

Dato	10. januar 2019
Sagsbehandler	Søren Peter Kongsted
Mail	spk@vd.dk
Telefon	7244 3113
Dokument	18/07459
Side	1/9

## Ekspropriation til forlængelse af Å til nyt udstykningsområde

Jeres ref.: 4393-001

I brev af 14. maj 2018 har I på vegne af T A/S klaget over Herning Kommunes beslutning af 17. april 2018 om ekspropriation til forlængelse af Å til et nyt udstykningsområde, beliggende syd for B.

I skriver til støtte for klagen, at:

- kommunens hjemmel til ekspropriation – til opfyldelse af lokalplanerne for området – rettelig er planlovens<sup>1</sup> § 47 og ikke reglerne i vejlovens<sup>2</sup> kapitel 10
- ekspropriationen til vejgennemførelsen går væsentlig videre i krænkelsen af private interesser, end det er nødvendigt
- der foreligger et alternativt forslag til en trafikløsning, der medfører udslusning af trafik på S-vej, og som ikke medfører udvidelse og forlængelse af Å.

I e-mail af 21. december 2018 har vi fremsendt vores udkast til afgørelse af samme dato, og vi har i den forbindelse ikke modtaget bemærkninger fra jeres side. Vi opretholder derfor vores oprindelige udkast, dog med mindre justeringer, herunder i fjerde øverste afsnit på side 8<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018. Loven administreres af Erhvervsministeriet, bortset fra VVM sager, der administreres af Miljø- og Fødevarerministeriet.

<sup>2</sup> Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje m.v., som ændret ved lov nr. 1895 af 29. december 2015, lov nr. 658 af 8. juni 2016 og ved § 4 i lov nr. 175 af 21. februar 2017.

<sup>3</sup> Jf. bemærkninger fra Advokatfirma i e-mail 18. december 2018.

### **Vores afgørelse**

Vejdirektoratet har truffet afgørelse efter § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 121 af 8. februar 2016 om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser<sup>4</sup>.

Vejdirektoratet opretholder Herning Kommunes afgørelse.

### **Baggrund**

Herning Kommune har – efter afholdelse af åstedsforretning den 21. februar 2018 og efterfølgende åstedsforretningsmøde den 5. marts 2018 – besluttet at ekspropriere et 542 m<sup>2</sup> stort areal fra jeres klients ejendom, matr. nr. g, til forlængelse af Å til et nyt udstykningsområde, beliggende syd for B, hvor der skal etableres et nyt centerområde med to store butikker.

Samtidig sker ekspropriationen af hensyn til etablering af et T-kryds fra B ud mod Å. T-krydset medfører en mindre ændring af de nuværende adgangsforhold fra B mod Å.

I projektet indgår tillige etablering af en ny tværvæg som aflastning for trafikken ad Å til S-vej<sup>5</sup>. T-vejen tilsluttes også Å i et T-kryds.

Med brev af 23. april 2018 har kommunen meddelt den endelige ekspropriationsbeslutning.

### **Hvad Vejdirektoratet kan tage stilling til**

Vi kan tage stilling til klager over en kommunes endelige ekspropriationsbeslutning og i den forbindelse helt eller delvist ophæve kommunens beslutning om ekspropriation fra en ejendom. Det fremgår af vejlovens § 132, stk. 2.

Det betyder, at vi kan vurdere, om kommunen i forbindelse med en sådan aktuel afgørelse om ekspropriation har fulgt vejlovens, forvaltningslovens<sup>6</sup> og almindelige uskrevne forvaltningsretlige regler.

Vi kan dog ikke tage stilling til, om kommunen har iagttaget god forvaltningsskik, ligesom vi heller ikke kan pålægge en kommune at gennemføre et andet konkret vejprojekt.

Endvidere kan vi ikke tage stilling til forhold, der er omfattet af anden lovgivning, ex. planloven, eller til privatretlige forhold. I samme forbindelse kan vi heller ikke tage stilling til vejlovens bestemmelser om erstatning, da disse regler hører under taksationsmyndighederne (taksationskommissionen og overtaksationskommissionen).

### **Vejlovens bestemmelser**

---

<sup>4</sup> Transport- og Bygningsministeriets bekendtgørelse nr. 121 af 8. februar 2016 om opgaver og beføjelser i Vejdirektoratet, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1636 af 15. december 2016 og bekendtgørelse nr. 1207 af 5. oktober 2018.

<sup>5</sup> T-vejen vil gå fra udstykningsområdet i en vestlig retning og få tilslutning til V-vej og A-vej.

<sup>6</sup> Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, som ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018.

### *Ekspropriation*

Ekspropriation til kommunale vejanlæg sker efter reglerne i dette kapitel. Dette fremgår af vejlovens § 94, stk. 1.

Det er kommunen, der – som vejmyndighed – beslutter, om en ekspropriation skal ske. Dette fremgår af vejlovens § 102, stk. 1.

Reglerne om, i hvilke tilfælde, der kan ske ekspropriation, fremgår af vejlovens §§ 96 og 97. Ekspropriation kan efter § 97, stk. 1, bl.a. ske til anlæg af nye vejanlæg samt ombygning af eksisterende vejanlæg, når almenvellet kræver det.

Forinden kommunen træffer den endelige ekspropriationsbeslutning, skal der afholdes en åstedsforretning. Dette fremgår af vejlovens § 100, stk. 1.

Inden åstedsforretningen skal vejmyndigheden udfærdige en arealfortegnelse og en ekspropriationsplan. Dette fremgår af vejlovens § 100, stk. 2.

Arealfortegnelsen og ekspropriationsplanen skal bl.a. indeholde oplysning om den omtrentlige størrelse af de berørte arealer og en kort angivelse af de ændringer i de bestående forhold, som ekspropriationen vil medføre for ejendommene. Dette fremgår af vejlovens § 100, stk. 3.

Arealfortegnelsen og ekspropriationsplanen skal i mindst 4 uger før åstedsforretningen være offentligt tilgængelige. Dette fremgår af vejlovens § 100, stk. 4.

Vejmyndigheden skal med mindst 4 ugers varsel offentliggøre tid og sted for åstedsforretningen. Vejmyndigheden skal med mindst 4 ugers varsel skriftligt indkalde de ejere og brugere, som fremgår af arealfortegnelsen, og andre, der må skønnes at have en retlig interesse på grund af den planlagte ekspropriation. Den del af arealfortegnelsen, der vedrører den pågældende ejers eller brugers ejendom, skal vedlægges indvarslingen. Dette fremgår af vejlovens § 100, stk. 5.

Ved åstedsforretningen skal der redegøres for den planlagte ekspropriation og dens omfang. Der skal over for hver enkelt fremmødt redegøres for, hvordan de planlagte foranstaltninger vil berøre vedkommendes ejendom eller rettigheder, herunder hvordan adgangsforhold og afskærte arealer skal reguleres. Dette fremgår af vejlovens § 101, stk. 2.

Ejere, brugere eller andre, der direkte eller indirekte berøres af den planlagte ekspropriation, har ret til under åstedsforretningen, eller inden for en frist på 4 uger efter åstedsforretningen er afholdt, at fremkomme med bemærkninger til den planlagte ekspropriation, til at fremsætte forslag til ændringer og til at fremsætte de synspunkter, som de mener bør have indflydelse på erstatningens fastsættelse. Dette fremgår af vejlovens § 101, stk. 4.

### *Ændret eller ny adgang*

Ved ombygning af bestående veje skal kommunen beslutte, om og i hvilket omfang den kan tillade adgang til vejen fra de ejendomme, som grænser til vejen. Hvis en ejendoms hidtidige adgang til det offentlige vejnet afbrydes ved ombygningen, skal kommunen så vidt muligt sikre ejendommen anden fornøden vejforbindelse. Dette fremgår af vejlovens § 48, stk. 1 og 2.

Hvis ikke der etableres fornøden forbindelse til offentlig vej, har ejendommens ejer eller bruger ret til erstatning efter reglerne i vejlovens §§ 103, 104 og 112-118. Dette fremgår af vejlovens § 48, stk. 3.

### **Vores vurdering**

*Hvilken lovgivning skal der eksproprieres efter?*

Vejlovens bestemmelser i denne lovs kapitel 10, §§ 94-102, indeholder en konkret hjemmel til ekspropriation til offentlige veje og stier, jf. ordlyden af bestemmelsen i vejlovens § 94, stk. 1. Det har i den forbindelse ingen betydning, hvilket plangrundlag der bliver eksproprieret ud fra, ex. lokalplan, idet bestemmelserne i vejlovens kapitel 10 ikke indeholder regler herom.

Ved ekspropriation til etablering af kommuneveje er det således vejloven, som udgør "lex specialis", dvs. den speciallov, der går forud for en lovregel af mere generel karakter, og som (delvist) dækker samme område, her planlovens § 47.

Selvom at der er i planlovens § 47 er hjemmel til ekspropriation af arealer til offentlige vej- og stianlæg<sup>7</sup>, så vil det efter Vejdirektoratets opfattelse ikke være udtryk for en retlig fejl, hvis en vejmyndighed, jf. vejlovens § 7, jf. § 3, stk. 1, nr. 1, i stedet vælger at benytte reglerne i vejlovens kapitel 10 til erhvervelse af sådanne arealer. Eksempelvis indeholder bestemmelsen i § 47 ingen regler om, at denne bestemmelse har forrang over for vejlovens bestemmelser, hvis der skal eksproprieres ud fra et lokalplangrundlag. Bestemmelsen må derimod alene anses som et alternativ<sup>8</sup> til reglerne i vejlovens kapitel 10, og som kommunen dermed har mulighed for at benytte<sup>9</sup>.

Da kommunens ekspropriation til forlængelse af den offentlige vej, Å, er foretaget efter reglerne i vejlovens kapitel 10 i vejloven, kan vi konstatere, at kommunen dermed har benyttet et korrekt regelgrundlag.

Det vil dog være en forudsætning for ekspropriationens lovlighed, at ekspropriationen dels er nødvendig, herunder proportional, dels er foretaget af hensyn til almenvællets interesse.  
*Almenvællets interesse*

---

<sup>7</sup> Jf. MAD 2008.2211

<sup>8</sup> Se Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, "Ekspropriation i praksis", s. 307.

<sup>9</sup> Jf. ligeledes dom af 14. maj 2014 fra Esbjerg Ret, og hvoraf det fremgår, at det forhold, at der var vedtaget en lokalplan på tidspunktet for ekspropriation efter den daværende vejlovs § 43, stk. 2, jf. stk. 1, 1. led, hvorfor kommunen kunne have eksproprieret efter planlovens § 47, ikke havde indskrænket kommunens muligheder i forhold til valg af lov hjemmel.

Å, der er udskilt i matriklen med litra 7000g, er en offentlig vej (kommunevej), jf. vejlovens § 3, nr. 2, og Herning Kommune er vejmyndighed for vejen, jf. vejlovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Vejen betjener – fra krydset S-vej/G-vej – primært B, M og J samt en lille klynge af tilbageværende erhvervsvirksomheder/beboelsesejendomme.

Matr. nr. g ligger i den sydligste ende af Å og udgør – med B placeret på matriklen – den største matrikel ud til Å.

Syd for matr. nr. g ligger en større ubebygget ejendom, matr. nr. a smst., og som grænser til den midtjyske motorvej mod øst, jernbanen mod syd og et større beboelseskvarter på Valdemarsvej mod vest.

På matr. nr. a, der er reguleret i kommunens lokalplan 12, er der forudsat etableret to større butikker i et nyopført center. Trafikken til/fra centerområdet skal afvikles både mod nord ad Å og mod vest ad en ny tværvej mod V-vej og A-vej. Trafikken kan ikke afvikles mod syd og mod øst på grund af jernbanen og motorvejen.

Det er kommunens vurdering, at en fuld udbygning af området omkring Å, herunder matr. nr. a, vil medføre en ekstra trafikmængde på 4.500 daglige ture, svarende til en stigning i trafikken på ca. 66% i forhold til den nuværende trafik<sup>10</sup>.

Konkret har kommunen derfor besluttet at udvide og forlænge Å ned langs vestsiden af B-bygningen på matr. nr. g. Til brug for dette vejanlæg har kommunen besluttet at ekspropriere et 542 m<sup>2</sup> stort areal fra den del af matr. nr. g, der ligger umiddelbart syd for den eksisterende del af Å. Ekspropriationen omfatter tillige etablering af et T-kryds fra B ud mod Å.

Ud over en udvidelse og forlængelse af Å har kommunen tillige konkret besluttet at etablere en tværvej mellem Å og V-vej, vest for matr. nr. a og g. Tværvejen får tilslutning i et nyetableret T-kryds lige uden for B-bygningen. Via V-vej og A-vej bliver trafikken på tværvejen kanaliseret ud på S-vej i krydset S-vej/C Allé.

Kommunen har omkring baggrunden for disse beslutninger oplyst, at såvel forlængelsen af Å som etableringen af den nye tværvej til V-vej har til formål at vejbetjene det nye centerområde, der bliver etableret på matr. nr. a, syd for matr. nr. g. Det er forudsætningen, at den tunge trafik alene bliver kanaliseret ud på S-vej via Å, og at den lette trafik (også) bliver kanaliseret ud via V-vej og A-vej.

Vi mener ud fra ovenstående derfor, at beslutningen om ekspropriation er truffet under hensyn til almenvellet, og vi har ikke grundlag for at tilsidesætte Herning Kommunes vurdering af, at ekspropriation var påkrævet af hensyn til almenvellet, jf. vejlovens § 97, stk. 1.

Omkring forståelse af offentligheden/almenvællet skal vi bemærke, at der i begrebet "almenvællet" ikke ligger nogen afgrænsning af hvem og hvor mange, der skal tilgodeses ved

---

<sup>10</sup> Jf. note 11.

ekspropriationen<sup>11</sup>. Eksempelvis omfatter almenvellet ikke alene de tilgrænsende lodsejere til en vej, men ligeledes de trafikanter, der benytter vejen. Almenvellet vil i det konkrete også omfatte trafikanter, der besøger et butiksområde.

Vi mener ikke, at kommunen i den forbindelse har varetaget usaglige hensyn eller har lagt vægt på forkerte eller urigtige forhold.

#### *Linjeføring*

Det ligger inden for kommunens skøn at vælge mellem flere forskellige linjeføringer. Vejloven indeholder ikke nærmere regler om dette.

Vi har noteret os, at de fysiske forhold omkring matr. nr. g og a er til hinder for løsninger, der indebærer etablering af nye vejanlæg mod syd på grund af jernbanen og mod øst på grund af motorvejen. Der er således kun muligheder for – fra nord – at forlænge Å mod syd til en vejbetjening af matr. nr. a samt – mod vest – at etablere en ny vej (tværvejen) mod V-vej og A-vej.

Vi har i den forbindelse noteret os, at kommunen har peget på begge sidstnævnte løsninger, og at kommunen forudsætter, at den tunge trafik alene kanaliseres ud på S-vej via Å<sup>12</sup>, hvilket indebærer, at Å skal forlænges.

I forhold til alternative linjeføringsforslag, der ikke indebærer en forlængelse af Å, har kommunen afvist disse forslag, idet Å's forlængelse er en afgørende forudsætning for at kunne vejbetjene det nye centerområde på matr. nr. a. Hertil kommer, at det efter kommunens opfattelse må anses for trafikalt u hensigtsmæssigt at etablere yderligere adgange langs S-vej ind til p-pladsarealet for B, og dette på grund af den korte afstand mellem adgangene, der vil indebære risiko for opstuvning af trafikken og kødannelse.

Vi må i samme forbindelse forstå, at en løsning, der alene indebærer anlæg af en tværvej mellem V-vej og matr. nr. a, ikke vil kunne anses for tilstrækkelig i trafikal henseende. Og dette da tværvejen netop er planlagt som en aflastning af Å, idet det er usikkert, om kapaciteten i krydset S-vej/G-vej er tilstrækkelig efter forlængelsen af Å til det nye centerområde på matr. nr. a<sup>13</sup>.

Og i forhold til etablering af et vejkryds ud for B-bygningen på matr. nr. g har vi noteret os, at det er kommunens trafikfaglige vurdering, at et sådant kryds skal etableres som to forskudte T-kryds i stedet for ét 4-benet kryds, og at trafikken fra B-p-pladsen og fra tværvejen i den forbindelse har vigepligt mod Å.

---

<sup>11</sup> Jf. bl.a. UfR 1961, side 531 H og UfR 2006, side 330 H.

<sup>12</sup> Jf. Sammenfattende redegørelse til brug ved endelig vedtagelse af lokalplan 12.E18.1 for centerområde syd for Å i Herning mv.

<sup>13</sup> Allerede i dag er der kødannelse fra p-pladsen foran B op ad Å til krydset S-vej/G-vej, hvilket medfører, at trafikanter fra M og J har svært ved udkørsel.

Vi har ingen grund til at antage, at kommunens vurderinger bygger på fagligt forkerte antagelser eller på et usagligt grundlag. Vi har i den forbindelse noteret os, at det af firmaet, viatrafik, udarbejdede notat af 28. marts 2018 – med anbefaling om et 4-benet signalreguleret kryds<sup>14</sup> – (alene) er et oplæg til en drøftelse mellem jeres klient og kommunen, og at notatet tager udgangspunkt i det forhold, hvor der sker etablering af et 4-benet vigepligtsreguleret kryds<sup>15</sup>.

Kommunen fastholder på den baggrund det valgte projekt.

#### *Vores samlede vurdering af kommunens valg af linjeføring*

Vi må forstå kommunens valg af de to linjeføringer med forlængelsen af Å og den nye tværvej, incl. etablering af to T-kryds, således, at de er begrundet i trafikale og trafiksikkerhedsmæssige hensyn, idet de skal sikre en forsvarlig afvikling af trafikken til og fra det nye centerområde på matr. nr. a, herunder trafikken til og fra B.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at kommunen i forhold til bestemmelsen i vejlovens § 8 netop har en forpligtigelse – som vejmyndighed – til at indrette sine veje således, at trafikken kan afvikles på en forsvarlig og sikker måde. Dette indebærer dermed også en ret for kommunen til at etablere og indrette sine vejanlæg på en sådan måde, at trafikken netop kan afvikles på en sådan forsvarlig måde.

Vi forstår derfor kommunens valg af projekt med to linjeføringer således, at de samlede fordele vejer tungere end ulemperne som følge af projektet.

De hensyn, som kommunen har varetaget i forbindelse med projektet, finder vi derfor ingen grund til at tilsidesætte.

#### *Proportionalitetsprincippet og omfanget af det eksproprierede areal*

Ekspropriation er undergivet et krav om nødvendighed. Dette følger allerede af bestemmelserne i grundlovens § 73, stk. 1, og vejlovens § 96 om hensynet til almenvellet samt af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Proportionalitetsprincippet medfører, at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, dersom mindre indgribende er tilstrækkelige, at indgrebet som middel skal stå i rimeligt forhold til målet, og at man skal prøve med det "gode" først.

Vi har ikke grundlag for at mene, at kommunen har eksproprieret til mere, end formålet tilsiger.

Vi har i den forbindelse noteret os, at kommunen alene har eksproprieret tilstrækkeligt jord langs vestsiden af matr. nr. g til forlængelse af Å og til etablering af et T-kryds.

---

<sup>14</sup> Alternativt en rundkørsel.

<sup>15</sup> Med valg af etablering af to forskudte T-kryds er kommunen gået bort fra en 4-benet krydsløsning.

Ekspropriationen medfører således ikke indgreb i varehusdriften på ejendommen, matr. nr. g, ligesom parkeringsarealet i det store hele bibeholdes og dermed kan udnyttes på den pågældende ejendom.

Endelig har vi noteret os, at kommunen har minimeret det oprindeligt foreslåede ekspropriationsareal fra 1.050 m<sup>2</sup> til 542 m<sup>2</sup>, dvs. foretaget en halvering af ekspropriationens oprindelige omfang.

### **Proceduren i forbindelse med ekspropriation**

Beslutning om ekspropriation træffes efter den procedure, der fremgår af bestemmelsen i vejlovens § 100.

Udover udarbejdelse og offentliggørelse af en arealfortegnelse, jf. vejlovens § 100, stk. 2-4, skal procedurereglerne navnlig sikre, at de parter, der berøres af ekspropriationen, har adgang til at fremkomme med bemærkninger. Dette sker gennem afholdelse af en åstedsforretning, jf. vejlovens § 100, stk. 1, der er indkaldt med 4 ugers varsel, jf. vejlovens § 100, stk. 4, og hvor lodsejerne har 4 uger efter afholdelse af åstedsforretningen til at fremkomme med bemærkninger over projektet mv., jf. vejlovens § 101, stk. 4.

Det primære formål med at afholde en åstedsforretning er hensynet til orientering af de berørte lodsejere om projektets baggrund og omfang mv., ligesom der med åstedsforretningen skal sikres lodsejerne mulighed for at fremkomme med bemærkninger over projektet.

Forinden afholdelse af åstedsforretningen er det således nødvendigt, at projektet er så udførligt beskrevet, at lodsejerne har mulighed for at sætte sig ind i projektet og kunne varetage deres rettigheder. Kommunen skal derfor inden afholdelse af åstedsforretningen have udarbejdet et forslag til, hvordan ekspropriationen agtes gennemført, og hvilke konsekvenser ekspropriationen vil få for lodsejernes ejendomme. Dette fremgår af reglerne i vejlovens § 100, stk. 2-4, jf. ovenfor, samt § 101, stk. 2.

Efter at have gennemgået sagens dokumenter mener vi ikke, at kommunen har tilsidesat bestemmelserne i vejlovens §§ 100 og 101.

### **Vores afgørelse**

Vi opretholder Herning Kommunes beslutning om at ekspropriere.

### **Erstatning mv.**

Spørgsmål om erstatning i forbindelse med en ekspropriation kan vi ikke tage stilling til, da sådanne forhold hører under taksationsmyndighederne, jf. vejlovens § 112.

Spørgsmål om trafikale og økonomiske gener overfor lejeren (B) af jeres klients erhvervs-ejendom som følge af ekspropriationen hører under taksationsmyndighederne, og som derfor må indbringes for disse myndigheder.



Det gælder også spørgsmålet om, hvorvidt der er etableret fornøden vejadgang, når den hidtidige adgang er blevet afbrudt/ændret i forbindelse med et vejanlæg, jf. vejlovens § 48, stk. 3, jf. stk. 1 og 2.

### **Forhold efter anden lovgivning**

Som nævnt ovenfor kan vi ikke tage stilling til forhold efter anden lovgivning.

Da vi ikke kan tage stilling til planlovens bestemmelser, må spørgsmål om og en fortolkning af disse regler rettes mod Erhvervsministeriet, Erhvervsstyrelsen.

### **Frist for anlæg af sag ved domstolene**

Hvis jeres klient ønsker Vejdirektoratets afgørelse prøvet ved domstolene, skal sag anlægges inden 6 måneder efter, at denne afgørelse er modtaget. Det fremgår af vejlovens § 121, stk. 1.

Vi foretager ikke mere i sagen.

Hvis I har spørgsmål, er I velkomne til at kontakte mig.

Vi forbeholder os ret til at offentliggøre denne afgørelse på vores hjemmeside i anonymiseret form under iagttagelse af databeskyttelsesforordningen<sup>16</sup> og databeskyttelseslovens<sup>17</sup> bestemmelser.

---

<sup>16</sup> EP og Rfor 2016/679/EU af 27. april 2016 – med virkning fra 25. maj 2018

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=DA>

<sup>17</sup> Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=201319>