

MRF 2021.75

Planklagenævnets afgørelse af 25. marts 2021 (j.nr. 20/13983 og 20/13985)

Ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplan for Aalborg Universitetshospital delvist ophævet, da nødvendighedskravet ikke var opfyldt ved ekspropriationen af arealer til arbejdsvej og ledningstracéer, da en tinglyst ledningsservitut fandtes at være tilstrækkelig til at virkeliggøre lokalplanens formål. Dissens.

Aalborg Kommune traf den 31. august 2020 afgørelse om ekspropriation af ca. 61.095 m² fra to landbrugsejendomme til virkeliggørelse af lokalplan 4-4-109, Nyt Aalborg Universitetshospital. Ekspropriationen var bl.a. nødvendiggjort som følge af anlæggelsen af en 10 m bred arbejdsvej i planområdet, der skulle benyttes i en længere årække, samt etableringen af ledningstracéer, der var afgørende for sygehusets drift og den fremtidige byggemodning af de øvrige områder. Afgørelsen blev påklaget af ejerne af ejendommene, der bl.a. anførte, at nødvendighedskravet ikke var opfyldt i forbindelse med den (permanente) ekspropriation af den vestlige del af arealet til arbejdsvejen og ekspropriationen af arealerne til eje til etablering af ledningstracéerne. Planklagenævnet bemærkede indledningsvist, at nævnet alene tog stilling til den del af ekspropriationen, der var sket i medfør af planlovens § 47 og vedrørte den permanente erhvervelse af den vestlige del af arealet til arbejdsvejen med henblik på byggetrafik i planområdet samt arealerne ledningstracéerne. Nævnet lagde enstemmigt til grund, at lokalplanen varetog lovlige planlægningsmæssige hensyn, og at angivelsen af den konkrete arbejdsvej i lokalplanen var tilstrækkelig præcis til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriation. Nævnet fandt desuden, at nødvendighedskravet var opfyldt, for så vidt angik arbejdsvejens placering, da etablering af arbejdsvejen var nødvendig for at virkeliggøre lokalplanens formål. Et flertal (9 ud af 11 medlemmer) fandt derimod, at nødvendighedskravet ikke var opfyldt, for så vidt angik den permanente ekspropriation af arealet til arbejdsvejen. Flertallet lagde vægt på, at arealet var eksproprieret med det formål at anvende det til arbejdsvej, hvilket var en midlertidig anvendelse af

arealet, og fandt, at en midlertidig ekspropriation af arealerne, så længe disse anvendtes til arbejdsvej, ville være tilstrækkeligt til at opnå formålet. Flertallet fandt ikke, at det forhold, at det måtte være mest økonomisk hensigtsmæssigt for regionen at erhverve arealet til arbejdsvejen permanent kunne medføre, at den permanente ekspropriation opfyldte nødvendighedskravet. Nævnet tog herefter ikke stilling til betingelserne om rimelighed og aktualitet. Vedr. ekspropriationen af arealerne til ledningstracéerne fandt nævnet (10 ud af 11 medlemmer), at lovlighedskravet ikke var opfyldt, da ekspropriationen til ledningstracéer forudsatte nærmere oplysninger om den permanente arealreservation til ledningstracéerne i lokalplanen, herunder den omtrentlige placering, hvorved oplysningerne, der fremgik af den konkrete lokalplan, ikke var tilstrækkelige. Nævnet fandt derimod, at ekspropriation til etableringen af ledningstracéerne med en bredde på 15 m måtte anses for nødvendig for virkeliggørelsen af lokalplanens formål. Et flertal (9 ud af 11 medlemmer) fandt derimod ikke, at det var tilstrækkeligt godtgjort, at det var nødvendigt at ekspropriere arealerne til eje, men at en ekspropriation, hvor klagerne bevarede adkomsten til arealerne, ville have været tilstrækkelig til at opnå formålet. Flertallet lagde bl.a. vægt på, at det måtte anses for værende den sædvanlige fremgangsmåde ved etablering af forsyningsledninger, og at det ikke kunne begrunde nødvendigheden af en permanent arealerhvervelse, at det vil blive nødvendigt at genåbne ledningsgravene i en periode frem til 2026. Nævnet ophævede herefter kommunens afgørelse om ekspropriation til den vestlige del af arealet til arbejdsvejen og arealerne til ledningstracéerne.

Kommentar: Planklagenævnets fortolkning af nødvendighedsbetingelsen indebærer, at hvor lokalplanens formål kan opnås med en tinglyst rådighedsservitut, vil et areal ikke kunne eksproprieres til eje, og ekspropriationen må som følge heraf begrænses til ekspropriation af en begrænset råden i form af en rådighedsservitut. I relation til ledningsservitutter opstår der imidlertid nogle særlige problemer mht. vejlovens gæsteprincip (§ 77) og princippet om anvendelse som et ulovreguleret princip.

I korthed indebærer gæsteprincippet, at når en ledningsejer har en ledning på fremmed ejendom, skal ledningsejer betale for at flytte ledningen, hvis ejeren skal bruge arealet, hvilket er begrundet med, at ledningsejer er gæst på arealet og ikke har betalt ejeren vederlag for arealet. Efter Højesterets dom i U 2015.2854 H (Vintapperrampedommen) gælder gæsteprincippet også, selv om der på ejendommen er tinglyst en servitut, der forbyder ejeren at bygge på arealet uden ledningsejers tilladelse, og selv om ledningsejer har en tinglyst rådighed til at vedligeholde ledningen i ledningstracéet. Dommen har givet anledning til en betydelig usikkerhed om gæsteprincippets anvendelse, og der verserer en række sager, heraf pt. fem for Højesteret. Navnlig en anket Vestre Landsrets-dom af 19. februar 2021 (Kriegers Flak) har betydning for, om Aalborg Universitetshospital som ledningsejer er tvunget til at ligge på gæstevilkår (som den mindste rådighedsbegrænsning). Kriegers Flak-sagen angår en tvist mellem en arealejer og ledningsejer om, hvorvidt en ekspropriation af ledningsservitutter kan ske eller er sket på gæstevilkår og betingelserne herfor. Følger Højesteret landsretten i Kriegers Flak-sagen vil universitetshospitalet have krav på, at arealejerne ikke kan disponere over ledningstracéet på en måde, der kræver flytning af ledningerne, medmindre arealejeren betaler udgiften. Følger Højesteret derimod appellantens synspunkt i Kriegers Flak-sagen kan det betyde, at den private ejer af det areal, hvor ledningerne er beliggende, kan kræve, at universitetshospitalet betaler for flytning af ledningerne, når ejeren ønsker at bruge arealet.

25. marts 2021

Sagsnr.: 20/13983 og 20/13985

Klagenr.: 1014459 og 1014462

AFGØRELSE

i klagesag om Aalborg Kommunes afgørelse om ekspropriation fra ejendomme på A1 og A2, Gistrup, til nyt universitetshospital i Aalborg

Planklagenævnet

Toldboden 2

8800 Viborg

Aalborg Kommune har den 1. september 2020 truffet afgørelse om ekspropriation fra ejendommene beliggende A1 og A2, 9260 Gistrup.

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

Planklagenævnet har modtaget to klager over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver kommunens afgørelse om ekspropriation til den vestlige del af arealet til arbejdsvejen og arealerne til ledningstracéerne. Det betyder, at afgørelsen ikke længere gælder for så vidt angår disse arealer.

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	3
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Ejendommen og lokalplanen for området	3
2.1.1. Ejendommene.....	3
2.1.2. Lokalplanen.....	3
2.2. Ekspropriationens omfang og begrundelse	6
2.3. Kommunens afgørelse.....	10
2.4. Klagerne og bemærkningerne hertil.....	15
2.4.1. Korrespondance under klagesagen.....	15
2.4.2. Manglende hjemmel i lokalplanen	15
2.4.3. Manglende nødvendighed, arbejdsvej.....	16
2.4.4. Manglende nødvendighed, ledningstracéer.....	17
2.4.5. Manglende rimelighed, ledningstracéer	19
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	20
3.1. Planklagenævnets behandling af sagen	20
3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	20
3.3. Generelt om ekspropriation efter planloven.....	21
3.4. Ekspropriationen til arbejdsvej.....	21
3.4.1. Lovlighed	21
3.4.2. Nødvendighed, placering	22
3.4.3. Nødvendighed, permanent overdragelse	23
3.5. Ekspropriationen til ledningstracéer.....	25
3.5.1. Lovlighed	25
3.5.2. Nødvendighed	26
3.6. Planklagenævnets afgørelse	28

1. Klagen til Planklagenævnet

Ejeren af ejendommen A1 , 9260 Gistrup, matr.nr. , (klager 1) klagede den 28. september 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Ejeren af ejendommen A2 , 9260 Gistrup, matr.nr. , (klager 2) klagede ligeledes den 28. september 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne den 4. december 2020 fra kommunen.

Indholdet af klagerne gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og lokalplanen for området

2.1.1. Ejendommene

Det eksproprierede areal er en del af matr.nr. .

De to ejendomme var tidligere én ejendom, matr.nr. . I 2018 solgte klager 1 en del af ejendommen til klager 2 og i 2019 skete der udstykning af det solgte areal, som nu udgør matr.nr. . Restejendommen er nu matr.nr. .

Matr.nr. udgør en bygningsløs landbrugsejendom, der bortforpagtes som landbrugsjord.

Matr.nr. udgør en landbrugsejendom med bygninger, og denne bortforpagtes ligeledes. Endvidere ligger den fredede bygning F6 på ejendommen.

Klager 1 solgte endvidere i september 2020 yderligere en del af ejendommen matr.nr. til et entreprenør- og ejendomsudviklingsselskab. Selskabet fik samtidig forkøbsret til nogle af de af de eksproprierede arealer.

2.1.2. Lokalplanen

Det eksproprierede areal er omfattet af lokalplan nr. 4-4-109, Nyt Aalborg Universitetshospital, Universitetsområdet, som er offentliggjort den 13. april 2013.

Lokalplanområdet omfatter matr.nr. og i deres helhed samt arealer nord, øst og syd for matriklerne. De øvrige arealer i lokalplanområdet er tidligere blevet eksproprieret med henblik på realisering af lokalplanen.

Arealerne ligger inden for lokalplanens byggefelt 6 og 7.

Om baggrunden for lokalplanen fremgår bl.a. følgende af lokalplanens redegørelsesdel:

Region Nordjylland besluttede i 2007, at der skulle arbejdes for en samling af Aalborg Sygehus på én lokalitet. [...]

*Det nye Universitetshospital skal rumme de samme specialer, som Aalborg Sygehus har i dag. Herudover skal der sikres mulighed for indpasning af relaterede funktioner som psykiatri, klinikker, institutioner, undervisning, patienthotel, service mv. indpasset som en naturlig del af et tidssvarende hospitalsområde.
[...]*

[...] Der er lagt vægt på, at lokalplanens bestemmelser samtidig er "langtidsholdbare" grundet den lange tidshorisont for områdets fulde udnyttelse. Planen sikrer således fleksibilitet og robusthed bl.a. i forhold til fremtidige bygningsudvidelser og den løbende udvikling inden for sundhedsteknologi, byggeindustri mv.

[...]

Endelig er det et formål at sikre tilslutningsmuligheder dels til de omgivende veje, herunder A3 , og dels til et højklasset tracé for kollektiv trafik samt et stinet.

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1 fremgår, at lokalplanens formål er at sikre:

- 1.1 at området kan anvendes til offentlige formål i form af Universitetshospital med hospitalsrelaterede funktioner som psykiatri, forsknings- og uddannelsesfunktioner, patienthotel o.l.,*
- 1.2 at Nyt Aalborg Universitetshospital udformes og indpasses i et gunstigt samspil med det eksisterende landskab, herunder terræn- og udsigtsmæssige karakteristika,*
- 1.3 at hospitalskomplekset og øvrigt fremtidigt byggeri visuelt og funktionelt bindes sammen omkring en indre forbindelsesgade og en bygade langs tracéet for kollektiv trafik længere mod nord,*
- 1.4 at der ved fastlæggelsen af byggemuligheder skabes rum for fleksibilitet ift. fremtidige udvidelser, ændrede funktions- og driftskrav, ny teknologi mv.*
- 1.5 optimale fysiske rammer for et tæt forsknings- og uddannelsessamarbejde mellem hospitalet og Aalborg Universitet (SUND),*
- 1.6 at området fremtræder med opholdsarealer i form af bl.a gårdrum*

og -haver nær bebyggelsen samt større landskabsrum,

1.7 tilslutningsmuligheder for et højklasset tracé for kollektiv trafik samt til det omgivende stinet,

*1.8 at vejadgang til området primært sker fra A3 og A4
og sekundært fra A1 /A5 .*

Af lokalplanens § 3 om områdets anvendelse fremgår følgende:

3.1 Anvendelse

Området skal anvendes til offentlige formål i form af Universitetshospital med naturligt tilhørende anlæg samt service- og erhvervsfunktioner** med funktionsmæssig tilknytning til hospitalet.*

** Helikopterlandingsplads, anlæg til kollektiv trafik, spildevandsrensning samt tekniske anlæg primært til områdets lokale forsyning.*

***Eventuelle enkeltstående butikker (maks. 250 m²) skal knytte sig til hospitalets funktioner og aktiviteter. Det samlede bruttoetageareal til butikker i lokalplanområdet må ikke overstige 1.500 m².*

[...]

Lokalplanen indeholder desuden bl.a. bestemmelser om bebyggelsens omfang og placering herunder fastlæggelse af byggefeltet, bebyggelsens ydre fremtræden og om disponeringen af ubebyggede arealer.

De eksproprierede arealer, der er omfattet af klagerne, ligger i lokalplanens byggefelt 6 og 7.

Af lokalplanens § 5.1 fremgår vedrørende bebyggelsesprocent:

Bebyggelsesprocenten må ikke overstige 50 for det samlede område. For byggefelt 6 dog 50 for det samlede byggefelt.

Af lokalplanens § 5.8 fremgår vedrørende bebyggelse i byggefelt 6:

Ny bebyggelse kan placeres inden for det på Bilag 2 viste byggefelt omkring F6 .

Bebyggelse kan opføres i op til 5 etager og med en maks. højde på 25,0 m.

Bebyggelsen omgives af træbevoksning med varierende tæthed iht. bestemmelserne i pkt. 7.1 for område S.

Ved byggeri inden for Postgårdens influens- og nærzone henvises til bestemmelserne i punkt 5.12.

Af lokalplanens § 5.9 fremgår vedrørende bebyggelse i byggefelt 7:

Ny bebyggelse omkring den nordlige bygade skal placeres inden for det på Bilag 2 viste byggefelt.

Bebyggelse kan opføres i op til 5 etager og med en maks. højde på 25,0 m.

Af lokalplanens § 8.1 om vejadgang fremgår følgende:

*Lokalplanområdet skal primært vejbetjenes ved tilslutninger til A4
og den planlagte A3 samt sekundært fra A1
/A5 som vist på Bilag 2.*

Der kan i byggefasen etableres andre midlertidige vejadgange til området.

Af lokalplanens § 8.7 fremgår følgende:

8.7 Tracé for kollektiv trafik

Inden for området skal sikres areal til et tracé for kollektiv trafik med tilhørende stop, som vist i princippet på Bilag 2. Korridoren skal i sin udformning muliggøre en evt. fremtidig letbanedrift.

Af lokalplanens § 9.2 fremgår følgende:

9.2 Ledninger og kabler

Ledninger til el, telefon, antenner o.l. skal fremføres under terræn.

2.2. Ekspropriationens omfang og begrundelse

Aalborg Kommune varslede i brev af 3. juni 2020 åstedsforretning på ejendommene. Varslingen var bl.a. vedlagt en projektbeskrivelse og arealfortegnelse.

Det fremgår af projektbeskrivelsen, at ekspropriationen omfatter følgende delområder:

- *Område A - Kollektivt bustracé og arbejdsvej*
- *Område B - Areal til realisering af planlagt yderligere hospitalsbyggeri samt støttefunktioner*
- *Område C - Areal til terrænregulering nord for bustracéet og Sygehusapotek*
- *Område D - Areal til ledningstracé nord for bustracéet –placering af jordkabler/forsyningsledninger*
- *Område E - Areal til ledningstracé øst for F6 –placering af jordkabler/forsyningsledninger*
- *Område F - Areal til ledningstracé i den nordlige del af Østmatriklen*

– ekspropriation af retten til placering af jordkabler/forsyningsledninger ved deklaration om fuld tilstedeværelsesret

Vedrørende område A fremgår følgende af projektbeskrivelsen:

Område A - Kollektiv bustracé og arbejdsvej

Område A består af et areal på ca. 10.735 m² til anlæggelse af det kollektive bustracé til den kommende plusbus og et areal på ca. 4.185 m² til en midlertidig arbejdsvej i anlægsfasen af bustracéet langs med bustracéet. Arbejdsvejen bliver den eneste adgangsvej til etablering af bustracéet, og vejen skal samtidig fungere som eneste adgangsvej til de videre udbygninger af NAU, som bl.a. fremgår af nedenstående.

[...] [Bustracéet] vil udgøre en del af det offentlige vejareal og vil efter anlæggelsen blive overdraget til Aalborg Kommune, Vejmyndigheden.

[...]

Foruden arealet til selve trafiktracéet, etableres et 10 meter bredt arbejdsareal beliggende langs det kollektive trafiktracé. Vejen skal anvendes til arbejdskørsel ved anlæg af trafiktracéet og de kommende byggerier i området. Det er derfor nødvendigt at råde over arealet i en længere årrække, og arealet vil i forlængelse heraf blive en del af NAU. Anlægsperioden forventes igangsat i november 2020.

[...]

Vedrørende område D fremgår følgende af projektbeskrivelsen:

Område D - Areal til ledningstracé nord for bustracéet –placering af jordkabler/forsyningsledninger

Det er nødvendigt at arealerhverve arealet ved ekspropriation til et ledningstracé på ca. 5.325 m² til placering af en række helt essentielle og nødvendige forsyningsledninger og jordkabler. Tracéet skal anvendes som den væsentligste 'forsyningsmotorvej' indeholdende de mest afgørende hovedforsyningsledninger for driften af NAU.

Region Nordjylland har i samarbejde med de enkelte ledningsejere fastlagt behovet for fremtidige ledningsforsyninger i området herunder ledninger med tilkobling til forsyningsnettet i A1. Efter fastlæggelse af behov for forsyninger i området har det været forsøgt at find plads til ledningerne indenfor busvejens areal. Det har dog ikke været muligt i forhold til ledningernes indbyrdes respektafstande og antallet af ledninger. Det er derfor nødvendigt at placere ledningerne i et areal parallelt med bustracéet.

Følgende ledninger er identificeret som nødvendige at placere i tracéet parallelt med busvejen på den nordlige side:

- › 2 stk. fjernvarmeledninger (ø400 mm)
- › 2 stk. el for hovedforsyning (ø75 mm). Ledninger skal placeres med min. 5 meters indbyrdes afstand
- › 3 stk. varmeledning til forsyning og fjernelse af varme til teknikområde (ø200 mm)
- › Vand – hovedforsyning (ø400 mm)
- › Ledningsgrav for diverse bløde ledninger (bredde 500 mm)

Ledningerne placeres med forskellige respektafstande, som er estimeret til mellem 0,30 og 0,50 m. Det samlede ledningstracé med ledninger og respektafstande er beregnet til en bredde på 10,12 m. Regionens rådgiver har anbefalet, at der etableres et ledningsprofil på 15 meter for at sikre den nødvendige fleksibilitet til bøjninger/knæk, evt. justerede respektafstande fra ledningsejere og evt. supplerende ledninger.

Etableringen af hovedforsyningsledningerne er afgørende for projektets rettidige ibrugtagning og for gennemførelsen af den planlagte idriftsættelsesfase med bl.a. test af installationer, der skal sikre, at der kan idriftsætte et patientsikkert hospital.

Idriftsættelsesfase skal igangsættes i forlængelse af byggeriets aflevering i 2. kvartal 2021 for at hospitalet som planlagt kan ibrugtages i 2. halvår 2022.

Det er af afgørende betydning, at ledningstraceet med hovedforsyningsledningerne kan etableres nu, så det ikke bliver aktuelt at udskyde nyttiggørelsen af den store samfundsinvestering det er at etablere Nyt Aalborg Universitetshospital. Der er yderligere et akut behov for at etablere fjernvarmeledninger til Servicebyen, da dette pt. er midlertidigt opvarmet med olie.

Dele af ledningerne i tracéet skal ligeledes forsyne den yderligere udbygning af NAU, herunder områderne B og C, som også er omfattet af nærværende ekspropriation. Som byggeriet skrider frem, vil det derfor blive nødvendigt at etablere forsyningsledninger over flere omgange efter behov. Det er derfor også forventeligt, at hullet til ledningsgravene vil stå åbne i potentielt en længere årrække.

Afhensyn til ledningernes afgørende vigtighed og nødvendighed for sygehusets drift og af hensyn til den fremtidige byggemodning af de øvrige områder vurderes det nødvendigt, at arealerhverve arealet til ledningstracéet, da det er af væsentlig betydning for virkeliggørelse Lokalplan 4-4-109, Nyt Aalborg Universitetshospital.

Vedrørende område E fremgår følgende af projektbeskrivelsen:

Område E – Areal til ledningstracé øst for F6 –placering af jordkabler/ forsyningsledninger

*Dette ledningstracé udgør ca. 4.930 m², og er det ledningstracé der skal færdiggøre den ringledning, der er under etablering rundt om hospitalet.
[...]*

Ledningerne i dette tracé består af følgende ledninger:

› 1 stk. vandledning

› 2 sæt el ledninger (Hver sæt består af 3 ledninger)

› 2 stk. fjernvarmedistributionsledninger til forberedelse for kommende byggerier i området

2 stk. køledistributionsledninger til Sund.

Ledningstraceet er ca. 15 meter i bredden og placeringen af ledningerne sker med en respektafstand på ca. 1 meter imellem ledningerne.

[...]

Afhensyn til ledningernes afgørende vigtighed og nødvendighed for sygehusets drift og af hensyn til den fremtidige byggemodning af de øvrige områder vurderes det nødvendigt, at arealerhverve arealet til ledningstracéet, da det er af væsentlig betydning for virkeliggørelse Lokalplan 4-4-109, Nyt Aalborg Universitetshospital.

Det fremgår af projektbeskrivelsen, at anlægsarbejderne forventes påbegyndt straks efter arealerhvervelsen.

Af projektbeskrivelsen fremgår endvidere under overskriften rettighedserhvervelse:

Aalborg Kommune ønsker at erhverve de nødvendige arealer og øvrige rettigheder ved ekspropriation.

For så vidt angår arealerne Område A (arbejdsvej), Område B, Område C, Område D, Område E og Område F sker dette med hjemmel i lov om planlægning, kap. 11 § 47 (lovbekendtgørelse nr. 287 af 16.04.2018) og i overensstemmelse med proceduren i lov om offentlige veje, kap. 10 §§ 99 -122. (lovbekendtgørelse nr. 1520 af 27.12.2014). Udsnit af lovene indgår i ekspropriationsmaterialet. Arealerne er nødvendige at arealerhverve, da de er nødvendige for realisering af Lokalplan 4-4-109 – Nyt Aalborg Universitetshospital.

For så vidt angår arealerne Område A (bustracé og arbejdsvej) sker dette med hjemmel i lov om offentlige veje §§ 94-98 og i overensstemmelse med proceduren i kap. 10 §§94 – 123 (lov nr. 1520 af 27.12.2014).

Åstedsforretning blev afholdt den 2. juli 2020.

2.3. Kommunens afgørelse

Aalborg Byråd traf den 31. august 2020 afgørelse om ekspropriation til Nyt Aalborg Universitetshospital i henhold til planlovens § 47.

Afgørelsen blev meddelt ejerne af de to ejendomme den 1. september 2020.

Kommunen har blandt andet anført følgende begrundelse for afgørelsen i meddelelsen til begge klagerne:

Redegørelse for ekspropriationens grundlag

[...]

Ekspropriationen i denne 3. etape omfatter et samlet grundareal på ca. 61.095 m² og berører 3 lodsejere. Ekspropriationen omfatter følgende delområder A-F, som er nærmere angivet på ekspropriationsplanerne:

Område A – Kollektivt bustracé og arbejdsvej:

Ekspropriation i medfør af vejlovens § 96, jf. § 97 af i alt ca. 10.735 m² til nyanlæg af offentlig vej i form af tosporet kollektivt bustracé til den kommende 'Plusbus'. Herudover ekspropriation i medfør af vejlovens § 96, jf. § 97 og planlovens § 47 af ca. 4.185 m² i form af et 10 meter bredt areal beliggende syd for og langs det kollektive trafiktracé. Vejen skal anvendes til arbejdskørsel under anlæggelse af trafiktracéet, samt til arbejdskørsel i forbindelse med de kommende byggerier i området de næste år. Det er derfor nødvendigt at råde over arealet i en længere årrække og lade det udgøre en del af realiseringen af Nyt Aalborg Universitetshospital.

Område B - Areal til realisering af planlagt yderligere hospitalsbyggeri samt støttefunktioner: [...]

Område C - Areal til terrænregulering nord for bustracéet samt Sygehusapotek: [...]

[...]

Område F – Areal til ledningstracé i den nordlige del af Øst matriklen: [...]

Afgørelsen om ekspropriationen fra klager 1's ejendom

I meddelelsen om ekspropriation til klager 1 fremgår, at byrådet den 31. august 2020 har truffet beslutning om ekspropriation til Nyt Aalborg Universitetshospital – Etape III, og at beslutningen er i overensstemmelse med det fremsendte ekspropriationsmateriale.

Det fremgår, at det er nødvendigt permanent at arealerhverve ca. 38.485 m² i områderne A, B, C, D og E, og at det er nødvendigt at ekspropriere til ret-tighedserhvervelse ved tinglysning for så vidt angår 2.165 m² i området F, fra klagerens ejendom matr.nr. [REDACTED] .

Det fremgår endvidere, at afgørelsen er truffet i medfør af lov om offentlige veje § 96, jf. § 97 og lov om planlægning § 47.

Af meddelelsen om ekspropriation fremgik endvidere bl.a. følgende:

Du har gjort indsigelse mod en del af de ekspropriative indgreb. Den supplerende konkrete begrundelse for indgrebet på din ejendom fremgår nedenfor.

Område A – areal til kollektivt bustracé og arbejdsvej

Du har ikke gjort indsigelse i forhold til den del af område A, der skal anvendes til kollektivt bustracé. For så vidt angår den del af område A, der skal anvendes til arbejdsvej, gør du gældende, at det ikke er nødvendigt at erhverve arealet permanent. Du har anført, at det alene er nødvendigt at erhverve arealet midlertidigt. Yderligere har du anført, at der ikke er nærmere redegjort for, hvad de kommende byggerier i området mere præcist består af. Det er derfor, efter din opfattelse, ikke godtgjort, at det er nødvendigt at erhverve arealet permanent i medfør af planloven.

Yderligere gør du gældende, at det forhold, at det vil være praktisk for NAU at råde over det pågældende areal efter, at bustracéet er anlagt, ikke betyder, at det er nødvendigt at eje arealet. NAU må derfor henvises til at etablere arbejdsvej til NAU's interne byggearbejder på arealer, som NAU allerede har overtaget. Det forhold, at arbejdsvejen ikke bliver placeret helt optimalt, som NAU måtte ønske det, betyder ikke, at en permanent ekspropriation er nødvendig.

Aalborg Kommune har lagt til grund, at arbejdsvejen skal anvendes til arbejdskørsel i forbindelse med anlægget af bustracéet, der skal igangsættes i november 2020. Inden, samtidig hermed og efterfølgende skal arbejdsvejen efter det oplyste, anvendes til arbejdskørsel til de kommende byggerier i området. Arbejdsvejen forventes anvendt i mere end 10 år til arbejdskørsel.

Arbejdsvejen er den eneste adgangsvej fra nord til byggerierne syd for bustracéet. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er tilladt at krydse

bustracéet, hverken i anlægsperioden eller efterfølgende af hensyn til driften af Plusbus (BRT - en højklasset busforbindelse, som kører i eget tracé).

Byggerierne i området, hvortil der er afsat midler på Regionens anlægsbudget, forventes påbegyndt umiddelbart efter ekspropriationen og vil blive opført over en længere årrække. Regionen forventer derfor en intensiv anvendelse af arbejdsvejen, som i øvrigt i en del af perioden vil blive indhegnet med et 2 meter højt trådhegn.

Arbejdsvejen ønskes erhvervet permanent bl.a. som følge af, at arbejdsvejen skal anvendes i mere end 10 år, og at det derfor – både af hensyn til lodsejer og Regionen – er mest hensigtsmæssigt at erhverve arbejdsvejen permanent. Dertil kommer, at mere end halvdelen af arbejdsvejen ligger mellem bustracéet og område B, jf. ekspropriationsplanen, hvorfor det er nødvendigt, at arealet erhverves permanent. Når denne del af arbejdsvejen ikke længere skal anvendes til kørsel, vil arealet i øvrigt fungere som en del af hospitalsområdet: Den del af arbejdsvejen, der ligger øst for område E, vil fungere som friareal/randzone mellem byggeriet i område B og bustracéet. Der vil være friareal/randzone omkring byggeriet til sikring af bl.a. brand og redning, og friarealet/randzonen vil desuden sikre, at der er en hensigtsmæssig afstand mellem byggeriet i område B og bustracéet.

Det er derfor Aalborg Kommunes opfattelse, at ekspropriation er konkret nødvendig, ligesom der foreligger den fornødne aktualitet. Det bemærkes i den forbindelse, at der i forbindelse med et så omfattende og komplekst, offentligt bygge- og anlægsprojekt må tillades Region Nordjylland, som bygherre en vis fleksibilitet i forhold til den fornødne planlægning af bygge- og anlægsarbejdet.
[...]

Vedrørende ekspropriation til ledningstracé i område D har kommunen anført følgende begrundelse for afgørelsen:

Område D – areal til ledningstracé nord for bustracéet – placering af jordkabler/forsyningsledninger

For så vidt angår den del af område D, der ligger nord for område A¹, har du gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at erhverve arealet permanent. I stedet bør arealet pålægges en servitut om ledningernes tilstedeværelse. Du ønsker således at bevare ejendomsretten til denne del af område D, så du har mulighed for at afhænde område D til tredjemand med henblik på virkeliggørelsen af lokalplanen.

Aalborg Kommune bemærker, at der i område D og E, skal placeres en række helt essentielle og nødvendige forsyningsledninger og jordkabler

¹ Planklagenævnet antager, at der menes område C.

(fjernvarme, el, varme, vand og diverse såkaldte 'bløde' ledninger). Tracéet udgør den væsentligste 'forsyningsmotorvej' indeholdende de mest vitale hovedforsyningsledninger for realiseringen og driften af et patient-sikkert hospital. Dele af ledningerne i tracéet skal ligeledes forsyne den yderligere udbygning af NAU, herunder områderne B og C. Som byggeriet skrider frem, vil det der for blive nødvendigt at etablere forsyningsledninger over flere omgange efter behov. Det er derfor også forventeligt, at ledningsgravene ikke vil blive retableret, før der er gået en længere årrække. Af hensyn til ledningernes afgørende vigtighed og nødvendighed for sygehusets drift og af hensyn til den fremtidige byggemodning af de øvrige områder, vurderes det nødvendigt at erhverve arealet permanent og det er ikke tilstrækkeligt, herunder tilstrækkelig sikkert, med en servitutsikring. For fuldstændigheden skyld skal det nævnes, at det heller ikke er muligt at placere ledningerne i område A (bustracéet). Dette skyldes også ledningernes indbyrdes respektafstande, antallet af ledninger samt hensynet til driften af Plusbus. Ledningerne har som nævnt afgørende betydning for NAU's ibrugtagning samt for NAU's idriftsættelsesfase, hvor der blandt andet skal testes installationer. Idriftsættelsesfasen skal påbegyndes i 2. kvartal af 2021, så hospitalet kan ibrugtages i 2. halvår af 2022. Forsyningsledningerne og jordkablerne skal ligeledes anvendes til etablering af fjernvarmeledninger til servicebyen, hvor disse skal anvendes umiddelbart forestående, idet servicebyen bliver opvarmet med olie. Af hensyn til projektets rettidige ibrugtagning er det således helt afgørende, at ledningstracéet kan etableres nu, så det ikke bliver nødvendigt at udskyde ibrugtagningen af NAU. Det er på denne baggrund Aalborg Kommunes opfattelse, at ekspropriation er konkret nødvendig, ligesom der foreligger den fornødne aktualitet.

Vedrørende ekspropriation til ledningstracé i område E har kommunen anført følgende begrundelse for afgørelsen:

Område E – areal til ledningstracé øst for F6 – placering af jordkabler/forsyningsledninger

Du har, ligesom [klager 2], lb.nr. 2 gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at erhverve område E permanent. I stedet bør arealet pålægges en servitut om ledningernes tilstedeværelse. Du har oplyst, at du ønsker at bevare ejendomsretten til den del af område E, der er ejet af dig, således at du har mulighed for at afhænde arealet til tredjemand med henblik på virkeliggørelsen af lokalplanen.

[...]

Herudover fremgik samme bemærkninger til ekspropriation af område E, som fremgik af afgørelsen vedrørende klager 2's ejendom.

Afgørelsen om ekspropriation fra klager 2s ejendom

I meddelelsen om ekspropriation til klager 2, fremgår at byrådet den 31. august 2020 har truffet beslutning om ekspropriation til Nyt Aalborg Universitetshospital – Etape III, og at beslutningen er i overensstemmelse med det fremsendte ekspropriationsmateriale.

Det fremgår, at det er nødvendigt permanent at arealerhverve ca. 20.210 m² i områderne A, B og E fra klagerens ejendom matr.nr. [REDACTED].

Det fremgår endvidere, at afgørelsen er truffet i medfør af lov om offentlige veje § 96, jf. § 97 og lov om planlægning § 47.

Af meddelelsen om ekspropriation fremgik endvidere tilsvarende betragtninger i forhold til ekspropriation af område E, som fremgik af bemærkningerne til afgørelsen om ekspropriation til klager 1 bl.a. følgende:

Selskabet har gjort indsigelse mod det ekspropriative indgreb i område E. Den supplerende konkrete begrundelse for indgrebet på din ejendom fremgår nedenfor.

Område E – areal til ledningstracé øst for F6 – placering af jordkabler/forsyningsledninger

[Klager 2] har, ligesom lodsejeren under lb.nr. 1 gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at erhverve område E permanent. I stedet bør arealet pålægges en servitut om ledningernes tilstedeværelse.

Aalborg Kommune lægger til grund, at forsyningsprincippet på NAU er, at der laves en ringledning for at sikre redundans. Område E erhverves med henblik på at færdiggøre den ringledning, der ligger rundt om hospitalet for at sikre, at forsyning af brugsvand og elektricitet til NAU kan opretholdes i tilfælde af et ledningsbrud. Område E og de ledninger, der etableres heri, har derfor afgørende betydning for driften af sygehuset. Ledningerne skal desuden forsyne udbygningen af NAU, herunder byggeriet i område B. Det vil derfor blive nødvendigt at etablere yderligere forsyningsledninger over flere gange, hvilket medfører, at ledningsgravene ikke vil blive retableret, før der er gået en længere årrække.

Område E støder op til område B, hvor der er planlagt yderligere bebyggelse, jf. de reservede bebyggelsesmuligheder, der er markeret på ekspropriationsplanen. Område E vil derfor fungere som friareal/randzone mellem byggeriet i område B og området vest for område E, herunder F6. Der vil være friareal/randzone omkring byggeriet til sikring af bl.a. brand og redning, og friarealet/randzonen vil desuden sikre, at der – også af hensyn til naboerne – er en hensigtsmæssig afstand mellem byggeriet i område B og skellet til henholdsvis [klager 1s] ejendom og [klager 2s] ejendom. I ledningstracéet placeres ledninger til brug for vand, el,

fjernvarmedistribution og køledistribution. Anlægsarbejdet af ledningstracéet skal være færdigt i februar 2021, og anlægsarbejdet forventes påbegyndt hurtigst muligt efter, at arealerhvervelsen har fundet sted. Af hensyn til ledningernes afgørende vigtighed og nødvendighed for sygehusets drift og af hensyn til den fremtidige byggemodning af de øvrige områder, vurderes det derfor nødvendigt at erhverve arealet permanent, og det er ikke tilstrækkeligt, herunder tilstrækkelig sikkert, med en servitut-sikring.

Kommunen har den 7. oktober 2020 oplyst over for klager 1, at henvisningen til vejlovens § 96 i forhold til ekspropriationen til arbejdsvejen i område A alene vedrører midlertidig ekspropriation til brug for anlæg af busvejen, og at den permanente erhvervelse af arealet sker i henhold til planlovens § 47.

2.4. Klagerne og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår de to klager af 28. september 2020. Klager 1 har uddybet klagen den 5. januar 2021. Klager 2 har uddybet klagen den 19. januar 2021. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 4. december 2020.

Klagerne og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Manglende hjemmel i lokalplanen

Klager 1's bemærkninger

Klager 1 henviser i forhold til den del af arbejdsvejen, som ønskes anlagt i byggefelt 7, til, at arealet ikke er udlagt til arbejdsvej for hospitalsprojektet, men som byggefelt, jf. lokalplanens § 5.9. Der lægges i projektskrivelsen op til en anvendelse af arealet til vejformål i mere end 10 år, hvilket i princippet er i strid med lokalplanen. Ekspropriationens lovlighed er derfor allerede af den grund tvivlsom.

Der er heller ikke nogen afklaring på, hvad det permanente formål er med det areal, som ligger syd for busvejen og vest for område B. Allerede som følge usikkerheden omkring, hvad NAU rent faktisk skal bruge arealet til, når den midlertidige brug til arbejdsvej er ophørt, er der ikke hjemmel til permanent ekspropriation af arealet.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at ekspropriationen ikke er i strid med lokalplanen, da arealet skal anvendes midlertidigt med henblik på at opføre den bebyggelse, som er forudsat i lokalplanen.

Når arealet ikke længere skal anvendes til arbejdsvej, må det forventes, at arealet skal anvendes til byggeri som forudsat i lokalplanen, hvor arealet ligger inden for lokalplanens byggefelt 7, hvor der planlægges opført bebyggelse i 5 etager, jf. lokalplanens § 5.9.

2.4.3. Manglende nødvendighed, arbejdsvej

Klager 1's bemærkninger

Klager 1 anfører, at det ikke er godtgjort, at NAU's eksisterende arbejdsveje i området ikke kan anvendes eller udbygges til dette formål. Det er heller ikke godtgjort, at det ikke skulle være muligt at etablere arbejdsveje med samme funktion og kvalitet andre steder på de arealer, som NAU allerede har overtaget ud mod A1 og A4. Ud fra luftfotos synes der at være en del arbejdsveje ind til og inde i området. Det er muligt, at A2 ikke er bred nok arbejds kørsel. Det er imidlertid hverken godtgjort eller sandsynliggjort, at udvidelsen af den eksisterende vej via en inddragelse af egne arealer ikke er mulig.

Klageren anfører endvidere, at en permanent afståelse af arealet i område A til arbejdsvej er langt mere indgribende end en midlertidig ekspropriation af et arbejdsareal med efterfølgende tilbagelevering, efter at busvejen er anlagt i 2022. Behovet og nødvendigheden af at kunne råde over adgangsvejen efter 2022 ikke er godtgjort. Klageren bestrider således, at der er grundlag for at foretage (permanent) arealekspropriation af arealet.

Kommunens bemærkninger

Kommunen oplyser, at den del af område A, der skal anvendes til bustracé, skal anvendes til Aalborgs Plusbus, som er en højklasset busforbindelse, der skal køre gennem Aalborg og skabe sammenhæng mellem den enkelte bydele. Bustracéet anlægges af regionen og overdrages til kommunen som offentlig vej. Plusbussen forventes at åbne i 2023.

Arbejdsvejen har en bredde på 10 m, så det sikres, at arbejdsvejen er egnet til tung trafik. Samtidig og efter åbningen af busvejen skal arbejdsvejen anvendes til tung byggetrafik til de dele af NAU, der er beliggende syd for bustracéet. Kommunen henviser i den forbindelse til et kortbilag, der viser de byggefeltet, der skal betjenes af arbejdsvejen. Kommunen anfører, at det ikke er muligt at anvende bustracéet til arbejds kørsel, idet bustracéet er forbeholdt buskørsel, idet det ville være til fare for bløde trafikanter, hvis tung byggetrafik skulle færdes på bustracéet og krydse cykelsti og fortov, når byggetrafikken skulle til byggefeltet, og idet der ville være risiko for, at den nyanlagte vej ville blive påført skade.

Kommunen anfører endvidere, at det ikke er muligt at anvende A2 til de byggefeltet, der er vist på kortbilaget. Dels fordi den ikke er tilstrækkeligt bred til de køretøjer, der skal tilgå byggefeltet, og dels fordi A2 fra efteråret 2019 og frem til 2022 vil være inddraget i SUND's byggeplads for at give entreprenøren tilstrækkelig plads under opførelsen af dette byggeri.

Fordelen ved arbejdsvejen og arbejdsvejens udmunding i A1 lige syd for bustracéet er endvidere, at dette kryds bliver lysreguleret,

hvorfor løsningen er at foretrække ud fra en trafiksikkerhedsmæssig betragtning. Aalborg Kommune vil således i løbet af foråret 2021 igangsætte en ekspropriation efter vejloven med henblik på at udvide og ombygge A1

, hvilket bl.a. indebærer, at der etableres et lysanlæg i det fremtidige 4-benede kryds med det nye bustracé ind til NAU. Postgårdsvejs udmunding i A1 er ikke lysreguleret.

Kommunen anfører, at det heller ikke er muligt fra andre dele af NAU at få adgang til byggefeltene, fordi der her ligger hospitalsbyggerier, der skal tages i brug, parkeringspladser og bustracéet, der ikke kan anvendes til arbejdsvej eller passeres. Der er således alene adgang fra A1 på den valgte strækning

2.4.4. Manglende nødvendighed, ledningstracéer

Klagerens bemærkninger

Klager 1 finder, at det er muligt at foretage rettighedsekspropriation for de to ledningstracéer i stedet for arealerhvervelse. Klager 2 klager ligeledes over, at ekspropriationen i område E er sket som en permanent arealekspropriation.

Klagerne henviser til, at rettighedsekspropriation er den sædvanlige fremgangsmåde for stort set alle ledningsanlæg. Ekspropriation til pålæg af en ledningsdeklaration til at have ledningerne liggende og til at kunne tilse og udskifte disse ville være tilstrækkeligt. Der er ikke grundlag for at fravige dette udgangspunkt i den aktuelle situation sag. Klagerne har forståelse for, at der kan være et behov for en åben grav i en længere periode, men dette er snarere et praktisk problem med afskærmning m.v., hvilket skal ske, uanset hvem der ejer arealerne.

Med hensyn til kommunens argument om, at det af sikkerhedsmæssige årsager er nødvendigt at råde over arealerne til eje, anfører klageren, at der ikke er tale om ledningsanlæg, hvortil der stilles særlige sikkerhedskrav. Klageren bemærker i den forbindelse, at en Nato-olieledning og en naturgasledning i området kun er sikret ved servitutpålæg, og at en sådan løsning ligeledes ville være tilstrækkelig og forsvarlig i den aktuelle sag.

Klagerne anfører endvidere, at argumentet om, at ejerskab til arealet er nødvendigt for at sikre mod den situation, at arealejeren i tilfælde af ledningsbrud skulle modsætte sig NAUs adgang til arealet som led i udbedring af skaderne forekommer noget anstrengt, og at disse synspunkter ikke er nærmere begrundede.

Klageren anfører endvidere, at spørgsmålet om hvilken erstatning der skal betales for midlertidig brug af arealet, mens ledningsarbejderne står på, ikke relevant er ved bedømmelse af spørgsmålet om nødvendighed. Om vejlovens § 104, stk. 2, finder anvendelse – direkte eller analogt – henhører ikke under Planklagenævnets kompetence, men må i givet fald afgøres af taksationsmyndighederne.

Klagerne anfører yderligere i forhold til kommunens argumentation om, at de eksproprierede arealer på sigt skal anvendes til friarealer/randzone og sikre hensigtsmæssig afstand mellem bygninger, og at permanent arealerhvervelse er nødvendig for at kunne bebygge område B øst for ledningstracéet i område E, at det ikke fremgår klart, hvori problemet skulle bestå.

Uanset om opførelse af et byggeri i 5 etager i område B anses som umiddelbart tilladt efter lokalplanen, *eller* om byggesagsbehandling af et sådant byggeri delvist vil skulle ske på grundlag af en helhedsvurdering efter BR18, synes det at være uden betydning for opnåelse af byggetilladelse hertil, om NAU er ejer af det pågældende areal inden for område E, eller om det forbliver en del af klageren ejendom.

Selvom arealet ikke eksproprieres til eje, vil selve ledningstracéet på 15 m i øvrigt ikke kunne bebygges, da arealet i givet fald vil kunne blive pålagt servitutbegrænsninger herom, og således udgøre en grøn kile op til fremtidig bebyggelse i område B. Ejerskabet er derfor uden betydning i forhold til arealets funktion med at sikre en hensigtsmæssig afstand mellem hospitalsbyggeriet og F6 .

Desuden er F6 fredet, og senere hospitalsbyggeri m.v. øst for området vil derfor ikke blive aktuelt.

NAU har endvidere ikke redegjort for, hvorfor det ikke skulle være muligt at nedlægge ledningerne i naturlig forlængelse af ekspropriationen. Det kunne tyde på, at NAU på nuværende tidspunkt ikke har gjort sig den fremadrettede projektering helt klart, inden ekspropriationssagen blev indledt.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at brud på forsyning af vand, elektricitet, mv. kan have omfattende konsekvenser for NAU og patienterne, og forsyningsforholdene skal derfor være så sikre som mulig. Ringledningen er af afgørende betydning for driften af NAU, og ringledningen beskyttes bedst, hvis regionen ejer og kan indhegne ledningstracéet. Dette er ikke muligt, hvis klageren bevarer adkomsten til arealet.

Hvis der, mod forventning, opstår ledningsbrud, kan Regionens desuden straks få adgang til ledningstracéet og udbedre eventuelle skader. Dette er ikke muligt, hvis klageren bevarer adkomsten til arealet. Der kan naturligvis tinglyses en servitut, der giver regionen adgang til arealet, men hvis grundejeren nægter regionen adgang, skal rådigheden gennemtvinges ved fogedrettens bistand efter retsplejelovens regler.

Kommunen anfører desuden, at dette ikke er et almindeligt ledningstracé i det åbne land, der gennemskærer flere forskellige ejendomme med henblik på generel forsyning, som det fx er tilfældet med gas- og el-transmissionsnettet.

Ringledningen i dette ledningstracé skal alene forsyne NAU og etableres inden for det areal, der ved lokalplanen er udlagt til offentlige formål og det er derfor helt naturligt, at arealet eksproprieres til eje.

Endelig anfører kommunen, at det frem til 2026 vil være nødvendigt at genåbne ledningstracéet og udføre yderligere ledningsarbejder. Det betyder, at kommunen og regionen skal disponere over arealet i en længere periode, hvorfor det også er hensigtsmæssigt, at arealet erhverves permanent, idet erstatningen for midlertidig råden og servitutpålæg ellers vil komme til at stå i åbenbart misforhold til arealets værdi, jf. princippet i vejlovens § 104, stk. 2.

Kommunen anfører særligt i forhold til område E, at området også en yderligere funktion, idet arealet sikrer, at hospitalsbygningerne i område B kan bygges i den nødvendige højde under hensyn til den påkrævede afstand til skel. De bygninger, der skal bygges i område B, ligger i lokalplanens byggefelt 6 og 7, hvor der kan bygges indtil 25 m i højden. Hvis ikke Regionen ejer arealet, vil der ikke være tilstrækkelig afstand til skel, hvilket vil indebære en begrænsning af hvor højt regionen kan bygge hospitalsbygningerne i den vestlige del af område B.

2.4.5. Manglende rimelighed, ledningstracéer

Klagerens bemærkninger

Klager 2 ønsker at bevare ejerskabet til arealet og rådigheden over arealet, bl.a. for selv at kunne sikre, at der ikke etableres hegn mv. tæt på den eksisterende fredede bebyggelse. Herudover kan det ikke udelukkes, at reduktion af ejendommens areal nu eller på sigt kan få betydning for mulighederne for fremtidig bebyggelse på klagerens ejendom (bebyggelsesprocent, afstandsforhold mv.).

Endelig bemærkes det, at Planklagenævnets afgørelse vedrørende ekspropriationen i 2018² ikke er sammenlignelig i relation til problemstillingen, da denne afgørelse angik et areal, som i forvejen var omkranset af arealer, der var overtaget af NAU. Dette er ikke tilfældet i den aktuelle sag, hvor de eksproprierede arealer udgør en naturlig del af klagerens restejendom mod vest, hvor der ikke er aktuelle planer om hospitalsbyggeri, hvilket også illustreres af, at det har været muligt at sælge arealet syd for busvejen til anden side.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at kommunens og regionens interesse i at råde over arealet til ledningstracé og som areal til at sikre en tilstrækkelig byggehøjde skal efter kommunens opfattelse alene afvejes over for klagerens anvendelse af arealet til landbrugsmæssige formål. Kommunen finder, at kommunens og Regionens interesse i at råde over arealet til ledningstracé og som areal til at

² 18/09197.

sikre en tilstrækkelig byggehøjde vejer således tungere end klagerens interesse i at bevare ejendomsretten til et areal, der er udlagt til offentligt formål.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle Tegner Anker (formand), Ulf K. Hansen, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til kommunens afgørelser efter planlovens § 47, stk. 1, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 2.³ Der er tale om en fuld prøvelse af ekspropriationsbeslutningen, navnlig i forhold til ekspropriationens lovlighed, nødvendighed og rimelighed.

En klage efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 2, har opsættende virkning med mindre Planklagenævnet bestemmer andet, jf. planklagebekendtgørelsen⁴ § 5, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet kan ikke tage stilling til klager over erstatningens størrelse, jf. planlovens § 50, stk. 1, da disse spørgsmål afgøres af taksationsmyndighederne i henhold til lov om offentlige veje.

Planklagenævnets kompetence omfatter endvidere ikke vejlovens § 104, stk. 2, jf. planlovens § 47, stk. 3, modsætningsvis.

Omfang af nævnets prøvelse

Det fremgår af kommunens afgørelse om ekspropriation, at arbejdsvejen er eksproprieret i medfør af vejlovens § 96, jf. § 97, og i medfør af planlovens § 47. Det fremgår endvidere, at arealet til et bustracé i område A er foretaget i medfør af vejlovens § 96, jf. § 97.

I lyset af kommunens brev af 7. oktober 2020 til klager 1 forstår Planklagenævnet kommunens afgørelse således, at afgørelsen om ekspropriation til ekspropriation af arealet til arbejdsvejen til brug for etablering af bustracéet er sket i medfør af vejlovens bestemmelser, mens permanent erhvervelse af arealet til arbejdsvej til brug for kommende byggerier i lokalplanområdet med virkning fra ekspropriationstidspunktet er sket i medfør af planlovens § 47.

Planklagenævnet har derfor alene taget stilling til spørgsmålet om permanent

³ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

⁴ Bekendtgørelse nr. 130 af 28. januar 2017 om udnyttelse af tilladelser, frist for indgivelse af klage, indsendelse af klage til Planklagenævnet og opsættende virkning af klage for visse afgørelser truffet efter lov om planlægning og visse andre love.

erhvervelse af arealet til arbejdsvejen med henblik på byggetrafik til planområdet.

Klagerne vedrører desuden alene den vestlige del af arealet til arbejdsvejen (den del af område A, som ligger vest for område B) og to ledningstracéer (område D og E), og Planklagenævnet har således alene taget stilling til denne del af ekspropriationen. I bilag 1 til afgørelsen er indtegnet, hvilke områder nævnet tager stilling til.

3.3. Generelt om ekspropriation efter planloven

Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller byplanvedtægt, jf. planlovens § 47, stk. 1. Det fremgår endvidere af stk. 1, at ekspropriationen skal være af væsentlig betydning for varetagelsen af almene samfundsinteresser. Planlovens hjemmel til ekspropriation skal således administreres under hensyntagen til grundlovens § 73, hvorefter ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom *"uden hvor almenvellet kræver det"*.

Efter praksis gælder en række betingelser, som skal være opfyldt ved en ekspropriation. Heraf følger navnlig, at ekspropriationen skal være lovlig, nødvendig og tidsmæssigt aktuel for realiseringen af ekspropriationsformålet i den konkrete situation. Herudover skal ekspropriationen være rimelig i den konkrete situation.

Ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle rettigheder over det eksproprierede, medmindre andet bestemmes i det enkelte tilfælde, jf. planlovens § 47, stk. 2.

3.4. Ekspropriationen til arbejdsvej

3.4.1. Lovlighed

Generelt om lovlighedskravet

I lovlighedskravet ligger, at den pågældende lokalplan skal være gyldig, endeligt vedtaget og offentligt bekendtgjort, og at de fornødne tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder skal være meddelt. Formålet med ekspropriationen skal endvidere være lovligt i forhold til planloven.

Lovlighedskravet indebærer desuden et krav om en vis præcision i lokalplanen for så vidt angår det formål eller projekt, der eksproprieres til fordel for. Den anvendelse eller det projekt, der eksproprieres til fordel for, skal således, som altovervejende hovedregel, være konkret beskrevet i lokalplanen.

Endelig kan der kun ske ekspropriation af arealer eller rettigheder over fast ejendom, der ligger inden for lokalplanområdet.

Planklagenævnets vurdering

Grundlaget for ekspropriationen er den endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplan 4-4-109, Nyt Aalborg Universitetshospital, Universitetsområdet.

Lokalplanen indeholder bl.a. bestemmelser om planens formål, lokalplanområdets afgrænsning, zonestatus, anvendelse, udstykning, vejforhold mv., bebyggelsens omfang og placering, bebyggelsens ydre fremtræden og om disponeringen af ubebyggede arealer.

Et enstemmigt nævn finder, at lokalplanen varetager lovlige planlægningsmæssige hensyn.

Efter nævnets opfattelse er det ikke afgørende, at arealet ikke i lokalplanen ikke er udlagt til arbejdsvej, men ligger i lokalplanens byggefelt 7, som er udlagt som byggefelt. Nævnet har herved lagt vægt på, at der er tale om et midlertidigt anlæg, der placeres på arealet med henblik på opførelsen af det øvrige byggeri i lokalplanområdet, og at det ikke i almindelighed kan forventes, at der i en lokalplan udlægges sådanne arealer til sådanne midlertidige anlæg.

Det har heller ikke efter nævnets opfattelse betydning, at det ikke er præcist fastlagt, hvad arealet skal bruges til, når arbejdsvejen fjernes. Nævnet forstår ekspropriationen således, at denne sker til brug for arbejdsvejen, ikke efterfølgende anvendelser. Det afgørende er således, at arbejdsvejen skal bruges til at realisere lokalplanen.

Desuden fremgår det af lokalplanens § 8.1 om vejadgang, at der i byggefasen kan etableres midlertidige vejadgange i området.

Endvidere er det på baggrund af lokalplanens bestemmelser muligt at danne sig et indtryk af det betydelige omfang af det kommende byggeri, og det må lægges til grund, at etablering af byggeriet vil forudsætte betydelig arbejdskørsel i en årrække.

Nævnet finder på den baggrund, at lokalplanen er tilstrækkelig præcis til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriation til etablering af den konkrete arbejdsvej.

Planklagenævnet finder herefter, at lovlighedskravet er opfyldt i forhold til ekspropriationen af arbejdsvejen.

3.4.2. Nødvendighed, placering

I nødvendighedskravet ligger først og fremmest, at ekspropriationen skal være nødvendig for virkeliggørelsen af lokalplanen.

Nødvendighedskravet er desuden udtryk for, at det almindelige proportionalitetsprincip skal være opfyldt. Ekspropriationen må således ikke omfatte et

større areal end nødvendigt for at realisere lokalplanen. Tvangsmæssig afståelse af en ejendom kan desuden ikke gennemføres, hvis ekspropriationens formål kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde.

Klager 1 mener, at arbejdsvejen ville kunne etableres andre steder, jf. afsnit 2.4.3. Klageren anfører desuden, at der ikke er behov for en (permanent) ekspropriation.

Planklagenævnet forstår klagen på den måde, at der efter klagerens opfattelse ikke er behov for en arbejdsvej, når først busvejen er anlagt, men at Regionen på dette tidspunkt kan benytte sig af andre veje i området, andre arealer, som ejes af Regionen selv, eller af busvejen.

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at der ved vurderingen af nødvendigheden af den konkrete ekspropriation til brug af arealet til arbejdsvej, ikke kan lægges vægt på, at arealet er udlagt til offentlige formål og omfattet af lokalplanens byggefelt 7, og at kommunen eventuelt har en forventning om, at der senere vil ske ekspropriation af yderligere areal til virkeliggørelse af lokalplanen. Vurderingen af, om der kan ske ekspropriation af arealet med henblik på virkeliggørelse af lokalplanen på det pågældende areal, må ske i forbindelse med det *aktuelle* formål, det vil sige etablering af en arbejdsvej i forbindelse med virkeliggørelse af lokalplanen i andre dele af lokalplanområdet.

Et enstemmigt nævn finder, at det er tilstrækkelig godtgjort, at ekspropriationen til etablering af arbejdsvejen er nødvendig for at virkeliggøre lokalplanens formål, og at det er nødvendigt, at arbejdsvejen placeres på det pågældende areal og med den anførte bredde.

Nævnet har herved lagt vægt på kommunens oplysninger om, at det ikke er muligt at anvende eksisterende veje i området til formålet, at arbejdsvejen også skal anvendes til etablering af busvejen, at busvejen – når denne er anlagt – ikke vil kunne anvendes som arbejdsvej, at vejens forløb og placeringen er hensigtsmæssig i forhold til de byggefeltet, som vejen skal betjene i forbindelse med lokalplanens realisering, og vejsystemet vest for lokalplanområdet, som vil blive lysreguleret og derfor en hensigtsmæssig vejforbindelse set ud fra en trafiksikkerhedsmæssig betragtning.

3.4.3. Nødvendighed, permanent overdragelse

Nødvendighedskravet indebærer, at omfanget af ekspropriationen ikke må være mere indgribende end det, der må anses for påkrævet for at gennemføre ekspropriationens formål. Dette indebærer således også, at der ikke kan ske ekspropriation af selve ejendomsretten til et areal, hvis en tidsbegrænset råden over arealet er tilstrækkeligt til at opfylde formålet.

Et flertal på 9 af nævnets medlemmer (Helle T. Anker, Ulf K. Hansen, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S.

Pedersen, Helle Søeberg og Jan Woollhead) finder ikke, det er tilstrækkeligt godtgjort, at det, i den konkrete sag, er nødvendigt at ekspropriere arealet til en permanent arealerhvervelse til etablering af arbejdsvejen, men at en midlertidig ekspropriation af arealerne, så længe disse anvendes til arbejdsvej, vil være tilstrækkeligt til opnå formålet.

Flertallet har herved lagt vægt på, at arealet er eksproprieret med det formål at anvende det til arbejdsvej, hvilket er en midlertidig anvendelse af arealet.

Flertallet bemærker i den forbindelse, at kommunen i afgørelsen om ekspropriation alene har anført, at *arbejdsvejen forventes anvendt i mere end 10 år*. I kommunens bemærkninger til klagesagen, er anført, at arealet skal anvendes til arbejdsvej i *op til 10 år*.

Den forventede tidsperiode for anvendelsen af vejen ses således ikke nærmere konkretiseret, og det fremgår ikke, at der foreligger konkrete byggeprojekter med en tidshorisont på op til eller mere end 10 år.

Flertallet finder ikke, at det er et sagligt argument i forhold til en vurdering af *nødvendigheden* af en ekspropriation, at det eventuelt vil blive dyrere for kommunen eller regionen, end hvis ekspropriationen sker til eje.

Flertallet finder således ikke, at det forhold, at det måtte være mest økonomisk hensigtsmæssigt for Regionen at erhverve arealet til arbejdsvejen permanent, kan medføre, at den permanente ekspropriation kan anses for nødvendig.

Flertallet finder derfor ikke, at nødvendighedskravet er opfyldt for så vidt angår permanent ekspropriation af arealet til arbejdsvejen.

Et mindretal på 2 af nævnets medlemmer (Henrik Stjernholm og Flemming Thornæs) finder, at det i tilstrækkelig grad er godtgjort, at det er nødvendigt at ekspropriere arealet til arbejdsvejen permanent.

Mindretallet har herved lagt vægt på, at arbejdsvejen forventes anvendt i en længere årrække. Kommunen har således i afgørelsen om ekspropriation anført, at arbejdsvejen skal anvendes i mere end 10 år.

Mindretallet finder således, at nødvendighedskravet er opfyldt for så vidt angår den permanente ekspropriation.

I lyset af flertallets stemmeafgivning har Planklagenævnet ikke taget stilling til betingelserne om rimelighed og aktualitet.

3.5. Ekspropriationen til ledningstracéer

3.5.1. Lovlighed

Planklagenævnet finder som anført i afsnit 3.4.1, at lokalplanen varetager lovlige planlægningsmæssige hensyn.

Et flertal på 10 af nævnets medlemmer (Helle T. Anker, Ulf K. Hansen, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead) bemærker indledningsvis, at der i den konkrete sag er tale om et stort og kompliceret projekt, hvor der kan være et behov for at ekspropriere til ledningstracéer efter planloven.

Flertallet bemærker imidlertid, at lovlighedskravet indebærer krav om en vis præcision i lokalplanen, for så vidt angår det formål, der eksproprieres til fordel for, og at den anvendelse eller det projekt, der eksproprieres til fordel for, som altovervejende hovedregel, skal være konkret beskrevet i lokalplanen.

Efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 5, kan der fastsættes bestemmelser om beliggenheden af spor- og ledningsanlæg, herunder til elforsyning. Der er således i planloven specifikt hjemmel til at fastsætte bestemmelser om placeringen af forsyningsledninger.

Flertallet finder ikke, at det kan tillægges betydning, at der ikke i almindelighed foretages sådanne udlæg til forsyningsledninger i en lokalplan, idet det ikke er alle lokalplaner, der skal danne baggrund for ekspropriation.

Flertallet finder således, at ekspropriation til ledningstracéer forudsætter nærmere oplysninger om den permanente arealreservation til ledningstracéerne i lokalplanen, herunder den omtrentlige placering. De oplysninger, som fremgår af den konkrete lokalplan, er ikke tilstrækkelige.

Flertallet finder herefter ikke, at lovlighedskravet er opfyldt.

Et mindretal på 1 af nævnets medlemmer (Henrik Stjernholm) finder, at lokalplanen er tilstrækkelig præcis til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriation til ledningstracéer, idet det må lægges til grund, at der er et behov for at etablere sådanne tracéer i forbindelse med et projekt af dette omfang. Mindretallet finder desuden, at det er uden betydning, at arealerne ikke er udlagt i lokalplanen til ledningstracéer, idet der i almindelighed ikke foretages sådanne udlæg i en lokalplan.

Det kan således, efter mindretallets opfattelse, ikke i almindelighed forventes, at der i lokalplanen udlægges arealer til placering af de forsyningsledninger, der skal forsyne de funktioner, der planlægges for.

Mindretallet har endvidere lagt vægt på, at der er tale om ledninger til forsyning af de hospitalsfunktioner, der er lokalplanens formål. Etableringen af

ledningstracéerne må således betragtes som et led i virkeliggørelsen af lokalplanen.

Desuden fremgår det af lokalplanens § 9.2, at ledninger til el, telefon, o.l., skal fremføres under terræn.

Mindretallet finder, at det var vanskeligt, på tidspunktet for lokalplanlægningen, at fastlægge den præcise placering i forbindelse med et projekt af dette omfang.

Mindretallet finder herefter, at lovlighedskravet er opfyldt.

3.5.2. Nødvendighed

Klageren har anført, at det ikke er nødvendigt, at kommunen eksproprierer til eje, men at en rettighedsekspropriation må være tilstrækkelig, jf. afsnit 2.4.4.

Kommunen har eksproprieret arealerne til etablering af ledningstracéer til placering af blandt andet vand- og el-ledninger, der skal forsyne universitetshospitalet.

Planklagenævnet finder, at ekspropriation til etableringen af sådanne ledningstracéer må anses for nødvendig for virkeliggørelsen af lokalplanens formål om etablering af et universitetshospital. Kommunen har desuden i forbindelse med ekspropriationsbeslutningen redegjort tilstrækkeligt for behovet for den angivne bredde på 15 m.

Byggeriet vil skulle ske over flere år, og det kan ikke efter nævnets opfattelse kræves, at antallet og omfanget af ledninger kendes i detaljer på tidspunktet for ekspropriationen.

Spørgsmålet er herefter, om det er nødvendigt at ekspropriere til eje og ikke blot til en begrænset rådighed.

Et flertal på 9 af nævnets medlemmer (Helle T. Anker, Ulf K. Hansen, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg og Jan Woollhead) finder ikke, at det er tilstrækkeligt godtgjort, at det er nødvendigt at ekspropriere arealerne til eje til etablering af ledningstracéerne, men at en ekspropriation, hvor klagerne bevarer adkomsten til arealerne, vil være tilstrækkeligt til at opnå formålet.

Flertallet har herved lagt vægt på, at dette må anses for værende den sædvanlige fremgangsmåde ved etablering af forsyningsledninger, også forsyningsledninger af stor betydning, og flertallet finder ikke grundlag for at fastslå, at en sådan løsning ikke er sikkerhedsmæssigt forsvarlig i det konkrete tilfælde.

Flertallet finder endvidere ikke, at det kan begrunde nødvendigheden af en

permanent arealerhvervelse, at det vil blive nødvendigt at genåbne ledningsgravene i en periode frem til 2026. Det bemærkes i den forbindelse, at klagerne også har givet udtryk for, at de ikke anser det for et problem, at ledningsgravene er åbne i en længere periode.

Hertil kommer, at det efter flertallets opfattelse vil være muligt at sikre adgang og mulighed for indhegning ved servitut således, at Regionen uhindret kan få adgang til arealerne, hvis behovet opstår.

Flertallet finder, som nævnt i afsnit 3.4.3, ikke, at det er et sagligt argument i forhold til en vurdering af *nødvendigheden* af en ekspropriation, at det eventuelt vil blive dyrere for kommunen eller regionen, end hvis ekspropriationen sker til eje.

Endelig finder flertallet ikke, for så vidt angår ekspropriationen i område E, at det kan begrunde en ekspropriation til eje, at de eksproprierede arealer skal udgøre friareal/randzone mellem byggeriet i område B og de to klageres ejendomme. Hensynet til afstand mellem bebyggelse kan således varetages med mindre indgribende tiltag efter byggelovgivningen og/eller planloven. Herunder kan der fastsættes lokalplanbestemmelser om afstand til skel, som fraviger byggelovgivningens krav.

For så vidt angår den del af område E, der eksproprieres fra klager 2's ejendom, hvor en del af det eksproprierede udgør haveareal til F6, finder flertallet endvidere, at en permanent ekspropriation, frem for et servitutpålæg, vil være særligt indgribende over for klageren.

Flertallet finder således ikke, at nødvendighedskravet er opfyldt.

Et mindretal på 2 af nævnets medlemmer (Henrik Stjernholm og Flemming Thornæs) finder, at det i tilstrækkeligt omfang er godtgjort, at det er nødvendigt at ekspropriere arealerne til ledningstracéerne permanent.

Mindretallet har herved lagt vægt på, at de ledninger, der skal placeres i de to ledningstracéer, er af afgørende betydning for driften af universitetshospitalet, og at eventuelle ledningsbrud vil have meget væsentlige følger. Disse vigtige forsyningsledninger beskyttes bedst, hvis Regionen har adkomst til arealet og har mulighed for at indhegne dem.

Vedrørende ledningstracéet i område D, som er eksproprieret fra klager 1, har mindretallet endvidere lagt vægt på, at ledningstracéet ligeledes skal forsyne den yderligere udbygning af NAU, og at det derfor må forventes, at ledningsgravene ikke vil blive reetableret, før der er gået en længere årrække.

I lyset af flertallets stemmeafgivning har Planklagenævnet ikke taget stilling til betingelserne om rimelighed og aktualitet.

3.6. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Aalborg Kommunes afgørelse af 1. september 2020 om ekspropriation fra ejendommene beliggende A1 og A2 , 9260 Gistrup, for så vidt angår den vestlige del af arealet til arbejdsvejen og arealerne til ledningstracéerne.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁵ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

⁵ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.