MRF 2022.60

Planklagenævnets afgørelse af 15. marts 2022, j.nr. 21/13170 og 21/13171

Ophævet ekspropriation i medfør af planlovens § 47 til etablering af regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg, da lokalplanen var for upræcis til at danne grundlag for ekspropriationen, da de fornødne forudgående tilladelser ikke var meddelt, og da formålet med ekspropriationen hverken fremgik af ekspropriationsmaterialet eller afgørelsen, hvorfor nødvendigheden af ekspropriationens omfang ikke fandtes godtgjort.

Herning Kommune traf i september 2021 med henvisning til planlovens § 47 afgørelse om ekspropriation fra to landbrugsejendomme på grundlag af en lokalplan fra 2019, der bl.a. udlagde et område til byudviklingsformål med center-, bolig- og erhvervsbebyggelse samt offentlige formål. Lokalplanen havde endvidere til formål at udlægge arealer til håndtering af overfladevand i form af regnvandsbassiner og anden magasinering af skybrudsregn og at sikre, at regnvand kunne håndteres hensigtsmæssigt i forhold til klimatilpasning og samtidig bidrog til områdets rekreative værdi. Ekspropriationen havde til formål at etablere regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg til håndtering af regnvand fra området og omfattede arealer på i alt ca. 470 m^2 henholdsvis ca. 33.932 m^2 fra de to ejendomme. Afgørelsen blev påklaget af ejendommenes ejere, der anførte, at ekspropriationen var ugyldig, da ekspropriation ikke var sket efter miljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1, og der ikke forelå en tilladelse til et påtænkt spildevandsanlæg, ligesom der ikke var redegjort tilstrækkeligt for ekspropriationens nødvendighed. Planklagenævnet bemærkede indledningsvis, at lokalplanen og dens formål varetog lovlige planlægningsmæssige hensyn. Nævnet bemærkede endvidere, at kommunen ikke var afskåret fra at ekspropriere til regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg efter planlovens § 47, blot fordi kommunen også ville have hjemmel til at ekspropriere til disse formål eftermiljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1. Nævnet fandt imidlertid, at lokalplanen ikke var tilstrækkelig præcis til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriation til regnvandsbassinerne, klimasikringsanlægget og rekreative arealer. Nævnet lagde herved vægt på, at lokalplanens bestemmelser havde en mere rammebetonet karakter og ikke indeholdt en nærmere beskrivelse af placeringen eller udformningen af de konkrete anlæg eller kortbilag til illustration heraf. Det fremgik således alene, at området måtte anvendes til tekniske anlæg i form af regnvandsbassiner og arealer til håndtering skybrudsregn fra lokalplanområdet, at der ud fra en samlet plan for området måtte foretages terrænregulering for etablering af regnvandsbassiner og lavninger til opstuvning af skybrudsregn, og at der kunne anlægges regnvandsbassiner, grøfter, kanaler og lignende arealer til afledning og opsamling af overfladevand, som skulle tilpasses landskabet og fremstå som en samlet helhed med de øvrige anlæg og bebyggelsen. Herudover indeholdt lokalplanen alene bestemmelser, der regulerede sekundære bygninger og anlæg, som understøttede arealets anvendelse til rekreative formål, og de ubebyggede arealer, som ikke skulle anvendes til regnvandsbassiner. Lokalplanens bestemmelser gjorde det dermed ikke muligt at danne sig et tilstrækkeligt indtryk af regnvandsbassinerne, klimasikringsanlægget og de rekreative arealer. Lovlighedskravet var derfor ikke opfyldt. Det fremgik endvidere, at der ikke forelå tilladelse til vandløbsregulering efter vandløbsloven eller udledningstilladelser efter miljøbeskyttelsesloven, og nævnet fandt på denne baggrund, at lovlighedskravet også af denne grund ikke var opfyldt, idet det ikke kunne føre til et andet resultat, at kommunen havde afgørelseskompetencen i forhold til disse tilladelser. Nævnet fandt endvidere, at kommunen ikke havde godtgjort nødvendigheden af ekspropriationens omfang. Dette medførte, at hverken ejerne eller nævnet kunne udlede, hvilke overvejelser der lå bag fastlæggelsen af det konkrete omfang af ekspropriationen, ligesom ejerne ikke havde haft mulighed for at forholde sig til kommunens begrundelse og komme med relevante klagepunkter. Nævnet fandt, at det som minimum må kræves, at det fremgår af det ekspropriationsmateriale, som fremsendes til ejerne, samt af afgørelsen om ekspropriation, hvilket formål der eksproprieres til. Planklagenævnet fandt på denne baggrund heller ikke, at nødvendighedskravet var opfyldt, og ophævede herefter ekspropriationen.

MRF 2022.60

Kommentar: *Afgørelsen er et eksempel på, at Planklagenævnet ved ekspropriation foretager en mere indgående prøvelse af, om grundlovens betingelser om lovlighed, nødvendighed og proportionalitet er opfyldt. Sagen illustrer samtidig de retlige overvejelser, som kommunen må gøre i forbindelse med ekspropriation til regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg, da sådanne anlæg tillige er reguleret i miljøbeskyttelseslovens regler om spildevandsplaner tilladelser til udledning samt vandløbslovens regler om afledning af vand. Planklagenævnet lægger i afgørelsen til grund, at disse tilladelser efter anden lovgivning skulle være indhentet forud for ekspropriationen efter planlovens § 47 for at opfylde lovlighedskravet i grundlovens § 73, hvilket må tiltrædes med den bemærkning, at denne betingelse i teorien ofte betegnes aktualitetsbetingelsen. Uanset at det kan føre til uhensigtsmæssige resultater, anerkendes det i teori og praksis, at det principielt set står den eksproprierende myndighed frit for at vælge mellem flere mulige ekspropriationshjemler i tilfælde af såkaldt dobbelthjemmel, jf. hertil Mølbeck m.fl., Ekspropriation i praksis, 2. udg., 2019, s. 79 f.*

NÆVNENES HUS

15. marts 2022
Sagsnr.: 21/13170 og 21/13171
Klagenr.: 1027689 og 1027691
MAAB

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneneshus.dk

AFGØRELSE
i klagesag om Herning Kommunes afgørelse om ekspropriation fra ejendomme på Helstrupvej til etablering af regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg

Herning Kommune har den 15. september 2021 truffet afgørelse om ekspropriation fra to ejendomme beliggende Helstrupvej 52 og 53, 7400 Herning.

Ejerne af de to ejendomme, der eksproprieres fra, har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om betingelserne om lovlighed og nødvendighed er opfyldt ved ekspropriationen.

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

Indhold

1. Sagens oplysninger 3
1.1. Ejendommen og lokalplanen for området 3
1.1.1. Ejendommene 3
1.1.2. Lokalplanen 3
1.1.3. Indkaldelse til åstedsforretning 8
1.1.4. Afholdelse af åstedsforretning 9
1.2. Afgørelsen, der er klaget over 11
1.3. Klagerne og bemærkningerne hertil 12
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse 12
2.1. Planklagenævnets behandling af sagen 12
2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse 12
2.2.1. Generelt om nævnets prøvelse af afgørelser om ekspropriation 12
2.3. Generelt om ekspropriation efter planloven 13
2.4. Ekspropriationens lovlighed 13
2.4.1. Klagerne 13
2.4.2. Kommunens bemærkninger 14
2.4.3. Generelt om lovlighedskravet 15
2.4.4. Planklagenævnets vurdering vedrørende ekspropriationens lovlighed 15
Lokalplanens præcision 16
Manglende meddelelse af nødvendige tilladelser 18
2.5. Nødvendighed 18
2.5.1. Klagen 18
2.5.2. Kommunens bemærkninger 19
2.5.3. Generelt om nødvendighed 21
2.5.4. Planklagenævnets vurdering vedrørende nødvendigheden af ekspropriationen 22
3. Afsluttende bemærkninger 22
4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen 23

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

1.1.1. Ejendommene

Det eksproprierede areal omfatter en del af ejendommen Helstrupvej 52, 7400 Herning (klager 1). Fra denne ejendom eksproprieres en del af matr.nr. 36i og en del af matr.nr. 39a Snejbjerg by, Snejbjerg. De eksproprierede arealer fra ejendommen udgør i alt ca. 470 m^2. Desuden medeksproprieres et afskåret areal på ca. 1 m^2 mellem ekspropriationsgrænsen og naboejendommen.

Det eksproprierede areal omfatter endvidere en del af ejendommen Helstrupvej 53, 7400 Herning (klager 2). Fra denne ejendom eksproprieres en del af matr.nr. 1a Hundkær, Snejbjerg og hele matr.nr. 1aø Gødstrup Præstegård, Snejbjerg. De eksproprierede arealer fra ejendommen udgør til sammen i alt ca. 33.932 m^2. Desuden medeksproprieres et afskåret areal på ca. 65 m^2 beliggende mellem ekspropriationsgrænsen og Hilmar Sølunds Vej.

Ejendommene er noteret som landbrugsejendomme.

1.1.2. Lokalplanen

De eksproprierede arealer er omfattet af lokalplan nr. 54.C1.1, Center-, bolig- og erhvervsområde syd for Hilmar Sølunds Vej i Gødstrup.

De eksproprierede arealer ligger i lokalplanens delområde VII.

Af lokalplanens redegørelse, side 5, fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens formål:

> *Lokalplanforslaget omfatter første etape af byudviklingen syd for Hilmar Sølunds Vej i Gødstrup.*
>
> *Lokalplanens formål er at udlægge et område til byudvikling i form af center-, bolig- og erhvervsbebyggelse.*
>
> *Lokalplanen har til formål at sikre en tæt og kompakt bebyggelsesstruktur med attraktive fælles grønne områder. Derfor fastlægger lokalplanen bestemmelser for byggeriets omfang og placering, etablering af grønne friarealer og beplantning samt bevaring af eksisterende beplantningsstrukturer. Lokalplanen sikrer også byggeriets indpasning i landskabet ved at fastlægge bestemmelser for områdets afgrænsning og udtryk mod det åbne land.*
> *[...]*
>
> *For at sikre en hensigtsmæssig håndtering af regnvand udlægger lokalplanen arealer til regnvandsbassiner og til magasinering af skybrudsregn. Regnvandet skal også bidrage til områdets rekreative værdi.*
> *[...]*

Af lokalplanens redegørelse, side 7, fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanområdets disponering:

> *Lokalplanområdet disponeres med den højeste og tætteste bebyggelse på 4 - 6 etager vest for den kommende "Gødstrup Bygade", der har samme placering som den nuværende Gødstrupvej. Vest for denne bebyggelse ligger rækkehuse i to til tre etager og længst mod vest ligger villaer i to etager ud mod et større grønt område.*
> *[...]*
>
> *Det grønne område afgrænser lokalplanen mod vest og skal fortsætte mod syd, når de næste etaper af bydelen udvikles. Området kommer til at rumme regnvandsbassiner og arealer til opsamling af skybrudsregn, så den øvrige by og vandløb omkring området ikke oversvømmes ved kraftige regnskyl.*
> *[...]*

Af lokalplanens redegørelse, side 7, fremgår endvidere bl.a. følgende vedrørende lokalplanområdets anvendelse:

> *Lokalplanområdet er inddelt i 8 delområder som vist på kortbilag 1 og 2.*
> *[...]*
>
> ***Delområde VII***
> *Delområde VII må anvendes til tekniske anlæg i form af regnvandsbassiner og andre anlæg til håndtering af overfladevand.*
>
> *Derudover kan området anvendes som grønt, rekreativt areal af områdets beboere og brugere.*

Af lokalplanens redegørelse, side 8, fremgår bl.a. følgende vedrørende grønne områder, landskab og beplantning:

> *Lokalplanen indeholder en række bestemmelser omkring friarealer og beplantning for at sikre en flot bydel og attraktive grønne områder til boligerne og den øvrige bebyggelse.*
>
> *Hele den vestlige del af lokalplanens område er udlagt til et landskabeligt "blåt" og grønt område med plads til regnvandsbassiner og anlæg til opsamling af skybrudsregn. Den del af området, der ikke anvendes til bassiner, skal have et naturmæssigt præg. Området skal derfor udlægges som en eng, der kun klippes én gang om året. Inden for mindre dele af området kan græsset klippes for at give plads til aktiviteter som boldspil og lignende.*
> *[...]*

Af lokalplanens redegørelse, side 12, fremgår bl.a. følgende vedrørende klimatilpasning:

I forbindelse med udarbejdelse af de første lokalplaner for byudviklingen i Gødstrup er der foretaget en række beregninger for mængderne af regnvand i den nye bydel.
Lokalplanen indeholder en række bestemmelser, der skal sikre, at regnvand håndteres, så bygningerne ikke oversvømmes, og vandet så vidt muligt får en rekreativ værdi.

Regnvandsbassiner i delområde VII skal forsinke vandet fra regnvandskloakken, inden det udledes til vandløbene. Derudover er der i delområde VII plads til, at store regnmængder fra skybrudsregn kan opstuves og forsinkes, inden vandet kan udledes til vandløbene. Det vil sige, at størstedelen af delområde VII til hverdag vil henlægge som grønne engarealer med beplantning og mulighed for rekreative aktiviteter.

Ved et skybrud skal det sikres, at de store vandmængder kan strømme til delområde VII. Derfor skal den øst-vest gående vej anlægges, så den kan aflede vand og arealer omkring de øst-vestgående læhegn skal friholdes for bebyggelse.

Vejen og arealerne langs læhegnene dækker det primære afvandingssystem til skybrud. Udover dette system skal der etableres et sekundært skybrudssystem, som skal transportere skybrudsvandet til det primære afvandingssystem. Det kan anlægges inden for de grønne friarealer. Lokalplanen fastlægger derfor bestemmelser om, at de grønne friarealer skal have forbindelse til vejen B-B og arealerne langs læhegnene.

Under skybrud vil vandet opnå en forholdsvis stor hastighed i det primære system, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at etablere en form for bremsning, for eksempel ved opbygning af mindre stendiger og lignende. Dette fungerer ligeledes som erosionssikring.

Da delområde VII opsamler vand fra hele lokalplanområdet, skal en stor, fælles grundejerforening for hele lokalplanområdet i fællesskab anlægge og drifte dette område. Herning Vand skal anlægge bassiner og drifte bassiner til hverdagsregn fra regnvandskloakken.
[…]

Af lokalplanens redegørelse, side 12, fremgår bl.a. følgende vedrørende teknisk forsyning:

[…]
Der kan i området etableres regnvandsbassiner og anlæg til håndtering af klimaregn. Principperne for håndtering af regnvand er nærmere beskrevet under afsnittet "Klimatilpasning".
[…]

Af lokalplanens redegørelse, side 15, fremgår følgende vedrørende ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplanen:

Byrådet kan i medfør af § 47, stk. 1 i planloven ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom. Ekspropriationen er betinget af om det er af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser. Adgangen til at foretage ekspropriation bortfalder 5 år efter, lokalplanen er vedtaget.

En mere detaljeret gennemgang af betingelserne for ekspropriation og processen herfor kan ses i Erhvervsstyrelsens vejledning om ekspropriation efter planloven.

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1 fremgår følgende:

Lokalplanens formål er:

1.1 at udlægge lokalplanens område til byudviklingsformål med center-, bolig- og erhvervsbebyggelse samt offentlige formål.

1.2 at fastsætte bestemmelser for byggeri og anlægs indpasning i landskabet,
[...]

1.11 at udlægge arealer til håndtering af overfladevand i form af regn vandsbassiner og anden magasinering af skybrudsregn.

1.12 at sikre, at regnvand håndteres hensigtsmæssigt i forhold til klimatilpasning, samtidig med det bidrager til områdets rekreative værdi.

Af lokalplanens § 2 fremgår endvidere bl.a. følgende:

[...]
2.4 I delområde VII erstatter lokalplanen de landzonetilladelser til bebyggelse og anlæg i landzone jf. planlovens § 35 stk. 1, som er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse på betingelse af:

"Ophører anvendelsen af de tekniske anlæg, skal de fjernes af ejeren inden ét år efter driften er ophørt. Arealerne skal af ejerne reetableres til landbrugsmæssig drift. Dette skal ske uden udgift for det offentlige." Denne bonusvirkning gælder for bygninger og anlæg, der etableres inden for delområde V, efter den endelige vedtagelse af lokalplanen, når det sker i overensstemmelse med lokalplanen.

Af lokalplanens anvendelsesbestemmelse i § 3, fremgår følgende vedrørende anvendelsen af delområde VII:

3.31 Delområde VII må anvendes til tekniske anlæg i form af regnvandsbassiner og arealer til håndtering af skybrudsregn fra lokalplanområdet.

3.32 Området skal have en grøn og landskabelig karakter med læskabende beplantning.

3.33 Området skal forbindes med de omkringliggende områder med stier.

Af lokalplanens § 7 om bebyggelsens omfang og placering fremgår følgende vedrørende delområde VII:

7.21 Der må kun opføres de til anlægget nødvendige installationer og bebyggelser for anlæggets drift samt mindre, sekundære bygninger og anlæg, der understøtter arealets anvendelse til rekreative formål.

7.22 Bebyggelsen må ikke opføres i mere end 1 etage.

7.23 Bebyggelseshøjden i området må ikke overstige 3 meter. Dog må bebyggelse for anlæggets drift opføres med en maksimal bygningshøjde på op til 6 meter.

Af lokalplanens § 8 om bebyggelsens udformning og fremtræden fremgår følgende vedrørende delområde VII:

8.36 Mindre sekundære bygninger og anlæg, der understøtter arealets anvendelse til rekreative formål skal opføres i træ som det primære materiale.

Af lokalplanens § 9 om ubebyggede arealer fremgår bl.a. følgende:

[...]
9.7 Der kan inden for lokalplanens område anlægges regnvandsbassiner, grøfter, kanaler og lignende arealer til afledning og opsamling af overfladevand. Disse anlæg skal tilpasses landskabet og fremstå som en samlet helhed med de øvrige anlæg og bebyggelsen.

Af lokalplanens § 9, fremgår endvidere følgende vedrørende delområde VII:

9.12 De dele af delområde VII, der ikke anvendes til regnvandsbassiner, skal have karakter af uklippet eng med naturpræg. Mindre dele af området kan udlægges som klippet græs til anvendelse for leg og rekreative aktiviteter.

9.13 Den vestlige del af området skal beplantes med lægivende beplantning i form af trærækker i princippet som vist på kortbilag 2. Trærækkerne skal have en transparent karakter, på samme måde som det eksisterende læhegn inden for lokalplanens område. Den øvrige del af arealet kan beplantes med mindre grupper af træer og buske.

Af lokalplanens § 10 om terræn fremgår følgende vedrørende delområde VII:

> *10.4 Der må ud fra en samlet plan for området foretages terrænregulering for etablering af regnvandsbassiner og lavninger til opstuvning af skybrudsregn. Bassiner må maksimalt have en hældning på 1:5.*

Af lokalplanens § 11 om hegning og beplantning fremgår følgende vedrørende delområde VII:

> *11.19 Der skal i den vestlige del af området plantes trærækker i princippet som vist på kortbilag 2. Trærækkerne skal have en transparent karakter, på samme måde som det eksisterende læhegn inden for lokalplanens område. Den øvrige del af arealet kan beplantes med mindre grupper af træer og buske.*

Af lokalplanens § 12 om forudsætninger for ibrugtagning af ny bebyggelse fremgår bl.a. følgende:

> *Ny bebyggelse og anlæg må ikke tages i brug før:*
> *[...]*
> *12.9 regnvandsbassiner og arealer til håndtering af skybrudsregn inden for delområde VII samt strømningsveje fra den nye bebyggelse til arealerne er etableret;*
> *[...]*

Lokalplanen indeholder ikke kortbilag med kort, skitser eller illustrationer af indretningen af lokalplanens delområde VII.

1.1.3. Indkaldelse til åstedsforretning

Herning Kommune varslede i brev af 1. juni 2021 åstedsforretning på ejendommene.

Overskriften på varslet var *Vedrørende realisering af blå-grøn helhedsplan i Gødstrup Syd.*

Af varslet til begge klagerne fremgik bl.a. følgende:

> *Indvarsling til åsteds- og forligsforretning.*
>
> *Planlægningen af byudvikling af området syd for det nye hospital i Gødstrup er i fuld gang. Det har skabt behov for, at der kan etableres regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg til håndtering af regnvand fra området. Der er udarbejdet en blå-grøn helhedsplan for afledningen af regnvand for området. Ifølge den plan og lokalplanen for området skal regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg placeres omkring Hundkær Bæk mellem Hilmar Sølunds Vej og Helstrupvej.*

Herning Kommune ønsker at erhverve de nødvendige arealer og rettigheder til at etablere disse anlæg. Herning kommune har derfor også besluttet at igangsætte en ekspropriationsprocedure for at erhverve arealer og øvrige rettigheder til brug herfor.
[...]

Af varslet fremgik endvidere følgende:

Det kan oplyses at beslutningen om at igangsætte ekspropriationsproceduren er truffet med hjemmel i "planloven" § 47 på baggrund af lokalplan nr. 54.C1.1.
Lokalplanen kan findes på Herning kommunes hjemmeside på www.planer.herning.dk/lokalplaner.

Varslet var vedlagt arealfortegnelser og en ekspropriationsplan.

Af arealfortegnelsen for klager 1's ejendom fremgår, at der søges eksproprieret en del af matr.nr. 36i og 39a Snejbjerg By, Snejbjerg på i alt ca. 470 m^2, som vist med rød skravering på ekspropriationsplanen.

Det fremgår endvidere, at yderligere ca. 1 m^2 afskåret areal mellem ekspropriationsgrænsen og naboejendommen mod øst søges medeksproprieret.

Af arealfortegnelsen for klager 2's ejendom fremgår, at der søges eksproprieret en del af matr.nr. 1a Hundkær, Snejbjerg og hele matr.nr. 1aø Gødstrup Præstegård, Snejbjerg på i alt ca. 33.932 m^2, som vist med rød skravering på ekspropriationsplanen.

Det fremgår endvidere, at ca. 65 m^2 afskåret areal mellem ekspropriationsgrænsen og Hilmar Sølunds Vej søges medeksproprieret.

Ekspropriationsplanen, der er ens til begge klagerne, har titlen *Areal i Gødstrup Syd til realisering af blå-grøn helhedsplan.*

På ekspropriationsplanen er arealerne, der søges eksproprieret, vist med rød skravering og afgrænset med røde linjer.

1.1.4. Afholdelse af åstedsforretning

Den 1. juli 2021 blev der afholdt åstedsforretning.

Af protokollen fra åstedsforretningen fremgår bl.a. følgende:

[...]
Omkring det juridiske og processuelle var der følgende dialog:

[Repræsentant mødt med klager 2]: Er de påtænkte anlæg med i spildevandsplanen?

[Medarbejder i kommunens byplanafdeling]: De påtænkte anlæg til afledning af regnvand (excl. ekstremregn) er med i spildevandsplanen.

[Repræsentant mødt med klager 2]: Skulle ekspropriationen så ikke ske med hjemmel i Miljøloven?

[Medarbejder i direktionens stab i kommunen]: Da de arealer, der søges eksproprieret, både skal anvendes som rekreativt område, til håndtering af afledning af regnvand og til håndtering af ekstremregn, giver Miljøloven ikke fuld hjemmel til at ekspropriere hele arealet.
Kommunen har valgt at ekspropriere med hjemmel i Planloven, da lokalplanen udlægger hele arealet til de formål, der søges eksproprieret til.

[Repræsentant mødt med klager 2]: En kendelse fra Ringsted ser anderledes på det.
[...]

Af protokollen fra åstedsforretningen fremgår bl.a. følgende vedrørende klager 1:

[Klager 1] ønskede, at arealet ikke blev eksproprieret.

Han vil til gengæld gerne tillade at eventuelle rørledninger bliver anlagt i arealer og at arealer må bruges som arbejdsareal.

Han påviste en brønd umiddelbart øst for ejendommen, på hjørnet af matr.nr. 8e Ørskov By, Snejbjerg, og oplyste, at der er en brønd på det rørlagte vandløb, der skal genslynges i det område, der søges eksproprieret.

Kommunen vil genoverveje behovet for at ekspropriere arealet fra hans ejendom.

Af protokollen fra åstedsforretningen fremgår bl.a. følgende vedrørende klager 2:

[Klager 2] ønskede det eksproprierede areal indskrænket i den sydlige ende og begærede yderligere et areal i den nordlige ende medeksproprieret.
[Klager 2] udleverede en kopi af ekspropriationsplanen, hvor man havde vist den ønskede ændrede grænse mod vest. Denne plan er vedlagt som bilag 1.

[Landinspektør] har efterfølgende lagt grænsen fra denne plan ind på ekspropriationsplanen og beregnet arealer og afstande i forhold til den foreslåede grænse.
Dette kort er vedlagt som bilag 2.

[Klager 2] påpegede, at terrænforholdene underbyggede ønsket om en flytning af områdets vestlige afgrænsning, og at anlægget i stedet bør flyttes mod øst, hvis der ikke er plads nok til anlægget med den foreslåede nye vestlige grænse.
På forretningen blev der efterspurgt en plan med højdekurver på. Der har [landinspektør] efterfølgende suppleret det foran anførte bilag 2 med højdekurver ud fra en scannet terrænmodel. Dette kort er vedlagt som bilag 3.
Det bemærkes, at disse højdekurver ikke er præcise, men overordnet giver et godt billede af terrænforholdene.

[Klager 2] påviste også brønde ved Helstrupvej, 10-20 meter øst for det areal, der søges eksproprieret. Disse brønde skulle være på det rørlagte vandløb, der skal slynges i det areal, der søges eksproprieret.
Der var dog enighed om, at disse brønde er placeret øst for det tidligere åbne vandløb.

Herning Kommune havde på forhånd set på muligheden for en mindre indskrænkning af arealet i sydvest og mente umiddelbart, at [klager 2's] ændringsønske ikke kunne imødekommes fuldt ud.
Parterne var dog enige om, at Herning Kommune efterfølgende skal undersøge, om det fremsatte ændringsønske helt eller delvis kan imødekommes.

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Herning Byråd traf den 14. september 2021 afgørelse om *Ekspropriation til rekreativt og håndtering af vand i område i Gødstrup.*

Afgørelsen blev meddelt ejerne af ejendommene den 15. september 2021.

I meddelelsen til begge klagere anførte kommunen bl.a. følgende:

Den 1. juli 2021 afholdtes der åstedsforretning i anledning af en påtænkt ekspropriation af arealer og rettigheder m.v. til realisering af Blå-Grøn helhedsplan i Gødstrup Syd.

På baggrund af åstedsforretningen, den udarbejdede protokol og den efterfølgende dialog og undersøgelse, anbefalede administrationen byrådet, at gennemføre ekspropriationen som beskrevet i sagen og protokollen, således at det oprindelige udgangspunkt for ekspropriationen fastholdes.

Byrådet behandlede sagen den 14. september 2021, og har i sagen besluttet at gennemføre ekspropriationen som beskrevet i sagen og i øvrigt som beskrevet i protokollen fra åstedsforretningen.

Lovhjemlen til at eksproprierer findes i Planlovens § 47, ekspropriationen sker på baggrund af Lokalplan nr 54.C1.1 Center-, Bolig- og erhvervsområde syd for Hilmar Sølunds Vej i Gødstrup.

Det fremgik endvidere af afgørelsen, at der ikke er enighed om erstatningens størrelse.

1.3. Klagerne og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra ejeren af Helstrupvej 52 (klager 1):[1] Klagen af 11. oktober 2021 samt yderligere bemærkninger af 14. december 2021, 14. februar 2022 og 28. februar 2022.

I sagen indgår følgende materiale fra ejeren af Helstrupvej 53 (klager 2):[2] Klagen af 11. oktober 2021 samt yderligere bemærkninger af 14. december 2021, 14. februar 2022 og 28. februar 2022.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 23. november 2021, den 26. januar 2022 og den 24. februar 2022.

Planklagenævnet foretog den 12. januar 2022 en høring af kommunen, hvor kommunen blev bedt besvare en række spørgsmål, der relaterer sig til ekspropriationens lovlighed, nødvendighed og aktualitet. Kommunen svarede på denne høring den 26. januar 2022.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 23. november 2021.

Klagerne og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. Klagerne er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. 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, herunder særligt i forhold til ekspropriationens lovlighed, nødvendighed og rimelighed.

En klage efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 2, har opsættende virkning med

---

[1] Sagsnr.: 21/13170, klagenr. 1027689.
[2] Sagsnr.: 21/13171, klagenr. 1027691.
[3] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

mindre Planklagenævnet bestemmer andet, jf. planklagebekendtgørelsen[4] § 5, stk. 1, nr. 1.

2.3. 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.

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.

2.4. Ekspropriationens lovlighed

2.4.1. Klagerne

Klagerne anfører, at kommunen har valgt at ekspropriere arealet med hjemmel i planlovens § 47, hvilket klagerne ikke mener er den rigtige lovhjemmel, hvis der skal eksproprieres til spildevandstekniske anlæg.

Klagerne mener, at ekspropriation til spildevandstekniske anlæg, skal foretages med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1. Klagerne henviser i den forbindelse til en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet af 10. marts 2021, som ifølge klagerne viser, at ekspropriation til et spildevandsteknisk anlæg skal ske med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.[5]

Klagerne anfører, at det samtidig i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse slås fast, at ekspropriation til spildevandstekniske anlæg i form af opsamlingsbassin først kan ske, når anlæg og afledningsforhold er indarbejdet i

[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.

[5] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 19/05823.

kommunens spildevandsplan.

Klagerne anfører, at der i dette tilfælde, ikke er givet tilladelse til spildevandsanlægget inden eller i forbindelse med den gennemførte ekspropriation.

2.4.2. Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at formålet med ekspropriationen er at virkeliggøre lokalplan nr. 54.C1.1, og at der i lokalplanen er indlagt såvel erhvervelse af jord til rekreativt formål som til afledning af vand samt etablering af bassiner. Kommunen anfører endvidere, at etablering af bassiner indgår i kommunens spildevandsplan.

Kommunen anfører herefter, at såvel planlovens § 47, stk. 1, som miljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1, indeholder hjemmel til at ekspropriere til vandbassiner, og at planlovens § 47, stk. 1, indeholder hjemmel til at ekspropriere til rekreativt område. Kommunen anfører, at i tilfælde af dobbelthjemmel, kan kommunen vælge, hvilken lovbestemmelse, der skal anvendes.

Kommunen anfører endvidere, at idet der under alle omstændigheder skulle eksproprieres efter planlovens § 47, har kommunen været berettiget til at vælge denne for det samlede anlæg.

Kommunen anfører i den forbindelse, at anlægget betragtes som et fællesanlæg i henhold til planlovens § 15, stk. 2, nr. 12, idet vandbassiner er beskrevet i lokalplanen.

Kommunen anfører endvidere, at samtlige ekspropriationsretlige beskyttelsesregler er iagttaget uanset, om der anvendes én eller to hjemler, herunder at det sker til fordel for almenvellet, ikke går videre end påkrævet, er nødvendig i tidsmæssig henseende, ikke er uforholdsmæssigt indgribende, og at sædvanlige klagemuligheder eksisterer og er kundgjort.

Endelig anfører kommunen, at det er formålstjenligt kun at anvende en enkelt hjemmel.

Kommunen anfører endvidere, at den afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, som klagerne har henvist til, ikke vedrører dobbelthjemmel men spørgsmål om manglende oplysning om en spildevandsledning.

<u>Nødvendige tilladelser</u>

I Planklagenævnets høring af 12. januar 2022 blev kommunen bedt om at oplyse, om etablering og/eller anvendelse af regnvandsbassinerne forudsætter tilladelser efter anden lovgivning, eksempelvis en udledningstilladelse, og om sådanne tilladelser i så fald er meddelt og om de er påklaget.

Kommunen anfører til dette, at etablering og anvendelse kræver en reguleringssag efter vandløbsloven og udledningstilladelser, og at disse ikke er

meddelt endnu.

Kommunen anfører herefter, at der i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse er udarbejdet en miljørapport, som nærmere beskriver forudsætningerne for udlægget af areal til friarealer, regnvandsbassiner og oversvømmelsesarealer ved skybrudshændelser (50-års hændelser). Arealet, som er ekspropriet, er dimensioneret ud fra to parametre, dels som et hensigtsmæssigt grønt rekreativt område i tilknytning til den kommende byudvikling, dels i forhold til, at det skal kunne rumme og tilbageholde den mængde afstrømmende vand fra det omkringliggende byområde, som kan forekomme ved 50-års hændelser.

Endvidere anfører kommunen, at det er kommunens opgave at skaffe de nødvendige tilladelser, og at dette er klagerne uvedkommende. Kommunen iværksætter naturligvis ikke et projekt inden de nødvendige tilladelser foreligger.

2.4.3. 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 som udgangspunkt 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.

2.4.4. Planklagenævnets vurdering vedrørende ekspropriationens lovlighed

Lokalplanens formål

Grundlaget for ekspropriationen er den endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplan nr. 54.C1.1, Center-, bolig- og erhvervsområde syd for Hilmar Sølunds Vej i Gødstrup.

Det fremgår af lokalplanen, at planen bl.a. har til formål, at udlægge lokalplanens område til byudviklingsformål med center-, bolig- og erhvervsbebyggelse samt offentlige formål, og at fastsætte bestemmelser for byggeri og anlægs indpasning i landskabet.

Endvidere fremgår det, at lokalplanen bl.a. har til formål at udlægge arealer til håndtering af overfladevand i form af regnvandsbassiner og anden magasinering af skybrudsregn og at sikre, at regnvand håndteres hensigtsmæssigt i forhold til klimatilpasning og samtidig bidrager til områdets rekreative værdi.

Planklagenævnet finder, at lokalplanen varetager lovlige planlægningsmæssige hensyn.

Flere mulige ekspropriationshjemler

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen er afskåret fra at ekspropriere til regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg efter planlovens § 47, fordi kommunen eventuelt også ville have hjemmel til at ekspropriere til disse formål med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at der i tilfælde, hvor der kan eksproprieres til et formål efter flere forskellige ekspropriationshjemler, ikke gælder nogen pligt for kommunen til at vælge speciallovgivningens hjemmel.[6]

Planklagenævnet har ikke hermed taget stilling til, hvorvidt der vil være hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1, til at ekspropriere til de pågældende formål, hvilket nævnet i øvrigt ikke har kompetence til.

Spørgsmålet er herefter, om der er den fornødne hjemmel i lokalplanen til ekspropriation til regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg.

Lokalplanens præcision

Som anført i afsnit 2.4.3 indebærer lovlighedskravet et krav om en vis præcision i lokalplanen, får så vidt angår det formål eller det projekt, der eksproprieres til formål for.

Kommunen har eksproprieret de omhandlede arealer til etablering af regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg til håndtering af regnvand fra området og til etablering af rekreative arealer.

De eksproprierede arealer er beliggende i lokalplanens delområde VII.

Det fremgår af lokalplanens § 3.31, at lokalplanens delområde VII må anvendes til tekniske anlæg i form af regnvandsbassiner til og arealer til håndtering af skybrugsregn fra lokalplanområdet.

Vedrørende delområde VII fremgår det endvidere af lokalplanens § 3.32, at området skal have en grøn og landskabelig karakter med læskabende beplantning, og af lokalplanens § 3.33 fremgår, at området skal forbindes med de omkringliggende områder med stier.

---

[6] Se hertil bl.a.: MAD.2009.74. Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 2013, s. 731. Orla Friis Jensen, Om ekspropriation på grundlag af lokalplan, Landinspektøren 2008, af s. 37. Hanne Mølbeck m.fl. Ekspropriation i praksis, s. 79-81. Betænkning nr. 1569/2018 Ekspropriation efter planloven, s. 29-30.

Det fremgår af lokalplanens § 7.21, at der i delområdet kun må opføres de til anlægget nødvendige installationer og bebyggelser for anlæggets drift samt mindre sekundære bygninger og anlæg, der understøtter arealets anvendelse til rekreative formål. Endvidere indeholder lokalplanen i §§ 7.22 og 7.23 bestemmelser vedrørende etageantal og bebyggelseshøjde for bebyggelsen i delområdet. Af lokalplanens § 8.36 fremgår endvidere, at mindre sekundære bygninger og anlæg, der understøtter arealets anvendelse til rekreative formål, skal opføres i træ som det primære materiale.

Det fremgår af lokalplanens § 9.7, at der inden for lokalplanens område kan anlægges regnvandsbassiner, grøfter, kanaler og lignende arealer til afledning og opsamling af overfladevand, og at disse anlæg skal tilpasses landskabet og fremstå som en samlet helhed med de øvrige anlæg og bebyggelsen.

Af lokalplanens § 9.12 fremgår, at de dele af delområdet, der ikke anvendes til regnvandsbassiner, skal have karakter af uklippet eng med naturpræg, og af lokalplanens § 9.13 fremgår, at den vestlige del af området skal beplantes med lægivende beplantning i form at trærækker i princippet som vist på lokalplanens kortbilag 2.

Af lokalplanens § 10.4 fremgår, at der ud fra en samlet plan for området må foretages terrænregulering for etablering af regnvandsbassiner og lavninger til opstuvning af skybrudsregn, og at bassiner maksimalt må have en hældning på 1:5.

Endelig indeholder lokalplanen i § 11.19 bestemmelser vedrørende beplantningen i delområdet.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at lokalplanen ikke er tilstrækkelig præcis til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriation til regnvandsbassinerne, klimasikringsanlægget og rekreative arealer.

Nævnet lægger vægt på, at lokalplanens bestemmelser vedrørende delområdet, efter nævnets opfattelse, har en mere rammebetonet karakter. Nævnet lægger endvidere vægt på, at der ikke er nogen nærmere beskrivelse af placeringen eller udformningen af de konkrete anlæg, eller noget kortbilag til illustration heraf.

Nævnet lægger herved vægt på, at det vedrørende regnvandsbassiner og klimasikringsanlæg i delområde VII alene fremgår af lokalplanens § 3.31, at delområde VII må anvendes til tekniske anlæg i form af regnvandsbassiner og arealer til håndtering skybrudsregn fra lokalplanområdet, og at det fremgår af lokalplanens § 13.4, at der ud fra en samlet plan for området må foretages terrænregulering for etablering af regnvandsbassiner og lavninger til opstuvning af skybrudsregn, og at bassiner maksimalt må have en hældning på 1:5.

Endvidere fremgår det af lokalplanens § 9.7, at der inden for lokalplanens område kan anlægges regnvandsbassiner, grøfter, kanaler og lignende arealer til afledning og opsamling af overfladevand, og at disse anlæg skal tilpasses landskabet

og fremstå som en samlet helhed med de øvrige anlæg og bebyggelsen.

Herudover indeholder lokalplanen vedrørende delområde VII alene bestemmelser, der regulerer sekundære bygninger og anlæg, som understøtter arealets anvendelse til rekreative formål, og de ubebyggede arealer, som ikke anvendes til regnvandsbassiner.

Nævnet finder således ikke, at det på baggrund af lokalplanens bestemmelser er muligt at danne sig et tilstrækkeligt indtryk af den nærmere placering og udformning af regnvandsbassinerne, klimasikringsanlægget og de rekreative arealer.

Manglende meddelelse af nødvendige tilladelser

Som nævnt i afsnit 2.4.3 indebærer lovlighedskravet, at de fornødne tilladelser eller dispensationer skal være meddelt.[7]

Kommunen har i forbindelse med klagesagen anført, at etablering og anvendelse af regnvandsbassinerne og klimasikringsanlægget kræver en tilladelse til regulering efter vandløbsloven og udledningstilladelser, og at disse ikke er meddelt endnu.

Nævnet konstaterer, at der således ikke foreligger en tilladelse til vandløbsregulering efter vandløbsloven og udledningstilladelser efter miljøbeskyttelsesloven, og et enstemmigt Planklagenævn finder på den baggrund, at lovlighedskravet heller ikke er opfyldt for så vidt angår nødvendige tilladelser i forbindelse med afgørelsen om ekspropriation.

Nævnet finder ikke, at det kan føre til et andet resultat, at det er kommunen, der har afgørelseskompetencen i forhold til tilladelse efter vandløbsloven og udledningstilladelser efter miljøbeskyttelsesloven.

2.5. Nødvendighed

2.5.1. Klagen

Klagerne anfører, at ekspropriationsmaterialet ikke giver nogen nøje beskrivelse af, hvilket formål, der eksproprieres til. Indholdet i den nævnte blågrønne helhedsplan, som der eksproprieres til, siger ifølge klagerne ikke noget om, hvad der er spildevandsteknisk og anden anvendelse af arealet.

Klagerne anfører, at kommunen ønsker at ekspropriere til en såkaldt blå-grøn plan uden at sandsynliggøre/bevise omfang, indhold og nødvendighed.

Klagerne anfører endvidere, at det ikke fremgår, hvornår der er behov for det eksproprierede areal, og det er derfor ikke muligt for klagerne, at orientere sig om nødvendigheden af ekspropriationen. Klagerne mener ikke, at omfanget af det eksproprierede areal er nødvendigt i forhold til realisering af lokalplan

[7] Se hertil Betænkning nr. 1569/2018 Ekspropriation efter planloven, s. 17-18.

nr. 54.C1.1. Det virker ifølge klagerne som om, at kommunen vil ekspropriere til et areal til fremtidig anvendelse flere år frem uden specifikation af formålet, og klagerne mener, at kommunen forsøger at ekspropriere til eventuelt senere vedtagne lokalplaner.

Klagerne anfører, at planlovens § 47 kun giver hjemmel til at ekspropriere til vedtagne lokalplaner. Der kan således kun eksproprieres til det nødvendige for udviklingen af den pågældende lokalplans område og ikke til det nødvendige for senere eventuelt vedtagne lokalplaner. Klagerne henviser i den forbindelse til, at kommunen i sine bemærkninger til klagesagen har anført, at det er en fælles løsning for kommende byudviklingsopgaver.

Klagerne anfører endvidere, at opsamlingsbassiner skal være beskrevet i forhold til nødvendig dimension, og der skal være givet en udledningstilladelse til recipient, hvilket der ikke er i denne ekspropriationssag.

Klagerne mener ikke, at de har mulighed for at orientere sig om, hvad der reelt eksproprieres til.

2.5.2. Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at det anlæg, der skal etableres, er en fælles løsning for de kommende byudviklingsopgaver.

Kommunen anfører, at klagerne ikke nærmere har beskrevet, hvad der menes med manglende nødvendighed. Kommunen anfører endvidere, at der ikke er tvivl om, at det nævnte projekt kræver det areal, som indgår i ekspropriationsområdet. Der skal på det eksproprierede areal placeres såvel bassin som en slyngning af vandløbet.

Kommunen anfører, at det fremlagte skitseprojekt klart viser, hvad der skal til for at håndtere hverdagsregn og hvad der skal til for at håndtere 50-års hændelsen.

Kommunen anfører herefter, at det under åstedsforretningen har været drøftet, om en del af projektet kunne flyttes, og at der blev redegjort for, at dette ikke var muligt. Kommunen anfører, at projektet er indrettet efter vanddybden, og at det ikke er muligt at placere projektet et andet sted, idet det vil fordre udgifter af en meget betydelig størrelse.

Kommunen anfører, at det også skal bemærkes, at arealet ikke alene skal anvendes til bassin og regnvand. Anvendelsen er til håndtering af regnvand, men også, som fastlagt i lokalplanen, til at etablere et rekreativt område, hvilket der også er aktualitet til.

Til klagernes bemærkninger om, at ekspropriationsmaterialet ikke giver en nøje beskrivelse af, hvilket formål der eksproprieres til, anfører kommunen, at klagerne ikke kan være i tvivl om, hvad arealet påtænkes anvendt til.

Kommunen anfører, at der ikke i regelsæt, litteratur og retspraksis er normer og anvisninger for, hvor høj graden af specifikation skal være. Kommunen anfører, at klagerne er gjort bekendt med den påtænkte anvendelse, og at detaljeringsgraden beror på et skøn, som det er op til kommunen at udøve.

Kommunen anfører, at det eksproprierede areal er nødvendigt for at realisere lokalplan nr. 54.C1.1, altså en vedtaget lokalplan.

Kommunen bemærker, at når det er anført, at der er tale om en fælles løsning, så er det relateret til, at det er undersøgt, om anlægget kunne placeres et andet sted, hvilket ikke er muligt.

Kommunen anfører i kommunens høringssvar til sekretariatet, at området er en del af et fremtidigt byudviklingsområde på 250 ha. Når det er nævnt, at anlægget indgår i en fælles løsning, henviser dette til, at der andre steder vil blive etableret tilsvarende løsninger i takt med udviklingen. Kommunen henviser i den forbindelse til et notat udarbejdet af et rådgivende ingeniørfirma med titlen *Regnvandshåndtering i Gødstrup,* som er vedlagt som et bilag til høringssvaret. Kommunen anfører, at bilaget lister en række fremtidige bassiner i området.

Kommunen anfører endvidere, at det omkringliggende areal i forhold til lokalplanen ikke er disponeret. Om der fra dette eventuelt for en del skal ske afledning til det eksproprierede område, og om dette er muligt, er uvist.

Kommunen henviser endvidere til et notat dateret 6. januar 2022 udarbejdet af Herning Vand med emnet *Blå infrastruktur i Gødstrup*. Kommunen anfører, at opmærksomheden specielt skal henledes på, at det fremgår af notatet, at arealet for en del er tilpasset efter aftale med lodsejerne.

Af notatet fra Herning Vand, som kommunen har vedlagt som bilag til høringssvaret, fremgår bl.a. følgende:

> ***Arealbehovet***
> *Regnvandsbassinernes og klimabassinernes størrelse og dermed arealbehovet er bestemt ud fra projektet og en forventning om at der kan opnås en udledningstilladelse på 1,5 l/s/ha, som er det Herning Kommune har indikeret, selv om ikke endnu er udarbejdet en udledningstilladelse.*
>
> *Arealet til den blå-grønne kile er delvis tilpasset ønske fra nuværende ejer af arealet, ligesom det det våde areal mod nord er medtaget efter ønske fra den nuværende grundejer.*

Kommunen har endvidere vedlagt et kortbilag med titlen *Gødstrup kile etape 1a* som bilag til høringssvaret. Kommunen anfører, at kortbilaget giver et godt billede af disponeringen af arealet. Kommunen anfører, at det af bilaget fremgår med al tydelighed, at ekspropriationen ikke alene sker til etablering af

bassiner, men også et rekreativt areal. Kommunen anfører, at alt er i overensstemmelse med lokalplanen og til opfyldelse af denne. Kommunen anfører endvidere, at det skal gentages, at der er tale om en helhed – vandhåndtering og rekreativt areal.

Forudgående dialog med klagerne

I Planklagenævnets høring af 12. januar 2022 blev kommunen bedt om at oplyse, hvilken dialog, der har været med ejerne af de eksproprierede arealer forud for ekspropriationen, og hvilke forsøg der har været på indgåelse af en frivillig aftale om salg af de relevante arealer forud for iværksættelse af ekspropriationen.

Kommunen anfører til dette, at der ikke har været dialog med grundejerne om ekspropriation af arealerne forud for lokalplanens endelige vedtagelse, og at grundejerne ikke har fremsat indsigelser til lokalplanforslaget i den offentlige høring.

Projekt for områdets udformning og anvendelse

Kommunen blev i høringen endvidere bedt om at oplyse, om der foreligger et konkret projekt for udformningen og placeringen af regnvandsbassinerne og klimasikringsanlægget og for de eksproprierede arealers anvendelse i øvrigt. Kommunen blev i den forbindelse endvidere bedt om at redegøre for, hvad kommunen har lagt vægt på ved vurderingen af nødvendigheden af størrelsen på de eksproprierede arealer.

Kommunen anfører til dette, at et rådgivningsfirma har lavet både beregninger og forslag til placering af såvel regnvandsbassiner som klimasikringsanlæg. Kommunen anfører, at regnvandsbassinerne er dimensioneret til at kunne håndtere hverdagsregn med en udløbsmængde, der tager afsæt i den udførte robusthedsanalyse for Hundkær Bæk og klimasikringsanlæggene er dimensioneret til at kunne rumme skybrudsregn svarende til en 50-års hændelse.

2.5.3. 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.

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 ekspropriations-

beslutningen.[8] Der kan således stilles krav om dokumentation af nødvendigheden af ekspropriationen.

2.5.4. Planklagenævnets vurdering vedrørende nødvendigheden af ekspropriationen

Et enstemmigt Planklagenævn finder 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. Hverken ekspropriationsmaterialet, afgørelsen om ekspropriation eller andre dokumenter fremlagt i forbindelse med klagesagen indeholder nogen begrundelse for eller beskrivelse af, hvilke overvejelser der ligger bag ekspropriationens udstrækning.

Dette medfører, at hverken klagerne eller nævnet kan udlede af sagen, hvilke overvejelser der ligger bag fastlæggelsen af det konkrete omfang af ekspropriationen. 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.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen anført, at det eksproprierede areal også skal anvendes til rekreativt areal og til slyngning af vandløb. Dette fremgik imidlertid hverken af ekspropriationsmaterialet eller afgørelsen om ekspropriation.

Nævnet finder, at det som minimum må kræves, at det fremgår af det ekspropriationsmateriale, som fremsendes til ejerne af de arealer, der søges eksproprieret, og af en afgørelse om ekspropriation, hvilket formål, der ekspropriereres til.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at nødvendighedskravet er opfyldt.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Herning Kommunes afgørelse af 15. september 2021 om ekspropriation fra ejendommene Helstrupvej 52 og 53, 7400 Herning.

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

- Kommunen skal tilvejebringe et klart lokalplangrundlag for det på-

[8] Betænkning nr. 1569/2018 Ekspropriation efter planloven, s. 22.

tænkte projekt med regnvandsbassiner, klimasikringsanlæg og rekreativ anvendelse, såfremt kommunen ønsker at ekspropriere til det pågældende formål med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1.

- Kommunen kan ikke træffe afgørelse om ekspropriation, før der er meddelt de nødvendige tilladelser efter anden lovgivning i form af tilladelse til regulering af vandløb og udledningstilladelser.
- Kommunen skal foretage en konkret vurdering af nødvendigheden af ekspropriationen. Herunder skal kommunen
    - undersøge, om det er muligt at opnå en frivillig aftale om arealafståelsen,
    - vurdere nødvendigheden af størrelsen af det eksproprierede areal.
- En eventuel ny ekspropriationsafgørelse skal være begrundet, jf. også forvaltningslovens §§ 22 og 24.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[9] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Herning Kommune (J.nr. 06.01.00-G01-2-21) og kommunens repræsentant (J.nr. 177174) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på https://pkn.naevneneshus.dk/. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Helle Tegner Anker
Formand

[9] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.