



ADVOKATFIRMA
CHRISTIAN HARLANG

RESPONSUM

om

de overordnede, retlige muligheder

for at

anfægte gyldigheden af planregulering eller anlægslov

om udvidelse af Københavns Lufthavn

Rådet for Bæredygtig Trafik har bedt mig udarbejde et oversigtsmæssigt responsum om, hvilke retlige muligheder foreningen har eller kan have for at anfægte gyldigheden af henholdsvis en plan eller lov om den påtænkte udvidelse af Københavns Lufthavn, herunder i henhold til Paris-aftalen af 12. december 2015 om forureningsbegrænsning og hindring af yderligere global opvarmning.¹

¹ Nærværende responsum er journaliseret under kontorets j.nr. 500129.



Min besvarelse er i det følgende disponeret således:

1. Indledende bemærkninger.
2. Lovregulering af lufthavnsudvidelse.
3. Planregulering.
4. Afsluttende bemærkninger.

1. Indledende bemærkninger.

Det fremgår af Københavns Lufthavn A/S' *"Udredningsrapport – Opdatering af lov- og plangrundlag for udvidelse af Københavns Lufthavn"* fra 2016, at virksomheden ønsker en udvidelse af lufthavnens kapacitet, således at det bliver muligt at transportere 40 mio. passagerer årligt, mod 26 mio. passagerer i 2015.

Københavns Lufthavn er reguleret ved bl.a. den såkaldte "udbygningslov" nr. 241 af 8. april 1992, samt en lang række generelle plan- og miljøregulerende regler, m.v.

Der foreligger p.t. ikke offentliggjort forslag til planregulering efter planloven eller lovforslag til udvidelse af Københavns Lufthavn.

Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen har d.d. oplyst, at myndigheden har modtaget henvendelse fra lufthavnen om, at udbygningsloven ændres, således at lovens overordnede rammer ikke er decideret til hinder for de af virksomheden ønskede udvidelser. Der kunne ikke siges noget om, hvornår sagsbehandlingen forventes tilendebragt, og en evt. ændring af planen vil alene være første led i en længerevarende procedure, som kan forventes at indebære ændringer af lokalplan og miljøgodkendelse, m.v., inkl. gennemførelse af VVM-undersøgelse.

Den endelige udformning af den påtænkte udvidelse kendes således ikke.

Nærværende oversigtsmæssige besvarelse må derfor tage forbehold for, at der kan blive valgt én af disse eller en helt anden fremgangsmåde, såfremt den påtænkte udvidelse fremmes.

2. Lovregulering af lufthavnsudvidelse.

Det er en mulighed, at den påtænkte udvidelse af Københavns Lufthavn i det væsentlige sker ved gennemførelse af én eller flere love herom, i tilgift til udbygningsloven, hvilket kan betyde, at det ikke længere er nødvendigt at gå frem efter f.eks. planloven og miljøbeskyttelseslovens nationale regler.

I så fald kan det til brug for nærværende resopsums rammer oplyses, at der vil foreligge et traktatbrud, hvis Danmarks folkeretlige forpligtelser, herunder EU-retlige forpligtelser, ikke overholdes.

EU-retten har et betydeligt antal miljøreguleringer, og på baggrund af de foreliggende oplysninger er det tænkeligt, at bl.a. fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet vil kunne påberåbes.

Der forefindes således både fuglebeskyttelses- og habitatbeskyttede områder (henholdsvis nr. F111 og H127) på Amager, hvor lufthavnens kapacitet påtænkes udvidet.

Ligeledes vil der næsten med sikkerhed være pligt til at gennemføre en VVM-undersøgelse, inden projektet igangsættes.

Endvidere kan der, afhængigt af VVM-undersøgelsens omfang, være et særskilt, EU-retligt krav om gennemførelse af miljøvurdering i henhold til EU-parlamentets og Rådets direktiv nr. 2001/42, samt senere direktiver.

D. 12. december 2015 vedtoges på FNs klimakonference i Paris den såkaldte "*Paris-aftale*", eller "*Paris agreement*", som har til formål at begrænse forurening og skadevirkningerne heraf. Det blev bl.a. aftalt, at den globale temperaturstigning i forhold til "*det præ-industrielle niveau*" ("*pre-industrial levels*") skal holde sig "*betydeligt under*" ("*well below*") 2 grader celcius på

verdensplan, og at det forsøges at begrænse stigningen til 1,5 grader celcius, jf. aftalens art. 2, litra a.

Aftalens art. 4 tilsigter på den baggrund "*hurtige reduktioner*" ("*rapid reductions*") af drivhusgasser i overensstemmelse med bedst tilgængelige viden ("*best available science*").

I henhold til art. 7, nr. 9, skal hver part "*i passende omfang*" ("*as appropriate*") foranstalte gennemførelsesplaner og implementere disse, hvilket tillige omfatter planregulering.

Der er tale om i nogen grad vage formuleringer, som kun i overordnet omfang forpligter den enkelte medlemsstat.

Det vil kræve en nærmere gennemgang af det endelige oplysningsgrundlag for fremsættelsen af et evt. lovforslag, om der vil være mulighed for at påberåbe sig Paris-aftalen i nærværende sag.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8 har i enkelte tidligere sager været påberåbt til støtte for, at der var begået en krænkelse af respekten for borgernes privatliv, familieliv og hjem.

Hidtil har denne praksis i det væsentlige kredset om konkrete, forurenende aktiviteter, hvorved der opstod specifikke gener, som enten oversteg nationale grænseværdier eller indebar direkte fare eller skade på liv eller helbred.

Det fremgår af Københavns Lufthavn A/S' egen "*udredningsrapport*", s. 27, 1. afsnit, at "*Som en del af udredningsrapporten har CPH beregnet den fremtidige støjbelastning omkring Københavns Lufthavn fra flytrafik.*" De pågældende beregninger kan søges rekvireret, således at det kan afklares, om de er tilstrækkeligt pålidelige og retvisende i henhold til gældende støjgrænser.

Alt afhængigt af karakteren og omfanget af det projekt, der i sidste ende bliver tale om, vil Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8 muligvis

kunne påberåbes til støtte for, at et lovforslag m.v., vil indebære en krænkelse af rettighederne for (eksempelvis) naboerne eller nærboende til lufthavnen. Det bærende i afgrænsningen af, hvem der vil have adgang til at rejse et sådant søgsmål, vil som udgangspunkt bero på, om de individuelle sagsøgere (eller en forening, der repræsenterer en kreds af individer) er personligt påvirket, f.eks. som følge af en klart forudsigelig helbredsskade eller gene, der måtte overskride gældende grænseværdier, o.lign.

Jeg er bekendt med, at der i Østrig er afsagt dom af en underliggende retsinstant. Denne afgørelse er tilsyneladende baseret på østrigsk forfatningsretlige regler, udover angiveligt Paris-aftalen.

Danmarks Riges Grundlov indeholder ikke miljøbeskyttelsesregler, men overordnede regler om f.eks. ekspropriation. Så vidt ses, påtænkes der imidlertid ikke nogen udvidelse af lufthavnens jordbesiddelser. Det, der på nuværende tidspunkt synes at være tale om, er en udvidet anvendelse af arealer, som allerede tilhører lufthavnen.

3. Planregulering.

En udvidelse af Københavns Lufthavn vil som udgangspunkt falde ind under bl.a. planlovens regi, og p.g.a. projektets karakter kræve planregulering.

Ligeledes er det muligt, at en del af gennemførelsen af udvidelsen vil ske på baggrund af et plangrundlag udarbejdet efter de almindelige regler i den på det tidspunkt gældende planlov.

Som nævnt ovenfor pkt. 2 vil der med stor sandsynlighed være pligt til at gennemføre en VVM-undersøgelse af det endelige, påtænkte projekt, og bringe dette i offentlig høring med en frist på minimum 8 uger. Dette vil formentlig finde sted i tilknytning til gennemførelse af høringsfasen for det lokalplanforslag, der må forventes at danne den planmæssige ramme for projektet, jf. umiddelbart nedenfor.

Kommer udvidelsen som forventet til at indebære planregulering, gælder også de almindelige regler om høringspligt for kommune- og lokalplaners vedkommende, hvilket indebærer at der skal ske offentliggørelse af udkast til pågældende plan, og fastsættes en frist på mindst 8 uger til indgivelse af bemærkninger hertil. (Bemærkningerne er ikke bindende for kommunalbestyrelsen.)


Overholdes VVM- eller høringspligten ikke, vil planen efter påklage til (p.t.) Planklagenævnet eller søgsmål ved domstolene som udgangspunkt kunne ophæves som ugyldig.

4. Afsluttende bemærkninger.

Den påtænkte udvidelse af Københavns Lufthavn vil som udgangspunkt kræve miljøgodkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, 2. pkt.

Da der p.t. ikke synes at foreligge en endeligt udformet, konkretiseret plan eller projekt, kan der ligeledes tænkes at foreligge en række andre krav af international og/eller national karakter, som skal opfyldes, førend den påtænkte udvidelse vil kunne gennemføres, herunder luftfartsregulering.

København, d. 24. april 2017


Christian F. Jensen, advokat