

MRF 2021.77

Planklagenævnets afgørelse af 25. marts 2021 (j.nr. 20/14706 og 20/14707)

Ekspropriation til vejareal i forbindelse med virkeliggørelse af lokalplan for etablering af biogasanlæg ophævet, da nødvendigheden af vejforbindelsens placering og ekspropriationens omfang ikke fandtes godtgjort.

Sønderborg Kommune traf den 5. oktober 2020 afgørelse efter planlovens § 47 om ekspropriation af areal fra to landsbrugsejendomme til anlæg-gelse af en vejforbindelse i forbindelse med etablering af et privat biogasanlæg. Grundlaget for ekspropriationen var den endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplan nr. 7.4-3 (Biogasanlæg ved Kværs). Kommunen havde i april 2020 varslet åstedsforretning på ejendommene og fremsendt en arealfortegnelse/projektbeskrivelse og et korbilag over ekspropriationens omfang. Heraf fremgik, at der fra den ene ejendom skulle eksproprieres 14.650 m² til vej og 3.116 m² til evt. arbejdsareal, og at der fra den anden ejendom skulle eksproprieres 12.451 m² til vej og 1.515 m² til evt. arbejdsareal. Kommunen begrundede afgørelsen om ekspropriation med, at Teknik- og Miljøudvalget efter åstedsforretningen havde besluttet at ekspropriere de nødvendige arealer og rettigheder til etablering af en ny vejforbindelse til det nye biogasanlæg. Ejendommene var delvist omfattet af lokalplan nr. 7.4-3, og en del af det areal, der ifølge kortbilaget skulle eksproprieres, var beliggende uden for lokalplanområdet. Planklagenævnet havde tidligere behandlet klager over lokalplanen, der lå til grund for ekspropriationen, samt tilhørende kommuneplantillæg og miljørapport, men gav ikke medhold heri i afgørelse af 17. marts 2021 (j.nr. 19/07162, 19/05726 og 19/06284). Kommunens afgørelse blev påklaget af ejerne af ejendommene, der bl.a. anførte, at der ikke var hjemmel til ekspropriationen, at betingelserne for ekspropriation ikke var opfyldt, og at der ikke var foretaget en vurdering af generne

for klagers beboelse ved anlæggelsen af den nye vejforbindelse. Planklagenævnet lagde til grund, at lokalplanen varetog lovlige planlægningsmæssige hensyn og var tilstrækkelig præcis til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriation til en vejforbindelse. Nævnet bemærkede, at kravene i forhold til ekspropriationens nødvendighed og rimelighed er skærpet ved ekspropriation til fordel for private. Nævnet antog, at vejforbindelsens placering bl.a. skyldtes trafiksikkerhedsmæssige forhold, men fandt det ikke godtgjort, at det var nødvendigt at ekspropriere til vejarealet på den konkrete placering. Nævnet lagde vægt på, at der ikke var foretaget nogen vurdering af nødvendigheden af vejforbindelsen på den pågældende strækning. Nævnet fandt endvidere, at kommunen ikke havde godtgjort nødvendigheden af ekspropriationens omfang, da der ikke var en begrundelse for, hvilke overvejelser der lå bag ekspropriationens udstrækning, og at det i forbindelse med en ekspropriation skal være klarlagt om, der bliver brug for et arbejdsareal eller ej. Afgørelsen opfyldte derfor ikke forvaltningslovens begrundelseskrav. Hertil kom, at en del af det eksproprieret areal lå uden for lokalplanområdet. Nævnet bemærkede, at beslutningsgrundlaget på tidspunktet for afgørelsen om ekspropriation er afgørende for vurderingen af, om kravet om nødvendighed er opfyldt. Dette forudsætter, at kommunen har haft et velunderbygget og tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til ekspropriationens nødvendighed. Dette var ikke opfyldt i denne sag, hvorfor Planklagenævnet ophævede kommunens ekspropriationsafgørelse.

25. marts 2021

Sagsnr.: 20/14706 og 20/14707

Klagenr.: 1015762 og 1004388

AFGØRELSE

i klagesag om Sønderborg Kommunes afgørelse om ekspropriation fra ejendomme på A1 og A2, Gråsten, til anlæggelse af vejforbindelse til biogasanlæg

Sønderborg Kommune har den 5. oktober 2020 truffet afgørelse om ekspropriation fra ejendommene beliggende A5 og A6, 6300 Gråsten.

Planklagenævnet har modtaget to klager over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver kommunens afgørelse om ekspropriation. Det betyder, at afgørelsen ikke længere gælder.

Planklagenævnet

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	2
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Ejendommene og lokalplanen for området	3
2.1.1. Ejendommene.....	3
2.1.2. Lokalplanen.....	3
2.2. Forløbet før kommunens afgørelse	7
2.2.1. Beslutning om igangsættelse af ekspropriation.....	7
2.2.2. Indkaldelse til åstedsforsretning	8
2.3. Kommunens afgørelse.....	9
2.3.1. Teknik- og Miljøudvalgets beslutning om ekspropriation	9
2.3.2. Afgørelsen om ekspropriation.....	9
2.4. Klagerne og bemærkningerne hertil.....	10
2.4.1. Korrespondance under klagesagen.....	10
2.4.2. Klager 1's bemærkninger	10
2.4.3. Klager 2's bemærkninger	11
2.4.4. Kommunens bemærkninger	11
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	13
3.1. Planklagenævnets behandling af sagen	13
3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	13
3.2.1. Generelt om nævnets prøvelse af afgørelser om ekspropriation	13
3.2.2. Erstatningens størrelse.....	14
3.3. Generelt om ekspropriation efter planloven.....	14
3.4. Lovlighed	15
3.4.1. Generelt om lovlighedskravet	15
3.4.2. Planklagenævnets vurdering	15
3.5. Nødvendighed	16
3.5.1. Generelt om nødvendighed	16
3.5.2. Planklagenævnets vurdering	16
3.6. Planklagenævnets afgørelse	18
3.7. Bemærkninger til en eventuel ny behandling af sagen	19

1. Klagen til Planklagenævnet

Ejeren af ejendommen A6

, 6300 Gråsten (klager 1) klagede den

21. oktober 2020 til Planklagenævnet over Sønderborg Kommunes afgørelse.

Ejeren af ejendommen A5 , 6300 Gråsten (klager 2) klagede den 29. oktober 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne den 21. december 2020 fra kommunen.

Indholdet af klagerne gengives nærmere i afsnit 2.4.

Planklagenævnet har tidligere behandlet klager over lokalplanen, der ligger til grund for ekspropriationen, samt tilhørende kommuneplantillæg og miljørapport.¹

Der er også klaget over kommunens afgørelse om miljøgodkendelse til biogasanlægget. Disse klager behandles af Miljø- Fødevareklagenævnet.²

I lyset af afgørelsens resultat, har nævnet ikke fundet grundlag for at afvente udfaldet af klagesagerne ved Miljø- og Fødevareklagenævnet vedrørende miljøgodkendelsen.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommene og lokalplanen for området

2.1.1. Ejendommene

Det eksproprierede areal omfatter dele af matr.nr. [REDACTED], (klager 1) og matr.nr. [REDACTED], (klager 2).

Der er tale om landbrugsejendomme.

2.1.2. Lokalplanen

Ejendommene er delvist omfattet af lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs, som blev offentliggjort den 27. juni 2019.

Øst for lokalplanområdet ligger A1 , og syd for lokalplanområdet ligger A3 . En mindre bymæssig bebyggelse, A4 , ligger ca. 800 m øst for det areal, hvor biogasanlægget placeres og umiddelbart syd for den del af lokalplanområdet, hvor det påklagede vejanlæg tænkes placeret.

Lokalplanområdet omfatter en del af matr.nr. 519, hvor biogasanlægget ifølge lokalplanen skal ligge. Denne ejendom ligger sydvest for klager 2's ejendom matr.nr. 125.

Lokalplanområdet omfatter endvidere et aflangt areal med en bredde på ca. 50 m på det smalleste sted og ca. 60 m på det bredeste sted, som forbinder det

¹ Planklagenævnets sagsnr. 19/07162, 19/05726 og 19/06284.

² Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 19/06267 og 19/06275.

areal, hvor biogasanlægget skal opføres, og A1 øst for lokalplanområdet.

Lokalplanområdet ligger ca. 1 km syd for et til- og frakørselsanlæg, som forbinder A1 med A7. Anlægget giver mulighed for, at motorvejstrafik fra vest kan køre af ved A1 og mod syd til biogasanlægget, og at trafik fra biogasanlægget kan tilgå motorvejen i vestgående retning. Der er ikke forbindelse mellem A1 og den del af motorvejen, som fører mod øst.

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

Baggrund og formål

Sønderborg Kommune har en vision om, at blive den første kommune, der er fuldstændigt CO₂-neutral i 2029. I samarbejde med det private- og offentlige partnerskab v1 er der igangsat en række tiltag på vejen til en grøn, klimavenlig omstilling.

Etablering af et biogasanlæg ved Kværs er et led i denne grønne omstilling. Dertil indskrives projektet sig i en statslig politisk målsætning om at øge andelen af biogasanlæg, hvormed det er en kommunal opgave at skabe plangrundlaget for etablering af biogasanlæg de steder, hvor forudsætningerne for produktion af biogas er til stede, og hvor driften kan ske under størst mulig hensyn til omgivelserne.

Den konkrete placering ved Kværs er udvalgt, da området har en beliggenhed tæt ved større vejnet og motorvejtilkørsel, hvormed transporter med tung trafik til og fra biogasanlægget kan planlægges uden om mindre byområder.

Området er desuden udvalgt, da der er god mulighed for tilslutning til naturgassettet og dertil er mængden af organiske biomasser, særligt i form af husdyrgødning inden for en radius af 25 km tilstrækkeligt høj.

Ved etableringen af anlægget forventes en årlig produktion af ca. 24 millioner m³ bionaturgas og 40 millioner m³ biogas svarende til forbruget til opvarmning af min. 17.000 husstande." Bionaturgassen kan også anvendes til grøn omstilling af andre dele af samfundet, eksempelvis i transportsektoren.

[...]

Af lokalplanens redegørelsesdel fremgår vedrørende lokalplanområdet og lokalplanområdets omgivelser:

Lokalplanområdet

Lokalplanområdet er beliggende i den vestlige del af Sønderborg Kommune ca. 1 km øst for Kværs og ca. 1,5 km syd for motorvejsafkørsel 14.

Lokalplanområdet, der omfatter en del af matr.nr. [REDACTED], dele af matr. nr. [REDACTED], Kværs samt en del af vejmatr.nr. [REDACTED], er ca. 11,8 ha stort og er ved planens udarbejdelse privatejet og beliggende i landzone.

Lokalplanområdet bliver ved lokalplanens vedtagelse anvendt til landbrugsareal.

Af lokalplanens redegørelsesdel fremgår vedrørende veje, stier og parkeringsarealer:

Lokalplanen muliggør en vejadgang til A1 via en ny vejforbindelse over markerne nord for det område hvor biogasanlægget etableres.

I forbindelse med vejadgangen etableres svingbaneanlæg på A1.

Af lokalplanens redegørelsesdel fremgår bl.a. følgende vedrørende trafik og tilgængelighed:

Lokalplanen giver mulighed for etablering af vejadgang fra den nordlige del af området til A1. Vejen placeres omkring matrikelskellet mellem matrikel nr. [REDACTED] og [REDACTED]. Aftale om vejens endelige placering er ved lokalplanens vedtagelse ikke endeligt aftalt og Sønderborg Kommune kan vælge at etablere vejen via ekspropriation.

Biogasanlægget vil forventeligt behandle ca. 600.000 ton biomasse årligt, men kan på sigt udvides til at afgasse op til 800.000 ton biomasse årligt, hvilket vil medføre ca. 30.000 transporter om året. Adgangsvejen tilsluttes A1 nordvest for A4, hvormed transporter med tung trafik kan tilgå biogasanlægget fra motorvejen, uden at passere beboelse. Derved sikres det, at færrest muligt bliver påvirket af støj fra den kommende transport til anlægget.

Lokalplanen sikrer dertil at vejen forløber øst for den beskyttede sø på matrikel nr. [REDACTED], så denne ikke påvirkes.

[...]

Forud for anlæg af de i lokalplanen skitserede veje skal Sønderborg Kommunes afdeling Projekt & Anlæg godkende et detailprojekt for vejanlæggene. Desuden kan der ikke, uden samtykke fra politiet, gives tilladelse til udførelse af vejanlæg m.m., der kan have væsentlig betydning for færdselens sikkerhed og afvikling (jævnfør færdselslovens § 100).

Af lokalplanens redegørelsesdel fremgår følgende vedrørende ekspropriation:

Ekspropriation

Den endelige lokalplan vil kunne danne grundlag for ekspropriation jævnfør planlovens § 47, stk. 1. Efter planlovens § 47, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen 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 en byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser.

Kommunalbestyrelsens beslutning om ekspropriation kan påklages til Planklagenævnet både vedrørende retlige og skønsmæssige spørgsmål.

Af lokalplanens formålsbestemmelse fremgår følgende:

§ 1.1

Formålet med lokalplanen er at sikre

- *at arealet fastlægges til tekniske anlæg i form af biogasanlæg, med tilhørende bygninger, tanke og andre tekniske anlæg med relation til biogasanlægget,*
- *at bebyggelsen fremstår som en ensartet helhed i placering, farveholdning og materialevalg,*
- *at etablere vejadgang til området.*

Af lokalplanens § 2 om områdets afgrænsning fremgår bl.a. følgende:

§ 2.1

Lokalplanområdet afgrænses som vist på kortbilag 1 og omfatter dele af matrikel nr. [REDACTED] og dele af matrikel nr. [REDACTED] samt alle matrikler, som udstykes efter den 18.01.2019.

Af lokalplanens § 3 om områdets anvendelse fremgår bl.a. følgende:

§ 3.1

Området må kun anvendes til tekniske anlæg i form af biogasanlæg, med tilhørende bygninger, tanke og andre tekniske anlæg med relation til biogasanlægget (Miljøklasse 7).

Af lokalplanens § 7 om veje, stier og parkering fremgår bl.a. følgende:

§ 7.1

Lokalplanområdet skal vejbetjenes fra A1 med en placering som vist i princippet på kortbilag 2.

§ 7.2

Der udlægges areal til vejen A-B som vist på kortbilag 2.

Vejen må ikke etableres nærmere end 10 meter fra det på kortbilag 2 viste eksisterende beplantningsbælte, der skal bevares.

[...]

På lokalplanens kortbilag 2 er indtegnet en stiplede linje for vejen fra et punkt A ved matrikelskellet mellem ejendommen, hvor biogasanlægget skal placeres, og klager 2's ejendom, til et punkt B ved A1 .

Af kortbilagets signaturforklaring fremgår vedrørende den pågældende stiplede linje:

Vej A-B, principiel

2.2. Forløbet før kommunens afgørelse

2.2.1. Beslutning om igangsættelse af ekspropriation

Sønderborg Kommunes Teknik- og Miljøudvalg godkendte den 31. marts 2020 at gennemføre arealerhvervelse til ny vejforbindelse til biogasanlæg i Kværs ved ekspropriation.

Af referatet fra udvalgets møde fremgår bl.a. følgende:

Byrådet godkendte den 26. juni 2019 lokalplan 7.4-3 – Biogasanlæg ved Kværs. Området er udlagt til biogasproduktion i gældende kommuneplan.

I forbindelse med etableringen af biogasanlægget skal der etableres en ny vejforbindelse fra A1 til biogasanlægget. Dette kræver arealerhvervelse fra tre matrikler fordelt på tre lodsejere. Forvaltningen anbefaler, at arealerhvervelsen foretages ved ekspropriation.

[...]

Det fremgår af referatet fra udvalgets møde, at 3 ejendomme forventes berørt ved ekspropriationen.

Det fremgår endvidere af referatet, at der forventes eksproprieret omtrentligt 15.000 m² fra matr.nr. ■ . og omtrentligt 10.325 m² fra matr.nr. ■■■

Forudsat udvalgets godkendelse skal der foretages ekspropriation fra tre lodsejere og tre matrikler. Der kan forekomme mindre justeringer af arealerne i forbindelse med detailprojektering og udførelse.

Sønderborg Kommune vil, jf. planlovens § 47, stk. 1, kunne ekspropriere det ovennævnte areal, hvis erhvervelsen af arealet er af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af lokalplanen og for varetagelsen af almene samfundsinteresser.

Forvaltningen vurderer, at ekspropriationen i Kværs til fordel for [biogasselskabet] vil være til gavn for almene samfundsinteresser. Dette fordi det

planlagte biogasanlæg vil gøre det muligt at erstatte brugen af naturgas i private hjem koblet på gasnettet. Biomassen til anlægget vil blive leveret af lokale leverandører.

[biogasselskabet] afholder omkostningerne i forbindelse med ekspropriationen. Matriklerne forbliver kommunalt ejet, men vejen anlægges som en privat fællesvej. Det betyder, at drift og vedligeholdelse af vejen påhviler [biogasselskabet].
[...]

2.2.2. Indkaldelse til åstedsforretning

Sønderborg Kommune varslede i brev af 2. april 2020 åstedsforretning på ejendommene.

Af varslet til begge klagerne fremgik følgende:

I forbindelse med etablering af et nyt biogasanlæg i henhold til Lokalplan 7.4-3, har Sønderborg Kommune besluttet at etablere en ny forbindelsesvej fra A1 og frem til nyt biogasanlæg ved Kværs. I forbindelse hermed ønsker Sønderborg Kommune ved ekspropriation i henhold til planlovens kapitel 11, § 47 at erhverve nødvendige arealer til forbindelsesvejen. Ekspropriationen følger procedure-bestemmelserne i kap. 10 i lov om offentlige veje og sker efter beslutning i Teknik- og Miljøudvalget den 31. marts 2020.

Varslet til begge klagerne var vedlagt en arealfortegnelse betegnet ”projektbeskrivelse”.

Af projektbeskrivelsen sendt til klager 1 fremgik, at der til *kommunalt vejarreal/cykelsti mv.* eksproprieres ca. 14.650 m² og til arbejdsareal ca. 3.116 m².

Af projektbeskrivelsen sendt til klager 2 fremgik, at der til *kommunalt vejarreal/cykelsti mv.* eksproprieres ca. 12.451 m² og til arbejdsareal ca. 1.515 m².

Varslet til begge klagerne var endvidere vedlagt det samme kortbilag, der viser ekspropriationens omfang.

Af kortbilaget fremgår ligeledes, at der fra klager 1's ejendom eksproprieres 14.650 m² til vej og 3.116 m² til *evt. arbejdsareal*, og at der fra klager 2's ejendom eksproprieres 12.451 m² til vej og 1.515 m² til *evt. arbejdsareal*.

En del af det areal, der ifølge kortbilaget eksproprieres, er beliggende uden for lokalplanområdet.

Den 12. maj 2020 blev der afholdt åstedsforretning.

Den 15. maj 2020 blev protokollen fra åstedsforsretningen fremsendt til klagerne af et landinspektørfirma.

2.3. Kommunens afgørelse

2.3.1. Teknik- og Miljøudvalgets beslutning om ekspropriation

Sønderborg Kommunes Teknik- og Miljøudvalg traf den 11. august 2020 afgørelse om ekspropriation af jord til den nye vejforbindelse i henhold til planlovens § 47.

Af referatet fra udvalgs mødet fremgik bl.a. følgende:

Sagsfremstilling

Et samarbejde mellem lokale landmænd, v1 og [Biogasselskab] ønsker at etablere et nyt biogasanlæg på matrikel nr. [REDACTED]. Derfor godkendte Byrådet den 26. juni 2019 lokalplan 7.4-3 - Biogasanlæg ved Kværs. Området er udlagt til biogasproduktion i gældende kommuneplan.

Placeringen har gode logistik- og infrastrukturforhold, gode muligheder for tilslutning til eksisterende naturgasnet samt stort biogaspotentiale i biomasser fra området. Samtidig er der passende afstand til naboer.

I forbindelse med etableringen af biogasanlægget skal der etableres en ny vejforbindelse fra A1 til biogasanlægget. Dette fordi op imod 90 pct. af biomasseleverancerne til anlægget vil komme ad A1 fra nord.

Vejforbindelsen vil blive ca. 750 meter lang. For at sikre de bedste til- og frakørselsmuligheder skal der desuden etableres et kanaliseringsanlæg på A1 med en venstresvingbane. Dette for at sikre at der ikke holder ventende svingende lastbiler i køresporet for bilisterne kommende fra A4, som ellers ville kunne resultere i bagendekollisioner. Forvaltningen har udarbejdet et detailprojekt, der viser linjeføringen, som i øjeblikket til gennemsyn hos en trafiksikkerhedsrevisor.

Ved Teknik- og Miljøudvalgets behandling af sagen var vedlagt protokollen fra åstedsforsretningen. Det fremgik af protokollen fra åstedsforsretningen, at en medarbejder fra kommunen havde fortalt om, at der skulle etableres et regnvandsbassin på en afskåret areal fra matr.nr. [REDACTED]

Ved udvalgets behandling af sagen var der desuden vedlagt det samme kort over ekspropriationens omfang, som var blevet fremsendt til klagerne i forbindelse med indkaldelsen til åstedsforsretningen.

2.3.2. Afgørelsen om ekspropriation

Afgørelsen blev meddelt ejerne af ejendommene den 5. oktober 2020.

I meddelelsen anførte kommunen følgende begrundelse for afgørelsen:

Teknik- og Miljøudvalget har den 11. august 2020 besluttet at ekspropriere de nødvendige arealer og rettigheder til etablering af en ny vejforbindelse fra A1 og frem til et nyt biogasanlæg ved Kværs, jf. åstedskonferencing afholdt den 12. maj 2020.

Der henvises til den tidligere fremsendte ekspropriationsplan, arealfortegnelse og protokol.

Ekspropriationen gennemføres i henhold til planlovens kapitel 11, § 47 og følger procedurebestemmelserne i kap. 10 i lov om offentlige veje. Overtagelsen af rettighederne til arealerne sker fra beslutningsdatoen, dog tidligst når beslutningen er meddelt lodsejeren, hvilket vil sige, når du har modtaget dette brev.

Til kommunens meddelelser af afgørelsen om ekspropriation var vedlagt referatet fra Teknik- og Miljøudvalgets møde den 11. august 2020, hvor udvalget traf beslutning om ekspropriationen.

Endelig var meddelelserne vedlagt et erstatningstilbud.

2.4. Klagerne og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagerne af 21. oktober 2020 og 29. oktober 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 21. december 2020 og den 21. februar 2021.

Klagerne og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Klager 1's bemærkninger

Klager 1 anfører, at kommunen ikke har tilstrækkeligt grundlag for hjemmel til ekspropriation. Der bliver eksproprieret til fordel for et privat biogasselskab, der skaber udbytte via statstilskud, og som udlodder det til bl.a. eksterne udenlandske investorer.

Efter klagerens opfattelse kræves det, at et privat selskab skal drives efter hvile i sig selv-princippet.

Klageren anfører endvidere, at kravet om rimelighed, forholdsmæssighed og nødvendighed ikke forekommer at være opfyldt set i lyset af, at der er udlagt et område til formålet i Klipleve ca. 7 km derfra, hvor den samme CO₂-besparelse kunne opnås til fordel for almenvellet.

Endelig anfører klageren, at det tilbudte beløb ikke kan accepteres, såfremt ekspropriationen fastholdes.

2.4.3. Klager 2's bemærkninger

Klager 2 ønsker at klage over ekspropriationen af dennes jord til en vejforbindelse til et biogasanlæg, som der ikke er belæg for i området.

Klageren anfører endvidere, at der ikke er taget hensyn til støj til en privat bolig, hvor afstanden til den nye vej er ca. 80-100 m. Der foreligger ingen støjmåling.

Klageren spørger endvidere, hvordan man vil håndtere regnvand fra den nye vej.

Endelig anfører klageren, at denne føler, at der ingen dialog har været mellem kommunen og denne.

2.4.4. Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at det er muligt at ekspropriere til fordel for private aktører, hvis ekspropriationen i øvrigt tjener almene samfundsinteresser. Adgangen til at ekspropriere til fordel for en privat aktør er uafhængig af den private aktørs organisering og økonomiske struktur. Der gælder derfor ikke noget krav om, at den pågældende private aktør er underlagt hvile i sig selvprincippet.

Det er kommunens vurdering, at etablering af et biogasanlæg bidrager til udbredelsen af bæredygtig energi og dermed understøtter væsentlige miljømæssige hensyn.

Kommunen vurderer, at arealet er nødvendigt for at kunne realisere lokalplan nr. 7.4-3, idet det trafikikkerhedsmæssigt er vurderet, at en svingbane og vejadgang fra A1 og til anlægget er den bedste løsning for brugere og borgere i A4 .

Vejadgangen er placeret ud til A1 for at lede trafikken ind til anlægget inden det lille bysamfund A4 , der derved ikke bliver belastet trafikmæssig nær så meget, som hvis adgangen lå ud til A3 .

Kommunen vurderer derfor, at erhvervelsen af arealet til fordel for biogasanlægget i Kværs tjener almene samfundsinteresser.

Ekspropriationens omfang

Kommunen oplyser, at der fra matr.nr. ■ eksproprieres et areal til den kommende vej samt et areal til midlertidigt arbejdsareal. Alt inden for lokalplanområdets afgrænsning.

Kommunen oplyser endvidere, at der fra matr.nr. ■ oprindeligt eksproprieredes et areal til den kommende vej og afvanding samt et areal til arbejdsareal.

Af det eksproprierede areal til den kommende vej lå en del af arealet inden

for lokalplanområdet, og en del lå udenfor og var til et kommende bassin til håndtering af regnvand.

I forbindelse med projekteringen efter ekspropriationen har det dog vist sig, at der ikke er behov for arealet, der befinder sig uden for lokalplanområdet, idet afvandingen kan håndteres i grøftebassin langs vejen. Det eksproprierede areal til vejanlæg er reduceret i forhold til ekspropriationen, og det eksproprierede areal til midlertidigt arbejdsareal er forøget i forhold til ekspropriationen.

Kommunen oplyser, at denne har forespurgt klageren, om nogle afskårne arealer vest for vejanlægget, både inden for og uden for lokalplanafgrænsningen, ønskes medeksproprieret, såfremt der eksproprieres til vejprojektet. Klageren har udtrykkeligt udtrykt ønske om, at de afskårne arealer medeksproprieres, idet arealet dyrkningsmæssigt vil være værdiløst for klageren på grund af arealets form og størrelse.

De eksproprierede arealer fra klager 2 er herefter et areal til det kommende vejareal, et afskåret areal inden for lokalplanområdet, et afskåret areal uden for lokalplanområdet samt et midlertidigt arbejdsareal.

Forudgående dialog

Kommunen anfører, at der i forbindelse med beslutningsprocessen for lokalplan nr. 7.4-3, har været stor lokal borgermodstand mod biogasprojektet og særligt mod en oprindeligt planlagt tilkørsel direkte til/fra A3 . Årsagen var den forventede øgede lastbiltrafik på A3 , der også fungerer som skolevej for skolen i Kværns. Som følge af borgerønskerne blev lokalplanen ændret og suppleret med den nu projekterede tilkørselsvej fra A1 .

Kommunen anfører, at der forud for åstedforretningen og ekspropriationen ikke har været direkte dialog med de to klager om indgåelse af frivillige aftaler. Dette er begrundet i folkestemningen i områder og den generelle modstand fra naboerne til det kommende biogasanlæg.

Kommunen vurderede, at det ville skabe en dårlig situation for klagerne, såfremt disse indgik frivillige aftaler med kommunen. Derfor blev det besluttet at køre sagen som ren ekspropriation, således at det var kommunen og ikke klagerne, der ønskede at afhænde arealerne.

Den trafiksikkerhedsmæssige vurdering

Efter høring fra Planklagenævnet i forhold til, hvornår den trafiksikkerhedsmæssige vurdering er blevet foretaget, henviser kommunen til, at der i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplanen er udarbejdet en miljørapport.

Kommunen henviser bl.a. til, at følgende fremgår af miljørapporten, side 16:

Det anbefales samlet, at adgangsvej nord til A1 (scenarie 2) vedtages som adgangsvej til anlægget, således at man undgår stor intensitet af kørsel igennem Kværs og A4 og dermed også langs skolevejen til V2. Kørselsruterne ved scenarie 2 medfører en forøgelse af den tunge trafik på A1 (Nord). A1 fungerer som adgangsvej mellem Gråsten/Kværs og Felsted og der er ikke cykelstier på strækningen. Der er på nuværende tidspunkt ingen planer om cykelsti på den nordlige del af A1. Det anbefales, at der foretages en cykeltælling på A1 (nord) for at fastlægge antallet af cyklister og derved vurdere om der er behov for etablering af cykelsti på denne strækning. Såfremt løsning med adgangsvej nord (scenarie 2) ikke vedtages gennemført, anbefales valg af adgangsvej syd A3 med krav om anvendelse af motorvejens tilslutningsanlæg 14 (scenarie 1b) samt etablering af den planlagte cykelsti Kværs, A4, Gråsten og efter nærmere undersøgelser evt. en cykelsti på A1 (afhængig af behov). Adgangsvej syd til A3 med brug af motorvejens tilslutningsanlæg 15 (scenarie 1a) anbefales ikke pga. stor kørselsintensitet forbi Kværs og V2.

Øvrige bemærkninger vedrørende vurdering af nødvendighed

Efter høring fra Planklagenævnet i forhold til, om kommunen i øvrigt er i besiddelse af dokumenter, hvoraf det fremgår, hvilke forhold kommunen har lagt vægt på i forbindelse med afgørelsen om ekspropriation, henviser kommunen til miljørapporten for planen samt dagsordenpunktet fra byrådets vedtagelse af lokalplanen i juni 2019.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. 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

3.2.1. Generelt om nævnets prøvelse af afgørelser om ekspropriation

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

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

mindre Planklagenævnet bestemmer andet, jf. planklagebekendtgørelsen⁴ § 5, stk. 1, nr. 1.

3.2.2. Erstatningens størrelse

Klager 1 har anført, at såfremt ekspropriationen fastholdes, kan det tilbudte beløb ikke accepteres, jf. afsnit 2.4.2.

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.

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.

Det er fast antaget i praksis, at kommunalbestyrelsens hjemmel til at ekspropriere ikke er begrænset til offentlige formål, men også omfatter tilfælde hvor ekspropriationen sker til fordel for private – dog under forudsætning af, at der er almene planlægningsmæssige interesser i arealafståelsen. I tilfælde af ekspropriation til fordel for private er kravene således skærpet i forhold til ekspropriation til offentlige formål, navnlig i forhold til ekspropriationens nødvendighed og rimelighed.

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

Lokalplanredegørelsen skal indeholde oplysning om, at den endelige lokalplan vil kunne danne grundlag for ekspropriation, jf. § 47, stk. 1, og de generelle betingelser herfor jf. § 16, stk. 3.

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.

3.4. Lovlighed

3.4.1. 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 være konkret beskrevet i lokalplanen.

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

3.4.2. Planklagenævnets vurdering

Grundlaget for ekspropriationen er den endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs.

Det fremgår af lokalplanen, at planen bl.a. har til formål at sikre, at arealet fastlægges til tekniske anlæg i form af biogasanlæg med tilhørende bygninger, tanke og andre tekniske anlæg med relation til biogasanlægget og at etablere vejadgang til området.

Planklagenævnet finder, at lokalplanen varetager lovlige planlægningsmæssige hensyn.

Spørgsmålet er herefter, om der er den fornødne hjemmel i lokalplanen til ekspropriationen af vejareal m.v.

Det fremgår af lokalplanens § 7.1, at lokalplanområdet skal vejbetjenes fra A1 med en placering som vist i princippet på lokalplanens kortbilag 2. Det fremgår endvidere af lokalplanens § 7.2, at der udlægges areal til vejen A-B som vist på kortbilag 2, og at vejen ikke må etableres nærmere end 10 m fra et eksisterende beplantningsbælte, som skal bevares.

Af lokalplanens kortbilag 2 fremgår et princip for vejens forløb fra et punkt A ved skellet mellem klagerens ejendom, og ejendommen hvor biogasanlægget placeres, og et punkt B ved A1 .

Planklagenævnet opfatter lokalplanen på den måde, at den muliggør placering af et vejanlæg på eller i umiddelbar tilknytning til den stiplede linje, der fremgår af lokalplanens kortbilag 2. Udtrykket ”i princippet” medfører således ikke efter nævnets opfattelse, at vejanlægget kan placeres hvor som helst inden for denne del af lokalplanområdet.

Et enstemmigt nævn finder, at lokalplanens bestemmelser om vejforbindelsen

og lokalplanens kortbilag 2 tilsammen er tilstrækkeligt præcise til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriation til vejforbindelsen.

Nævnet lægger vægt på, at det i tilstrækkelig grad er muligt at danne sig et indtryk af den kommende vejforbindelses forløb.

3.5. Nødvendighed

3.5.1. Generelt om nødvendighed

Det er en betingelse, at ekspropriationen skal være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af lokalplanen (nødvendighedskravet).

Nødvendighedskravet er desuden udtryk for, at det almindelige proportionalitetsprincip skal være opfyldt. Ekspropriationen må således ikke må 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. Efter praksis, er der, som nævnt i afsnit 3.3, et skærpet nødvendighedskrav ved ekspropriation til fordel for private.

Det er efter praksis ikke tilstrækkeligt, at en vej er udlagt i lokalplan. Kommunen skal også foretage en konkret vurdering af vejens nødvendighed for virkeliggørelsen af lokalplanen. Selvom en kommune efter planlægningsmæssige overvejelser har fastlagt placeringen af en vejadgang i en lokalplanen, kan andre grunde tale for, at ekspropriationen ikke bør gennemføres.⁵

Nævnet finder endvidere, at overholdelse af nødvendighedskravet stiller krav til kommunens forudgående undersøgelser og dokumentation, og at disse overvejelser i relevant omfang bør indgå i begrundelsen for ekspropriationsbeslutningen.⁶ Der kan således stilles krav om dokumentation af nødvendigheden af ekspropriationen.

3.5.2. Planklagenævnets vurdering

Kommunen har i forbindelse med afgørelsen om ekspropriation og klagesagen navnlig henvist til, at selve biogasanlægget tjener væsentlige samfundsmæssige formål, og at placeringen af biogasanlægget er hensigtsmæssig.

Planklagenævnet bemærker i den forbindelse, at nødvendigheden af den konkrete foretagne ekspropriation primært angår nødvendigheden af selve vejanlægget, herunder dets konkrete placering og omfang.

Placering

Nævnet antager ud fra sagens oplysninger, at årsagen til valget af *placeringen*

⁵ Der henvises til Naturklagenævnets afgørelse af 16. juni 2008. Afgørelsen er gengivet i MAD.2008.2211.

⁶ Betænkning nr. 1569/2018 Ekspropriation efter planloven, s. 22.

af vejen nord for A4 bl.a. skyldes trafiksikkerhedsmæssige forhold og ønsket om at undgå kørsel forbi boliger, ligesom placeringen i skel og dermed muligheden for at undgå afskårne arealer antagelig har haft en betydning.

Et enstemmigt nævn finder imidlertid ikke, at det er godtgjort, at det er nødvendigt at ekspropriere til vejarealet på den konkrete placering.

Det fremgår af sagen, at vejbetjeningen af lokalplanområdet har været vurderet i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplan nr. 7.4-3 og miljøvurderingen af lokalplanen. Det fremgår imidlertid ikke, at der efterfølgende, i forbindelse med afgørelsen om ekspropriation, er foretaget nogen vurdering af nødvendigheden af den konkrete placering i forhold til virkeliggørelsen af lokalplanen. Der fremgår således ikke nogen begrundelse i hverken projektbeskrivelsen, afgørelsen om ekspropriation eller af sagen i øvrigt for nødvendigheden af vejforbindelsen på den pågældende placering.

Der ses heller ikke at være foretaget en vurdering i forhold til generne for klager 2's beboelse.

Omfang

Et enstemmigt nævn finder endvidere ikke, at kommunen har godtgjort nødvendigheden af ekspropriationens *omfang*.

Der ses således ikke at være foretaget nogen vurdering af eller redegørelse for nødvendigheden af omfanget af de eksproprierede arealer, herunder hverken arealerne til vejen eller arbejdsarealerne. Hverken projektbeskrivelsen, afgørelsen om ekspropriation eller andre dokumenter i forbindelse med lokalplanen eller ekspropriationen indeholder nogen begrundelse for, hvilke overvejelser der ligger bag ekspropriationens udstrækning.

Det fremgår desuden af projektbeskrivelsen, at der eksproprieres et arbejdsareal, og af det vedlagte kortbilag fremgår, at der er tale om *evt. arbejdsareal*. Det skal imidlertid i forbindelse med en ekspropriation være klarlagt, om der bliver brug for at arbejdsareal eller ej.

Dette medfører, at hverken klagerne eller nævnet kan udlede af sagen, hvilke overvejelser der ligger bag fastlæggelse af det konkrete omfang af ekspropriationen, herunder arbejdsarealerne. Klagerne har dermed heller ikke haft mulighed for at forholde sig til kommunens begrundelse og komme med relevante klagepunkter til ekspropriationen, hvilket er et væsentligt hensyn bag reglerne om begrundelse af forvaltningsafgørelser, jf. planlovens § 22 og § 24.

Særligt med hensyn til matr.nr. ■ kan Planklagenævnet endvidere konstatere, at kommunen har eksproprieret et areal på 12.451 m² til *kommunalt vejareal/cykelsti mv.* og et areal på 1.515 m² til arbejdsareal. En del af dette areal var i øvrigt beliggende uden for lokalplanområdet for lokalplan nr. 7.4-3.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen oplyst, at en del af det eksproprierede areal var til et bassin til håndtering af regnvand, hvilket imidlertid ikke fremgik (klart) af projektbeskrivelsen.

Kommunen har endvidere oplyst, at det i forbindelse med projekteringen har vist sig, at der ikke er behov for arealet til bassinet, idet det har vist sig, at afvandingen kan håndteres i grøftebassin langs vejen. Kommunen har desuden ændret i ekspropriationens omfang efterfølgende.

Det har således efterfølgende vist sig, at det eksproprierede areal udgjorde et større areal end nødvendigt for projektets gennemførelse.

Det relevante tidspunkt for vurderingen af om ekspropriationsbetingelserne, herunder kravet om nødvendighed, er overholdt, er ekspropriationstidspunktet. Det afgørende for vurderingen af, om kravet om nødvendighed er opfyldt, er således, det beslutningsgrundlag, som kommunen havde på tidspunktet for afgørelsen om ekspropriation. Såfremt ekspropriationen på dette tidspunkt, ud fra de foreliggende oplysninger, måtte anses for nødvendig baseret på et sagligt, velovervejet og velunderbygget grundlag, påvirker det således ikke ekspropriationens gyldighed, at der senere måtte vise sig uforudsete omstændigheder, der bevirker, at det projekt, der er eksproprieret til, ændrer sig.

Opfyldelse af nødvendighedskravet forudsætter imidlertid, at kommunen, på tidspunktet for ekspropriationen, har et sådant velunderbygget og tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til ekspropriationens nødvendighed, herunder størrelsen på det areal, det er nødvendigt at ekspropriere.

I den konkrete sag, hvor det relativt kort tid efter afgørelsen om ekspropriation konstateres, at der ikke er behov for en del af det eksproprierede areal, og hvor det i øvrigt fremgår af projektet materialet, at der ønskes ekspropriation af ”evt. arbejdsarealer”, finder nævnet, at dette må anses for et udtryk for, at kommunen ikke på tidspunktet for ekspropriationen havde et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere størrelsen på det areal, som det var nødvendigt at ekspropriere for at realisere lokalplanen.

3.6. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Sønderborg Kommunes afgørelse af 5. oktober 2020 om ekspropriation fra ejendommene beliggende A5 og A6, 6300 Gråsten.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁷ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

⁷ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

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

3.7. Bemærkninger til en eventuel ny behandling af sagen

Hvis Sønderborg Kommune beslutter at gennemføre en ny behandling af sagen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en konkret vurdering af nødvendigheden af ekspropriation. Herunder skal kommunen
 - undersøge, om det er muligt at opnå en frivillig aftale om arealafståelsen,
 - vurdere nødvendigheden af det konkrete vejanlæg, herunder den konkrete placering og udbredelse, og i den forbindelse inddrage, at der er tale om ekspropriation til fordel for private, og at der således er et skærpet nødvendighedskrav,
 - vurdere nødvendigheden af eventuelle arbejdsarealer og herunder, hvor længe der vil være brug for disse, og
 - vurdere rimeligheden af vejanlægget og i den forbindelse afveje hensynet til biogasanlægget over for hensynet til beboere og andre i området.

I forbindelse med vurderingen af nødvendigheden og rimeligheden skal indgå, om andre placeringer vil kunne varetage formålet og samtidig være mere hensigtsmæssige for beboere og andre i området. Kommunen bør herunder overveje muligheden for trafikale afværgeforanstaltninger, der eventuelt vil kunne bevirke, at andre placeringer af tilkørsel til biogasanlægget vil være lige så trafikikkerhedsmæssigt forsvarlige.

- En eventuel ny ekspropriationsafgørelse skal være begrundet, jf. også forvaltningslovens §§ 22 og 24.