

# NOTAT

Codex Advokater P/S  
Damhaven 5 B  
7100 Vejle

27. januar 2023

Journalnr.: 227217

Advokat:  
Jens Flensborg  
[jfl@codexlaw.dk](mailto:jfl@codexlaw.dk)

Sekretær:  
Michelle Amtorp Hansen/JFL  
[mah@codexlaw.dk](mailto:mah@codexlaw.dk)  
Direkte: +45 7643 5286

## Spørgsmål vedrørende vejadgang ifm. realisering af lokalplan

### 1. Problemstilling

Svendborg Kommune vedtog i 2016 lokalplan 591, hvormed der blev skabt mulighed for etablering af omkring 30 nye boliger i tilknytning til Thurøbund Marina. Arealet, hvor boligerne kan opføres, er købt af en investor, og der pågår sagsbehandling vedrørende det fremtidige byggeri. I forbindelse hermed er der opstået spørgsmål vedrørende meddelelse af den for projektet nødvendige adgang til offentlig vej.

Svendborg Kommune har i den forbindelse rejst forskellige spørgsmål om handlemulighederne.

### 2. De faktiske forhold

Lokalplan 591 fra 2016 omfatter et areal ud mod Gambøt Lystbådehavn, som tidligere har været anvendt til værftsaktiviteter for Thurøbund Marina og et motorværksted, samt herudover til stejleplads, bådeoplæg og parkering for lystbådehavnen mv. Med lokalplanen blev de tidligere erhvervsarealer udlagt til bolig- og erhvervsområde i etagehuse med mulighed for etablering af omkring 30 nye boliger.

Den hidtidige vejadgang fra området til den offentlige vej, Gambøtvej, blev fastholdt. Der er i ifølge lokalplanens § 3.6 udlagt et særskilt delområde F, som skal anvendes til ”Adgangsvej – offentlig vej”.

Gambøtvej fortsætter også mod nord uden for lokalplanområdet. På den sydligste del fra lokalplanområdets slutning og op til det punkt, hvor Gambøtvej ledes sammen med Rødbyvej, består Gambøtvej

alene af et spor. Ved lokalplanens udarbejdelse blev der derfor foretaget en trafikoptælling for at vurdere de nye boligers betydning for trafikforholdene. Det konkluderes herom i redegørelsen (s. 20):

*"Sammenlagt er det vurderet af kommunens trafikafdeling, at Gambøtvej som boligvej burde udvides til minimum 5,5 meters bredde, hvilket vanskeligt lader sig gøre. Alternativt foreslås en trafikstyring og ensretning ved hjælp af lyssignaler. I den forbindelse kan en del af vejbanen afmærkes som gangareal".*

For at imødekomme dette problem – som kunne have ført til at kommunen ikke ville have muliggjort de nye boliger med lokalplan og kommuneplantillæg – blev der indgået en udbygningsaftale iht. planlovens § 21b med den daværende ejer. Det anføres herom i lokalplanens redegørelse (s. 23):

*".... Aftalen giver mulighed for at bygherre kan bidrage med afholdelse af udgifter til udbygning af Gambøtvej eller ved etablering af signalanlæg at trafiksikre adgangsvejen til Gambøt havn og den nye boligbebyggelse. Kommunen bidrager med tilvejebringelse af det nødvendige plangrundlag – her lokalplanforslag 591".*

Under overskriften *Trafik*, anføres det, at der ved anlæg af veje og overkørsler skal søges tilladelse hos vejmyndigheden til overkørsler mv. (s. 27).

I lokalplanens § 6 om vejforhold er det bl.a. anført, at vejadgang til lokalplanområdet skal ske via Gambøtvej (6.1), som således er den eneste adgang til offentlig vej fra området. Det anføres ligeledes, at vejadgangen til delområde B (udlagt til boliger), skal ske i forlængelse af Gambøtvej, og at denne boligvej får karakter af privat fællesvej (6.3).

Af § 13 om forudsætninger for ibrugtagning af bebyggelse og tilladelser fra andre myndigheder fremgår:

*"13.2 Ny bebyggelse må ikke tages i brug før der er foretaget en trafiksikker løsning for vejadgangen via Gambøtvej efter anvisning fra kommunens vejafdeling. Der planlægges etableret en lysregulering der efter behov ensretter færdslen på den stejle del af Gambøtvej".*

Ifm. lokalplanforslagets offentliggørelse blev der som anført i redegørelsen i oktober 2016 indgået en udbygningsaftale mellem Svendborg Kommune og Thurøbund Marina, som dengang var ejer af matr.nr. 81b, hvilken ejendom i lokalplanen er udlagt til boligformål i delområde B.

Af afsnittet om aftalens baggrund fremgår det, at den er indgået iht. planlovens § 21b i forbindelse med kommunens udarbejdelse af lokalplan 591. Det anføres herefter:

*"Svendborg Kommune har i forbindelse med lokalplan krævet, at der etableres en lysregulering på den sydligste del af Gambøtvej ved nedkørslen til havnen, for at regulere trafikken på denne*

*del af vejen, da vejen er for smal til at to biler kan passer hinanden, og da der formentlig kan forventes mere pers på vejen specielt om morgenen i retning mod byen.*

*Med henblik på at sikre denne regulering har ovennævnte grundejer og Svendborg Kommune indgået nærværende udbygningsaftale.”*

Der anføres herefter under overskriften *Projektering og etablering*:

*”Grundejeren forpligter sig til for egen regning at udarbejde detailprojekt for ovennævnte infrastruktur anlæg og sende projektet til godkendelse hos Byg/Vej Svendborg og Politiet. Der kan ikke udstedes byggetilladelse til bebyggelse i lokalplanområdet, før trafikreguleringsprojektet er godkendt af kommunen/Politiet.*

*Udgifter i forbindelse med projektering og etablering af trafikreguleringen afholdes af grundejeren.*

*Trafikreguleringen skal være færdiganlagt, godkendt af og overdraget til kommunen inden ny bebyggelse af lokalplanområdet må tages i brug.”*

Sidstnævnte passus i aftalen svarer således i vidt omfang til det, som fremgår af § 13.2 i lokalplanen.

Matr.nr. 81b er efterfølgende solgt, og den nye ejer må antages at være indtrådt i forpligtelserne iht. aftalen. Den nye ejer er i dialog med kommunen om opførelsen af de nye boliger, herunder mht. spørgsmål om, hvilke krav der er til byggeriet for, at byggetilladelse kan opnås.

Som anført i lokalplanens redegørelse forudsætter byggeri af de påtænkte boliger, at der meddeles tilladelse til ”overkørsel”. Jeg forstår det sådan, at der er tale om en tilladelse efter vejlovens § 50, stk. 1, om eksisterende adgangsvej, da der vil ske en markant ændring af den hidtidige anvendelse af denne adgang, jf. § 50, stk. 4.

En sådan tilladelse er problematisk, da Gambøtvej kun består af et spor på den første strækning nord for lokalplanområdet. Som det fremgår af det anførte ovenfor, var man også opmærksom herpå i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse og det var baggrunden for, at udbygningsaftalen blev indgået.

I forbindelse med den nye ejers ansøgning om byggetilladelse er Svendborg Kommune imidlertid blevet opmærksom på, at udbygningsaftalen ikke omfatter hele den problematiske strækning. I et notat af 7. juni 2022 fra vejafdelingen er den relevante del af Gambøtvej inddelt i 4 strækninger, hvor strækning 3 og 4 udgør den sydligste og skrånende del og strækning 1 og 2 udgør de sidste ca. 150 op til Rødbyvej.

I notatet er der beskrivelse af forskellige tekniske løsninger, men det fremgår tillige, at kun strækning 2-4 er omfattet af udbygningsaftalen. Strækning 1 på ca. 120 m er derimod ikke omfattet af aftalen.

For denne strækning foreslås det, at der sker en udbygning af vejen til to spor, hvilket der er mulighed for uden arealerhvervelser, da der ud for den anlagte vej er rabatspor mv. Denne løsning anbefales af vejafdelingen og politiet. En udvidelse af vejen er som anført ikke omfattet af udbygningsaftalen, og vil være forbundet med en anslået udgift på ca. 1½ mio. kr., hvilken udgift der ikke er budgetlagt for.

Efter vejafdelingens vurdering vil det vejsmæssigt ikke være hensigtsmæssigt at tillade igangsætning af boligbebyggelsen før der er sket en udvidelse af strækning 1. Politiet har senest i en udtalelse fra december 2022 meddelt, at man ikke vurderer, at strækning 1 på nuværende tidspunkt trafikikkerhedsmæssigt er dimensioneret til dobbeltrettet trafikafvikling fra nye boliger, hverken under anlægsfasen eller når boliger er etableret og taget i brug. Denne vurdering er nærmere begrundet i udtalelsen.

Ejeren af matr.nr. 81b har som anført søgt om byggetilladelse og sagen vil snart være oplyst i et sådant omfang, at byggetilladelse vil kunne meddeles, hvis der bortses fra vejproblematikken. Hvis ikke der meddeles en adgangstilladelse efter vejloven kan der imidlertid ikke meddeles byggetilladelse.

Svendborg Kommune har i den forbindelse bedt om min vurdering af mulighederne for at pålægge bygherren udover udbygningsaftalen også at betale for udvidelsen på strækning 1. Hvis det ikke er muligt, ønskes en vurdering af, om kommunen kan tilbageholde adgangstilladelsen efter vejloven og dermed også byggetilladelsen til boligerne, eller om der i givet fald vil være risiko for, at kommunen kan pådrage sig et erstatningsansvar herfor.

### **3. Vurdering**

#### **3.1 Generelt**

Det følger af vejlovens § 8, stk. 1, at det er vejmyndigheden (i denne sag Svendborg Kommune), som har ansvaret for at holde sine offentlige veje i den stand, som trafikens art og størrelse kræver. Det følger af § 8, stk. 2, at det er vejmyndigheden, som bestemmer hvilke arbejder, der skal udføres i form af anlæg og drift, og at det er vejmyndigheden, som afholder udgifterne herved. Kommunen har således ansvaret for sine offentlige veje, og det er lovens klare udgangspunkt, at kommunen også skal betale for anlæg, drift og vedligeholdelse heraf.

Sidstnævnte udgangspunkt kan i visse tilfælde fraviges ved aftale, hvis der er det fornødne grundlag herfor. Hjemmel hertil findes fx i vejlovens §§ 49 og 50, hvor der kan være hjemmel til at stille vilkår om privat finansiering i forbindelse med vejadgang til offentlig vej. En anden mulighed følger af planlovens kap. 5a om udbygningsaftaler, hvorefter kommunen i visse tilfælde har mulighed for ifm. tilvejebringelse af en lokalplan at indgå aftale om, at den private part skal betale for noget af den deraf afledte infrastruktur, eksempelvis vejanlæg.

Kommunen er også planmyndighed, og kan med lokalplaner give mulighed for ændringer af en ejendoms eksisterende anvendelse, herunder sådanne ændringer, der får trafikal betydning også for områder og offentlige veje uden for lokalplanområdet.

En lokalplan tilsidesætter ikke anden lovgivning. Vedtagelse af en lokalplan giver derfor ikke nogen sikkerhed for eller retskrav på, at bygherren også kan opnå de tilladelser mv. iht. anden lovgivning, som er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse. I lokalplanens redegørelse oplyses der derfor også om eventuelle nødvendige tilladelser efter anden lovgivning.

Hvis realisering af lokalplanen er afhængig af tilladelser efter vejloven fra kommunen som vejmyndighed eller afhængig af, at der sker anlæg eller ændringer i offentlige vejanlæg, kan der ikke som sådan tales om en lovbestemt pligt for vejmyndigheden til at etablere disse forhold inden for en fastsat tidshorizont.

I de tilfælde, hvor der er tale om nyanlæg eller tilladelser efter vejloven, og hvor kommunen er vejmyndighed, vil der dog fra udstykkerens/bygherrens side være en forventning om, at fornødne tilladelser i relation hertil kan opnås, henset til at kommunen også er lokalplanmyndighed.

Når vejmyndigheden behandler sådanne tilladelser efter vejloven, fx efter §§ 49 eller 50, skal vejmyndigheden sikre, at vejlovens krav overholdes for de fremtidige forhold, ligesom det må afklares, om der kan være grundlag for ved vilkår mv. at overvælte udgifter herved på bygherren, jf. det anførte ovenfor.

### **3.2 Den konkrete sag**

Lokalplan 591 giver mulighed for yderligere bebyggelse af den omhandlede ejendom med ca. 30 nye boliger. Det vil medføre en væsentlig forøgelse af trafikken til og fra ejendommen via Gambøtvej, og vil derfor kræve tilladelse efter vejloven. I lokalplan 591 er der også oplysning om, at tilladelse til overkørsel efter vejloven er nødvendig.

Ved lokalplanens udarbejdelse var man også opmærksom på de særlige problemer, som de nye boliger ville medføre for adgangen til Gambøtvej. Der blev udført undersøgelser, og kommunens trafikafdeling vurderede, at anvendelse af Gambøtvej som boligvej ville nødvendiggøre en udvidelse til minimum 5,5 m bredde eller alternativt, at vejen blev gjort ensrettet ved hjælp af lyssignaler.

Det må antages, at det var i forlængelse heraf, at den daværende ejer forespurgte om mulighederne for at fremme lokalplan og kommuneplantillæg i kombination med en udbygningsaftale, hvor ejeren forestod betalingen for den lysregulering mv., som efter kommunens vurdering, var nødvendig for, at Gambøtvej skulle kunne betjene det påtænkte boligområde.

### **3.3 Kan bygherren opkræves yderligere betaling?**

I forbindelse med udarbejdelsen af lokalplanen og udbygningsaftalen var parterne – dvs. Svendborg Kommune og den daværende ejer af grunden – som anført fuldt ud opmærksomme på problemstillingen med Gambøtvejs manglende kapacitet til at håndtere en yderligere trafik fra 30 nye boliger. Det er beskrevet i lokalplanen og fremgår også eksplicit af udbygningsaftalen (jeg har ikke modtaget andet materiale fra dengang).

Ud fra det, som jeg har modtaget, var udbygningsaftalen om at overvælte udgiften for betaling af den offentlige infrastruktur i form af lysregulering mv. på grundejeren, i overensstemmelse med planlovens regler herom.

Den daværende ejer tiltrådte således med udbygningsaftalen at betale udgifterne ved anlæg af et offentlige vejanlæg ved Gambøtvej som beskrevet i aftalen, idet han samtidig herved fik tilvejebragt lokalplan 591 for nye boliger, som kommunen ellers ikke ville have vedtaget (må det antages).

Ud fra beskrivelsen i lokalplanen og udbygningsaftalen, jf. herved også citaterne ovenfor, må det efter min opfattelse samtidig lægges til grund, at parterne dengang anså problemstillingen med Gambøtvejs manglende kapacitet som løst med den indgåede aftale.

Jeg finder derfor også, at ejeren som følge heraf samtidig blev bibragt en berettiget forventning om, at Svendborg Kommune herefter ville meddele de fornødne tilladelser efter vejloven, som var nødvendige for at realisere det projekt, som blev muliggjort med lokalplan 591. Udbygningsaftalen blev jo netop oprettet i forbindelse med vedtagelsen af lokalplan 591.

Det er nu konstateret, at det vil være nødvendigt at foretage yderligere arbejder på Gambøtvej (udvidelsen på strækning 1) for at vejen kan leve op til det, som den fremtidige trafik fra lokalplanområdet vil kræve, jf. herved også vejlovens § 8, stk. 1.

Hvorvidt det mellem parterne dengang var forudsat, at grundejeren også skulle betale for udvidelsen af den nordlige del (strækning 1), kan ikke udledes af udbygningsaftalen.

Et sådant krav ville have været naturligt henset til, at dette arbejde også ville være nødvendigt for at få en samlet løsning. Det er også min vurdering, at Svendborg Kommune inden for rammerne af planlovens regler om udbygningsaftaler kunne have forudsat, at udbygningsaftalen skulle omfatte såvel arbejderne med lysreguleringen på den sydlige del som arbejder med en udvidelse af den nordlige del.

Ud fra aftalens ordlyd kan en udvidelse af Gambøtvej f.s.v.a. strækning 1 imidlertid vanskeligt indfortolkes som en del af det arbejde, som grundejeren skal udføre, da der i aftalen kun er tale om lysreguleringsanlægget på den sydlige del. Det forhold, at Svendborg Kommune, Byg/Vej, og politiet ifølge aftalen skal godkende "trafikreguleringsprojektet" inden byggetilladelse kan meddeles, relaterer sig efter ordlyden også mest naturligt til den beskrevne lysregulering på den sydlige del, og ikke til en samtidig udvidelse af vejen på den nordlige del.

En fortolkning hvorved udvidelsen af strækning 1 inddrages i det arbejde, som grundejeren skal udføre, må derfor efter min opfattelse forudsætte, at det ud fra korrespondance, notater mv. fra dengang (da aftalen blev indgået), klart kan godtgøres, at det også skulle være en del af aftalen. Jeg kan ikke vurdere om der kan være noget grundlag herfor, da jeg kun har modtaget kopi af selve aftalen.

Hvis ikke den nordlige del (strækning 1) blev berørt i forbindelse med aftalens indgåelse, må det være udtryk for, at der ikke var fokus på denne problemstilling eller at den blev overset af Svendborg Kommune i forbindelse med, at udbygningsaftalen i sin tid blev udarbejdet.

Da de faktiske forhold ikke har ændret sig (problemet med strækning 1's bredde var der også da aftalen blev oprettet), finder jeg ikke, at der er grundlag for at kræve aftalen genoptaget ud fra ændrede forudsætninger eller lignende.

Opsummerende er det således min vurdering:

- Svendborg Kommune kan på grundlag af udbygningsaftalen alene stille krav om bygherrens etablering af og betaling for den i aftalen beskrevne lysregulering mv. på den sydlige del, men ikke krav om etablering og betaling for udvidelsen af det nordlige forløb (strækning
- Det ændrer ikke herpå, at Svendborg Kommune nok kunne have stillet et sådant krav, da aftalen i sin tid blev udarbejdet, da det jo ikke skete (medmindre det ud fra andre aftaler eller dokumenter med høj grad af sikkerhed kan godtgøres, at det tillige var forudsat, at denne strækning også skulle være en del af aftalen).
- Hvis forholdet blot er det, at Svendborg Kommune ikke var opmærksom på problemstillingen med strækning 1, da aftalen blev indgået, vil der efter min vurdering ikke være grundlag for at kræve aftalen udvidet til også at omfatte denne del på nuværende tidspunkt.

Samlet set er det således min vurdering, at Svendborg Kommune selv må afholde de nødvendige udgifter ved udvidelsen af strækning 1, for at sikre, at denne del af vejen er forsvarlig i forhold til det, som trafikken kræver.

Det kunne overvejes, om Svendborg Kommune som **et vilkår i en tilladelse efter vejlovens § 50** kan stille krav om bygherrens betaling for den nødvendige udvidelse af strækning 1 på Gambøtvej. Jeg

finder imidlertid ikke, at der vil være mulighed herfor på nuværende tidspunkt. Jeg finder, at det må lægges til grund, at kommunen med udbygningsaftalen gjorde op med de udgifter, som grundejeren skulle afholde til offentlig infrastruktur i form af vejanlæg som led i en virkeliggørelse af lokalplan 591. Herudover er det i øvrigt min vurdering, at der næppe vil være hjemmel til at stille sådanne vilkår i § 50 i den aktuelle sag (uden jeg dog har undersøgt dette nærmere).

### **3.4 Har bygherren krav på, at udvidelsen af vejen sker på nuværende tidspunkt?**

En forudsætning for at meddele byggetilladelse vil være, at der efter vejloven meddeles tilladelse til den udvidede brug af adgangen til Gambøtvej.

Udover at bygherren skal opfylde udbygningsaftalen med etablering af lysreguleringsanlægget, vil en sådan tilladelse forudsætte, at der først sker en udvidelse af strækning 1 på Gambøtvej, særligt henset til, at både vejmyndigheden og politiet har tilkendegivet, at en sådan løsning er nødvendig af trafikikkerhedsmæssige årsager mv., hvilket gælder såvel for anlægsfasen som når boligerne er etableret.

For at der i den aktuelle sag kan gives en tilladelse efter vejloven, som lever op til de hensyn og krav, som skal varetages med loven, vil det således være nødvendigt, at der samtidig sker en udvidelse af strækning 1. Omkostningerne herved er opgjort til ca. 1½ mio. kr., og må som anført ovenfor efter min vurdering afholdes af Svendborg Kommune.

Spørgsmålet er herefter om Svendborg Kommune overhovedet er forpligtet til at meddele denne tilladelse hhv. om kommune er forpligtet til at meddele tilladelsen inden for en bestemt tidsfrist. Det har betydning for bygherren, da byggetilladelse ikke kan udstedes forinden vejspørgsmålet er på plads.

Som nævnt indledningsvist i afs. 3.1 betyder det forhold, at der vedtages en lokalplan ikke, at bygherren også dermed har krav på at opnå de nødvendige tilladelser efter anden lovgivning, herunder vejloven, hvor kommunen er myndighed. Der er som anført ikke noget retskrav på, at sådanne tilladelser herefter meddeles inden for en bestemt tidshorisont.

Når en lokalplan udarbejdes i samarbejde med en privat bygherre, vil der dog være en vis forventning om, at den udbygning som lokalplanen muliggør, tillige er koordineret med kommunens vejplanlægning.

Det gælder særligt i en sag som den aktuelle, hvor problemstillingen med adgangsvejen ud til Gambøtvej var et særskilt tema i lokalplanprocessen og dannede grundlag for, at der blev indgået en udbygningsaftale om grundejerens etablering af og betaling for lysregulering på den sydlige del af Gambøtvej op mod lokalplanområdet.



Det afspejles også i lokalplanens ordlyd, hvor det i redegørelsen anføres, at bygherren med aftalen bidrager til etablering af boligerne med afholdelsen af udgifter til udbygning af Gambøtvej eller ved etablering af signalanlæg, mod at kommunen bidrager med det nødvendige plangrundlag.

I § 13, stk. 2, er det stillet som et krav for ibrugtagning af ny bebyggelse, at der er udført en trafiksikker løsning for vej-adgang via Gambøtvej, hvorefter det anføres, at der planlægges etableret en lysregulering med ensretning af færdslen. Denne løsning er herefter beskrevet nærmere i den tilhørende udbygningsaftale.

Som anført finder jeg på denne baggrund, at bygherren har kunnet lægge til grund, at der hermed var gjort op med de krav, som kunne stilles over for ham i relation til vejadgangen til Gambøtvej.

Selv om der ikke er nogen lovbestemt frist for, hvornår kommunens vejafdeling skal meddele nødvendige tilladelser, og selv om der sædvanligvis er ret vide rammer for kommunens budgetmæssige prioritering af vejarbejder (under overholdelse af vejlovens § 8, stk. 1), finder jeg, at bygherren i den aktuelle sag har haft en berettiget forventning om, at de nødvendige tilladelser i relation til Gambøtvej ville blive prioriteret og blive udført i tidsmæssig tilknytning til bygherrens ønske om realisering af lokalplanen.

På baggrund af de helt særlige omstændigheder i den aktuelle sag, er det derfor min vurdering, at der vil være risiko for, at Svendborg Kommune pådrager sig et erstatningsansvar over for bygherren, hvis den nødvendige adgangstilladelse ikke meddeles, dvs. at dette forhold kan være ansvarspådragende. Det gælder særligt, når en udsættelse ikke er begrundet i hensyn vedrørende vej- eller trafik-sikkerhedsmæssige forhold, men alene er begrundet i, at kommunen ud fra finansierings- og budgetmæssige årsager ikke ønsker at betale for den nødvendige udvidelse af strækning 1 på nuværende tidspunkt.

Hvor stor risikoen for et erstatningsansvar er i procent kan jeg ikke angive, men der vil efter min vurdering være tale om en ikke ubetydelig risiko. Det skal også sammenholdes med det potentielle kravstørrelse. Det er et hypotetisk spørgsmål, men der kan eksempelvis blive tale om krav vedrørende for-dyrelse af byggeri og vedrørende mistede lejeindtægter.

Vejle, 27. januar 2023

Jens Flensborg