

EKSP. ANLÆG AF STIBROER

Vejdirektoratet har behandlet din klage af 2. januar 2012 på vegne af klager over Kommunens beslutning af 6. december 2011 om ekspropriation til anlæg af sti- og broforbindelse over C K.

Vejdirektoratet har den 16. maj 2012 sendt et udkast til afgørelse i sagen.

Dette har ført til efterfølgende bemærkninger i sagen.

Klagen er blandt andet begrundet med følgende:

- Afgørelsen har ikke støtte i kommunens kommune- og vejplanlægning.
- Afgørelsen er ikke proportional eller rimelig i forhold til ekspropriationens formål om at forbedre forbindelserne for fodgængere eller cyklister mellem I B og C blandt andet fordi færdslen af fodgængere og cyklister kan ske langs T.
- Det fremgår ikke af ekspropriationsmaterialet, hvilke færdselsmæssige eller vejtekniske hensyn, som varetages med vejlovgivningen, der begrunder ekspropriationen.
- Vejlovens § 43, jf. §§ 88-89 giver ikke hjemmel til, at der på matr. nr. 451 kan udlægges en offentlig sti ved servitutpålæg.
- Kommunen har indsnævret kredsen af hensyn, som kan begrunde en beslutning om ekspropriation ved at vælge vejlovens¹ § 43 fremfor planlovens § 47².
- Stiuilægget forbi klagers ejendom kan kun foretages med en bredde på ca. 4 meter. Derved ses det svært at anlægge en cykelsti og trafiksikret fortov mellem ejendom og bolværk.

Vores afgørelse

Ekspropriationen er i overensstemmelse med vejlovens bestemmelser.

Vi mener ikke, at der er grundlag for at tilsidesætte Kommunens beslutningen af 6. december 2011 om ekspropriation til anlæg af sti- og broforbindelse på en del af klagers ejendom.

Vi har ikke grundlag for at antage, at kommunen har varetaget usaglige hensyn i forbindelse med sin afgørelse.

Baggrund

Kommunen traf den 6. december 2011 afgørelse om at ekspropriere blandt andet 155 m² til brofæste og 520 m² areal til offentlig sti.

Brofæstearealet udskilles i matriklen, mens den offentlige sti fastlægges ved servitut.

Sti- og broforbindelsen, herunder udlæg af offentlig sti på klagers ejendom, sker blandt andet med henblik på at skabe et sammenhængende stisystem for gående og cyklister mellem C via I P og H.

Hvad Vejdirektoratet kan tage stilling til

¹ Lov om offentlige veje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011

² Lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 med senere ændringer. Loven administreres af Miljøministeriet, Naturstyrelsen.

Vi kan som klagemyndighed kun tage stilling til retlige spørgsmål, der vil sige, om kommunen har truffet en lovlig afgørelse efter vejlovens regler, jf. vejlovens § 4, stk. 1.

Når det drejer sig om ekspropriationsbeslutninger efter vejlovens § 49, kan vi også tage stilling til det skøn, som kommunen har udøvet, og i den forbindelse helt eller delvist ophæve en vejbestyrelses beslutning om ekspropriation fra en ejendom. Det fremgår af vejlovens § 4, stk. 2.

Endvidere kan vi tage stilling til, om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige regler, herunder bestemmelser i forvaltningsloven³ i forbindelse med en afgørelse truffet efter vejlovgivningen, men ikke til, om kommunen har iagttaget god forvaltningsskik.

Vi kan heller ikke pålægge kommunen at gennemføre et andet projekt.

Vejlovens bestemmelser

Ekspropriation

Det er vejbestyrelsen⁴, der beslutter, om en ekspropriation skal ske, jf. vejlovens § 49, stk. 1.

Reglerne om, i hvilke tilfælde der kan ske ekspropriation, fremgår af vejlovens § 43. Ekspropriation kan efter denne bestemmelse bl.a. ske til offentlige vej- og stianlæg, når almenvellet kræver det.

Bestemmelsens stk. 2 indeholder en ikke udtømmende beskrivelse af de forhold, som kommunen kan ekspropriere til. Ekspropriationen kan først og fremmest ske til anlæg samt udvidelse og ændringer af bestående offentlige veje og stianlæg.

Ved ekspropriation kan der f.eks. endeligt eller midlertidigt pålægges indskrænkninger i ejerens rådighed eller erhverves ret til at udøve en særlig råden over faste ejendomme. Det fremgår af lovens § 43, stk. 3, nr. 2.

Udskillelse i matriklen

Vejmyndighedens ejendomsret til nyerhvervede vejarealer skal sikres ved arealernes udskillelse i matriklen. Det fremgår af vejlovens § 88, stk. 1.

Det påhviler vejbestyrelserne at drage omsorg for, at samtlige hovedlandeveje og kommuneveje udskilles i matriklen som offentlige veje, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Det fremgår af lovens § 89, stk. 1.

Offentlige stier

Ved offentlige stier forstås et (selvstændigt) færdselsareal, der fortrinsvis er forbeholdt almindelig gående, cyklende og ridende færdsel, og som administreres af stat eller kommune i henhold til vejloven. Det fremgår af vejlovens § 96, stk. 1.

Vejlovens bestemmelser om offentlige veje finder med de fornødne lempelser anvendelse på offentlige stier. Det fremgår af lovens § 100.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007

⁴ Kommunen, jf. vejlovens § 2, stk. 6



Vores vurdering.

Hjemlen for ekspropriation til sti- og broforbindelserne

En kommune skal tilvejebringe en lokalplan, før der f.eks. gennemføres større anlægsarbejder og når det er nødvendigt for at sikre en kommuneplans virkeliggørelse. Det fremgår af planlovens § 13, stk. 2.

Der kan optages bestemmelser om vej- og stiforhold i en lokalplan. Det fremgår af planlovens § 15, stk. 2, nr. 4.

Det fremgår af planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, at en lokalplan ikke må stride mod kommuneplanen.

Disse bestemmelser udelukker således ikke, at lokalplanen har en større detaljeringsgrad end kommuneplanen, og f.eks. at løst omtalte vej- og stiforbindelser fastlægges eller planlægges endeligt i en lokalplan.

Er lokalplanen i overensstemmelse med kommuneplanen

Som sagen er oplyst, er lokalplanen ikke i strid med Kommuneplanen, idet kommuneplanen beskriver, at kommunen ønsker at sikre sammenhængende promenader for gående og cyklister. Dette er udmøntet i lokalplanen.

At lokalplanen omfatter en stiforbindelse, blandt andet forbi klager, betyder efter vores opfattelse ikke, at lokalplanen er i strid med kommunens overordnede ønske om at skaffe et sammenhængende stisystem således som det fremgår af kommuneplanen.

Planlovens eller vejlovens ekspropriationsbestemmelser?

Vedrørende spørgsmålet om valget af planloven eller vejloven som hjemmel for anlæg af f.eks. en sti, har Naturstyrelsen oplyst, at man ved en sådan dobbelthjemmel må kigge på formålet med ekspropriationen.

Styrelsen nævner således i en udtalelse af 12. august 2011, at vejlovgivningen vil være det oplagte valg, hvis formålet ved planen er en vejadgang.

Vi forstår udtalelsen således, at der ikke er noget til hinder for, at en kommune vælger at ekspropriere til anlæg af en offentlig sti efter bestemmelserne i vejlovens kapitel 5, også i de tilfælde hvor arealreservationen er sket i en lokalplan.

Det fremgår af kommunens udtalelse af 2. marts 2012, at valget af vejloven som hjemmel for ekspropriationen er sket på baggrund af de helt overordnede færdselsmæssige og vejtekniske hensyn, som ligger til grund for ønsket om at anlægge broerne og stierne.

Vi mener derfor ikke, at der er grundlag for at kritisere, at kommunen har eksproprieret til sti- og broanlæggene i medfør af vejlovens bestemmelser.

Hensynet til almenvellet

Det er vejbestyrelsen, der beslutter, om en ekspropriation skal ske, jf. vejlovens § 49, stk. 1.



Det fremgår af sagen, at et af formålene med anlæg af sti- og broforbindelserne er, at disse skal bidrage til at forbedre forbindelserne for fodgængere og cyklister mellem I B og C, H og A.

Kommunen har blandt andet begrundet de valgte stiløsninger med henvisning til Kommuneplanen, hvor det fremgår, at der skal sikres sammenhængende promenader for fodgængere og cyklister.

Vej- og stiplanlægningen er detailreguleret i lokalplanen.

Anlæggene skal sikre en forbedring af forholdene for fodgængere og cyklister i overensstemmelse med kommunens målsætning om en bæredygtig by. Endvidere skal forbindelserne skabe forbindelse H og C. Stierne vil være mere trafiksikre end de nuværende meget trafikerede vejbroer, L og K.

Vi mener ikke, at dette formål er et usagligt hensyn ved vurderingen af, om der skal eksproprieres til cykel- og gangsti. Stien er åben for alle fodgængere og cyklister og derfor ikke blot for en meget begrænset del af offentligheden.

På den baggrund mener vi, at beslutningen er begrundet i hensynet til almenvellet, jf. vejlovens § 43, stk. 1.

Arealet mellem bolværk og klagers ejendom

Vi forstår dine bemærkninger således, at du mener, at der er tvivl om omfanget af bestemmelsen i stk. 33 i byggetilladelsen af 1. april 1973 til klager. I stk. 33 er det angivet, at et nærmere angivet areal mod bolværket skal henligge som et offentligt tilgængeligt færdselsareal (fodgængersti).

Kommunen har hertil oplyst, at bestemmelsen er nævnt i ekspropriationsmaterialet for at understrege, at ejeren allerede ved bygningens opførelse blev gjort opmærksom på, at arealet skulle være offentligt tilgængelige færdselsarealer (for gående færdsel).

Af vejlovens § 97 fremgår det, at vejbestyrelsen kan anlægge og nedlægge offentlige stier og overtage almene stier og private fællestier som offentlige. Den kan bestemme, at en privat fællesvej skal have status som offentlig sti, men i øvrigt bibeholdes som privat fællesvej.

Af cirkulære nr. 132 af 1985 om offentlige veje fremgår det, at private stier, der ikke falder ind under begrebet private fællestier eller almene stier ikke kan optages som offentlige stier efter lovens § 97. Her skal stiaarealet erhverves ved ekspropriation, hvis stien skal være offentlig.

Som sagen er oplyst ved f.eks. billedmateriale, fremstår arealet mellem bolværket og beboelsesejendommen som et areal, hvor gående frit kan bevæge sig.

Det fremgår ikke af sagen, at der er tildelt vejrettigheder eller, at arealet kan defineres som en almen sti.

Vi mener på den baggrund, at kommunen har været nødsaget til at foretage en ekspropriation således, at lokalplanens formål kunne blive opfyldt.

Ekspropriation til råden



Vi mener, at der ud fra ordlyden af vejlovens § 43, stk. 1 og stk. 3, nr. 2, er hjemmel til, at Kommunen kan ekspropriere en rådighedsret over arealet på klagers ejendom ved at pålægge en servitut om offentlig, gående og cyklende færdsel.

Lovens § 43, stk. 1 og stk. 3, nr. 2, må imidlertid læses sammen med vejlovens § 89, stk. 1.

Efter dennes bestemmelses 1. led påhviler det en vejbestyrelse at drage omsorg for, at samtlige hovedlandeveje og kommunevej udskilles i matriklen som offentlige vejarealer. Med denne bestemmelse ligger der en forudsætning om, at vejbestyrelsen ejer det areal, hvor den offentlige vej ligger, da vejbestyrelsen ellers ikke kan drage omsorg for, at vejen bliver udskilt.

Vejlovens § 89, stk. 1, 2. led, åbner mulighed for, at "særlige forhold" kan medføre, at offentlige veje ikke skal udskilles i matriklen.

Det fremgår ikke af bestemmelsen eller af lovens forarbejder, hvornår der foreligger sådanne "særlige forhold", at en matrikulær udskillelse kan undlades.

Det må dog antages, at § 89, stk. 1, 2. led, skal fortolkes restriktivt, som følge af bestemmelsens karakter af en undtagelsesbestemmelse, ligesom ordlyden må forstås således, at der skal foreligge tungtvejende omstændigheder, før et forhold kan karakteriseres som "særligt".

Derudover kan det have relevans, om ekspropriationen til eje vil føre til komplicerede eller problematiske ejerforhold. Hvis et areal, der bliver eksproprieret, har en bestemt funktion, kan det f.eks. være hensigtsmæssigt, at den oprindelige ejer har vedligeholdelsespligten for det underliggende areal.

Den administrative praksis for hvornår en vejbestyrelse kan ekspropriere til råden er begrænset.

Trafikministeriet (nu Transportministeriet) har i en afgørelse af 11. juli 1996⁵ lagt til grund, at der var tale om et særligt forhold i forbindelse med at en buegang blev flyttet ind i en ejerlejlighed, når en vej eller dele af denne anlægges gennem en eksisterende bygning, således at bygningen kan benyttes som hidtil af ejeren. I et sådan tilfælde kan vejbestyrelsen alene erhverve en begrænset og speciel råden over ejendommen, idet ejeren fortsat kan råde over bygningerne over og under vejarealet som hidtil.

Vejdirektoratet antog i en afgørelse fra 31. marts 2004⁶, at vejlovens § 89 hjemlede mulighed for, at en kommune kunne undlade at erhverve ejendomsret til en offentlig vejs areal og i stedet for sikre almenhedens færdselsret ved at erhverve en varig rådighedsret over arealet.

Der var i den sag tale om en vej, der var anlagt over en dæmning, og Vejdirektoratet mente, at der var tale om et særligt forhold, på grund af dæmningens særlige funktion. Ekspropriationen, der pålagde en servitut med henblik på at beskytte vejen, var derfor lovlig.

⁵ Ministeriets j.nr. 96-4213/K219-403

⁶ Vejdirektoratets j.nr. 305-D0312-1



Eksemplerne illustrerer, at det er nødvendigt at se på om det areal, der ønskes eksproprieret beskytter den resterende del af den private faste ejendom.

I sagen om anlæg af vejen på dæmningen, ville en ekspropriation til eje medføre, at vejbestyrelsen overtog ejendomsretten til dæmningen eller væsentlige dele heraf, hvilket ville medføre en vidtgående vedligeholdelsespligt og overtagelse af et andet formål end vejformålet.

Kommunen har i denne sag som begrundelse for ikke at ekspropriere til eje anført, at stierne bliver etableret langs kajkanterne, og at bolværkerne/kajanlæggene er en betydelig forudsætning for klagers anvendelse af ejendommen til boliger, samt at klager har den altovervejende interesse i at opretholde ejerskabet over bolværkerne/kajanlæggene.

Vi forstår denne begrundelse således, at en ekspropriation til eje vil medføre, at kommunen overtager pligten til at vedligeholde bolværkerne og kajanlægget, hvilket på den ene side er særdeles bekostelig og meget muligt så dyrt, at klager opnår en økonomisk gevinst ved at miste ejendomsretten og vedligeholdelsespligten, og på den anden side rummer kimen til fremtidige tvister.

Hvis klager ikke har pligt til – og ikke ret til – at vedligeholde bolværkerne og kajanlægget, vil en skade på bolværkerne kunne føre til skade på klagers ejendom, som klager vil holde kommunen ansvarlig for.

Kommunen har således lagt vægt på, at klagers interesse i bolværket vejer tungere end kommunens interesse i bolværket, hvis den ejede stiareal.

Klager er som ejer af ejendommen nærmest til at vurdere, om en meget omhyggelig vedligeholdelse er nødvendig for at undgå udskridning af fyldjord og dermed risiko for skade på bygningen.

Kommunen har i brev af 29. juni 2012 yderligere begrundet, at der er tale om særligt tilfælde på linje med beskyttelse af et dige.

Bolværket er således et særligt anlæg, der er bygget op omkring særlige anlægskonstruktioner for at sikre, at matriklens areal og etagebygningens fundering.

Der er i vejloven ikke nærmere retningslinjer for, hvilke hensyn, der kan indgå i vurderingen af, om der er tale om særlige forhold, der kan føre til, at en vej eller sti ikke bliver udskilt i matriklen.

Du skriver blandt andet i forbindelse med dine bemærkninger til vores udkast til afgørelse, at kommunen behandler samme faktiske forhold forskelligt. Kommunen har således eksproprieret til eje for så vidt angår arealet, hvor styrehus og brofag skal anlægges, mens der som nævnt er eksproprieret til råden for så vidt angår stien.

Kommunen har valgt denne løsning, idet den har vurderet, at kommunen har den største interesse i at bolværk og kajanlæg ikke skrider ud i havnen. Den påtager sig dermed ansvaret for hele kajanlægget på dette sted. Kopi af kommunens brev af 24. juli 2012 er vedlagt.

Vi forstår dette således, at styrehus og brofag indgår i en større praktisk sammenhæng, idet broerne skal kunne sikres mod at blive ubrugelige, hvis en af disse ikke er tilstrækkeligt landfast.



Over for dette har kommunen vurderet, at det er klager, der er afhængig af bolværket og kaj anlæg ud for klagers ejendom.

Du skriver ligeledes, at det ikke er det er den underliggende jord, der ligger under stien, der udgør det beskyttede bygværk, men derimod bolværket i sig selv.

Kommunen har anført, at et dige er et bygværk, der skal sikre, at der ikke trænger vand ind på et inddæmmed område.

Situationen ved bolværket og kaj anlægget ved klagers ejendom er sammenlignelig med et dige, idet det bygværk skal sikre, at klagers ejendom er forsvarligt funderet og ikke skrider ud i havnen.

På den baggrund mener vi, at der i denne sag er tale om en problemstilling, der er beslægtet med sagen om dæmningen, og at der derfor er tale om et sådant særligt tilfælde i forhold til vejlovens § 89, at kommunen kan ekspropriere til råden over arealet.

Bolværket og kaj anlægget er efter vores opfattelse en konstruktion, der er sammenhængende, idet ejendommen er afhængig af den foranliggende konstruktion for at undgå en underminering af ejendommen, der kan føre til, at den skrider ud i havnen.

Vi mener derfor ikke, at kommunen ved sin vurdering har varetaget usaglige hensyn, der kan begrunde, at afgørelsen ikke er lovlig.

Stiens bredde og linjeføring - proportionalitet

Som nævnt er ekspropriationen sket med henblik på at opfylde Kommuneplan og lokalplan.

Kommunen har oplyst, at den overordnede hensigt ved anlæg af offentlige stier har været at anlægge disse i en bredde på 6 – 8 meter.

Dette betyder ikke, at det vej mæssigt er uacceptabelt at etablere en sti i en bredde på 4 meter.

Kommunen har i sin udtalelse af 2. marts 2012 oplyst, at den er indstillet på at drøfte udformningen af stipassagen med klager.

Af kommunens udtalelse af 15. maj 2012 fremgår det endvidere, at kommunen arbejder videre med forslag fra blandt andet beboere fra ejendommen om udformningen af stien.

Vi forstår dette således, at kommunen i den forbindelse vil sikre, at der ikke opstår færdselsmæssige komplikationer ved den ændrede færdsel på stien.

For så vidt angår linjeføringen har kommunen oplyst, at der på nuværende tidspunkt ikke er en offentlig tilgængelig promenade langs nordsiden af C.

Dels afbrydes forløbet fysisk af W K, dels er der ikke offentlig adgang til promenaden ved W M.



En bro uden forbindelse til I P kan derfor ikke uden yderligere ekspropriative indgreb over for andre grundejere bidrage til en sammenhængende trafikikker forbindelse for gående og cyklister.

Ifølge kommunen muliggør den valgte broforbindelse sammenhæng mellem bydelene på tværs af havnen og forbindelse langs C og videre mod H.

Ekspropriation af en del af I P for at skaffe broadgang er nødvendig for at skabe sammenhæng i stisystemet.

Ifølge det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip må en afgørelse ikke være mere indgribende end nødvendigt for at tilgodese formålet med en afgørelse.

Vi forstår sagen således, at det er nødvendigt med en broforbindelse til I P og videre ad stiforløbet, der er eksproprieret til, for at etablere en tilstrækkelig færdselssikkerhedsmæssig forbindelse langs vandet for cyklende og gående mellem promenaden i C, promenaden langs F og brofæstet på T vej.

Vi forstår endvidere sagen således, at T vej i dag anvendes til gående færdsel, og at der på T vej sker kørsel med lastbiler til og fra P på C.

Anlægget af stiforbindelsen skal sikre færdselssikkerhedsmæssige adgangsforhold mellem I B og C og A, og en anden linjeføring ad f.eks. T vej vil betyde, at cyklister bliver ledt ud på en vej med lastbiler, hvorved kommunens overordnede stiplanlægning ikke kan blive opfyldt.

Endvidere kan et allerede eksisterende færdselsareal, her en del af klagers ejendom, der allerede i dag fungerer som færdselsareal for gående færdsel udnyttes til opfyldelse af kommunens stiplanlægning.

Vi mener på den baggrund ikke, at kommunens beslutning om at inddrage I P, herunder arealet mellem bolværket og klagers ejendom, er i strid med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

På baggrund af en samlet vurdering af sagen, har vi ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at en ekspropriation i det konkrete tilfælde var påkrævet.

Konklusion

Ekspropriationen er i overensstemmelse med vejlovens bestemmelser.

Vi mener ikke, at der er grundlag for at tilsidesætte Kommunens beslutningen af 6. december 2011 om ekspropriation til anlæg af sti-og broforbindelse på en del af klagers ejendom.

Vi har ikke grundlag for at antage, at Kommunen har varetaget usaglige hensyn i forbindelse med sin afgørelse.

Vi foretager os ikke mere i sagen.

Søgsmålsfrist



Hvis klager ønsker lovligheden af denne afgørelse efterprøvet ved domstolene, skal søgsmål være anlagt inden 6 måneder efter modtagelsen af afgørelsen. Det fremgår af vejlovens § 65, stk. 1, 2. pkt.

