

Vejle Amt  
Damhaven 12  
7100 Vejle

Hellerup, den 23. maj 2005  
JW/lb

### **Høringssvar vedr. regionplantillæg nr. 36 om Bilka i Horsens**

DSK har den klare opfattelse, at Vejle Amts forslag til regionplantillæg ikke lovligt kan vedtages. Der eksisterer ikke en særlig planlægningsmæssig begrundelse for Bilka-lavprisvarehuset i Horsens.

Vejle Amts offentliggjorte forslag til regionplantillæg viser tydeligt, at Amtet ikke har været i stand til at finde den særlige planlægningsmæssig begrundelse, som planloven kræver. Miljøminister Connie Hedegaard har efterlyst "et Columbusæg" vedrørende begrundelsen, men det har hverken amt eller kommune været i stand til at levere.

#### **Forhistorien**

Hvis der havde været en særlig planlægningsmæssig begrundelse, ville den lange og besværlige fremgangsmåde for Bilka i Horsens jo heller ikke have været nødvendig. Forhistorien er beskrevet ganske godt i et notat af 28. september 2004 udarbejdet af Horsens Kommune v. borgmester Vagn Rye Nielsen. Forhistorien er central, og store dele af notatet vil derfor blive gengivet i det følgende:

*"I 1997 kom en ny detailhandelslovgivning, som begrænsede butiksstørrelsen i ny planlægning til 3.000 m<sup>2</sup> for en dagligvarebutik og 1.000 m<sup>2</sup> for en udvalgsvarebutik.*

*Dette gjorde det umuligt at lave nye lokalplaner for BILKA-butikker, som typisk har en størrelse på 15 – 20.000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal.*

*Det fremgik af lovændringen, at den ikke havde tilbagevirkende kraft, og derfor kunne man fortsat udnytte allerede godkendte lokalplaner.*

*I Horsens midtby var der 2 lokalplaner, som rummede mulighed for store butikker, idet områderne var udlagt til butiksformål, nemlig Horsenshusgrunden og Børma/Løvbjerggrunden.*

*I 1998 henvendte BILKA sig til Horsens Kommune med et ønske om at etablere sig i Horsens.*

*Muligheden på Horsenshusgrunden blev undersøgt først, men det viste sig, at den der gældende lokalplan ikke var præcis nok til at indeholde en BILKA-butik.*

*Interessen samlede sig derfor om området med Børma/Løvbjerggrunden, dvs. området (...) omfattet af lokalplan 93.*

*Den konkrete sag*

*Bilka udarbejdede (...) et skitseprojekt, som (...) blev tilpasset lokalplan 93's bestemmelser i en sådan grad, at Horsens Kommune vurderede, at der kunne gives byggetilladelse til projektet, og den 2. marts 1999 blev der givet gravestøbetilladelse til BILKA-projektet.*

*Tilladelsen blev indbragt for Naturklagenævnet den 19. marts 1999.*

*Naturklagenævnet gav klagen opsættende virkning den 29. april 1999 (...)*

*Den 11. august 1999 afgjorde Naturklagenævnet, at:*

*”Etableringen af et BILKA-varehus findes ikke at være i strid med lokalplanen.”*

*(...)*

*Den 10. februar 2000 lægger Vejle Amts Købmandsforening sag an mod Naturklagenævnet ved Vestre Landsret med påstand om, at Naturklagenævnets afgørelse var ugyldig.*

*Den 22. juni 2001 giver Vestre Landsret klager medhold i, at Naturklagenævnets afgørelse af 11. august 1999 er ugyldig.*

*Naturklagenævnet anker afgørelsen til Højesteret den 17. august 2001.*

*Højesteret stadfæster den 22. april 2004 Landsrettens afgørelse.”*

Denne beskrivelse af sagen om Bilka i Horsens er meget præcis på nær et enkelt punkt. Det omtales ikke, at lokalplanen på Horsenshusgrunden først blev opgivet, efter at DSK havde klaget til Naturklagenævnet, som gav DSK medhold i, at lokalplanen var en rammelokalplan, som ikke gav mulighed for etablering af et Bilka lavprisvarerhus.

### **Højesterets klare afgørelse**

En opsummering af Bilkas forsøg på at etablere sig i Horsens giver det resultat, at spørgsmålet har været behandlet to gange i Naturklagenævnet, én gang i Vestre lands-

ret og én gang i Højesteret. Første gang i Naturklagenævnet fik DSK medhold. Anden gang i Naturklagenævnet fik DSK medhold i en delafgørelse, men Horsens kommune fik medhold i den endelige afgørelse. Denne afgørelse blev indbragt for landsretten, hvor DSK fik medhold med dommerstemmerne 3-0. I Højesteret fik DSK ligeledes medhold - denne gang med dommerstemmerne 7-0. Sagen har været siden 1998 – altså i syv år.

Hele dette lange og meget ressourcekrævende sagsforløb giver i sig selv begrundelsen for, hvorfor Vejle Amt ikke kan foretage en retlig lovliggørelse af Bilka. Der er nemlig ingen ”særlig planlægningsmæssig begrundelse” for endnu et lavprisvarehus i Horsens. Hvis der var en særlig planlægningsmæssig begrundelse, så kunne Horsens kommune tilbage i 1998 ganske enkelt have udarbejdet en lokalplan for Bilka, og Vejle Amt kunne have udarbejdet et regionplantillæg, der tillod det samme. Dette skete ikke. I stedet forsøgte kommunen først at udnytte én gammel lokalplan, der var vedtaget, før lovændringen af planloven trådte i kraft. Da det blev standset i Naturklagenævnet, støvede man en anden gammel lokalplan af og forsøgte sig med den. Det blev imidlertid også standset – først i landsretten og siden i Højesteret. Nu er Horsens kommune således tilbage ved udgangspunktet – der er ikke flere muligheder for at omgå planloven, og der er kun de muligheder tilbage, som loven giver. Som Vagn Rye Nielsen så rigtigt skriver, så gjorde ændringen af planloven i 1997 det ”*umuligt at lave nye lokalplaner for BILKA-butikker, som typisk har en størrelse på 15 – 20.000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal.*” Det er imidlertid det, man forsøger at gøre nu. Horsens kommune forsøger det umulige bistået af Vejle Amt.

”Smuthullet” fra lovens krav var, som Vagn Rye Nielsen har beskrevet i ovennævnte notat, at ”*udnytte allerede godkendte lokalplaner*”, idet ”*det fremgik af lovændringen, at den ikke havde tilbagevirkende kraft*”.

Nu er begge lokalplaner prøvet af. Der er ikke flere ankemuligheder. Højesterets klare afgørelse betyder, at Bilka i Horsens er ulovlig, ikke alene med hensyn til bygningernes udformning og placering, men også med hensyn til anvendelsen til et lavprisvarehus af regional betydning.

Anvendelsen kan ikke bare gøres lovlig ved, at der vedtages et regionplantillæg og en ny lokalplan. Foreligger denne mulighed, ville den naturligvis også have foreligget i 1998.

Den eneste mulighed, som planloven angiver, hvis der ønskes planlagt butikker på mere end 3.000 m<sup>2</sup>, er, at man kan angive en ”særlig planlægningsmæssig begrundelse”, jfr. planlovens § 6, stk. 8.

## De to tidligere forsøg

Vejle Amt har ved to tidligere lejligheder forsøgt at vedtage regionplantillæg, der indeholdt mulighed for etablering af butikker på mere end 3.000 m<sup>2</sup>/1.000 m<sup>2</sup>. Dog har man "kun" forsøgt at komme igennem med en dagligvarebutik på 5.000 m<sup>2</sup> i Horsens – og ikke de 13.500 m<sup>2</sup>, som Bilka i Horsens udgør.

I begge disse tilfælde blev Vejle Amts ønsker om overskridelse af butiksarealer standset af miljøministeren, første gang af miljøminister Svend Auken, anden gang af miljøminister Hans Chr. Schmidt.

Det sidste tilfælde af en miljøministers indgriben er særlig interessant i sammenhæng med Vejle Amts nye forsøg. "Den særlige planmæssige begrundelse" var dengang i 2002 nøjagtig den samme, som Vejle Amt nu benytter som begrundelse for sit regionplantillæg. Miljøminister Hans Chr. Schmidt greb naturligvis prompte ind og meddelte Vejle Amt, at denne særlige planmæssige begrundelse ikke kunne anerkendes.

Allerede derfor er den nuværende miljøminister, Connie Hedegaard, nødsaget til at nå frem til det samme resultat. Ethvert andet resultat ville indebære en helt usaglig og ubegrundet tilsidesættelse af en administrativ praksis, som Miljøministeriet har fundet i et "normaltilfælde", det vil sige et tilfælde, der ikke i realiteten er begrundet med retligt at skulle lovliggøre en ulovlig forvaltnings-akt.

En tilsidesættelse af en administrativ praksis må nødvendigvis begrundes med ændrede forhold. Men der er ikke tale om ændrede forhold: Lovgivningen er nøjagtig den samme. Der er i Vejle Amt intet forandret i forhold til situationen i 2002 - udover Højesterets klare underkendelse af retsgrundlaget for Bilka i Horsens.

Det må i særlig grad fremhæves, at det vil være aldeles usagligt, såfremt miljøminister Connie Hedegaard lader sig påvirke af den omstændighed, at den afsagte højesteretsdom kan danne grundlag for erstatningskrav mod offentlige myndigheder.

## Den manglende planlægningsmæssige begrundelse

I det følgende vil der nærmere blive redegjort for, hvorfor der ikke foreligger en særlig planlægningsmæssig begrundelse for Bilka i Horsens. De angivne begrundelser er for det første ikke holdbare – der foreligger således ikke en *begrundelse*. For det andet er de reelle begrundelser ikke *planlægningsmæssige*. Og for det tredje, er de begrundelser, der med nogen ret kan siges at være af planlægningsmæssig karakter, ikke *særlige*.

### Ingen begrundelse

Det fremgår af forslag til tillæg 36 side 6, at det er et ”mål for bymønstreet i Vejle Amt at styrke en centerstruktur, der består af fire ligeværdige egnscentre.” ”Princippet om de fire ligeværdige egnscentre betyder, at de hver især skal udstyres med egnscenterfunktioner, der gør, at borgerne i den enkelte egn opnår et rimeligt serviceniveau.” Iflg. den særlige planlægningsmæssige begrundelse side 7, er der ”behov for en særlig regionplanmæssig indsats i Horsens for at opfylde Amtsrådets regionplanmæssige mål for bymønstreet.”

Hvis de tre øvrige egnscentre hver havde ét lavprisvarerhus, og Horsens kommune ikke havde noget, så måtte det jo medgives, at et lavprisvarerhus i Horsens ville medvirke til, at de fire egnscentre blev ligeværdige. Situationen er imidlertid den, at Horsens kommune i forvejen har et lavprisvarerhus – nemlig Kvickly Xtra (det tidligere Obs!). Kolding og Vejle har ligeledes hver et lavprisvarerhus, hvorimod Fredericia ikke har noget. Etablering af yderligere et lavprisvarerhus i Horsens skaber således ikke yderligere ligeværdighed mellem de fire egnscentre, men modvirker denne ligeværdighed. Horsens har således nu ét lavprisvarerhus mere end Kolding og Vejle, og to mere end Fredericia. Argumentet kunne have været brugt i Fredericia (uden dog af den grund at være en særlig planlægningsmæssig begrundelse), men det kan ikke bruges i Horsens.

Det angives endvidere, at Bilka i Horsens med den valgte placering styrker målet om at sikre en levende og velfungerede bymidte. Dette er korrekt – men kun for Horsens’ vedkommende. Planlovens formål i § 5 c nr. 1 er, at ”Planlægningen skal fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer.” Bilka i Horsens modvirker et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer, men fremmer muligvis et varieret butiksudbud i den centrale del af den store by Horsens. Bilka i Horsens er således i lodret modstrid med planlovens formål og intentioner, og argumentet er således forkert.

De positive effekter for butikslivet i Horsens kunne i øvrigt iflg. VVM-undersøgelsens alternativer have været opnået i stort set samme udstrækning ved etablering af det oprindeligt planlagte Løvbjerg-center. Det bør også noteres, at udvalgsvarerhandelen i Fredericia iflg. VVM-undersøgelsen er gået 39 % frem, hvorimod Horsens kun er gået 23 % frem. Fredericia har som bekendt ikke noget lavprisvarerhus, så lidt polemisk kunne man stille det spørgsmål, om Horsens kunne have klaret sig bedre eller lige så godt som Fredericia, hvis man ikke havde haft Bilka til at hæmme udviklingen.

Argumentet om, at Bilka har reddet udvalgsvarerhandelen i Horsens, er således ret tvivlsomt – men selv hvis det var korrekt, ville det ikke være en særlig planlægningsmæssig begrundelse, for formålet med planlovens detailhandelsbestemmelser var netop at lægge en dæmper på væksten i de store byer (som eksempelvis Horsens) af hensyn til de små og mellemstore byer samt de enkelte bydele i de store byer.

Endelig hedder det, at Bilka i Horsens ikke ”*undergraver dagligvaredækningen i oplandskommunerne.*” Dette er også forkert. VVM-redegørelsen udarbejdet af Erik Agergaard side 14 – 15 viser udviklingen i oplandskommunerne i løbende priser. I faste priser er der direkte tilbagegang i perioden 2000 – 2004 på nær i Nørre Snede. Udover at omsætningen direkte er faldet, så er befolkningen samtidig steget - med 1,5% i oplandskommunerne. Til trods for, at der er etableret flere discountbutikker i områderne, er der således tale om en markant tilbagegang, hvis der omregnes i faste priser, og hvis der tages hensyn til befolkningstilvæksten. Lokalforsyningsgraden er samlet faldet i de fem oplandskommuner fra 100 til 94. Dette er en voldsom tilbagegang på så kort tid – især fordi der oven i købet er etableret discountbutikker i områderne, hvilket alt andet lige medvirker til, at flere handler lokalt.

Det er dog - ikke overraskende - begrænset, hvad Bilka i Horsens på nuværende tidspunkt har medført af butikslukninger. Dette skyldes, at konsekvenserne først ses ved generationsskifte. Det gøres gældende, at Bilka i Horsens har umuliggjort et generati-onsskifte for mange ellers levedygtige dagligvarebutikker og ikke mindst udvalgsvarer-butikker. Scenariet i de fem nabokommuner inden for de næste 15 år vil p.g.a. etableringen af Bilka i Horsens efter DSKs vurdering blive, at der stort set ikke vil findes en udvalgsvarerbutik i de fem oplandskommuner, ligesom de sidste landsbybutikker vil lukke.

Det bemærkes, at trafikken ikke anføres som en særlig planlægningsmæssig begrundelse. De udokumenterede gisninger på side 22 om, at ”*energiforbrug og CO2 udledning fra trafikken meget vel kan være blevet mindre*”, er altså ikke anført som en særlig planlægningsmæssig begrundelse for Bilka i Horsens. Det eneste, der med sikkerhed kan siges om trafikken som følge af Bilka i Horsens, er, at den er steget i nærområdet. Bemærkningen på side 22 om, at trafikken er steget ”*væsentligt mindre end forventet*”, er aldeles irrelevant. Trafikken er steget, og Bilka i Horsens er således ikke med til at ”*fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede*”, således som det hedder i formålsbestemmelsen i planlovens § 5 c, nr. 3.

### Ingen planlægningsmæssig begrundelse

På side 5 i forslaget til tillæg 36 hedder det, at ”*spørgsmålet om de involveredes gode tro med hensyn til lovligheden af forholdet samt hensynet til det samfundsmæssige værdispild ved en eventuel nedrivning af opførte bygninger*”, skal medgå ved bedømmelsen af, hvorvidt der skal ske retlig eller fysisk lovliggørelse.

DSK vil – i nærværende sammenhæng – ikke forholde sig til de involveredes gode eller onde tro, eller hvad denne gode eller onde tro skulle angå. Det helt afgørende er, at amtets inddragelse af disse omstændigheder er sagen aldeles uvedkommende i forhold til planlovens krav om en ”planlægningsmæssig begrundelse”.

Tilsvarende gælder helt indlysende de værdispildbetragtninger, som amtet beskæftiger sig med i forslaget. Der er ikke i forbindelse med værdispildbetragtninger tale om nogen planlægningsmæssig begrundelse.

At amtet overhovedet beskæftiger sig med samfundsøkonomiske hensyn i forbindelse med en nedrivning af de opførte bygninger er i øvrigt meget bemærkelsesværdigt. Det mere end antyder, at Amtet ikke er opmærksom på sin egen opgave i denne sag. Højesterets dom fra april 2004 indebærer, at der er tale om to former for ulovlighed. De to former er selvstændige og har principielt intet med hinanden at gøre. Den ene ulovlighed består i den bygningsmæssige udformning og placering på grunden i Horsens. Den anden ulovlighed består i anvendelsen af bygningerne til et lavprisvarerhus af regional betydning. Vejle Amts regionsplanstillæg har intet med den bygningsmæssige konstruktion at gøre. Vejle Amts medvirken er alene begrundet i den omstændighed, at der er tale om en anvendelse af arealet til et lavprisvarerhus af regional betydning, hvorved planlovens arealgrænser er overskredet.

En retlig lovliggørelse af bygningerne – hvilket Horsens Kommune selv vil kunne klare – forudsætter ikke og indebærer ikke nødvendigvis en retlig lovliggørelse af den ulovlige anvendelse. Omvendt indebærer en fysisk lovliggørelse af den ulovlige anvendelse ikke en fysisk lovliggørelse (nedrivning eller forandring) af den bygningsmæssige ulovlighed.

Vejle Amt mangler at redegøre for, hvori de samfundsøkonomiske værdispildbetragtninger gør sig gældende for så vidt angår retlig lovliggørelse af den ulovlige anvendelse. Det er DSK's opfattelse, at sådanne betragtninger slet ikke er relevante.

#### Ingen særlig planlægningsmæssig begrundelse

De mange angiveligt positive effekter af Bilka i Horsens for Horsens Kommune ville iflg. VVM-rapporten kunne opnås i stort set samme omfang, hvis der i stedet var blevet opført det i lokalplanen indeholdte projekt. Bilka har således ikke medført noget "særligt" i forhold til det oprindelige projekt.

Begrundelsen med de fire ligeværdige egnscentre vil faktisk med større ret kunne bruges af Fredericia. Amtsborgmester Otto Herskind Jørgensen har da også offentligt udtalt (Jydske Vestkysten 22/3 2005), at Fredericia også vil kunne få vedtaget et regionplantillæg, hvis de ønsker et Bilka i byen. Dermed er situationen i Horsens ikke "særlig."

Begrundelsen ville i øvrigt kunne bruges i alle de byer i Danmark, hvor der i dag ikke er noget Bilka lavprisvarerhus. Der er således ikke tale om nogen *særlig* planlægningsmæssig begrundelse. Men "begrundelsen" - eller måske rettere sagt: Konsekven-

sen af at acceptere den - er meget klar: Alle gode hensigter med planloven vil være totalt undermineret.

### Konklusion

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at de af Vejle Amt fremførte begrundelser for sit forslag til regionplantillæg for Bilka i Horsens ikke er holdbare og ikke vil være lovlige. En endelig vedtagelse af forslaget vil udgøre endnu en ulovlig forvaltningsakt, som det vil påhvile domstolene at korrigere.

Som der er redegjort for tidligere, er der ikke tale om begrundelser, der opfylder de krav, som planloven stiller. Den eneste reelle begrundelse for Vejle Amts forslag er at undgå, at Højesterets dom får konsekvenser.

Men det, der ikke lovligt kunne gennemføres i 1998, kan heller ikke i dag, hvor lovgivningen er uændret, lovligt gennemføres.

Såfremt Bilka i Horsens får lov til at bestå uændret, bør planloven tilføjes en bestemmelse med følgende ordlyd: "Såfremt denne lov overtrædes, og det vil være dyrt at håndhæve loven, så gælder loven ikke."

Også på den baggrund må miljøministerens stillingtagen være en klar afvisning af Vejle Amts forsøg på at "lovgive" med tilbagevirkende kraft.

Med venlig hilsen

John Wagner,  
adm. direktør.

PS: Hvis amtet måtte ønske en uddybning af de juridiske problemstillinger, der er nævnt i dette høringssvar, er man velkommen til at tage direkte kontakt til advokat Poul Hvilsted, DELACOUR Advokatfirma, Hammerensgade 1, 1267 København K., telefon 70 11 11 22.