

Retlige rammer for større infrastruktur- og VE-projekter - planlægning, høring og prøvelse

**Oplæg for Transportudvalgets arbejdsgruppe
om effektive processer for godkendelse af
anlægs- og byggeprojekter**

22. oktober 2024

Thomas Haugsted, cand.jur., ph.d.-stipendiat i
miljøret, Det Juridiske Fakultet, KU

tha@jur.ku.dk

KØBENHAVNS UNIVERSITET



Overblik

- **Planloven** – regler om kommuneplaner og lokalplaner og høring af offentligheden
 - **Miljøvurderingsloven** – regler om miljøvurdering af projekter og af planer og programmer, herunder om høring af offentligheden
 - **VE-loven** – særlige regler om borgerinddragelse ved vedtagelse af VE-projekter
 - **VE III-direktivet** (2023/2413) – nye regler, der skal fremskynde tilladelsesprocedurerne fsva. VE-projekter, herunder om sagsbehandlingsfrister og om fravigelse af bl.a. VVM-direktivets regler
 - Særligt om **anlægslove**
 - Overordnet om offentlighedens adgang til **rekurs- og domstolsprøvelse**
- Der findes ingen retlige definitioner af "større infrastruktur- og VE-projekter". Kan dække over flere forskellige kategorier af projekter omfattet af f.eks. VVM-direktivet.
 - Ved siden af ovenstående regelsæt gælder forvaltningslovens almindelige regler om partshøring samt evt. særregler om naboorientering (fx planlovens § 20 ved lokalplandispensation) og lign.

Planloven – krav om planlægning

Som udgangspunkt er det **myndighedens egen beslutning**, om den ønsker at gennemføre planlægning.

I visse tilfælde **kræver lovgivningen** dog udarbejdelse/ændring af planer, før der gives tilladelse til eller gennemføres projekter. Særlig relevant for større infrastruktur- og VE-projekter er:

1. Lokalplanpligt efter planlovens § 13, stk. 2
 - Gælder ved "større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder".
 - Ifølge Bolig- og Planstyrelsens vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller (2022) vil vindmøller som udgangspunkt udløse lokalplanpligt, hvis der er tale om etablering af større vindmøller i et område, hvor der ikke i forvejen findes vindmøller.
2. Vindmøller kan kun opstilles inden for områder, der er udpeget hertil i kommuneplanens retningslinjer, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 923 af 6. september 2019
3. Nødvendig ændring af eksisterende planlægning – f.eks. lokalplan eller havplan – hvis den påtænkte arealanvendelse vil være i strid med det gældende plangrundlag, og der ikke kan dispenseres herfra.

SMV-direktivet kræver ikke i sig selv, at der udarbejdes planer – men når der foreligger en plan i direktivets forstand, skal direktivets regler om miljøvurdering, høring mv. overholdes (herom senere).

Planloven – krav om høring

Forslag til kommuneplan(tillæg)

- **UP:** Høringsfrist på mindst 8 uger (planlovens § 24, stk. 3)
- **U:** Mindst 4 uger for mindre ændringer, der ikke strider mod planens hovedprincipper (planlovens § 24, stk. 4)

Forslag til lokalplan

- **UP:** Høringsfrist på mindst 4 uger (planlovens § 24, stk. 5)
- **U:** Mindst 2 uger for forslag til lokalplaner af mindre betydning (planlovens § 24, stk. 6)

Planlovens § 24, stk. 7: "Ved fastsættelse af fristen efter stk. 3-6 skal kommunalbestyrelsen sikre, at fristen er passende og tillader rimelig tid til at informere offentligheden og til, at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse i processen."

Miljøvurderingsloven (SMV – planer og programmer)

SMV = strategisk miljøvurdering.

Stammer fra EU's **SMV-direktiv** (2001/42). Er i Danmark implementeret i miljøvurderingsloven.

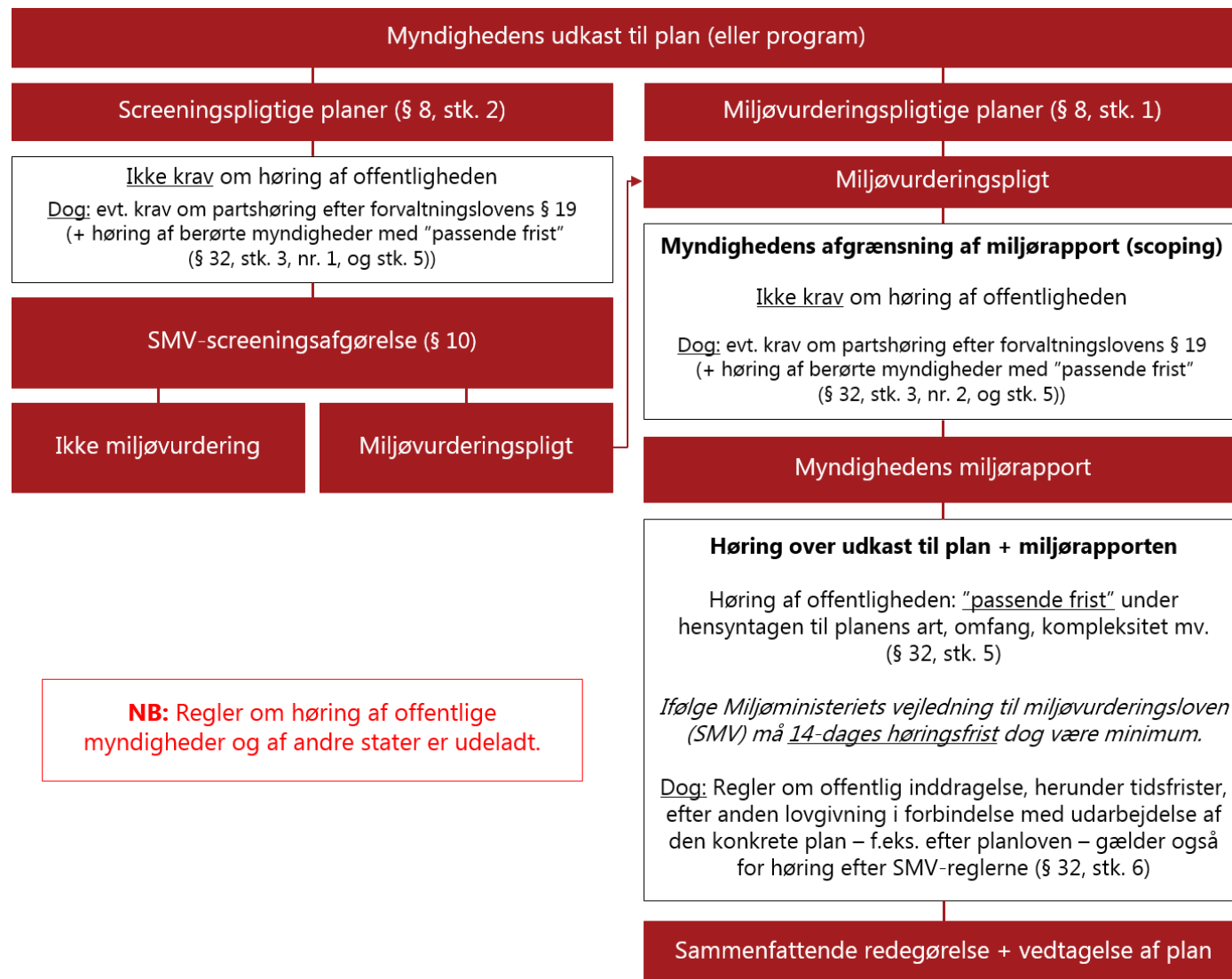
Hovedformål

- At kvalificere myndighedernes beslutningsgrundlag for at undgå senere uforudsete miljøpåvirkninger
- At inddrage den berørte offentlighed på et tidligt tidspunkt

Anvendelsesområde: "Plan" eller "program",

- (1) der er udarbejdet af myndighed (evt. mhp. på vedtagelse via lovgivningsprocedure),
- (2) som "kræves" ifølge love og administrative bestemmelser [**skal ikke forstås bogstaveligt**], og
- (3) som fastlægger rammerne for fremtidige tilladelser til projekter (eller omfattes af habitatdirektivets art. 6, stk. 3).

Omfatter bl.a. kommuneplaner og lokalplaner, men i visse tilfælde også generel regulering, herunder lovforslag (herom senere).



Miljøvurderingsloven (VVM – projekter)

VVM = vurdering af virkninger på miljøet

Stammer fra EU's **VVM-direktiv** (2011/92) (ændret i 2014). Er i Danmark implementeret navnlig i miljøvurderingsloven, men også i særlove på TRM's område (vejloven, jernbaneloven, havneloven).

Hovedformål

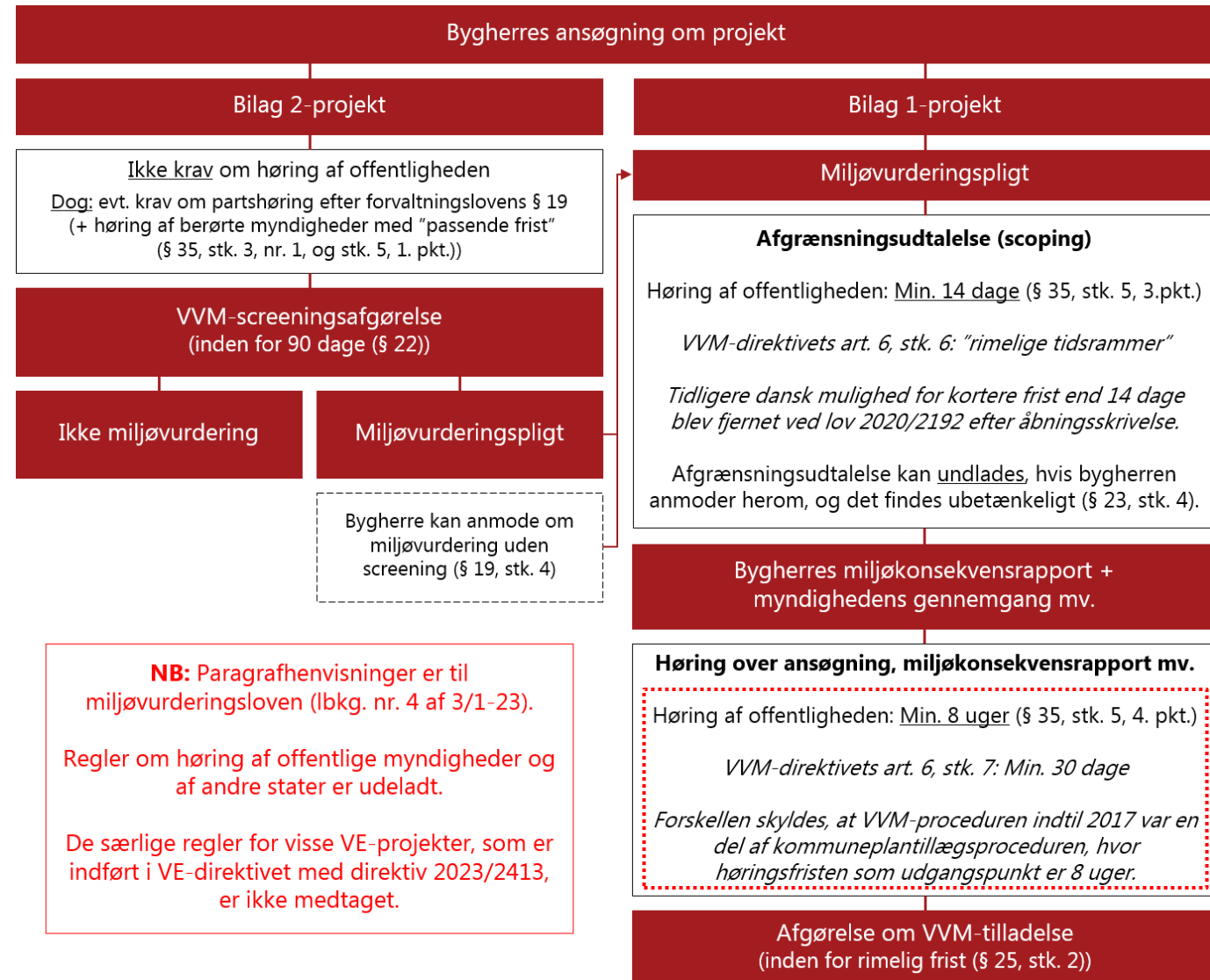
- At kvalificere myndighedernes beslutningsgrundlag for at undgå senere uforudsete miljøpåvirkninger
- At inddrage den berørte offentlighed

Anvendelsesområde: (1) "Projekter", der (2) omfattes af lovens bilag 1 eller 2.

Af relevans for større infrastruktur- og VE-projekter er især:

- Anlæg til "jernbanefjerntrafik", motorveje og motortrafikveje samt fiersporede veje med længde på mindst 10 km (bilag 1, pkt. 7)
- Anlæg af jernbaner (bilag 2, pkt. 10.c)
- Anlæg af veje (bilag 2, pkt. 10.e)
- Alle vindmølleprojekter, bortset fra husstandsmøller (bilag 2, pkt. 3.j)
- Industrianlæg til fremstilling af elektricitet (bilag 2, pkt. 3.a)

Ifølge lovprogram 2024/25 forventes (Feb II) fremsat forslag om at forkorte høringsperioden til mindst 30 dage.



VE-loven – borgerinddragelse

Opstillers afholdelse af offentligt møde

- VE-loven indeholder forskellige kompensationsordninger for borgere, der påvirkes af VE-projekter på land og på havet (værditabsordning, salgsoption, VE-bonus mv.).
- VE-lovens § 9: Den, der ønsker at opstille VE-anlæg, skal afholde **et offentligt møde**, hvor der redegøres for konsekvenserne for omkringliggende beboelsesejendomme, og hvor Energistyrelsen oplysninger om kompensationsordningerne.

Tidsfrister

- For **VVM-pligtige** VE-projekter: Mødet afholdes i høringsperioden for miljøkonsekvensrapporten og senest 4 uger før høringsfristen (§ 9, stk. 2, nr. 1)
 - Dog for havvindmøller: Senest 8 uger efter etableringstilladelse efter VE-lovens § 25 (§ 9, stk. 2, nr. 5)
- For **ikke-VVM-pligtige** VE-projekter: Mødet afholdes inden 8 uger efter kommunens VVM-screeningsafgørelse (eller indgivelse af ansøgning om byggetilladelse) (§ 9, stk. 2, nr. 2-3)

Relevante ændringer med VE III-direktivet (2023/2413)

Direktiv 2023/2413 om ændring af VE-direktivet (2018/2001)

- Implementeringsfrist: **21. maj 2025** (dog 1. juli 2024 for visse dele)
- **Områder til fremskyndelse af vedvarende energi** skal være udpeget senest den **21. februar 2026**
 - Dansk model for områdeudpegning forventes fastlagt i efteråret 2024 (jf. lovforslag nr. L 165 (2023-24), alm. bem., s. 13)
- Lov nr. 673 af 11. juni 2024 om ændring af VE-loven: Klima-, energi- og forsyningsministeren har fået **bred bemyndigelse** til at vedtage de nødvendige regler.
- "Nødforordningen" (2022/2577) ophørte den 30. juni 2024, dog gælder enkelte dele indtil den 30. juni 2025.

Hovedindhold

- Medlemsstaterne udpeger **særligt egnede "fremskyndelsesområder" (accelerationsområder) for VE-projekter** og for net- og lagringinfrastruktur. Udpegningen kræver **miljøvurdering efter SMV-direktivets regler** (og evt. konsekvensvurdering af habitatdirektivet fsva. påvirkning af Natura 2000-områder).
- Ansøgning om **VE-projekter inden for disse områder** er undergivet kortere sagsbehandlingsfrister og lempede tilladelseskrav. VE-projektet fritages som udgangspunkt for miljøvurderingskrav efter VVM-direktivet, herunder direktivets krav om offentlig høring, samt for konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3.
- I stedet gennemføres en **særlig screeningsproces** efter VE-direktivet, der skal fastslå, om der er "stor sandsynlighed for væsentlige uforudsete skadelige virkninger", som ikke kan afbødes med foranstaltninger fastsat for fremskyndelsesområdet.
 - Er det tilfældet → miljøvurdering efter VVM-direktivet + evt. konsekvensvurdering efter habitatdirektivet (6 måneder, maks. 1 år)
 - Medmindre der foreligger "begrundede omstændigheder", som gør, at VE-projektet alligevel kan undtages fra miljøvurdering og konsekvensvurdering, men forudsat at der iværksættes afbødende foranstaltninger eller betales økonomisk kompensation.

Særligt om anlægslove – VVM

Projekter, der vedtages af Folketinget ved anlægslov, **skal i princippet overholde samme lovregler** som projekter besluttet administrativt. Da anlægsloven udgør en projektgodkendelse, indeholder loven dog normalt **regler om fravigelse af andre (danske) love** – f.eks. natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen og planloven.

Derimod kan **EU-regler som udgangspunkt ikke fraviges**, medmindre EU-reglerne selv giver mulighed herfor.

VVM-direktivets artikel 2, stk. 5:

“Med forbehold af artikel 7 [om høring af andre stater] kan medlemsstaterne **i tilfælde, hvor et projekt vedtages ved en særlig national lov, fritage dette projekt fra de i dette direktiv fastlagte bestemmelser om offentlig høring, forudsat at målene med dette direktiv opfyldes**. Fra den 16. maj 2017 underretter medlemsstaterne hvert andet år Kommissionen om alle anvendelser af denne fritagelse.”

- Reglen indebærer, at projekt tilladt ved anlægslov kan **fritages fra reglerne om høring af offentligheden** i VVM-direktivets art. 6 (men ikke fra regler om høring af myndigheder og andre stater).
- Dog på betingelse af, at **direktivets mål nås gennem lovgivningsprocessen**, dvs. at direktivets øvrige krav skal fortsat overholdes, og at lovgiver skal have tilstrækkelige oplysninger til rådighed.
- **I Danmark er det almindelig praksis at gennemføre offentlig høring** af udkast til anlægslove gennem Høringsportalen i overensstemmelse med Justitsministeries lov kvalitetsvejledning (nov. 2023). Normalt gennemføres også offentlig høring over miljøkonsekvensrapporten – se fx vedr. Lynetteholm: <https://www.trafikstyrelsen.dk/arbejdsomraader/miljoevurdering/oevrige-omraader/lynetteholm>.

Særligt om anlægslove – SMV

Et særligt spørgsmål, **om anlægslove (og andre love) kan udgøre en "plan" omfattet af krav om miljøvurdering efter SMV-direktivet regler.** Dette forudsætter, at anlægsloven opfylder kriterierne i SMV-direktivets planbegreb (nævnt ovenfor på dias 5).

Den danske stats fortolkning af SMV-direktivets planbegreb i denne sammenhæng er udtrykt i Miljø- og Fødevareministeriets notat fra februar 2018 "Miljøvurdering af generel regulering – miljøvurderingsdirektivets plan- og programbegreb i lyset af EU-dommen i sag C-290/15, D'Oultremont".

➤ Se [MOF 2017-18, alm. del, bilag 293](#).

"Miljø- og Fødevareministeriet vurderer, at betingelsen med hensyn til nationale love indebærer følgende:

1. Love, der vedtages til opfyldelse af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse, må som udgangspunkt anses for at indgå i et normativt hierarki og vil således være "krævet" i henhold til den forpligtelse, de vedtages til opfyldelse af. Sådanne love vil således principielt kunne være omfattet af kravet om forudgående miljøvurdering, forudsat at direktivets betingelser i øvrigt er opfyldt, jf. dog nedenstående modifikation med hensyn til direktivnære implementeringer.
2. Love, der ikke følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse, og som således er rene nationale anliggender, vil ikke indgå i et normativt hierarki. Sådanne love vil dermed efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering ikke opfylde kravet om at være "krævet" og vil følgelig falde uden for plan- og programbegrebet. Dette gælder uanset lovens nærmere karakter."

EU-Kommissionen har mundtligt tilkendegivet, at man ikke umiddelbart er enig i pkt. 2.

Offentlighedens adgang til rekurs- og domstolsprøvelse

Generelt om adgang til administrativ rekurs (klage) og domstolsprøvelse

- Normalt findes administrativ klageadgang (til fx Miljø- og Fødevareklagenævnet, Planklagenævnet, Energiklagenævnet)
 - Klageberettiget er normalt alle med væsentlig og individuel interesse i sagen + e.o. miljøorganisationer og lign.
 - Klagefristen er normalt 4 uger fra afgørelsen.
 - Som hovedregel har klage ikke automatisk opsættende virkning, men klagenævnet kan bestemme andet.
 - Der gælder ingen almindelige tidsfrister for klagesagsbehandlingen.
- Adgang til domstolsprøvelse, forudsat at sagsøger har retlig interesse (e.o. også miljøorganisationer og lign.). Normalt en søgsmålsfrist på 6 måneder fra afgørelsen. Undtagelsesvist adgang til opsættende virkning (se ndf.).

Særligt vedr. anlægslove

- Ingen administrativ klageadgang (da kun forvaltningsafgørelser kan påklages).
- Adgang til domstolsprøvelse af anlægslovens lovlighed, forudsat at sagsøger har retlig interesse (e.o. også miljøorganisationer og lign.). Ingen søgsmålsfrist for anfægtelse af loven.
- Opsættende virkning kan gives "helt undtagelsesvist", hvis der efter en foreløbig vurdering er rimeligt grundlag for påstanden, og en afvejning skadevirkningerne ved ikke at meddele opsættende virkning opvejer hensynet til det offentliges interesse i at fortsætte projektet.
 - Fra retspraksis: **UfR 1995.634 H** (Øresundsforbindelsen, ikke opsættende virkning), **UfR 2012.2572 H** (vindmølletestcenter ved Østerild, ikke opsættende virkning) og **MRF 2024.88 Ø** (Lynetteholm, ikke opsættende virkning)