

MRF 2023.61

Planklagenævnets afgørelse af 20. marts 2023, j.nr. 22/16354

Efter genoptagelse af MRF 2022.245 Pkn fastholdt Planklagenævnet ophævelse af ekspropriation til udvidelse af en erhvervsvirksomhed, selvom en mindre indgribende foranstaltning ikke var mulig, og ekspropriationen var nødvendig for lokalplanens virkeliggørelse, da de almene samfundsinteresser i udvidelsen ikke kunne fortrænge ejerens interesse i fortsat at kunne råde over arealet, hvorfor ekspropriationen ikke fandtes rimelig. Dissens.

Thisted Kommune traf den 31. marts 2022 afgørelse om ekspropriation af et areal fra E's landbrugsejendom til virkeliggørelse af lokalplan nr. 2-09, Erhvervsområde ved KK Metal. Lokalplanen omfattede et område på 1,9 ha i Hørдумs østlige udkant. Ca. 1,15 ha af lokalplanens område blev aktuelt anvendt til landbrugsdrift. De resterende ca. 0,75 ha omfattede den nuværende virksomhed KK Metal, herunder et areal, der nyligt var tilkøbt, hvor en ny produktionsbygning var i gang med at blive opført. Det fremgik af lokalplanen, at virksomheden de senere år havde været i en stærk vækst og derfor havde brug for at udvide sit bebyggelsesareal. Lokalplanen havde derfor til formål at fastlægge områdets anvendelse til erhvervsformål. Planen havde endvidere til formål at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser for området og at forebygge miljøgener. Det eksproprierede areal omfattede ca. 8.300 m² af E's ejendom på ca. 23,5 ha. Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. gjorde gældende, at ekspropriationen ikke var aktuel og nødvendig, og at virksomheden havde erhvervet en anden nabo-ejendom, som virksomheden ikke havde udnyttet til fulde. Planklagenævnet ophævede i 2022 ekspropriationsafgørelsen, idet nævnet ikke fandt ekspropriationen rimelig og bl.a. henviste til, at der lå flere erhvervsområder inden for en relativt kort afstand, at virksomheden i øvrigt rådede over flere ejendomme, og at uhensigtsmæssigheden ved at opdele produktionen ikke var så tungtvejende, at det kunne begrunde ekspropriation (MRF 2022.245). Kommunen anmodede efterfølgende nævnet om at genoptage afgørelsen med den begrundelse, at der inden for en afstand af ca. 20 km fra Hørдум ikke fandtes et passende erhvervsområde, der kunne rumme virksomheden, og at det var uklart, om nævnet havde taget almenvællets interesse i form af virksomhedens betydning for lokalsamfundet i betragtning. Planklagenævnet blev med genoptagelsesansøgningen gjort bekendt med, at der reelt ikke fandtes et passende nærliggende erhvervsområde til virk-

somheden, og fandt sig derfor forpligtet til at genoptage sagen, idet der forelå nye faktiske oplysninger. Planklagenævnet lagde herefter til grund, at lokalplanen varetog lovlige planlægningsmæssige hensyn og var tilstrækkelig præcis til at kunne danne grundlag for ekspropriation, og at ekspropriation ikke krævede tilladelser efter anden lovgivning bortset fra byggetilladelse. Nævnet fandt endvidere, at ekspropriationen var aktuel, da udvidelsen af virksomheden ønskedes igangsat, så snart virksomheden fik adgang til det pågældende areal. Endelig fandt nævnet, at det i tilstrækkelig grad var godtgjort, at ekspropriationen var nødvendig i snæver forstand, da en mindre indgribende foranstaltning ikke var mulig. Nævnet lagde herved vægt på, at der ikke eksproprieredes et større areal end nødvendigt, og at en midlertidig rådighed over arealet ikke var tilstrækkelig, hvorfor nødvendighedsbetingelsen var dokumenteret i forhold til virkeliggørelse af lokalplanen. Ekspropriationen måtte på denne baggrund anses for at være af væsentlig betydning for lokalplanens virkeliggørelse. Nævnets flertal (9 mod 2) fandt imidlertid, at de almene samfundsinteresser i inddragelse af ejendommen til udvidelse af en eksisterende erhvervsvirksomhed ikke kunne fortrænge E's interesse i fortsat at kunne råde over arealet. Flertallet fandt det således ikke godtgjort, at virksomhedens behov for udvidelse var så tungtvejende, at det kunne begrunde et så væsentligt indgreb. Flertallet lagde i den forbindelse afgørende vægt på, at der var tale om ekspropriation til fordel for en privat virksomheds udvidelse, og at lokalplanen således var udarbejdet alene med henblik på udvidelse af den pågældende virksomhed. Det forhold, at der ikke var den tilstrækkelige kapacitet til at rumme virksomheden i de eksisterende nærliggende erhvervsområder, og at det ikke var muligt for virksomheden at udvide på virksomhedens øvrige ejendomme, kunne ej heller begrunde et så vidtgående indgreb som ekspropriation, da kommunen havde mulighed for ud fra planlægningsmæs-

MRF 2023.61

sige hensyn at planlægge for både nye eller udvidede erhvervsområder. Det forhold, at ekspropriationen kunne gavne lokalområdet, kunne heller ikke opveje hensynet til den private ejendomsret eller på anden måde medføre, at ekspropriationen

var rimelig. Flertallet fandt herefter ikke, at ekspropriationen var rimelig. Planklagenævnet fastholdt derfor den tidligere ophævelse af ekspropriationen.

Kommentar: Afgørelsen understreger, at der ved ekspropriation efter planlovens § 47 til fordel for private foretages en mere indgående prøvelse af rimelighedsbetingelsen, og at det i disse tilfælde ikke er nok, at ekspropriationen er nødvendig for at virkeliggøre lokalplanen, men er ellers på linje med den genoptagne afgørelse i **MRF 2022.245**. Se også Pagh og Haugsted, *Fast ejendom – regulering og køb*, 4. udg., 2022, s. 749 f.

Afgørelse om genoptagelse af Planklagenævnets afgørelse om ekspropriation fra en ejendom på Hørdumvej til virkeliggørelse af lokalplan, sagsnr. 22/05251

22/16354

Planklagenævnet traf den 23. september 2022 afgørelse i en sag om Thisted Kommunes afgørelse af 31. marts 2022 om ekspropriation fra [matr.nr.1], på adressen [adresse1].

Thisted Kommune har anmodet om genoptagelse af sagen.

Planklagenævnet genoptager sagen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om betingelserne for ekspropriationen er opfyldt.

Planklagenævnet har ikke behandlet det øvrige klagepunkt i sagen.

Planklagenævnet ophæver på ny afgørelsen om ekspropriation fra ejendommen [adresse1]. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke gælder.

Denne afgørelse erstatter Planklagenævnets tidligere afgørelse af 23. september 2022.

1. Genoptagelse

1.1 Planklagenævnets tidligere afgørelse

Planklagenævnet fandt ved afgørelsen af 23. september 2022, at ekspropriationen opfyldte lovlighedskravet og aktualitetskravet.

Af Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2022 fremgik bl.a. følgende omkring ekspropriationens nødvendighed:

[...]

Planklagenævnet finder, at det i tilstrækkelig grad er godtgjort, at ekspropriationen er nødvendig i snæver forstand.

[...]

Nævnet finder ligeledes, at kommunen med sagens oplysninger har dokumenteret ekspropriationens nødvendighed i forhold til virksomhedens mulighed for at udvide i overensstemmelse med lokalplanen.

[...]

Ekspropriationen må på denne baggrund anses for at være af væsentlig betydning for lokalplanens virkeliggørelse. Nævnet finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn i forhold til, at ekspropriationen er nødvendig for at realisere formålet.

Af Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2022 fremgik bl.a. følgende omkring den del af ekspropriationens nødvendighed, som særligt vedrører rimeligheden:

[...]

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Stefanie S. Abild, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Sæberg og Flemming Thornæs) finder imidlertid efter en samlet vurdering af de konkrete, modstående interesser, at de almene samfundsinteresser i inddragelse af ejendommen til udvidelse af en eksisterende erhvervsvirksomhed, ikke kan fortrænge klagerens interesse i fortsat at kunne råde over arealet.

Flertallet finder det således ikke godtgjort, at virksomhedens behov for at kunne udvide er så tungtvejende, at den kan begrunde så væsentlige indgreb som ekspropriation af en del af klagerens ejendom. Flertallet har i den forbindelse lagt afgørende vægt på, at der er tale om ekspropriation til fordel for en privat virksomheds udvidelse.

Flertallet lægger endvidere vægt på, at der ligger flere erhvervsområder inden for en relativt kort afstand, og at virksomheden i øvrigt råder over flere ejendomme. Det forhold, at det er uhensigtsmæssigt for virksomheden at opdele eller flytte produktionen, er ikke så tungtvejende, at det kan begrunde ekspropriation.

Flertallet finder herefter ikke, at ekspropriationen er rimelig i den konkrete situation.

1.2 Anmodning om genoptagelse

I sagen indgår følgende materiale fra Thisted Kommune: Anmodningen om genoptagelse af 15. november 2022 samt supplerende bemærkninger af 27. januar 2023.

Klageren er kommet med bemærkninger til genoptagelsesansøgningen den 9. januar 2023 og den 1. februar 2023.

Kommunen anfører, at nævnets rimelighedsvurdering er baseret på et ukorrekt og utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Kommunen henviser i den forbindelse bl.a. til, at der i nævnets afgørelse henvises til flere mulige, nærliggende erhvervsområder, men at det ved en nærmere gennemgang af disse erhvervsområder kan konstateres, at der inden for en afstand af ca. 20 km fra Hørdum reelt ikke findes et passende erhvervsområde, der kan rumme virksomheden.

Kommunen anfører desuden, at begrundelsen for nævnets rimelighedsvurdering er misvisende og utilstrækkelig. Kommunen anfører i den forbindelse, at det af nævnets afgørelse bl.a. ikke fremgår, *hvorfor* et flertal i nævnet konkret finder, at behovet for virksomhedens udvidelse ikke er så tungtvejende, at det kan begrunde ekspropriation.

Kommunen anfører endvidere, at der i nævnets afgørelse henvises til nærliggende industriområder uden, at der nærmere redegøres for baggrunden eller sammenhængen med nævnets rimelighedsvurdering i øvrigt.

Endelig anfører kommunen, at det er uklart, hvorvidt nævnet reelt har taget almenvellets interesse i form af virksomhedens betydning for lokalsamfundet i betragtning ved sin afgørelse, og at det fortsat er kommunens vurdering, at hensynet til klageren må vige til fordel for de almene samfundsinteresser, der ligger til grund for ekspropriationen.

1.2.1 Klagerens bemærkninger til anmodningen

Klageren anfører bl.a., at Planklagenævnet ikke har hjemmel til at genoptage behandlingen af en afgjort klagesag, og at begæringen af den grund skal afvises. Klageren anfører desuden, at såfremt nævnet vælger at genoptage sagen, er der efter klagerens opfattelse ikke begået sådanne fejl, som anført af kommunen, ligesom det ifølge klageren ikke kan lægges til grund, at der er sammenhæng mellem den påståede sagsbehandlingsfejl og den trufne afgørelse.

1.3 Beslutning om genoptagelse

1.3.1 Generelt om genoptagelse

Planklagenævnet har kompetence til at tage stilling til, om der skal ske genoptagelse af en afgørelse, som nævnet tidligere har truffet.

Planklagenævnet har pligt til at vurdere, *om* en sag skal genoptages, hvis en part beder om det.

Planklagenævnet har desuden pligt til at *genoptage sagen* og vurdere den på ny, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

1. Hvis der er nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet resultat, hvis oplysningerne havde foreligget ved nævnets tidligere stillingtagen til sagen.
2. Hvis nævnet ved den tidligere behandling af sagen har begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.
3. Hvis der er væsentlige nye retlige forhold, f.eks. hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt nævnets fortolkning eller praksis.

1.3.2 Planklagenævnets vurdering vedrørende genoptagelse

Planklagenævnet lagde ved afgørelsen af 23. september 2022 bl.a. vægt på følgende:

[...]

Flertallet lægger endvidere vægt på, at der ligger flere erhvervsområder inden for en relativt kort afstand, og at virksomheden i øvrigt råder over flere ejendomme. Det forhold, at det er u hensigtsmæssigt for virksomheden at opdele eller flytte produktionen, er ikke så tungtvejende, at det kan begrunde ekspropriation.

Planklagenævnet er med genoptagelsesanmodningen bl.a. blevet gjort bekendt med, at der reelt ikke findes et passende, nærliggende erhvervsområde, der kan rumme virksomheden.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at nævnet er forpligtet til at genoptage sagen, idet der foreligger nye faktiske oplysninger, som nævnet ikke ved den tidligere behandling har været bekendt med, og som derfor ikke er indgået i nævnets vurdering.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og lokalplanen for området

2.1.1 Ejendommen

Det eksproprierede areal omfatter ca. 8.300 m² af ejendommen [adresse1], [matr.nr.1].

Ejendommen er noteret som en landbrugsejendom på ca. 23,5 ha.

Virksomheden, der eksproprieres til fordel for, ejer følgende ejendomme:[1]

- [adresse2], på 6.256 m² og med en benyttelse som fabrik og lager.
- [adresse3], på 1.126 m² og med en benyttelse som beboelsesejendom.
- [adresse4], på 5.612 m² og med en benyttelse som fabrik og lager.
- [adresse5], på 8.358 m² og med en benyttelse som lager og kontor.

2.1.2 Lokalplanen

Det eksproprierede areal er omfattet af lokalplan nr. 2-09, Erhvervsområde ved KK Metal, Hørdum.[2]

Lokalplanen blev vedtaget af Sydthy Kommune den 14. marts 2006.

Af lokalplanens redegørelse, s. 6, fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens baggrund og formål:

Virksomheden KK Metal har de senere år været i en stærk vækst, og har derfor brug for at udvide virksomhedens bebyggelsesareal.

[...]

Lokalplanens formål er at fastlægge områdets anvendelse til erhvervsformål.

Af lokalplanens redegørelse, s. 6, fremgår bl.a. følgende vedrørende eksisterende forhold:

Lokalplanen omfatter et område på 1,9 ha i Hørdums østlige udkant.

Cirka 1,15 ha af lokalplanens område anvendes i øjeblikket til landbrugsdrift. De resterende ca. 0,75 ha omfatter den nuværende virksomhed, herunder et areal, der nyligt er tilkøbt, og hvor der i øjeblikket opføres en ny produktionsbygning.

Af lokalplanens redegørelse, s. 7, fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens indhold:

Lokalplanen åbner mulighed for, at arealet på 1,15 ha fremtidigt kan anvendes til erhvervsformål i form af lettere industri, lager og værkstedsvirksomhed. Der er fastsat støjgrænser for virksomhed inden for området.

[...]

Bygninger må ikke opføres højere end 8,5 m og bebyggelsesprocenten må ikke overstige 40. Bygninger skal opføres med sædvanligt anerkendte materialer og farver skal være jordfarver, hvid eller sort.

Der skal etableres et beplantningsbælte i lokalplanområdets grænser mod det åbne land.

[...]

Planen er en såkaldt bonuslokalplan [...] Dette gælder dog kun for de udstykninger, byggerier og ændringer i anvendelsen, der udtrykkeligt er angivet i lokalplanen.

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1 fremgår følgende:

1.1. Det er lokalplanens formål:

at fastlægge den fremtidige anvendelse af det af planen omfattede område til erhvervsformål,

at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser for svarende til de bestemmelser, der gælder for lokale erhvervsområder i Sydthy kommune og

at forebygge miljøgener inden for området.

Af lokalplanens § 2 fremgår om lokalplanens område følgende:

2.1. Lokalplanen afgrænses som vist på kortbilag nr. 1, og omfatter del af [matr.nr.1] og [matr.nr.2], [matr.nr.3] og [matr.nr.4] samt alle parceller, der efter d. september 2005 udstykkes inden for lokalplanens område.

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

3.1. Området må kun anvendes til erhvervsformål. Der må kun opføres eller indrettes bebyggelse til eller udføres erhverv i form af lettere industri-, lager- og værkstedsvirksomhed.

3.2. Området må endvidere anvendes til forretningsvirksomhed, som har tilknytning til de pågældende erhverv. Der må ikke inden for området drives handel med dagligvarer eller foregå detailhandel.

Af lokalplanens § 7 om bebyggelsens omfang, udformning og placering fremgår følgende:

7.1. Bebyggelsesprocenten for den enkelte ejendom må ikke overstige 40.

7.2. Intet punkt af en bygnings ydervæg eller tagflade må gives en højde, der overstiger 8,5 m målt efter reglerne i bygningsreglementet.

7.3. Skorstene og ventilationsafkast kan udføres med større højde, som max. 20 m, såfremt krav i forbindelse med miljøgodkendelse fordrer dette.

Af lokalplanens § 8 om bebyggelsens ydre fremtræden fremgår følgende:

8.1. Til udvendige bygningsflader skal anvendes sædvanligt anerkendte bygningsmaterialer såsom tegl, beton, træbeklædning, stålprofilplader eller fibercement (eternit), materialerne må ikke fremstå blanke eller reflekterende.

8.2. Bebyggelsen må kun fremtræde i farver dannet af hvidt, sort eller jordfarver eller sidstnævnte farvers blanding med hvidt, gråt eller sort. Til døre, vinduesrammer, skodder og lignende mindre bygningsdele kan andre farver anvendes.

8.3. Ny bebyggelse og om- og tilbygninger til eksisterende bebyggelse skal ved deres ydre fremtræden og arkitektur tilpasses den eksisterende bebyggelse.

8.4. Skiltning og reklamering skal udformes efter følgende retningslinjer:

a) Der må på egen grund opsættes fritstående mindre henvisningsskilte og tavler til brug for besøgende, medarbejdere, kunder, leverandører m.v.

b) Der må opsættes fritstående reklameskilte for den pågældende virksomhed, når skiltene ikke overstiger en total højde på 1,5 m over jordoverfladen og skiltenes areal ikke overstiger 2 m²,

c) Der må på lodrette bygningssider opsættes reklameskilte for den pågældende virksomhed såfremt skiltets areal ikke overstiger 5% af den pågældende bygningsside,

d) Der må ikke opsættes reklameskilte eller på anden måde reklameres på tagflader,

e) Henvisningsskilte og reklameskilte må belyses, såfremt belysningen ikke virker blændende eller udsteder stærkt lys opad og til siderne.

Af lokalplanens § 9 om ubebyggede arealer, hegning og beplantning fremgår følgende:

9.1. Ubebyggede arealer skal ved beplantning, haveanlæg, befæstelse eller lignende gives et ryddeligt udseende, ligesom en passende orden ved oplagring af materialer og lignende skal overholdes.

9.2. Der skal etableres og stedse vedligeholdes 5 m brede beplantningsbælter ved lokalplanområdets grænser mod det åbne land, således som vist på kortbilag nr. 2.

9.3 Beplantning/levende hegn mod veje skal plantes mindst 0,5 m fra vejskellet, og skal holdes indklippet, således at de ikke går ud over vejarealet.

Af lokalplanens § 10 om terrænregulering fremgår følgende:

10.1. Terrænregulering på mere end plus/minus 0,5 m i forhold til det eksisterende terræn kræver kommunalbestyrelsens tilladelse i hvert enkelt tilfælde.

Af lokalplanens § 11 om forudsætninger for ibrugtagning af ny bebyggelse fremgår bl.a. følgende:

11.1 Lokalplanen erstatter de tilladelser, der efter planlovens § 35, stk. 1, er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse.

Lokalplanen indeholder endvidere skitser og kort.

2.2 Afgørelsen, der er klaget over

Thisted Kommune traf den 31. marts 2022 afgørelse om ekspropriation fra [matr.nr.1], på adressen [adresse1], til virkeliggørelse af lokalplan nr. 2-09, Erhvervsområde ved KK Metal, Hørdum.

Afgørelsen blev meddelt ejerne af ejendommen den 31. marts 2022.

Kommunen vurderede ved afgørelsen, at ekspropriationen er nødvendig for at virkeliggøre lokalplanen og dermed sikre muligheden for udvidelsen af virksomheden.

Kommunen lagde ved sin afgørelse vægt på, at virksomheden ikke har andre muligheder for at udvide selve produktionsarealet. Kommunen lagde i den forbindelse vægt på, at den naboejendom, virksomheden har erhvervet, tjener andre formål, og bl.a. skal anvendes til parkering og oplag, og at det af hensyn til produktionen er nødvendigt, at bygningerne kan bygges sammen. Kommunen lagde desuden vægt på, at de nuværende produktionsfaciliteter ikke er umiddelbart flytbare, og at en opdeling af virksomhedens produktionsarealer vil have en negativ indflydelse på produktionens flow, effektivitet og samhörighed.

Kommunen vurderede endvidere, at ekspropriationen er aktuel, da virksomheden har et presserende behov for mere plads til produktions- og kontorfaciliteter og til allerede indkøbt maskinel.

Kommunen vurderede desuden, at ekspropriationen ikke er u hensigtsmæssig, da eventuelle støjgener reguleres efter gældende lovgivning – uafhængigt af ekspropriationen.

Endelig vurderede kommunen, at selvrealisation ikke var realistisk, da lokalplanen er udarbejdet med det klare formål at muliggøre udvidelsen af en bestemt virksomhed.

2.3 Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 12. maj 2022.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Stefanie S. Abild, Heidi Bank, Peter Buhl, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Susanne Ogstrup, 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, herunder særligt i forhold til ekspropriationens lovlighed og nødvendighed, herunder også

ekspropriationens rimelighed og aktualitet.

En klage efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 2, har opsættende virkning med mindre Planklagenævnet bestemmer andet, jf. planklagebekendtgørelsen § 5, stk. 1, nr. 1.[4]

3.2.2 Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har behandlet de dele af klagen, som fremgår af afsnit 2.

Klagerens bemærkninger for så vidt angår dette er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har ikke behandlet de dele af klagen, som fremgår af afsnit 3.4.

3.3 Planklagenævnets nye vurdering

3.3.1 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. Dette omfatter også et krav om, at ekspropriationen skal 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.

3.3.2 Ekspropriationens lovlighed

Klagen

Klagen vedrører en afgørelse om ekspropriation. Planklagenævnet har i denne sag fundet anledning til at vurdere, hvorvidt ekspropriationen er lovlig.

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.

Lokalplanens formål

Grundlaget for ekspropriationen er den endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplan nr. 2-09, Erhvervsområde ved KK Metal, Hørdum. Det fremgår af lokalplanen, at planen bl.a. har til formål at fastlægge den fremtidige anvendelse af området til erhvervsformål, at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser for området og at forebygge miljøgener inden for området. Lokalplanen indeholder bl.a. bestemmelser om planens område og zonestatus, områdets anvendelse, udstykning, vej- og parkeringsforhold, ledningsanlæg, bebyggelsens udseende og omfang, ubebyggede arealer, terrænregulering, forudsætninger for ibrugtagen af ny bebyggelse og tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder.

Lokalplanens præcision

Som anført i afsnit 2.4.2., indebærer lovlighedskravet et krav om en vis præcision i lokalplanen i forhold til det formål eller det projekt, der eksproprieres til formål for.

En afgørelse om ekspropriation skal formuleres så præcist, at det står klart for adressaten, hvad omfanget af ekspropriationen er, og hvilke indskrænkninger ekspropriationen medfører i adressatens rettigheder. Det skal således stå klart for adressaten, hvori indgrebet består, og hvilke konsekvenser dette får for den pågældende.[5]

Kommunen har eksproprieret det pågældende areal til virkeliggørelse af lokalplan nr. 2-09, Erhvervsområde ved KK Metal.

Det fremgår af lokalplanens § 2, at lokalplanen afgrænses som vist på korobilag nr. 1, og omfatter dele af [matr.nr.1] og [matr.nr.2], [matr.nr.3] og [matr.nr.5] samt alle parceller, der efter d. 1. september 2005 udstykkes inden for lokalplanens område.

Det fremgår bl.a. af lokalplanens § 3 om områdets anvendelse, at området kun må anvendes til erhvervsformål i form af lettere industri-, lager- og værkstedsfaciliteter (§ 3.1), og at området endvidere må anvendes til forretningsvirksomhed, som har tilknytning til de pågældende erhverv (§ 3.2). Derudover fremgår det bl.a., at der kun må udøves virksomhed, som ikke eller kun i ubetydelig grad medfører gener i form af støj, luftforurening eller lugt (§ 3.4).

I forhold til bebyggelsens omfang, udformning og placering fremgår det bl.a. af § 7, at bebyggelsesprocenten for den enkelte ejendom ikke må overstige 40 (§ 7.1), at intet punkt af en bygnings ydervæg eller tagflade må gives en højde, der overstiger 8,5 m målt efter reglerne

i bygningsreglementet (§ 7.2) og at skorstene og ventilationsafkast kan udføres med større højde, dog max 20 m (§ 7.3). Af § 8 fremgår bl.a., at der til udvendige bygningsflader skal anvendes sædvanligt anerkendte bygningsmaterialer såsom eksempelvis tegl, beton mv. (§ 8.1), at bebyggelsen kun må fremtræde i farver dannet af hvidt, sort eller jordfarver eller disses blanding med hvidt, gråt eller sort (§ 8.2), at ny bebyggelse og om- og tilbygninger til eksisterende bebyggelse ved deres ydre fremtræden og arkitektur skal tilpasses den eksisterende bebyggelse (§ 8.3), og at skiltning og reklamer skal udføres efter en række retningslinjer (§ 8.4).

Lokalplanen er endvidere en såkaldt landzonelokalplan med bonusvirkning, da det af § 11 bl.a. fremgår, at lokalplanen erstatter de tilladelser, der efter planlovens § 35, stk. 1, er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse (§ 11.1).

Meddelelse af nødvendige tilladelser

Som nævnt i afsnit 2.4.2, indebærer lovlighedskravet, at de fornødne tilladelser eller dispensationer skal være meddelt.[6]

Som det fremgår af afsnit 2.4.4., har lokalplanen bonusvirkning i forhold til landzonetilladelser. I Planklagenævnets høring af 13. juni 2022 blev kommunen bedt om at oplyse, hvorvidt udvidelsen af virksomheden og/eller anvendelsen af eventuelle nye produktionsarealer eller øvrige arealer til virksomhedens udvidelse forudsætter tilladelser efter anden lovgivning, og om sådanne tilladelser i så fald er meddelt og om de er påklaget.

Kommunen har hertil oplyst, at byggeriet alene kræver almindelig byggetilladelse, og at kommunen først kan indhente en sådan, når adkomsten til arealet overgår til virksomheden.

Planklagenævnets vurdering af ekspropriationens lovlighed

Grundlaget for ekspropriationen er den endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplan nr. 2-09, Erhvervsområde ved KK Metal, Hørdum.

Lokalplanen udlægger ca. 1,9 ha til erhvervsformål, og indeholder bl.a. bestemmelser om formål, lokalplanområdets afgrænsning og zonestatus, anvendelse, udstykning, vej- og parkeringsforhold, bebyggelsens omfang, udformning og placering, bebyggelsens ydre fremtræden og ubebyggede arealer.

Planklagenævnet finder, at lokalplanen varetager lovlige planlægningsmæssige hensyn. Planklagenævnet finder desuden, at lokalplanens bestemmelser er tilstrækkeligt præcise og detaljerede til at kunne udgøre et grundlag for ekspropriationen. Nævnet lægger i den forbindelse også vægt på, at lokalplanens bestemmelser suppleres af kort og skitser.

Som nævnt i afsnit 2.4.5., indebærer lovlighedskravet endvidere, at de fornødne tilladelser eller dispensationer som udgangspunkt skal være givet. Planklagenævnet lægger i den forbindelse kommunens oplysninger om, at der, bortset fra byggetilladelse, ikke kræves tilladelser efter anden lovgivning, til grund.

Planklagenævnet finder herefter, at lovlighedskravet er opfyldt.

Planklagenævnet bemærker, at lokalplanen er vedtaget endeligt i 2006, og således ikke er omfattet af planlovens § 47, stk. 4, hvorefter kommunalbestyrelsens adgang til at ekspropriere bortfalder, hvis ikke kommunalbestyrelsens beslutning om ekspropriation er truffet inden 5 år efter, at planen er offentliggjort.[7]

3.3.3 Ekspropriationens aktualitet

Klagen

Det fremgår af klagen, at klageren ikke finder ekspropriationen aktuel, da der ikke foreligger nærmere oplysninger om det projekt, virksomheden ønsker at realisere på det eksproprierede areal. Klageren anfører, at det derfor ikke er muligt at vurdere, om ekspropriationen er aktuel.

Det fremgår af klagerens supplerende bemærkninger, at klageren yderligere ikke finder ekspropriationen aktuel, da virksomheden ifølge klageren ikke fuldt ud har udnyttet mulighederne for anvendelse af den tilkøbte naboejendom.

Generelt om aktualitetskravet

Det er en betingelse, at ekspropriationen er tidsmæssigt aktuel (aktualitetskravet).

Aktualitetskravet indebærer, at realiseringen af lokalplanen skal være nært forestående, herunder at de fornødne økonomiske midler skal være til rådighed.

Aktualiteten i den konkrete sag

Planklagenævnet bad ved høring af 13. juni 2022 kommunen om at redegøre for ekspropriationens aktualitet, herunder hvornår udvidelsen af virksomheden forventes igangsat og hvornår nye arealer eller bebyggelser forventes taget i brug.

Kommunen har herefter oplyst, at virksomheden ønsker at igangsætte udvidelsen hurtigst muligt, og at ibrugtagning af bygningerne vil finde sted umiddelbart efter, at bygningerne står færdige.

Planklagenævnets vurdering af ekspropriationens aktualitet

Planklagenævnet finder, at kravet om aktualitet er opfyldt i forhold til ekspropriationen.

Planklagenævnet har herved lagt vægt på, at det fremgår af sagens oplysninger, at udvidelsen af virksomheden ønskes igangsat, så snart virksomheden får adgang til det pågældende areal.

3.3.4 Ekspropriationens nødvendighed og rimelighed

Klagen

Det fremgår af klagen, at klageren ikke finder det dokumenteret eller sandsynliggjort, at ekspropriationen er nødvendig. Klageren henviser i den forbindelse til, at virksomheden har erhvervet en anden naboejendom, og at der alternativt inden for kort afstand ligger et

erhvervsområde.[8]

Klageren anfører desuden, at det, at ekspropriationen er hensigtsmæssig for virksomheden, ikke automatisk medfører, at ekspropriationen også er nødvendig. Ifølge klageren har virksomheden ikke fuldt udnyttet den tilkøbte naboejendom, bl.a. fordi virksomheden kun har istandsat én ud af to mulige bygninger på ejendommen. Virksomheden har derfor, ifølge klageren, ikke brug for yderligere arealerhvervelser på nuværende tidspunkt.

Endelig anfører klageren, at ekspropriationen vil afskære dem fra selvrealisering og vil gøre restejendommen mindre attraktiv til landbrugsformål.

Generelt om nødvendighedskravet i snæver forstand

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

Nødvendighedskravet er desuden udtryk for, at det almindelige proportionalitetsprincip skal være opfyldt. Ekspropriationen må således ikke omfatte et større areal end nødvendigt for at realisere lokalplanen. Tvangsmæssig afståelse af en ejendom kan desuden ikke gennemføres, hvis ekspropriationens formål kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde. Det gælder eksempelvis, hvis ejeren selv kan og vil realisere planen eller eventuelt overdrage ejendommen til en anden, som vil gøre dette.[9]

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

Det er efter praksis ikke tilstrækkeligt, at et areal er udlagt til erhvervsområde i en lokalplan. Kommunen skal også foretage en konkret vurdering af arealets nødvendighed for virkeliggørelsen af lokalplanen. Selvom en kommune efter planlægningsmæssige overvejelser har fastlagt placeringen af et areal til erhvervsområde, kan andre grunde tale for, at ekspropriationen ikke bør gennemføres.[11]

Generelt om rimelighedskravet

Som en særlig del af kravet om nødvendighed i bred forstand skal ekspropriationen være rimelig i den konkrete situation.

Dette krav om rimelighed eller forholdsmæssighed indebærer, at nævnet som led i den fulde prøvelse af ekspropriationsbeslutningen, jf. afsnit 2.2.1 ovenfor, prøver det kommunale skøn.

Selv om ekspropriationen kan anses for nødvendig i snæver forstand og tidsmæssig aktuel, følger det således af praksis, at en ekspropriation alligevel kan blive tilsidesat, hvis ekspropriationen i den konkrete situation ikke står i et rimeligt forhold til den almene interesse, som forfølges med formålet.

Nævnet foretager således en konkret skønsmæssig afvejning af de almene, planlægningsmæssige interesser i ekspropriationens gennemførelse, over for ejerens interesse i fortsat at kunne råde over sin ejendom.

Forudgående dialog med klageren

I Planklagenævnets høring af 13. juni 2022 blev kommunen bedt om at oplyse, hvilken dialog, der har været med ejerne af det eksproprierede areal forud for ekspropriationen, herunder hvilke forsøg, der har været på indgåelse af en frivillig aftale om salg af de relevante arealer forud for iværksættelse af ekspropriationen.

Kommunen har herefter oplyst, at virksomheden flere gange har forsøgt at indgå en aftale med ejerne om køb af hele eller dele af ejendommen, ligesom virksomheden har tilbudt ejerne indflydelse på den kommende indretning af udvidelsen. Kommunen har som dokumentation herfor vedlagt kopi af købstilbud samt virksomhedens skriftlige redegørelse om bl.a. dialogen med ejerne.

Projekt for områdets udformning og anvendelse

I Planklagenævnets høring af 13. juni 2022 blev kommunen endvidere bedt om at oplyse, hvorvidt der foreligger et konkret projekt for udvidelsen af virksomheden og anvendelsen af det eksproprierede areal, herunder i forhold til eventuel ny bebyggelse. Planklagenævnet bad endvidere kommunen redegøre for, hvad kommunen har lagt vægt på ved vurderingen af nødvendigheden af størrelsen af det eksproprierede areal samt oplysninger om, hvornår udvidelsen af virksomheden forventes igangsat og taget i brug.

Kommunen har herefter indsendt dokumenter indeholdende skitser og plantegninger over det ønskede projekt. Kommunen har i den forbindelse bemærket, at projektet er i den afsluttende del af projekteringsfasen, hvorfor der eventuelt kan ske mindre ændringer. Kommunen har desuden oplyst, at udvidelsen af virksomheden er planlagt i to etaper, hvor der i første etape ønskes opført en ny produktions- og lagerhal på 2.000 m² samt plads til bl.a. paller og skrotcontainere mv., og ca. 450 m² kontorfaciliteter, mens der i anden etape ønskes opført en hal til svejseafdeling og montage på min. 2.000 m², som muliggør samling af hele virksomhedens produktion på ejendommen. Anden etape forventes igangsat senest 1-2 år efter færdiggørelse af første etape med ibrugtagning umiddelbart derefter.

Planklagenævnets vurdering af ekspropriationens nødvendighed

Kommunen har vedtaget lokalplanen med henblik på at fastlægge områdets anvendelse til erhvervsformål. Heroverfor skal ses klagerens ønske om fortsat at kunne råde over og drive deres landbrugsejendom.

Planklagenævnet finder, at det i tilstrækkelig grad er godtgjort, at ekspropriationen er nødvendig i snæver forstand.

Nævnet finder, at en mindre indgribende foranstaltning end ekspropriation ikke er mulig i det konkrete tilfælde. Nævnet har herved lagt vægt på, at der ikke eksproprieres et større areal, end hvad der er nødvendigt, og at en midlertidig rådighed over arealet ikke er tilstrækkelig.

Nævnet finder ligeledes, at kommunen med sagens oplysninger har dokumenteret ekspropriationens nødvendighed i forhold til virksomhedens mulighed for at udvide i overensstemmelse med lokalplanen.

Nævnet finder endvidere, at ejernes selvrealisation ikke er realistisk i den konkrete sag, hvor der er tale om ekspropriation til fordel for udvidelse af en bestemt privat virksomhed.

Ekspropriationen må på denne baggrund anses for at være af væsentlig betydning for lokalplanens virkeliggørelse. Nævnet finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn i forhold til, at ekspropriationen er nødvendig for at realisere formålet.

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Stefanie S. Abild, Heidi Bank, Peter Buhl, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Susanne Ogstrup, Helle Søeberg og Flemming Thornæs) finder imidlertid efter en samlet vurdering af de konkrete, modstående interesser, at de almene samfundsinteresser i inddragelse af ejendommen til udvidelse af en eksisterende erhvervsvirksomhed, ikke kan fortrænge klagerens interesse i fortsat at kunne råde over arealet.

Flertallet finder det således ikke godtgjort, at virksomhedens behov for at kunne udvide er så tungtvejende, at den kan begrunde så væsentligt et indgreb som ekspropriation af en del af klagerens ejendom. Flertallet har i den forbindelse lagt afgørende vægt på, at der er tale om ekspropriation til fordel for en privat virksomheds udvidelse. Lokalplanen er således udarbejdet alene med henblik på udvidelse af den pågældende virksomhed.

Det forhold, at der efter det oplyste ikke er den tilstrækkelige kapacitet til at rumme virksomheden i de eksisterende nærliggende erhvervsområder, og at det ikke er muligt for virksomheden at udvide på virksomhedens øvrige ejendomme, kan efter flertallets opfattelse ikke begrunde et så vidtgående indgreb som ekspropriation. Flertallet lægger i den forbindelse vægt på, at kommunen har mulighed for ud fra planlægningsmæssige hensyn at planlægge for både nye eller udvidede erhvervsområder. Flertallet finder desuden, at det forhold, at ekspropriationen kan gavne lokalområdet, ikke i den konkrete situation kan opveje hensynet til den private ejendomsret eller på anden måde medføre, at ekspropriationen er rimelig.

Flertallet finder herefter, at ekspropriationen ikke er rimelig i den konkrete situation.

Et mindretal på 2 medlemmer (Henrik Stjernholm og Jan Woollhead) finder, efter en samlet vurdering af de konkrete, modstående interesser, at klagerens interesse i fortsat at kunne råde over sin ejendom må vige for den almene interesse i lokalplanens virkeliggørelse.

Mindretallet har herved lagt vægt på, at det eksproprierede areal udgør en størrelsesmæssigt begrænset del af klagerens ejendom, idet der eksproprieres ca. 0,83 ha ud af klagerens ejendom på i alt ca. 23,5 ha. Mindretallet har endvidere lagt vægt på, at ekspropriationen er nødvendig til virkeliggørelse af lokalplanen, at virksomheden har et presserende behov for at kunne udvide i det af lokalplanen omfattede område, og at der efter det oplyste ikke er tilgængelige erhvervsområder i nærheden.

Mindretallet finder herefter, at ekspropriationen er nødvendig og rimelig i den konkrete situation.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivning.

3.4 Forhold, som ikke behandles

Det er i klagesagen gjort gældende, at klageren skal tillægges godtgørelse for udgifter til rådgivningsbistand afholdt i forbindelse med ekspropriationen. Det er ligeledes gjort gældende, at klageren gentagne gange har klaget over støjgener fra virksomheden, og at det er uhensigtsmæssigt, at der tillades udvidelse af virksomheden i et boligområde.

Udgifter til rådgivningsbistand kan godtgøres med hjemmel i vejloven ved behandling af spørgsmål om erstatning, hvilket henhører under taksationskommissionerne. Planklagenævnet har ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

Spørgsmålet om støjgener er ikke omfattet af den afgørelse, der er klaget over, det vil sige kommunens afgørelse om ekspropriation. Planklagenævnet kan alene tage stilling til forhold, der er omfattet af den afgørelse, der er klaget over, og nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle klagepunktet.

4. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Thisted Kommunes afgørelse af 31. marts 2022 om ekspropriation fra [matr.nr.1], på adressen [adresse1].

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.^[12] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Jf. opgørelsen i LIFA Datawebservice.

[2] Planen kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

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

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

[5] Mølbeck mfl. Ekspropriation i praksis, 2. udg., 2019, s. 450.

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

[7] Indsat ved lov nr. 1714 af 27. december 2018 om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning, som ifølge § 3, stk. 2, ikke gælder for lokalplaner, hvortil forslaget er offentliggjort inden lovens ikrafttræden den 1. januar 2019.

[8] Ifølge Planklagenævnets GIS-system (Geografisk InformationsSystem) ligger der tre erhvervsområder inden for en nærmere afstand, hhv. ca. 800 m, ca. 1,3 km og ca. 1,6 km væk.

[9] Hanne Mølbeck m.fl. Ekspropriation i praksis, s. 70 f.

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

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

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

Sag:

22/16354

Dato:

20. marts 2023.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenævnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>), [Tilgængelighedserklæring](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)