

.....  
**MILJØMINISTERIET**

Departementet

**NOTAT**

J.nr. D end  
Ref. KWP/KAN  
Den 30. maj 2005

**Redegørelse for sagen om Bilka i Horsens**

**1. Baggrund**

Horsens kommune gav i starten af marts 1999 tilladelse til, at der kunne bygges et Bilka-varehus i Horsens på ca. 14.000 kvm.

Byggeriet blev medio marts 1999 indklaget for Naturklagenævnet, der gav klagen opsættende virkning. I august 1999 afgjorde Naturklagenævnet, at projektet ikke var i overensstemmelse med lokalplanen, men at kommunen havde hjemmel til at give de nødvendige dispensationer fra lokalplanen. Kommunen gav herefter dispensation og byggetilladelse til byggeriet. Og byggeriet kunne fortsætte. Dansk Supermarked, der ejer Bilka handlede således i god tro på opførelsestidspunktet.

Naturklagenævnets afgørelse blev imidlertid indbragt for domstolene. Højesteret slog ved dom af 22. april 2004 (UFR 2004, side 1849H) fast, at varehuset er i strid med principperne i lokalplan nr. 93 såvel med hensyn til områdets anvendelse som med hensyn til bebyggelsens udformning og placering. Kommunen havde således ikke haft hjemmel til at give de dispensationer fra lokalplanen, som var nødvendige for projektets gennemførelse. Lokalplanen åbner mulighed for et butikscenter og ikke en enkelt stor butik. Desuden har byggeriet fået en anden udformning og placering end bestemt i lokalplanen. Varehuset er således for stort, og det ligger delvist uden for byggefeltene.

Med dommen fra Højesteret er det op til Horsens kommune at sørge for en lovliggørelse. Det kan ske ved retlig lovliggørelse (udarbejdelse af et regionplantillæg, kommuneplantillæg og lokalplan, som tillader byggeriet), fysisk lovliggørelse (hel eller delvis nedrivning) eller en kombination af retlig samt fysisk lovliggørelse (nyt plangrundlag og fysiske ændringer af byggeriet og anvendelse i overensstemmelse med den nye lokalplan.)

## 2. Miljøministeriets praksis

Miljøministeriet har siden detailhandelslovens ikrafttræden i maj 1997 nedlagt veto (gjort indsigelse) mod samtlige forslag til regionplaner og regionplantillæg, der har åbnet mulighed for etablering af dagligvarebutikker med et bruttoareal over 3.000 kvm. Kun i få 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 kvm. Det indgik ikke i begrundelsen for ministerens indsigelse, at der allerede var et lavprisvarehus under opførelse i Horsens. Der er derfor ingen tvivl om, at Miljøministeriet ville have nedlagt veto mod et regionplanforslag, hvis kommunen forud for opførelsen af Bilka i Horsens havde truffet beslutning om at udarbejde et nyt plangrundlag, og at den nødvendige ændring af regionplangrundlaget for etablering af et varehus på ca. 14.000 kvm. var blevet iværksat.

Det, som adskiller sagen om Bilka i Horsens markant fra andre sager, er således, at miljøministeren først skal tage stilling adskillige år efter at byggeriet står færdigt og er taget i brug.

Miljøministeriet har ikke tidligere været i en tilsvarende situation og har derfor ikke haft mulighed for at få klarlagt, om hensynet til ligebehandling (at ministeriets normale administrative praksis følges) og hensynet til princippet om retshåndhævelse (at ulovlige forhold som udgangspunkt skal lovliggøres ved fysisk lovliggørelse) gør, at man skal kræve byggeriet helt eller delvist fysisk lovliggjort, eller om hensynet til værdispild vejer tungere.

## 3. Ny regionplan fra Vejle Amt

Den 1. april 2005 sendte Vejle Amt et nyt regionplantillæg i høring med høringsfrist til den 30. maj 2005. En vedtagelse af regionplantillægget vil betyde, at Bilka i Horsens kan lovliggøres retligt. Det sker med henvisning til, at der vil være et meget stort værdispild forbundet med fysisk lovliggørelse, de involveredes gode tro, og med henvisning til, at butiksstrukturen i regionen med store butikker i Horsens' nabobyer udgør en særlig planlægningsmæssig begrundelse.

## 4. Juridisk vurdering

Miljøministeriet har anmodet statens advokat, Kammeradvokaten, om en udtalelse. 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.

### **5. Ministeriets konklusion**

Uanset ministeriets praksis, almindelige retshåndhævelseshensyn og et udgangspunkt om, at ulovlige forhold skal lovliggøres ved fysisk lovliggørelse, er det imidlertid efter en samlet bedømmelse af sagens omstændigheder Miljøministeriets vurdering, at der ved spørgsmålet om, hvorvidt retlig lovliggørelse skal hindres, må lægges vægt på, at byggeriet er opført og taget i brug med de fornødne tilladelser og dispensationer og på, at Dansk Supermarked A/S således på opførelses- og ibrugtagningstidspunktet har været i god tro med hensyn til byggeriets og anvendelsens lovlighed. Der må endvidere lægges betydelig vægt på det forhold, at gennemførelse af et krav om fysisk lovliggørelses 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.