

## NOTAT

J.nr. 2001-LPA222/600-0053  
Ref. BOC  
Den 26. maj 2005

### Om retlig lovliggørelse i Bilka-sagen

#### Status

Ved Højesterets dom af 22. april 2004 (UFR 2004, side 1849H) er det fastslået, at Bilka lavprisvarehuset i Horsens er i strid med principperne i lokalplan nr. 93 såvel med hensyn til områdets anvendelse som med hensyn til bebyggelsens udformning og placering. Horsens kommune havde således ikke hjemmel til efter planlovens § 19 at give de dispensationer fra lokalplanen, som var nødvendige for projektets gennemførelse.

Dansk Supermarked A/S, der ejer Bilka, havde på opførelsestidspunktet de fornødne tilladelser og dispensationer til at opføre byggeriet og var således i god tro med hensyn til byggeriets lovlighed.

En eventuel retlig lovliggørelse, som skaber mulighed for en fysisk og driftsmæssig uændret videreførelse af lavprisvarehuset, forudsætter, at der tilvejebringes et nyt plangrundlag, som lovliggør såvel byggeriets fysiske udformning som anvendelsen af byggeriet til en større dagligvarebutik.

Der skal således udarbejdes regionplan (Amtsrådet), kommuneplan og lokalplan for at lovliggøre retligt (Kommunalbestyrelsen).

På det aktuelle stadie i planlægningsprocessen foreligger alene amtsrådets forslag til regionplantillæg, og det er dette forslag miljøministeriet skal forholde sig til.

Det fremgår af amtsrådets forslag til regionplantillæg, at en retlig lovliggørelse skal ske på det nuværende regelgrundlag og i princippet som om Bilka ikke eksisterede. Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen er enig heri.

Kammeradvokaten har vurderet, at det foreliggende forslag til regionplantillæg opfylder kravet i planlovens § 6, stk. 8, til indholdet af redegørelsen for de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal for dagligvarebutikker. Kammeradvokaten har hertil bemærket, at reglerne har karakter af vage og elastiske bestemmelser, der overlader en betydelig skønsmargin til de planlæggende myndigheder.

Ved beslutningen om, hvorvidt der skal ske retlig eller fysisk lovliggørelse kan der imidlertid ikke ses bort fra den omstændighed, at Bilka-varehuset allerede er opført jf. nedenfor. Ved sin beslutning om eventuelt at nedlægge veto mod regionplanforslaget efter planlovens § 29, er miljøministeren forpligtet til også at inddrage dette moment i sin afvejning.

#### Fysisk eller retlig lovliggørelse

Det følger af planlovens § 51, stk. 5, og § 63, stk. 1, at der – i hvert fald som udgangspunkt – består en pligt til at lovliggøre det ulovlige forhold. Dette kan ske ved fysisk eller retlig lovliggørelse.

Myndighederne er imidlertid ikke ganske frit stillet med hensyn til, om retlig eller fysisk lovliggørelse skal ske. I betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen anføres det således på side 79:

*"I alle situationer som de nævnte er det naturlige udgangspunkt for opnåelse af lovgivningens formål, at der – hvis det er fysisk muligt – skal tilvejebringes lovlige tilstande."*

Men det tilføjes dog, at dette kun er udgangspunktet. Om de omstændigheder, som kan tale for ikke at kræve fysisk lovliggørelse anfører betænkningen på side 81:

*"Hvis en forudgående ansøgning ville være imødekommet, må en efterfølgende ansøgning resultere i retlig lovliggørelse..."*

*Selv om ukendskab til loven ikke fritager hverken for pligten til at efterkomme de gældende forskrifter eller for strafansvar for at overtræde dem, vil der ved spørgsmålet om retlig lovliggørelse i en vis udstrækning blive taget hensyn til, om den pågældende har handlet i undskyldelig uvidenhed om sin pligt til på forhånd at indhente tilladelse. En sådan god tro kan undertiden være forstærket som følge af ufuldstændig eller forkert rådgivning, som den pågældende har fået fra en offentlig myndighed. ...*

*Den tid, der er forløbet mellem etableringen af forholdet og dets konstatering, vil imidlertid indgå som et moment i afgørelsen af, om der skal ske retlig lovliggørelse. ..."*

Endelig kan de økonomiske konsekvenser, som et krav om fysisk lovliggørelse vil få, tillægges betydning.

Herom anføres i håndhævelsesbetænkningen på side 81:

*"Et yderligere moment i vurderingen er de økonomiske konsekvenser, som et krav om fysisk lovliggørelse vil få. Investeringen i f.eks. et byggeri, der er opført ulovligt, vil som oftest være spildt, hvis byggeriet skal fjernes, og bygherren vil under alle omstændigheder få udgifter til berigtigelsen af det ulovlige forhold. Det økonomiske tab for den pågældende kan derved blive ganske betydeligt og kan føles ikke at stå i et rimeligt forhold til overtrædelsens betydning.*

*Det er imidlertid ikke blot et hensyn til det privatøkonomiske tab for lovovertræderen, der spiller ind, men også mere almene eller samfundsprægede overvejelser. En destruktion af værdier bør ud fra en samfundsmæssig betragtning søges undgået, hvis der ikke foreligger egentlige faresituationer.*

*Det er klart, at styrken af både den privatøkonomiske og den samfundsmæssige betragtning stiger i takt med størrelsen af de værdier, der er tale om i den enkelte sag. Betragtningerne får derved uundgåeligt større betydning for spørgsmålet om retlig lovliggørelse, når et stort byggeri er opført ulovligt, end når sagen angår f.eks. en carport, der er opført for tæt på naboskel."*

I overensstemmelse hermed anfører Bent Christensen i Forvaltningsret, Prøvelse, 1994, side 138, om følgerne af underkendelse af forvaltningsakter, at "man ved stillingtagen til, om der skal indtræde følger i omgivelserne, inddrager spørgsmålet om værdispild".

#### *Ministeriets praksis*

Ministeriet har siden detailhandelslovens (planlovens detailhandelsbestemmelser) ikrafttræden nedlagt veto (gjort indsigelse) mod samtlige forslag til regionplaner og regionplantillæg, der har åbnet mulighed for etablering af dagligvarebutikker med et bruttoetageareal over 3.000 m<sup>2</sup>. Kun i to tilfælde har ministeren på grundlag af en meget konkret begrundelse accepteret planlægning for en dagligvarebutik over denne størrelse. I 1999 (samtidig med at Bilka i Horsens var under opførelse) nedlagde ministeriet veto mod Vejle Amts forslag til regionplantillæg, som bl.a. åbnede mulighed for etablering af dagligvarebutikker i Horsens på op til 5.000 m<sup>2</sup>. Det indgik ikke i begrundelsen for ministerens indsigelse, at der allerede var et lavprisvarerhus under opførelse i Horsens.

Der kan derfor næppe herske nogen tvivl om, at ministeren ville have nedlagt veto, hvis det lovlige plangrundlag var søgt tilvejebragt forud for etableringen af Bilka i 1999.

#### *Retlig lovliggørelse*

Ministeriet er bundet af det almindelige forvaltningsretlige lighedsprincip, der medfører, at ministeriet som udgangspunkt er forpligtet til at følge sin egen administrative praksis, dvs. til at forhindre en retlig lovliggørelse.

Både ministeriets praksis og udgangspunktet om fysisk lovliggørelse taler således for, at ministeren udnytter sine beføjelser efter planlovens § 29. Det samme gør retshåndhævelsessynspunkter.

Spørgsmålet er, om der foreligger særlige omstændigheder, der gør, at den almindelige praksis og udgangspunktet om fysisk lovliggørelse bør fraviges.

Når ministeren skal træffe afgørelse om, hvorvidt der skal gribes ind over for Vejle Amtsråds forslag til regionplantillæg, er ministeren forpligtet til at tage stilling til, om der i sagens faktiske omstændigheder er grundlag for at fravige praksis. Ministeren er endvidere forpligtet til at tage det værdispild, som er en følge af et krav om fysisk lovliggørelse, i betragtning.

Det faktum, at byggeriet er opført, og at et krav om fysisk lovliggørelse må antages at ville medføre et helt usædvanligt omfattende værdispild, indbærer således, at ministeriet ved afgørelsen af, om retlig lovliggørelse skal accepteres eller hindres, skal tage stilling til, om værdispildshensyn har en sådan vægt, at retlig lovliggørelse må accepteres. Selv med en blandet fysisk og retlig lovliggørelse, må der antages at ville være tale om et særdeles omfattende værdispild.

Efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder er det Miljøministeriets, Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at der i spørgsmålet om, hvorvidt retlig lovliggørelse skal hindres, må lægges vægt på, at byggeriet er taget i brug med de fornødne tilladelser og dispensationer, og at Dansk Supermarked således på opførelsestidspunktet har været i god tro med hensyn til byggeriets lovlighed. Der må endvidere lægges betydelig vægt på det forhold, at gennemførelse af et krav om fysisk lovliggørelse må antages at ville medføre et eksorbitant værdispild.

Under disse omstændigheder er det Miljøministeriets, Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at der ikke bør tages skridt til at hindre en retlig lovliggørelse. Det bemærkes, at Justitsministeriet er enig i denne opfattelse.