkeringsløsning Lyngby-Taarbæk Kommune - Letbane Ring 3, fra transport-, bygnings- og boligministeren.

[5] <https://jura.ku.dk/miljoeretlig-forskningsportal/>.

[6] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet.

[8] LFF-2016-03-03 nr. 147 om Miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM).

[9] Sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. mod Landkreis Rosenheim, afsagt den 22. februar 2022, præmis 62 og den deri nævnte praksis.

[10] Sag C-9/22, NJ og OZ mod An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens), afsagt den 9. marts 2023.

Lovområder:

Miljøvurdering af planer og programmer