Aalborg Universitet

Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling

om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringssystemet at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling

Sørensen, Michael Tophøj

Publication date:
1999

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

Link to publication from Aalborg University

Citation for published version (APA):
Sørensen, M. T. (1999). *Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling: om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringssystemet at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling*. Aalborg Universitet.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from vbn.aau.dk on: May 25, 2026

Michael Tophøj Sørensen

Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling

På den ene side er detailhandelens strukturudvikling gået i en retning, der med en efterhånden velkendt metafor betegnes "amerikanske tilstande" med storbutikker og -centre uden for de større byer og med omfattende butiksdød til følge i navnlig de mindre og mellemstore byer. På den anden side eksisterer der et plan- og reguleringssystem, hvorom det er "god latin" at sige, at det kan forhindre en sådan uhensigtsmæssig og uønsket udvikling.

Nærværende afhandling tager udgangspunkt i dette paradoks: Hvorfor går detailhandelsstrukturen mod ”amerikanske tilstande”, når der findes et plan- og reguleringssystem, der angiveligt skulle kunne forhindre det?

Afhandlingen rummer en analyse af de statslige, regionale og kommunale planmyndigheders muligheder og begrænsninger for samt vilje og evne til at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling.

Analysen, der inddrager såvel retlig - herunder især retssociologisk - teori som fragmenter fra politologien, herunder især implementeringsteorien, er gennemført på et traditionelt retsdogmatisk grundlag, men indordnet et mål-middel-effekt-perspektiv.

Afhandlingen er opdelt i 4 dele: I del 1 redegøres for plan- og reguleringssystemets funktion og virkemåde i forhold til planmyndighedernes konkrete lokaliseringsønsker. Dette gøres dels mere generelt, dels med udgangspunkt i en række cases.

Del 2 redegør for strukturudviklingen indenfor detailhandelssektoren samt for de faktorer, som påvirker detailhandelsstrukturen mere bredt.

Afhandlingens tyngde ligger i del 3, der indeholder en analyse af de retlige, økonomiske og politiske virkemidler, som planmyndighederne har til rådighed for at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling.

Del 4 søger anticiperet at klarlægge de forventede effekter af planlovens gældende detailhandelsbestemmelser (vedtaget i 1997).

Analysen når frem til, at planmyndighederne i det store og hele er i stand til at styre detailhandelens lokalisering - hvis de vil. Men de kan ikke styre detailhandelens strukturudvikling mere bredt.

Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling

- om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringssystemet at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling

Michael Tophøj Sørensen

Institut for Samfundsudvikling
og Planlægning, Aalborg Universitet

August 1999

Michael Tophøj Sørensen:

Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling

- om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringssystemet at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling

Copyright © Michael Tophøj Sørensen 1999

Tekstbehandling og fotos: forfatteren

Figurer og grafik: forfatteren, Tina Torp og Lis Stern Thomsen

Afhandlingen er indleveret ved Det teknisk-naturvidenskabelige fakultet, Aalborg Universitet og forsvaret ved PhD-bedømmelse den 2. december 1999

Interesserede kan rekvirere rapporten hos:
Aalborg Universitet
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Fibigerstræde 11
9220 Aalborg Øst
tlf. 96 35 80 80

Forfatteren er ansat som adjunkt ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet. E-mail <tophoej@i4.auc.dk>

Forord

Med indleveringen af denne afhandling har jeg nået afslutningen på mit PhD-stipendium under programmet "Planning and development" ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet.

Afhandlingen omhandler den efterhånden "altid aktuelle" problemstilling, om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for – igennem plan- og reguleringssystemet - at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling.

Hvor enkel og lille problemstillingen end lyder, har arbejdet frem til afhandlingen været en stor mundfuld, og dette har afspejlet sig i en tilsvarende omfangsrig afhandling.

Det sidste – afhandlingens omfang – beder jeg læseren bære over med. Men de omstændigheder, som projektet er gennemført under – bl.a. ændringen af planloven midt i projektforløbet – har gjort det nødvendigt at udvide analysens genstandsfelt til også at omfatte planlovens nye detailhandelsbestemmelser. Eller en sådan nødvendighed har jeg i hvert fald følt, og det gør forhåbentlig afhandlingen lidt mere aktuel og interessant for læseren.

Det første – at PhD-projektet har været en stor mundfuld – skyldes formentlig først og fremmest mig selv. Dels mine ambitioner om at favne både bredde og dybde. Og dels min interesse for både arealforvaltningen og juraen samt disses teorier og metoder, som jeg har ønsket at inddrage i mit projektarbejde.

Når projektarbejdet omsider er blevet afsluttet, skyldes det ikke mindst min vejleder (og moralske støtte) lektor Stig Enemark. Ham vil jeg takke for et godt med- og modspil i min arbejdsproces.

Jeg vil også gerne takke mine faggruppekollegaer for medlevende deltagelse i de frustrationer, en forskerspire uundgåeligt løber ind i under et forskningsarbejde af dette omfang. Ikke mindst tak til professor Orla Friis Jensen, som har støttet mig fagligt og diskuteret nogle af de juridiske "kantproblemer" med mig.

Endvidere vil jeg gerne takke Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet og kredsen omkring professor Ellen Margrethe Basse, CeSaM, Århus Universitet, hvor jeg var tilknyttet i kortere perioder med stort udbytte.

Sidst men ikke mindst vil jeg takke min kone, Bettina og mine tre "rollinger" for overbærenhed med mit periodevise fravær fra familien – fysisk såvel som åndeligt.

Afhandlingen består af 11 kapitler. I hvert kapitel er figurer og noter fortløbende nummereret. Noter er anvendt i vidt omfang, dels til kommentarer og dels til referencer og litteraturhenvisninger.

Litteraturhenvisningerne er typisk angivet som: 'forfatter/udgiver' 'årstal', 'sidetal'. 'Forfatter/udgiver' og 'årstal' henviser til litteraturlisten bagest i rapporten. I litteraturlisten har jeg indskrænket mig til kun at nævne de for afhandlingen allermest centrale værker og publikationer.

Michael Tophøj Sørensen
August 1999

Indhold

1. Indledning 9
1.1 Projektets ramme og baggrund 10
1.2 Detailhandelsproblemet anerkendes 11
1.3 Et rids af detailhandelens strukturudvikling og dens afledte problemer 12
1.4 Problemformulering 14
1.5 Afgrænsning af perspektiv; projektets ramme 15
1.6 Projektrapportens opbygning 17

2. Overvejelser om projektets teori og metode 18
2.1 Mulige forskningsteoretiske angrebsvinkler på problemstillingen 19
2.1.1 Retssociologien som forskningsteoretisk og –metodisk analysekoncept 19
2.1.2 Den integrerede implementeringsmodel som forskningsteoretisk og –metodisk koncept 21
2.1.3 Regulerings- og styringstankegangen som forskningsteoretisk og –metodisk koncept 22
2.1.4 Sammenligning af de tre forskningsteoretiske koncepter 24
2.1.5 Implementeringsstyringens generelle variable 25
2.2 Diskussion og vurdering af de forskellige forskningsteoretiske og-metodiske koncepter og deres mulige rolle i en problemløsning 29
2.2.1 Projektdel 1 (og 4): Analyse af plan-og reguleringssystemets (forventede) funktion 31
2.2.2 Projektdel 2: Analyse af detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling 32
2.2.3 Projektdel 3: Analyse af plan- og reguleringssystemet samt dets muligheder og begrænsninger som styrings- og reguleringsinstrument med hensyn til detailhandelens strukturudvikling 33
2.3 En implementeringssynsvinkel contra en adressatsynsvinkel 34
2.3.1 Om systemhensyn contra retssikkerhedshensyn 35
2.3.2 Diskussion af baggrunden for Revsbechs kritik mod systemtilgangen 40
2.3.3 Traditionel og/eller alternativ retsdogmatik? Både-og! 43

Projektdel 1

3. Eksempler på plan- og reguleringssystemets virkemåde og gennemslagskraft i forhold til detailhandelens strukturudvikling *indtil* maj 1997 47
3.1 Plan- og reguleringspraksis *før* planlovens nye detailhandelsbestemmelser 48
3.1.1 Regionplanmyndighedernes planlægning og regulering for detailhandelen 48
3.1.2 Planmyndighedernes kommuneplanlægning og regulering for detailhandelen 49
3.1.3 Planmyndighedernes lokalplanlægning og regulering for detailhandelen 51
3.1.4 Region-, kommune- og lokalplanpraksis op til etableringen af Bilka i Vejle 51
3.1.5 VUR-kommunernes fælles plansamarbejde og Bilka i Hjørring 58
3.2 Kommunen som planmyndighed *og* fællesskabsmyndighed 62
3.2.1 Har kommuner været (økonomiske) fødselshjælpere for storbutikker og-centre? 62
3.2.2 Føtex-sagen i Hasseris, Aalborg 63
3.3 Detailhandelens "kreativitet", handlemuligheder og adfærd med hensyn til at "omgå" planlovens og planlægningens detailhandelsbestemmelser og ånd 66
3.3.1 Bilka i Roskilde – terrorplanlægning og lobbyisme 66
3.3.2 Historien om hvordan Bilka "snor sig udenom" planlægningens max. -grænser for dagligvarearealets størrelse 69
3.3.3 Historien om hvordan en butikslokalplan kan udnyttes "200%" 71
3.4 Opsummering 75

Projektdel 2

4. Detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling 79
4.1 Hvad og hvem påvirker detailhandelens strukturudvikling 79
4.2 En sammenligning af det offentliges og detailhandelens mål, handle- og påvirkningsmuligheder..... 81
4.3 Hvad er detailhandelens strukturudvikling? 84
4.4 Strukturudviklingen i dansk detailhandel (i tal) og dens implikationer 84
4.4.1 Størrelsesmæssig koncentration 84
4.4.2 Ejermæssig/organisatorisk/økonomisk koncentration 86
4.4.3 Geografisk koncentration 88
4.5 Baggrunden for og årsagerne til detailhandelens strukturudvikling 90
4.5.1 Forbrugerne 90
4.5.2 Den offentlige regulering 93
4.5.3 Den teknologiske udvikling 96
4.5.4 Detailhandelen: forskellige detailister med forskellige præferencer, lokaliseringskrav og ressourcer 96
4.6 Opsummering på detailhandelen som planmyndighedernes "modspiller" 99

Projektdel 3

5. Plansystemets udvikling – med fokus på detailhandelsplanlægning og –regulering .. 103
5.1 Udviklingen frem til Kommunalreformen omkring 1970 103
5.1.1 Kommunalreformens baggrund 104
5.1.2 Kommunallovskommissionen 1958 105
5.1.3 Jordlovsforslagene 1963 106
5.1.4 Købstadsforeningens bud på en inddelingsreform 1965 108
5.2 Kommuneinddelingen 108
5.3 Nye kommunale opgaver: Fysisk planlægning og –regulering 111
5.3.1 Slog de nye planlægningsbestræbelser til? 112
5.3.2 Bymønster- og centerstrukturplanlægningen 113
5.3.3 Diskussion af bymønstertankens idegrundlag 117
5.4 Regionplanlængning; fastlæggelse af bymønster og centerstrukturer 119
5.4.1 Optimistiske forventninger 119
5.4.2 Svage konsekvensvurderinger 120
5.4.3 Snæver perception 121
5.4.4 Manglende statslig opbakning 121
5.4.5 Afrunding på regionplanlægningens fastlæggelse af bymønster og centerstruktur 122
5.5 Regionplanregulering 1980-87 124
5.5.1 Regionplanregulering frem til 1987 124
5.5.2 Afrunding på regionplanregulering 1980-87 127
5.6 Regionplanregulering 1987-95 129
5.6.1 Lovændring om retningslinier for detailhandel i regionplanlægningen i 1987 129
5.6.2 Fra Planstyrelsen til Landsplanafdelingen i 1992 130
5.6.3 Ny planlov og landsplanpolitik – fra ligelighed til mangfoldighed og bæredygtighed 1992 131
5.6.4 Planlægningsstoppet for nye regionale butiksenheder – 1995 133
5.7 Afrunding 135

6. De kommunale myndigheders virkemidler 136
6.1 Definitioner 137
6.1.1 De retlige virkemidler 138
6.1.2 De økonomiske virkemidler 139
6.1.3 De politiske virkemidler 139
6.2 Lidt om analysemetoden i de følgende kapitler 140

7. De kommunale planmyndigheders styrings- og reguleringsmuligheder igennem de retlige virkemidler 141
7.1 Kommuneplanen og dennes retningslinier som virkemidler *før* planlægningsstoppet 142
7.2 Kommuneplanen og dennes retningslinier som virkemidler *efter* ændringsloven 144
7.2.1 Ændringslovens overgangsbestemmelser og kommuneplanlægningen 145
7.2.2 Ændringslovens blivende bestemmelser og kommuneplanlægningen 147
7.3 Opsummering på kommuneplanlægningen 153
7.4 Ekskurs: Kommuneplanens langsigtede mål versus aktuelt politisk ønske 155
7.5 Lokalplanen 156
7.5.1 Lokalplanen og dennes retningslinier *før* planlægningsstoppet 159
7.5.2 Lokalplanen og dennes retningslinier *efter* ændringsloven 160
7.6 Kommuneplanens realisering og håndhævelse gennem retlige direktiver – forbudsmulighederne efter PL §§12 og 14 161
7.7 Afrunding på de retlige virkemidler (del 1) 163
7.7.1 Mulighederne og begrænsningerne for anvendelsen af plansystemets realiserings- og håndhævelsesmuligheder 165
7.8 De lovgivningsmæssige begrænsninger for det kommunalpolitiske spillerum 166
7.9 De retlige virkemidlers karakter som begrænsende faktor for det kommunalpolitiske spillerum 175
7.10 Rammestyringen som begrænsende faktor for det kommunalpolitiske spillerum 181
7.10.1 I hvilket omfang *skal* henholdsvis *kan* regionplanmyndighederne intervenere i kommuneplanmyndighedernes kompetence? 186
7.10.2 I hvilket omfang kan en kommuneplanmyndighed "slippe afsted med" at "virke for" sine egne præferencer fremfor at "virke for" de af regionplanmyndigheden fastlagte regionplanretningslinier? 196
7.11 Afrunding på de retlige virkemidler (del 2) 200

8. De kommunale myndigheders styrings- og reguleringsmuligheder igennem de økonomiske virkemidler 202
8.1 De økonomiske virkemidler i kommunernes "værktøjskasse" 202
8.2 Kommunernes dobbeltrolle 203
8.3 Dobbeltheden i mål og virkemidler 204
8.4 Bemyndigelsen til at anvende de økonomiske realiseringsmidler 205
8.5 Kommunal arealerhvervelse ved køb af ejendom på det fri marked 215
8.6 Arealerhvervelse ved ekspropriation 219
8.7 Kommunal salg af arealer – herunder efter pålæg af servitutter/klausuler 229
8.8 Afrunding på de økonomiske realiseringsmidler – med særlig fokus på realisering af en kommunalt ønsket detailhandelsstruktur 237
8.9 Kommunalretten og samfundsudviklingen 243

9. Afrunding på de kommunale myndigheders styrings- og reguleringsmuligheder i lyset af de politiske virkemidler 246
9.1 Beslutning- og forhandlingsproces, der fører frem til en plan eller anden beslutning 247
9.2 Beslutning- og forhandlingsproces, der fører frem til anvendelse af de retlige eller økonomiske realiseringsmidler 248
9.3 Beslutning- og forhandlingsproces, der fører frem til en aftale 249
9.4 Afrunding på de politiske virkemidler – herunder på amts-, stats-, og lovgivningsniveau 254
9.4.1 Om muligheden for at hindre en uønsket detailhandelsudvikling 256
9.4.2 Om mulighederne for at realisere det ønskede, herunder planlovens målsætning 258
9.4.3 Sammenfatning 259

Projektdel 4

10. Forventningerne til effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser 263
10.1 Resultat af spørgeskemaundersøgelse til samtlige amter og kommuner om planlovens nye detailhandelsbestemmelser 264
10.2 Vurdering af og konklusion på spørgeskemaundersøgelse – vedrørende *de forventede effekter* af planlovens nye detailhandelsbestemmelser 275
10.3 Vurdering af og konklusion på spørgeskemaundersøgelse – vedrørende planlæggernes *tiltro* til planlovens nye detailhandelsbestemmelser 276

11. Sammenfatning og konklusion 278
11.1 Sammenfatning af projektets hovedlinier og –pointer 278
11.2 Konklusion 288

1. Indledning

Nærværende projektarbejde er gennemført i en sand brydningstid. Da jeg i april 1995 fik tildelt mit PhD-stipendium, var det fra starten min hensigt at beskæftige mig med de offentlige planmyndigheders muligheder og begrænsninger for at styre og regulere[1] "udviklingen" i deres respektive kommuner, amter og – for landsplanmyndighedens vedkommende – i hele landet.

Det blev også ret hurtigt klart, at den udvikling, det aktuelt kunne være interessant at kaste sig over som genstand for det offentliges styring og regulering, var detailhandelens strukturudvikling. Dels fordi detailhandelens strukturudvikling i sig selv er karakterisk ved sin dynamik og omskiftelighed – og derfor gør den særdeles vanskelig at styre, hvilket synes erkendt nationalt såvel som internationalt. Dels fordi netop udviklingen indenfor detailhandelen havde været diskuteret og problematiseret i en længere årrække under mange forskellige vinkler og af mange – ikke mindst politiske og planlægningsfaglige – aktører. Hertil kommer, at detailhandelserhvervet og detailhandelens strukturudvikling såvel indirekte som direkte havde været genstand for flere lovgivningsmæssige tiltag; bl.a. i form af en præcisering af regionplanlægningen for detailhandel i Lov om lands- og regionplanlægning i 1987 og i form af liberalisering af lukkeloven i juni 1995.

I forbindelse med vedtagelsen af lukkeloven og stort set samtidig med, at jeg foretog mit projektvalg og –afgrænsning, besluttede regeringen at nedsætte en Butiksstrukturkommission under Erhvervsministeriet og et Detailhandelsudvalg under Miljø- og Energiministeriet.

Detailhandelsudvalget skulle bl.a. overveje, om den eksisterende planlovgivning og planadministration har været egnet til at styre udviklingen i forbindelse med etablering af større butikker og butikscentre.

Butiksstrukturkommissionen fik til opgave mere bredt – og under inddragelse af Detailhandelsudvalgets resultater og konklusioner - at analysere den hidtidige udvikling i butiksstrukturen og vurdere konsekvenserne af denne for forbrugerne og miljøet. Kommissionen skulle endvidere vurdere, hvilke konsekvenser den nye lukkelov har haft på udviklingen i butiksstrukturen. På dette grundlag skulle kommissionen fremkomme med anbefalinger, der kunne være med til at opretholde et levende butiksmiljø i bymidterne og styrke indkøbsmulighederne i lokalområderne og landdistrikterne.

Parallelt med Detailhandelsudvalgets og Butiksstrukturkommissionens nedsættelse pågik der en selvstændig debat i Folketinget om landistrikternes udviklingsmuligheder. Debatten blev oprindelig rejst af den borgerlige fløj i tinget og resulterede i, at Folketinget i februar 1996 besluttede at nedsætte et tredje – tværministerielt - udvalg med medlemmer udpeget af Indenrigsministeren. Udvalget skulle redegøre for de fysiske og økonomiske barrierer, som måtte have betydning for erhvervsudvikling, service og bosætning i landdistrikterne. Specifikt skulle udvalget undersøge, om der direkte eller indirekte er blevet givet konkurrenceforvridende kommunale tilskud til dækning af

[1] I det følgende vil begreberne styring og regulering blive anvendt som i Christensen 1994, s. 33. Begrebet regulering bruges om påvirkning af borgernes adfærd, mens begrebet styring bruges om påvirkning af forvaltningen. Regulering omfatter således ikke kun retlig regulering, mens også påvirkning af borgere mv. via økonomiske virkemidler, fx køb og salg af fast ejendom. I forståelsen kan begrebet planlægning både være styring og regulering alt afhængigt af om planlægningen tager sigte på at påvirke forvaltningens adfærd eller borgernes adfærd.

omkostninger i f. m. etablering af butikker, lavprisvarehuse og butikscentre, og fremlægge eventuelle løsningsforslag herpå.

Med Folketingets og de tre ministeriers og deres respektive udvalgs bevågenhed på problematikken omkring detailhandelens strukturudvikling er nærværende projekt født i en særdeles spændende og erkendelsesmæssigt frugtbar periode. Men projektprocessen har af samme grunde været så meget desto vanskeligere. Det har været en sand udfordring til stadighed at skulle holde projektets fokus fast, og samtidig at skulle udvide fokus i takt med, at de tre udvalgsarbejder kastede ny viden og nye lovinitiativer af sig.

Mens mit projekt oprindeligt havde udgangspunkt i planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for at styre og regulere detailhandelens strukturudvikling med det daværende plan- og reguleringssystem som projektets genstandsfelt, er projektets genstandsfelt – i kraft af en omfattende ændring af planlovgivningen i maj 1997[2] – blevet udvidet til at omhandle både planlovens *tidligere* og *nye* detailhandelsbestemmelser.

Det er således ikke kun de offentlige planmyndigheders genstandsfelt - detailhandelens strukturudvikling – der er karakteristisk ved sin dynamik og omskiftelighed. Også nærværende projekts genstandsfelt – plan- og reguleringssystemet, der konstituerer planmyndighedernes styrings- og reguleringsmuligheder og –begrænsninger – har været karakteristisk ved dynamik og omskiftelighed.

1.1 Projektets ramme og baggrund

Projektets ramme er kort fortalt planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem planlægningen og arealforvaltningen at styre og regulere detailhandelens lokalisering og – mere bredt - strukturudviklingen indenfor detailhandelen. Projektet tager udgangspunkt i såvel statsmagtens som de regionale og kommunale myndigheders roller i detailhandelsudviklingen, men lægger i særlig grad vægt på kommunernes regulerings- og styringsmuligheder.

Baggrunden herfor er, at det er de kommunale myndigheder, som i plansystemet er givet rollen som den væsentligste offentlige aktør i detailhandelsstyringen, og som populært sagt er den offentlige magts "fortrop" i styringen og reguleringen af detailhandelens lokalisering og arealanvendelse. Derfor er det langt hen ad vejen kommunerne, som er årsag til den detailhandelsstruktur, som kendes i dag – på godt og på ondt.

Et andet holdepunkt for særligt at fokusere på de kommunale myndigheder er, at væsentlige dele af det styrings- og reguleringssystem, som udgør planmyndighedernes "værkstøjskasse" i reguleringen og styringen af detailhandelen, er blevet væsentligt ændret med ændringen af planloven i maj 1997. Navnlig forandredes og præciseredes kommunernes rolle på området i sammenligning med tidligere planlovgivning.

[2] Jf. Lov om ændring af lov om planlægning, lov nr. 324 af 14. maj 1997. De ændrede detailhandelsbestemmelser kan opdeles i to kategorier; dels nogle generelle bestemmelser om butiksplanlægning og -regulering, som dog først får virkning, når regionplanrevision 2001 er gennemført, og dels nogle overgangsbestemmelser, som virker indtil regionplanrevision 2001 er gennemført. I det følgende betegnes de generelle bestemmelser *planlovens nye detailhandelsbestemmelser*, mens de øvrige vil blive benævnt *overgangsbestemmelserne*.

I projektet behandles både *planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser* og *planlovens nye detailhandelsbestemmelser*. Men i kraft af projektets særlige fokus på kommunernes rolle og styrings- og reguleringsmuligheder og begrænsninger vil projektets genstandsfelt ikke være afgrænset til kun at omhandle den kommunale *myndighedsforvaltning*, dvs. plan- og areallovningens styrings- og reguleringsmidler samt de kommunale råds[3] plan- og forvaltningsmyndighedsrolle. Det vil også omhandle den del af kommunalforvaltningen, som betegnes *fællesskabsforvaltningen*, hvor de kommunale råd optræder som fællesskabsmyndigheder på vegne af kommunens borgere, og hvor kommunen kan disponere økonomisk og indgå retshandler, fx ejendomshandler, indenfor kommunalfuldmagtens grænser. Disse økonomiske virkemidler, som en kommune igennem kommunalfuldmagten har kompetence til at anvende, er vigtige elementer i kommunernes samlede arealforvaltning, og henføres derfor som del af det samlede plan- og reguleringssystem[4].

Det er bredt anerkendt, at i den offentlige by- og centerplanlægning indgår detailhandelen som et betydningsfuldt element. Dette skyldes flere forhold. Blandt andet er detailhandelen meget arealkrævende og trafikskabende, og har dermed en direkte og væsentlig indvirkning på byernes fysiske strukturer. Endvidere er detailhandelen en af de servicefunktioner, der hyppigst benyttes af borgerne, hvorfor den indebærer væsentlige implikationer for borgernes levevilkår. Motiveret i disse forhold pålægger planlovgivningen amterne og kommunerne en pligt til at planlægge og regulere detailhandelens udvikling i et langsigtet perspektiv. Men styringen af detailhandelen har vist sig ikke at være uproblematisk. Dette kan dokumenteres igennem såvel case-studier af forholdet plan-virkelighed som igennem den almindelige debat i pressen, der problematiserer en række af de samfundsmæssige konskvenser, som detailhandelens strukturudvikling medfører.

1.2 Detailhandelsproblemet anerkendes

Ugebrevet Mandag Morgen skriver i september 1995:
"Dansk detailhandel er inde i et markant opbrud, som kan få vidtrækkende konsekvenser for hele samfundet. En række lavprisvarehuse og nye mega-butikker er i gang med at skabe 23 kraftfulde handelscentre spredt over hele landet, som vil sætte sig på en stadig stigende del af danskernes forbrug. Allerede nu klumper de gigantiske lavprisbutikker sig sammen udenfor en række store byer, men tæt ved hovedfærdselsårer efter amerikansk forbillede. På trods af et midlertidigt forbud fra miljømyndighederne er mange flere på vej. Bremses de ikke, får de store konsekvenser for butiksstrukturen, byudviklingen, beskæftigelsen og miljøet.

Taberne bliver hundredevis af små og mellemstore butikker i bymidterne og oplandet, som må dreje nøglen om. Det kan i værste fald betyde forslumring af bykernerne med deraf følgende sociale problemer, store butiksløse områder og 25.000 færre job inden for detailhandelssektoren i løbet af de næste fem år. Samtidig vil den nye belastning resultere i en alvorlig belastning af miljøet, fordi udflytningen af detailhandelen er baseret på markant mere bilkørsel"[5].

[3] Begrebet "kommunale råd" dækker over både amtsråd og kommunalbestyrelser.
[4] Jf. Enemark 1989.
[5] Ugebrevet Mandag Morgen nr. 33, 25. september 1995.

Ugebrevet Mandag Morgen er ikke alene om at være på banen, når problemerne som følge af detailhandelens strukturudvikling udpeges[6]. Men Ugebrevet opridser ganske rammende den generelle problemopfattelse af, hvad der betragtes som de væsentligste problemer ved detailhandelens udvikling, og som generelt afspejles i dagspressens skriverier. Det drejer sig om strukturudviklingens konsekvenser for butiksstrukturen, byudviklingen, beskæftigelsen og miljøet. Der er tale om konsekvenser, der tilsyneladende går imod, hvad man kunne kalde såvel overordnede samfundsmæssige interesser som lokale interesser; og som dermed går imod de interesser, amter og kommuner er pålagt at samordne gennem planlægningen og planadministrationen.

Pressedebatten dokumenterer en bred erkendelse af et problem; eller måske rettere en række problemer. Problemerkendelsen deles også på det politiske niveau samt af en række faglige miljøer og af dele af detailhandelserhvervet.

Miljø- og Energiministerens henstilling om midlertidigt at sætte planlægningen af nye detailhandelsprojekter af regional betydning i bero[7], samt nedsættelsen af Miljø- og Energiministerens detailhandelsudvalg[8] er klare indikationer på, at problemerne som følge af den igangværende detailhandelsudvikling anerkendes politisk. Når Hanne Lartvig Larsen m.fl. fra Handelshøjskolen i København bedriver forskning i lavprisvarehuses effekter; og en række mindre butiksdrivende danner interesserforeningen "Bedre Butiksmiljø" med det mål at bekæmpe de store lavprisvarehuse og butikscentre; og når fx. tidsskriftet Byplan bringer den ene artikel efter den anden om de byplanmæssige konsekvenser af detailhandelens strukturudvikling, er der tale om mere end blot en spirende problemerkendelse i fag- og erhvervskredse.

Det er karakteristisk, at problemerkendelsen - uanset hvorfra den ses - fortrinsvis koncentrerer sig omkring de store detailhandelsbutikker. Det er da også hér dette projekt vil tage sit afsæt. Ligeledes er det karakteristisk, at problemerkendelsen fortrinsvis er koncentreret omkring praktiske problemer; i den forstand at problemerne er problemer for *nogen*.

Men grundlæggende - og det er dette projekts hypotese[9] - er der tale om et styringsproblem. Det er planmyndighedernes – og navnlig amternes og kommunernes - problemer med at styre detailhandelsudviklingen, der bliver årsag til de praktiske problemer, som debatteres og anerkendes bredt.

1.3 Et rids af detailhandelens strukturudvikling og dens afledte problemer

De udviklingtendenser indenfor detailhandelen, der kunne iagttages - og som forventedes – anno 1995, kan summarisk opregnes som:

---

[6] Som led i researcharbejdet i nærværende projekt er der indsamlet mere end 500 artikler og indlæg fra landets aviser og blade i perioden februar 1995 til april 1996. Disse udgør stor set den komplette pressedækning af problemerne. Alene mængden siger noget om problemernes tyngde i den samfundsmæssige debat.

[7] Jf. Miljø- og Energiministerens brev af 7. Juni 1995 til samtlige amtsråd og kommunnalbestyrelser.

[8] *"Miljø- og Energiministerens detailhandelsudvalg skal gå den eksisterende planlovgivning igennem for bl.a. at vurdere om den og administrationen af den er god nok til at kunne styre udviklingen i forbindelse med etablering af større butikker og butikscentre. [..] Udvalget skal også overveje, om der er behov for en styrket indsats på planområdet, ændringer i selve loven eller behovet for at anvende et landsplandirektiv. [..]* Status 13/95.

[9] Hypotesen vil blive underbygget i afsnit 3.1.

- dagligvareomsætningen stiger i de store butikker, fx. discountbutikker, supermarkeder, varehuse, lavprisvarehuse og udvalgsvarebutikker med stort og bredt sortiment (samt i enkelte typer af specialbutikker der satser på kvalitet og indkøbsoplevelse),
- store dagligvarebutikker vinder indpas i stadigt mindre bysamfund,
- geografisk koncentration af detailhandelen i færre, men spredte punkter,
- overkapacitet i butiksnettet (ikke mindst forstærket af liberaliseringen af lukkeloven),
- koncentrering af detailhandelen på stadigt færre og større ejergrupper, dvs. stærkere og central styring internt i detailhandelen, samt koncentrering af kapital og magt på få ejere,
- forbrugernes indkøbsadfærd er kendetegnet ved, at forbrugeren generelt ønsker kort afstand til butikkerne fra boligen/arbejdspladsen - især de, som er lidet mobile - men samtidig ønsker forbrugerne at udnytte de fordele, der ligger i lavere priser, det store, samlede eller varierede vareudbud, der findes i de store butikker og centre.[10]

Det er af disse udviklingstendenser, en række konkrete og praktiske problemer udspringer. Det kan konstateres, at problemerne generelt set består i:

- fald i antallet af butikker, samt helt eller delvist bortfald af lokal serviceforsyning i nogle områder,
- at de enkelte byers variation i butiksudbuddet og dermed særpræg risikerer at blive udvisket pga. tiltagende udbredelse af kædebutikker,
- tomme butikslokaler og ledige arealer, pga. at meget butiksareal er beliggende med forkert placering i f.t. hvor forbrugerne faktisk handler; pga. lukning og svigtende efterspørgsel på butikslokaler i (især) sekundære placeringer; samt pga. etablering af gradvist større, mere effektive og rationelt drevne butiksenheder og centre,
- krav til kommunerne om at tilvejebringe nye arealer, byggemodne samt anlægge eller udvide infrastruktur,
- stærk mellemkommunal konkurrence om at tiltrække mest mulig af detailhandelsudviklingen til den enkelte kommune (fordi butiksetableringer forventeligt vil generere yderligere udvikling, skabe arbejdspladser samt øge udskrivningsgrundlaget), og
- den generelle byomdannelse medfører virksomhedsflytninger indenfor alle brancher, hvis tilbageblivende arealer åbner mulighed for anden anvendelse (bl.a. detailhandelsformål).

De mest centrale blandt de ovenfor anførte problemstillinger vil blive udfoldet i kapitel 3.

De ovennævnte problemer er ikke statiske problemer, men er resultatet af den dynamik, der kendetegner detailhandelens strukturudvikling. Hvad der nærmere påvirker detailhandelens strukturudvikling, og hvad der determinerer den, vil der blive redegjort for i kapitel 4.

Hvorom alting er, må det konstateres, at der med detailhandelens strukturudvikling rejser sig en række konkrete og manifeste problemer. Selve tilstedeværelsen af disse indikerer et styringsproblem: Enten er det ikke den offentlige planlægning og arealregulering – dvs. planmyndighedsinteresserne - alene, der sætter dagsordenen, når byerne "møbeleres" med detailhandelsfunktioner, men tværtimod andre interesser i eller udenfor den offentlige myndighedssfære. Eller også har det styringssystem, som skal sætte planmyndighedsinteresserne igennem, for svag gennemslagskraft. Det er heraf, projektets hypotese udspringer; at planmyndighederne – og navnlig amter og kommuner - har problemer med at styre detailhandelsudviklingen, og at det er styringsproblemet, der får de praktiske problemer som konsekvens.

[10] Planstyrelsen 1992b; og Landsplanafdelingen 1995a.

Det er imidlertid amternes og kommunernes lovpligtede opgave at planlægge for detailhandelens fremtidige lokalisering, samt at virke for planlægningens virkeliggørelse i den daglige enkeltsagsbehandling. Det er således amternes og kommunernes pligt at varetage sammenfattende samfundsmæssige og lokale byplanmæssige interesser. Uden planlægning og administration i overensstemmelse hermed, ingen sikring og varetagelse af disse interesser.

Her ud af fremtræder et klassisk paradoks. Nemlig *modsætningen mellem - på den ene side - at det offentlige skal og kan styre detailhandelsudviklingen og - på den anden side - at det offentlige tilsyneladende ikke kan eller vil styre udviklingen*. Denne modsætning danner baggrund for projektets problemformulering.

1.4 Problemformulering

Projektets problemformulering lyder:

Hvorfor er detailhandelens strukturudvikling – på den ene side – gået i en retning, der med en efterhånden velkendt metafor betegnes "amerikanske tilstande" med storbutikker og – centre uden for de større byer og med omfattende butiksdød til følge i navnlig de mindre og mellemstore byer, når der – på den anden side – eksisterer et plansystem, hvorom det er "god latin" at sige, at det kan forhindre en sådan uhensigtsmæssig og uønsket udvikling?

Spørgsmålet er ikke mindst relevant, da -:

- amter og kommuner til formålet ikke bare er givet planlægningskompetencen, men også en række virkemidler igennem planloven, der formodentlig[11] tager sigte på at sætte amter og kommuner i stand til at imødegå eller overkomme de nævnte konkrete og praktiske problemer, og da
- hverken detailhandelssektoren - herunder investorer og entreprenører – eller andre interesser formelt set ikke er givet nogen plads ved bordet, når centerstrukturen planlægges, men tilsyneladende alligevel har stor indflydelse herpå, når den planlagte centerstruktur udmøntes, og da
- der synes at være et fravær af en samlet fremstilling af: hvilke interesser, der er i spil under realiseringen af butiksstrukturen; og af hvordan de respektive interesser kan eller skal varetages i konkrete realiseringssituationer.

[11] Det skal straks siges, at det hverken med planlægningen eller planlovgivningen er sigtet at styre erhvervslivets adfærd i særlig udstrakt grad, bortset fra deres lokalisering og planrelevante arealanvendelse. Dette følger i første omgang af planlovens formålsbestemmelse (§1), der nævner, at *"Loven tilsigter særlig, at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner"*. Hermed betones den helhedsvurdering, som er kendetegnende for den danske sammenfattende fysiske planlægning, hvorved der skal ske en afvejning af areal- og naturmæssige interesser på den ene side og andre samfundsmæssige – herunder erhvervspolitiske – interesser på den anden. Og navnlig med hensyn til de – pr. tradition – tungtvejende erhvervsmæssige interesser gælder, at *"The cornerstone af the Danish trade policy is the idea af free competitive market. The general aim is to create growth and employment. The Government will not and shall not steer or interfere in the acticities of the trade and industries. The trade policy, instead, aimes to increase an strengthen the general conditions for commercial enterprises as a basis for increased growth and employment"*, jf. Enemark 1999, s. 114.

Punkterne giver umiddelbart anledning til dels at analysere og redegøre for de kompetencer, magt- og virkemidler, som de offentlige planmyndigheder er givet i styringen og reguleringen af arealanvendelsen. Dels er der anledning til at sætte magtforholdet mellem de aktører, der er er involveret i detailhandelens strukturudvikling under lup, herunder også magtforholdet mellem de enkelte planmyndigheder. Der er med andre ord god grund til at foretage en gennemgribende analyse af planmyndighederne og den "værktøjskasse" (plan- og reguleringssystemet), de har til rådighed til styring og regulering af arealanvendelsen, herunder med særligt fokus på detailhandelsområdet – alt sammen med det overordnede sigte at tilvejebringe grundlag for en besvarelse af problemformuleringens spørgsmål. Der vil blive redegjort nærmere for projektets teori- og metodeanvendelse i kapitel 2.

Selve analysen af plansystemet, herunder dettes konstituering af magtforholdet mellem de forskellige aktører involveret i detailhandelens strukturudvikling, vil være at finde i kapitlerne 5-9. Udover at tjene som det væsentligste grundlag for en besvarelse af problemformuleringens spørgsmål har disse kapitler tillige teoribygning som sin ambition[12].

1.5 Afgrænsning af perspektiv; projektets ramme

Det perspektiv, som projektet anlægger, betegnes landinspektørvidenskabeligt *arealforvaltning* og omfatter planlægning, regulering og realisering. Dvs. det omfatter ikke alene planerne og lovgivningen, men også implmenteringen heraf som proces. Arealforvaltningsforskningens omdrejningspunkt er plan- og reguleringssystemet, og dens sigte er at afdække systemets evne til – muligheder og begrænsninger for - at sætte overordnede politikker igennem[13].

Projektet tager udgangspunkt i planlægningen og de politikker, der ligger til grund for planlægningen. Planlægningen og politikkerne udgør det styringsgrundlag, der danner baggrund for den konkrete regulering og reguleringsbestræbelser, og anses som forudsætningen for varetagelsen af offentlige interesser. Projektet udstrækker sig dertil, hvor det kan konstateres, at (eller om) der reelt er et styringsgrundlag til stede. Men det forholder sig ikke normativt til, hvad der er god eller dårlig planlægning.

Projektet vil således - på den ene side - tage udgangspunkt i den konkrete planlægning og de identificerbare intentioner her bag, samt i hele det legale og arealforvaltningsmæssige system, der dels rummer bindinger, dels rummer muligheder for offentlig styring af detailhandelsudviklingen.

På den anden side vil projektet tage afsæt i den måde, detailhandelen agerer på konkret og i praksis, og søge at klarlægge de interesser, motiver og mekanismer i branchen, som er styrende for denne ageren.

[12] Der er ikke tale om opbygning af nogen Grand Theory, men om et forsøg på en samlet fremstilling af, hvilke interesser, der er i spil under realiseringen af butiksstrukturen, og af hvordan de respektive interesser kan eller skal varetages i konkrete realiseringssituationer. Det er en fremstilling, som dels baseres på de i kapitel 3 beskrevne cases m.v., og som dels baserer sig på afgørelser og eksisterende – især retlig – teori. Men også mine egne overvejelser, navnlig om effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser, vil indgå.

[13] Jf. også Enemark 1995.

Projektet lægger dermed op til at tilvejebringe en forståelse af plan- og arealreguleringssystemet dér, hvor det skal varetage offentlige interesser samtidig med, at det konfronterer den private sektors (detailhandelssektorens) interesser.

Det skal bemærkes, at projektet ikke kun vil være afgrænset til at se på lavprisvarehusene, selvom det er disse, der har været genstand for den mest ophedede del af detailhandelsdiskussionen. Projektet vil også omhandle de mellemstore varehuse, kædeforretningerne m.fl., der også - hver især - har en synlig indvirkning på omsætningsstrukturen indenfor detailhandelen, og som dermed er med til at determinere hele detailhandelens strukturudvikling.

Med udgangspunkt i planlægningen og politikkerne som styringsgrundlag **sigter projektet mod at vurdere planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for – gennem plan- og reguleringssystemet - at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling.**

Det bliver således et af projektets delmål at fastlægge plan- og reguleringssystemets[14] rækkevidde som juridisk, økonomisk og politisk styringsinstrument overfor detailhandelen.

Endvidere bliver det et delmål at beskrive den virkelighed, som plan- og reguleringssystemet konfronterer i den konkrete realiseringssituation, samt beskrive de mekanismer og faktorer, der ligger udenfor plan- og reguleringssystemet, men som er medvirkende til det konkrete detailhandelsprojekts realisering. Det drejer sig om detailhandelens strukturudvikling, og herunder detailhandelens, investorers m.v. præferencer og ressourcer.

Endelig er det sigtet igennem projektet at vurdere og sammenligne dynamikken i de to "verdener"; plan- og reguleringssystemet henholdsvis den konkrete virkelighed. Det er målet at afklare, i hvilken grad og under hvilke betingelser plan- og reguleringssystemet kan håndtere virkeligheden og dermed sætte dagsordenen for og udgøre et velegnet realiseringsinstrument i f.m. byernes "møbelering"; dvs. vurdere i hvilken grad systemet er gearet til at varetage såvel sammenfattende samfundsmæssige som lokale byplanmæssige interesser.

Hermed forsøger nærværende projektarbejde at "nå hele vejen rundt"[15] og indkredse det offentliges styrings- og reguleringsbetingelser på detailhandelsområdet. Projektet søger med andre ord at forstå planlægningens og arealforvaltningens muligheder og begrænsninger som styrings- og reguleringsmekanismer i forbindelse med detailhandelens lokalisering og strukturudvikling.

[14] Som plan- og reguleringssystemet ser ud med landsplan-, regionplan- og kommuneplanmæssige øjne.
[15] Dog uden at anlægge et ambitionsniveau som fyrst Pico de Mirandolas, der i Rom 1486 udgav sine 900 sætninger med titlen: "Om alt som kan vides".

1.6 Projektrapportens opbygning

Projektrapportens opbygning vil være som følger, jf. figur 1.1:

Kapitel 1 *Indledning*	Redegørelse for projektets baggrund og formulering af det teoretiske problem, der er styrende for den efterfølgende projekt- og erkendelsesproces.
Kapitel 2 *Overvejelser om projektets teori og metode*	Redegørelse for og analyse af anvendelige såvel som anvendte forskningsteoretiske og –metodiske angrebsvinkler på projektets problemstilling.
Kapitel 3 *Eksempler på plan- og reguleringssystemets virkemåde og gennemslagskraft i forhold til detailhandelens strukturudvikling indtil maj 1997.*	Uddybende – og overvejende case-baseret – analyse af plan- og reguleringssystemets virkemåde og gennemslagskraft i forhold til detailhandelens strukturudvikling indtil maj 1997.
Kapitel 4 *Detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling*	Analyse af detailhandelens mål og interesser samt de faktorer, der nærmere påvirker detailhandelens strukturudvikling.
Kapitel 5 *Plansystemets udvikling – med fokus på detailhandelsplanlægning Og –regulering*	Analyse af plansystemets udvikling – med fokus på detailhandelsplanlægning og – regulering – fra kommunalreformen omkring 1970 til vedtagelsen af planlovens nye detailhandelsbestemmelser i 1997.
Kapitel 6 *De kommunale myndigheders virkemidler*	Definition på de kommunale myndigheders – retlige, økonomiske og politiske – virkemidler til styring og regulering af detailhandelens lokalisering.
Kapitel 7 *De kommunale planmyndigheders styrings- og reguleringsmuligheder igennem de retlige virkemidler*	Analyse af de kommunale myndigheders muligheder og begrænsninger for at styre og regulere detailhandelens strukturudvikling og lokalisering igennem de retlige virkemidler.
Kapitel 8 *De kommunale myndigheders styrings- og reguleringsmuligheder igennem de økonomiske virkemidler*	Analyse af de kommunale myndigheders muligheder og begrænsninger for at styre og regulere detailhandelens strukturudvikling og lokalisering igennem de økonomiske virkemidler.
Kapitel 9 *Afrunding på de kommunale myndigheders styrings- og reguleringsmuligheder i lyset af de politiske virkemidler*	Afrunding på de foregående kapitler samt analyse af de kommunale myndigheders muligheder og begrænsninger for at styre detailhandelens lokalisering igennem de politiske virkemidler.
Kapitel 10 *Forventningerne til effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser*	Analyse af forventningerne til effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser på baggrund af spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige amter og kommuner.
Kapitel 11 *Sammenfatning og konklusion*	Sammenfatning af projektets hovedpointer og konklusion på projektets hovedspørgsmål.

Figur 1. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Projektrapportens opbygning.

2. Overvejelser om projektets teori og metode

Når man står med en *problemstilling om, hvorfor der tilsyneladende er styrings- og reguleringsbrist* vil der umiddelbart være mange "veje" at gå for at få et svar, herunder få identificeret baggrunden for og årsagerne til styrings- og reguleringsbristen.

Der findes ingen egentlig arealforvaltningsteori, der umiddelbart kan forklare og besvare projektets problemstilling. Der findes heller ingen egentlig landinspektørvidenskabelig forskningsteoretisk eller -metodisk tilgang, som umiddelbart sætter arealforvaltningsforskeren i stand til at løse problemstillingen.

Traditionelt har arealforvaltningsforskningen – forstået som forskningen i planlægning, regulering og realisering og disses indbyrdes sammenhæng – været karakteriseret ved at hente sine forskningsteoretiske elementer fra andre videnskabsgrene. Det gælder navnlig politologien og retsvidenskaben, og herunder navnlig implementeringsforskningen, retssociologien og ikke mindst retsdogmatikken. Dermed tilhører arealforvaltningsforskningen - på samme måde som retssociologien[1] - kategorien af videnskaber, som tyskerne kalder bindestregsvidenskaber. Herved forstås, at den som selve navnet signalerer, knytter sig til to mere generelle arter af videnskab og disses teorier og metoder.

Det forhold, at arealforvaltningsforskningen henter sine forskningsteoretiske elementer fra andre videnskabsgrene indebærer imidlertid ikke, at arealforvaltningsforskningen overtager de andre videnskabsgrenes forskningsmæssige sigter, om end der er et vist sammenfald. Arealforvaltningsforskningens selvstændige omdrejningspunkt og sigte er veldefineret[2]. Men arealforvaltningsforskningen, der må karakteriseres som klart anvendelsesorienteret, har behov for de nævnte videnskabsgrenes teoretiske og metodiske værktøjer som katalysatorer.

Politologien – og særligt implementeringsteorien og magtteorien – har sine bud på, hvor og hvordan årsagerne til styrings- og reguleringsbrist kan findes. På samme måde har retsvidenskaben sine bud på forskningsteoretiske angrebsvinkler på problemstillingen; det gælder navnlig retssociologien og den såkaldte alternative retsdogmatik (regulerings- og styringstankegangen[3]), der har klare fællestræk med dele af retssociologien. Umiddelbart forekommer der således at være flere mulige teoretisk-metodiske angrebsvinkler i nærværende projekt.

I det følgende vil de forskellige, mulige "veje", der hver for sig og tilsammen vil kunne bidrage med et svar på projektets problemstilling, blive kort præsenteret (afsnit 2.1). Herefter vil jeg vurdere de forskellige bidrags mulige rolle i en problemløsning i dette projekts sammenhæng med sigte på en syntese, som kan udgøre projektets forskningsteoretiske analysekoncept (afsnit 2.2). Endelig vil jeg (i afsnit 2.3) se på den kritik, der har været fremført mod regulerings- og styringstankegangen, som er én af de forskningsteoretiske og –meodiske synsvinkler, som vil gennemsyre projektets hovedanalyse.

[1] Jf. Dalberg-Larsen 1996, s. 18.
[2] Med hensyn til nærmere redegørelse for arealforvaltningsforskningens omdrejningspunkt og sigte henvises til afsnit 1.5.
[3] Jf. Basse i: Basse og Jensen (red.) 1992, s. 123ff.

2.1 Mulige forskningsteoretiske angrebsvinkler på problemstillingen

Projektets problemstilling (udfinding af årsagerne til plan- og reguleringssystemets tilsyneladende manglende virkninger) og dets bredere erkendelsesmæssige sigte (plan- og reguleringssystemets muligheder og begrænsninger som styrings- og reguleringssystem) kan anskues som både en retssociologisk problemstilling og en implementeringsproblemstilling. I det følgende vil jeg se på tre (fremtrædende) forskningsteoretiske angrebsvinkler, der med hver deres bud på en analyseramme kunne være teoretiske-metodiske "nøgler" til problemløsning og erkendelse i nærværende projekt.

2.1.1 Retssociologien som forskningsteoretisk og –metodisk analysekoncept

Allerede med baggrund i den indledende problematisering i kapitel 1, kan der næppe være tvivl om, at styrings- og reguleringsproblemerne på detailhandelsområdet bl.a. har sit udgangspunkt i *retten* – altså plan- og reguleringssystemet – forstået som et system af normer. Et væsentligt holdepunkt for en sådan antagelse er, at retten på området for nylig er blevet væsentligt revideret med Lov om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.).

Sagt på en anden måde, har retten haft nogle virkninger (eller manglende virkninger) i samfundet, som har været uhensigtsmæssige, uønskede m.v., hvorved der er opstået behov for og krav om ændringer af retten (plan- og reguleringssystemet).

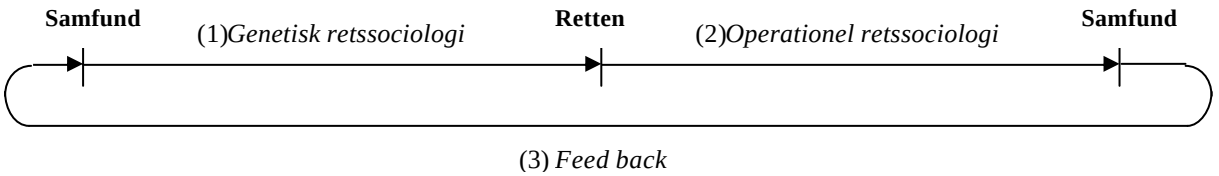
Ved at anskue problemstillingen i nærværende projekt på ovennævnte måde, har jeg indfortolket den som en retssociologisk problemstilling og indplaceret den indenfor retssociologiens arbejdsfelt.

Retssociologiens arbejdsfelt kan opdeles i tre (sammenhængende) dele[4]:
(1) For det første søger retssociologien systematisk at bestemme de faktorer i samfundet af forskellig art, der fører til fremkomsten af nye retsregler eller opretholdelse af de gamle. Denne del kaldes *genetisk retssociologi* og er populært sagt "historien" om *rettens tilblivelse*.

(2) Retssociologiens andet arbejdsfelt omfatter systematiske undersøgelser af *rettens virkninger* i det omgivende samfund samt søgen efter *forklaring på, hvorfor retten har de virkninger*, som man kan nå frem til. Denne del kaldes *operationel retssociologi.*

(3) Det tredje arbejdsfelt omhandler undersøgelser af, hvorledes *rettens virkninger afstedkommer senere ændringer i retssystemet*. Der kan være tale om utilfredshed med den måde retten virker på, som giver anledning til en *feed back-proces*, hvor der formuleres behov for og krav om ændringer af retten.

Retssociologiens tre arbejdsfelter kan illustreres som i figur 2.1.



Figur 2. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Genetisk og operationel retssociologi samt det retlige kredsløb [Med udgangspunkt i Dalberg-Larsen 1996, s. 48f].

[4] Jf. Dalberg-Larsen 1996, s. 47ff.

I kraft af projektets relativt konkrete og velafgrænsede problemstilling og sigte – at udfinde årsagerne til plan- og reguleringssystemets (tilsyneladende) manglende virkninger, og dets muligheder og begrænsninger mere generelt - er det navnlig den operationelle retssociologi, som har interesse. I det følgende vil der derfor (kun) blive sat fokus på den operationelle retssociologi.

I den operationelle retssociologi søger man at bestemme de faktorer, der hver for sig og tilsammen bestemmer rettens (evt. manglende) virkninger. Forud og som grundlag herfor ligger (naturligvis) en analyse af, hvorvidt retten har fået de tilsigtede virkninger eller ej.

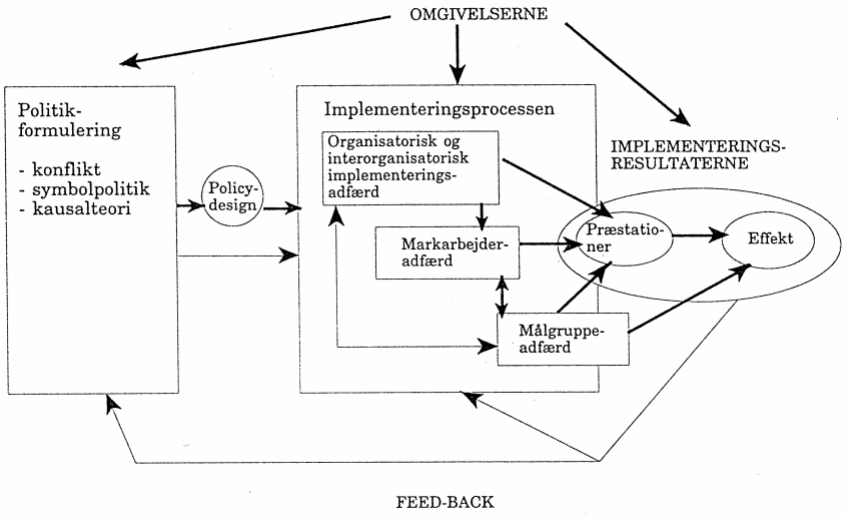
De væsentlige faktorer, der dog ikke må anses for at være en udtømmende opregning, som generelt må formodes at påvirke de operationelle processer og dermed rettens virkninger er:[5]

1. Selve den **lov**, hvis virkninger man sætter sig for at studere. Det gælder såvel dens *form* (ramme- og bemyndigelseslov, lov som præcist angiver retsfaktum og –følge) som *indhold* (målformulering, normer, procedureregler, sanktionsregler);
2. **Retssystemet** i øvrigt. Den enkelte lovregel er kun en del af det samlede retssystem. Enhver lov må fortolkes og forstås på baggrund af det gældende retssystem, hvortil må regnes bl.a. domstols- og administrativ praksis og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger;
3. **Myndighederne** og **myndighedsadfærden** på området; om der er én eller flere myndigheder på området, om de har flere roller på en gang, om de går ind for eller er modvillige overfor lovens formål, m.v.;
4. **Borgerne,** eller "de styrede" og "de regulerede" generelt; om de er positivt indstillede overfor lovens budskab, om deres interesser falder sammen med lovgivningens mål, om de er organiserede og er "stærke";
5. **Lovgivningens politiske baggrund og de aktuelle politiske styrkeforhold**. Navnlig i lovgivning, der muliggør et vidt politisk skøn, kan (uafklarede) politiske styrkeforhold spille en fortsat fremherskende rolle i f.m. lovimplementeringen og –administrationen;
6. **Ressourcetilførsel**; om der er afsat (især) økonomiske ressourcer til lovimplementeringen;
7. **Informationsprocesser**; om lovens budskab går ud til dem, den angår, herunder bl.a. om de administrative myndigheder har kendskab til gældende ret;
8. **Indirekte årsager**, herunder strukturelle forhold.

Denne "checkliste" af mulige og latente årsager til, at retten virker (eller ikke virker), må antages at være en væsentlig (om end ikke udtømmende) "nøgle" til erkendelser om rettens indvirkning på samfundet. Med væsentlig mener jeg også sand; for der er ikke langt fra den operationelle retssociologi til *den integrerede implementeringsmodel*[6], som er en analyseramme født i et politologisk forskningsmiljø til implementeringsstudier af (vel nok især) rammelovgivning.

[5] Jf. Dalberg-Larsen 1996, s. 244ff.
[6] Jf. Winter 1994, s. 58ff.

2.1.2 Den integrerede implementeringsmodel som forskningsteoretisk og -metodisk koncept



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter..**2:** Den integrerede implementeringsmodel [jf. Winter 1994, s. 59].

Den integrerede implementeringsmodel er bygget op som et forsøg på at samle og integrere de væsentligste teoretiske bidrag i implementeringsforskningen i én model eller analyseramme, se figur 2.2.

Den er tænkt som en evalueringsstandard for vurdering af implementeringens resultater, hvor der tages udgangspunkt i officielle mål, som fx formuleret i en lov. I følge modellen indskrænker den studerede implementeringsproces sig imidlertid ikke kun til relationen mål (policy design) – resultat (forstået som det offentliges præstationer i f.t. borgerne). For på samme måde som politikformuleringsprocessen også spiller en rolle i implementeringen[7], har det ikke megen relevans at se på det offentliges præstationer uden at se på effekten.

Som problemløsende og erkendelsesfremmende analysekoncept har den integrerede implementeringsmodel først og fremmest sin berettigelse derved, at den – tilsvarende den operationelle retssociologi – udpeger latente og mulige årsager til implementeringsbrist (styrings- og reguleringsbrist), hvorved den indkredser de studieobjekter, der "bør" sættes under analyse af implementeringsforskeren, som søger forklaring på konstaterede implementeringsbrister. Og disse er[8]:

1. **Politikformuleringsproccessen** (som allerede nævnt). Nogle politikker er på forhånd umulige at gennemføre, fordi de er præget af uenighed, og målene derfor bliver uklare, utilstrækkelige eller konfliktfyldte; eller valget af politikinstrumenter i processen, hvor politikken formuleres, får afgørende betydning for implementeringsmulighederne. Valget af ineffektive implementeringsinstrumenter kan have baggrund i politiske interesser og konflikter, eller i at valget

[7] Politikformuleringsprocessen kan være præget af konflikter, som gør det vanskeligt at blive enige om effektfulde instrumenter. Ligeledes kan mangelfuld kausalteori om sammenhængen mellem valgte instrumenter og de forhold, den offentlige politik skal regulere, gøre målrealiseringen umulig, selv om administrationen lykkes, jf. Winter 1996, s. 126.
[8] Jf. Winter 1996, s. 103f.

er rent symbolsk eller præget af mangelfuld kausalteori om, hvorledes de politiske problemer (mål) kan løses (nås);

2 og 3. **Implementeringsprocesserne på både organisations- og markarbejderniveau**[9]. Såvel organisationer som de markarbejdere, der medvirker i implementeringen har ofte interesser, der kolliderer med gennemførelsen af de (ovenfra kommende) politiske mål, og som skaber koordinationsproblemer, forsinkelser eller andre afværgemekanismer – herunder egentlig modarbejdning;

4. **Målgrupperne for den offentlige politik**. Borgerne – og de der i øvrigt er målgruppen for den offentlige politik - er ikke kun lydige, passive undersåtter, men aktive med- og modspillere, der præger både den offentlige politiks præstationer i samspillet med markarbejderne og effekten af denne politik.

5. **Omgivelserne**. Implementeringen påvirkes også af, hvorledes de socio-økonomiske, demografiske og fysiske omgivelser udvikler sig.

Modellen er med sine fem faktorer relevante på alle politikområder, og modellen kan derfor betragtes som en generel implementeringsmodel. Men betydningen af de enkelte faktorer kan variere fra område til område. [10]

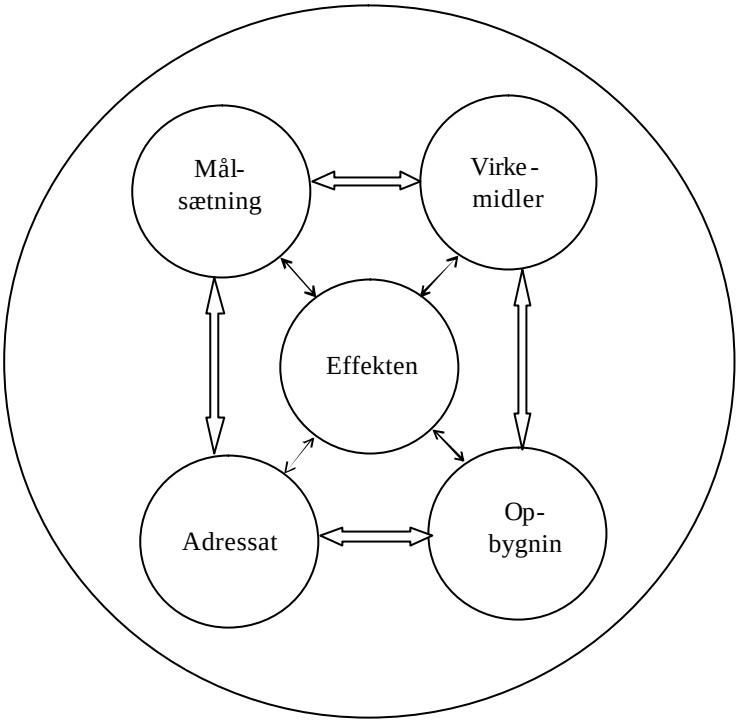
2.1.3 Regulerings- og styringstankegangen som forskningsteoretisk og -metodisk koncept

Der er heller ikke langt fra den operationelle retssociologi i Dalberg-Larsens udlægning til *regulerings- og styringstankegangen* som forskningsteoretisk koncept. I bund og grund er regulerings- og styringstankegangen en forskningsteoretisk og -metodisk synsvinkel, som har væsentlige sammenfald med den operationelle retssociologis arbejdsfelt. Det gælder navnlig med hensyn til udgangspunkt[11], lige som det gælder, at de retlige analyser bedrevet i overensstemmelse med de to koncepter er traditionelle retsdogmatiske analyser, men indordnet under en mål-middel-effekt-logik.

Regulerings- og styringstankegangen er som forskningsteoretisk bidrag i virkeligheden et forsøg på at reformere den retsvidenskabelige forskning igennem en udvidelse af det traditionelle fokus. (Der er tale om et reformforsøg, der har fået visse og hårde ord med på vejen, og som derfor vil blive kommenteret og diskuteret i det følgende afsnit 2.3).

Kernen i det forskningsteoretiske bidrag er at sætte de følgende fem studieobjekter under analyse hver for sig og tilsammen, jf. figur 2.3.

[9] Med markarbejderen menes fx den individuelle administrator i en forvaltningsorganisation.
[10] Jf. Winter 1996, s. 104f.
[11] I hvert fald tager begge udgangspunkt i analyse af, om retten har fået de tilsigtede virkninger eller ej/hvordan reguleringssystemerne fungerer i praksis, jf. Dalberg-Larsen 1996, s. 50 hhv. Basse i: Juristen nr. 10/1993, s. 392.



Figur 2. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** De elementer forskeren skal være opmærksom på i flg. regulerings- og styringstankegangen [jf. Basse og Jensen. (red.) 1992, s. 130].

Mens den traditionelle juridiske forskning i væsentlig grad dels er fokuseret på virkemidler (retsregler) og de adressater, der er genstand for det offentliges styring og regulering og dels har metodisk forankring i retsdogmatikken, er forskning under en regulerings- og styringstankegang i lige så høj grad fokuseret på mål, beslutningssystemers opbygning og styringens effekter – samt samspillet imellem disse fem elementer, jf. figur 2.3 – og hvor retsdogmatik (kun) er ét, om end et meget vigtigt, af flere metodevalg.

Mens den traditionelle juridiske (forvaltningsretlige) forsknings sigte i al overvejende grad er at redegøre for og kritisere gældende ret, og i stærk grad er præget af jurister, som er retssikkerhedens fortalere[12], går juridisk forskning under en regulerings- og styringstankegang i al sin enkelthed ud på - under analyse af et konkret reguleringsområde - at fokusere på de virkemidler, der benyttes især i den offentlige forvaltning til opnåelse af de af lovgiveren fastlagte mål, herunder såvel forbedret adfærdspåvirkning som fjernelse af barrierer[13]. Tankegangen tager overordnet sigte på at skabe en ramme om forskningen i virkemidler og deres anvendelighed[14]. Herunder indgår det som et særskilt sigte, at forskningen skal bidrage til at vurdere og forbedre de forhåndenværende virkemidler og deres samspil[15]. Dermed ligger der som en særskilt ambition i regulerings- og styringstankegangen at skabe grundlag for egentlige retspolitiske overvejelser med råd og

[12] Se Revsbech 1992, s. 9 og Christensen 1975.
[13] Basse i: Basse og Jensen (red.)1992, s. 123.
[14] Basse i: Basse og Jensen (red.)1992, s. 123.
[15] Basse i: Basse og Jensen (red.)1992, s. 134.

anvisninger om, "hvordan retten bør være" ("de lege ferenda"), herunder om anvendelse af nye virkemidler.

En analyse kan tage udgangspunkt i, *hvilke* formål reguleringssystemet har, og *hvordan* reguleringssystemet fungerer i praksis[16], hvilket kan danne baggrund for en problemstilling, som er ledende i det samlede analysearbejde[17].

Forskningsfeltet er de retsanvendende myndigheders – og ikke mindst forvaltningsmyndighedernes - anvendelse af virkemidler til at virkeliggøre lovgivningsmagtens mål. Når særligt forvaltningsmyndighedernes praksis udpeges som forskningsfelt, skal det bl.a. ses i sammenhæng med den mængde af ramme- og bemyndigelseslove, som præger mange moderne reguleringsområder - ikke mindst indenfor miljøretten, herunder på planområdet[18]. Den regulering, der afstedkommer på baggrund heraf, er generelt af meget kompliceret og konfliktfyldt karakter.

Et væsentligt formål med anvendelsen af regulerings- og styringstankegangen er da også at erkende og beskrive det studerede reguleringssystems komplicerede og konfliktfyldte karakter – og med baggrund heri redegøre for de relevante styrings- og regulerings**barrierer**. Det er netop som et led i dette forskningsmæssige sigte, at ovenstående figur 2.3 udpeger 5 centrale studieobjekter, som - når de analyseres hver for sig og tilsammen – vil kunne bidrage til sådanne erkendelser. Erkendelser af hvordan mere eller mindre klare og præcise **målsætninger**, **virkemidlers** udformning og beslutningssystemers **opbygning** kan have betydning for den faktiske varetagelse, prioritering og afvejning af forskellige modstående interesser. Et fjerde væsentligt element er at fokusere på **adressaten**. Det gælder såvel i relation til, hvordan adressaten tilgodeses og beskyttes som i relation til, hvordan og i hvilket omfang reguleringen vil virke adfærdsændrende. Alle fire elementer – herunder samspillet imellem dem – er det sigtet at vurdere i et anvendeligheds- og **effekt**perspektiv.

I kraft af regulerings- og styringstankegangens forskningsmæssige sigte i retning af forbedret virkemiddelanvendelse og fjernelse af barrierer er tankegangen en nøgle til to "ting": Dels er den en nøgle til et udfinde relevante implementeringsbarrierer (fx hvorfor er der styrings- og reguleringsbrist?). Og i forlængelse heraf er den dels en nøgle til mere fremadrettet at udfinde virkemidler, der "virker" hhv. ikke "virker". Dermed er tankegangen velegnet til at kaste lys over de determinanter, der betinger et givet regulerings- og styringssystems effektivitet og gennemslagskraft. Således ligger regulerings- og styringstankegangen som forskningsteoretisk og –metodisk koncept og synsvinkel på linie med både den operationelle retssociologi og den integrerede implementeringsmodel.

2.1.4 Sammenligning af de tre forskningsteoretiske koncepter

De tre ovennævnte forskningsteoretiske tilgange ligner og overlapper hinanden i temmelig stor udstrækning. Både hvad angår genstandsfelt (lovimplementering), deres status som meget generelle implementeringsanalysemodeller og hvad angår modellernes udpegning af årsagsfaktorer. De er endvidere alle skabt på en empirisk baggrund eller er i hvert fald klart forankret i en i forvejen afprøvet forskningspraksis[19].

[16] Basse i: tidsskriftet *Juristen* nr. 10 - 1993, s. 392f og de her nævnte eksempler. (Hvordan plan- og reguleringssystemet fungerer i praksis, hvilket er udgangspunktet for nærværende afhandling, jf. kapitel 1, vil blive uddybet i kapitel 3).

[17] Som det også er tilfældet i nærværende projektarbejde.

[18] Basse (red.) 1989, s. 77.

[19] Den *operationelle retssociologi* og de faktorer, som i forbindelse hermed nævnes som væsentlige årsager til en lovs (manglende) virkning, er typisk empirisk påvist, jf. fx Dalberg-Larsen 1996, s. 90f. De første ansatser til Winters

Deres forskelligheder er især karakteriseret ved, at de har en større eller mindre detaljeringsgrad. Endvidere at de udspringer af forskellige (om end de alle er tværfaglige) videnskabsgrene, og at de derfor lægger forskellig vægt på de væsentlige årsagsfaktorer. Mens den operationelle retssociologi og især regulerings- og styringstankegangen lægger vægt på *retten* som den væsentlige årsagsfaktor, lægger den integrerede implementeringsmodel særlig vægt på *aktørerne* i implementeringsprocessen og disses *interessevaretagelse* (magtanvendelse). Man kan også sige, at mens de retsvidenskabeligt forankrede forskningstilgange er tilbøjelige til særligt at fokusere på implementerings*ressourcerne* (retsreglerne), fokuserer den politologiske implementeringsmodel især på implementerings*præferencerne eller –viljen*.

At det er væsentligt at fokusere på både ressourcer og præcerencerne, når man sætter sig for at studere en lovs manglende virkninger og bagrunden herfor – alt sammen i forsøget på at undgå reduktionistiske énfaktorforklaringer – vil der blive argumenteret for i det følgende, hvor jeg vil præsentere et mere generelt magt- og styringsteoretisk begrebsapparat.

2.1.5 Implementeringsstyringens generelle variable

Anvendelsen af et magtbegreb i projektet skal ses på baggrund af flere forhold. Som nævnt er planloven, der er "rygraden" i plansystemet, karakteriseret ved at være en ramme- og bemyndigelseslov, hvilket indebærer en forflytning af magten fra lovgivningen/lovgiver til forvaltningspraksis/forvaltningen. Dette forhold giver ikke blot anledning til at sætte den administrative praksis under analyse, som det foreskrives jf. regulerings- og styringstankegangen. Det synes også "lige for" at anskue den administrative praksis i et magtperspektiv og lade magtteorien spille en central rolle i projektet.

Her udover skal magtperspektivet ses i lyset af planlovens organisering af planmyndighederne i et hierarki med tre forvaltningsniveauer, der er indbyrdes afhængige for så vidt angår, at der skal være en formel og juridisk overensstemmelse mellem niveauernes arealforvaltning, men som samtidigt levner de kommunale planmyndigheder en politisk autonomi - frihed og kompetence - til at give arealforvaltningen et givet politisk indhold. Alene dette forhold lægger op til en latent konflikt mellem arealfovaltningsinteresser på et højere respektivt lavere forvaltningsniveau, og det vil være af selvstændig interesse at se nærmere på magtrelationen mellem det højere og lavere forvaltningsnivaeu for at afdække indflydelsesmulighederne heri.

Det kommunalpolitiske autonomi rækker imidlertid længere end blot forvaltningskompetencen i medfør af opgavelovgivningen (planloven, byggeloven m.v.)[20] . De kommunale planmyndigheder – kommunalbestyrelserne - besidder sideordnet med forvaltningskompetencen tillige en politisk autonomi og bemyndigelse - kommunalfuldmagten - der ligger i forlængelse af retten til at råde over de kommunale ressourcer. Kommunalbestyrelsen er legitimeret til at råde over de kommunale ressourcer til varetagelse af fællesskabets interesser ved selvvalgte foranstaltninger[21]. Hvordan

---

integrerede implementeringsmodel kan ses i artiklen *"Iværksættelsesbarrierer"* i: tidsskriftet *Politica* 1985, som bygger på forfatterens egne forskningserfaringer. På tilsvarende vis er Basses *regulerings- og styringstankegang* som forskningsteoretisk og –metodisk synsvinkel bygget på de erfaringer, som forfatteren har draget i f.m. arbejdet med disputasen *Miljøankenævnet* fra 1987.

[20] I flg. styrelsesloven §2. stk. 1 varetager kommunalbestyrelsen "de kommunale anliggender".

[21] Af hensyn til klarhed vil jeg præcisere, at begrebet kommunalfuldmagten omfatter en meget bred definition i nærværende projekt: kommunalbestyrelsens beføjelser til at anvende kommunens midler til opnåelse af bestemte mål. Definitionen er således videre end de typisk ses i størstedelen af den kommunalrtetlige litteratur, hvor begrebet

denne ulovbestemte opgavevaretagelse, hvor kommunen undertiden optræder som fællesskabsmyndighed på et kommunal- og privatretligt grundlag[22] eller rent politisk arbejder som fødselshjælper for erhvervsudvikling, der delvist er motiveret i fx. kommunale beskæftigelseshensyn, supplerer eller kommer i konflikt med den lovbestemte opgavevaretagelse i form af planlægning, regulering og enkeltsagsbehandling, hvor kommunen opræder som forvaltningsmyndighed på et miljøretligt grundlag, vil ligeledes være interessant at se nærmere på i et magtperspektiv – både i teori og praksis.

Endelig kan det fremhæves, at magtperspektivet skal ses i lyset af, at både planlægning og enkeltsagsbehandling kan ses som "interesseafklarende processer" mellem de offentlige planmyndigheder (offentlige interesser) og private grundejere og borgere (private interesser). I planloven betones borgerinddragelsen som et væsentligt element i planlægningen, og i enkeltsagsbehandlingen giver det sig selv, at det er bygherrens interesser der møder - og afklares i forhold til - de offentlige interesser.

I lyset heraf er der næppe tvivl om, at magt og indflydelse mellem forskellige parter og interesser er et væsentligt - om ikke det bærende - element i plansystemets virkemåde.

Det magtbegreb, der skal anvendes i analysen af den administrative praksis, og hvis væsentligste rolle er at strukturere og "oversætte" den arealforvaltning, der sker (og som er både mangfoldig og kompleks), bør derfor også være defineret så omfattende, at den dækker "alle" magtudøvelsens mulige udtryksformer. Samtidigt må kravet til projektets magtbegreb være, at det er så nuanceret, at det karakteriserer magtens karakter og natur.

Et passende bud på et magtbegreb, der opfylder disse kriterier, udgøres af Søren Christensen og Poul-Erik Daugård Jensens[23] definition af magt:

"Med magt skal forstås aktørernes muligheder for at varetage deres interesser i forbindelse med fordelingen af samfundes goder og byrder (materielle såvel som immaterielle)"[24].

Denne definition lever grundlæggende op til de ovennævnte kriterier.

For det første fordi definitionen er nuanceret. Den opsplitter definitionen af magt i to elementer: *interesser* og *muligheden* for at varetage interesser. Dermed skelnes m.a.o. mellem *kunnen eller magtressourcer* på den ene side, og *vilje eller præferencer* på den anden. Jeg opfatter denne skelnen som meget væsentlig. Én ting er nemlig at have magt(ressourcer) til at sætte sin vilje igennem. En anden ting er, om man gør - eller vil gøre - brug af sin magt(ressource). Skelnen mellem "vil" og "kan" er essentiel[25].

---

kommunalfuldmagten er afgrænset til de kommunale opgaver, der ikke er reguleret ved skrevne retsregler: de ulovbestemte opgaver. Se også Harder 1994, s. 32 og 47 samt Christensen 1994, s. 290.
I dette projekts vide definition af begrebet kommunalfuldmagten ligger således også det forhold, hvor en kommune ved anvendese af de kommunale midler søger at realisere lovbestemte opgaver, fx. virkeliggørelsen af sin kommuneplanlægning.

[22] Som eksempel kan der peges på kommunernes jordpolitiske virksomhed gående ud på at fremskaffe jord til byudvikling og byggemodne jord, der har en langt tradition som kommunal opgave.

[23] Christensen og Jensen 1986.

[24] Christensen og Jensen 1986, s. 12.

[25] Denne skelnen stemmer også fint overens med implementerings- og styringsteorien, se fx. Lundquist 1987. Mere herom i det følgende.

Samtidigt er det en væsentlig pointe, at definitionen er baseret på begrebet *interesser*, som en grundsten. Det er netop forskellige aktørers interesser, der er grundlaget og udgangspunktet for hele plansystemets funktion, jf. blandt andet planlovens formålsbeskrivelse og dens vægtning af borgerinddragelseselementet. Det er derfor relevant at inddrage et magtbegreb, hvor perspektivet er "samfundslivet" opfattet som en magt- eller interessekamp.

For det andet er Christensens og Jensens magtdefinition omfattende. Den opererer med fire forskellige magtformer, og dermed en flerhed af *muligheder* for at varetage interesser:

1. *Direkte magt*, der er den synlige magt, der udøves direkte i en beslutningsproces, fx. i forbindelse med målfastlæggelse i planlægningsprocessen. Nogle aktører udøver magt over andre, og magtudøvelsen - magtfasen - er afgrænset til at omfatte beslutningsprocessen.

2. *Indirekte magt*, der er den "halvt synlige" magt, der udøves før og efter beslutningsprocessen. Det antages nemlig, at der også ligger en magtfase allerede før den egentlige, formelle beslutningsproces, som har konsekvenser for, hvad der overhovedet kommer til beslutning. Ligeledes antages det, at der ligger en magtfase efter beslutningsprocessen - i implementeringsfasen - der har konsekvenser for hvordan beslutningen føres ud i livet, og som (måske) resulterer i, at beslutningen gennemføres på en måde, som medfører andre konsekvenser end forventet.[26]

3. *Bevidsthedskontrollerende magt*, der er den "usynlige" magt, der udøves i magtfasen før en sag overhovedet entrer beslutningsarenaen. Magtudøvelsen går således ud på at påvirke eller "farve" andres opfattelse af egen interesse. Denne tredje magtform har sit udgangspunkt i en skelnen mellem objektive interesser og subjektive (oplevede) interesser. Oplevede interesser kan påvirkes, enten ved at "blokere" dem, så de slet ikke erkendes, eller ved at "manipulere" (såfremt det opleves utydeligt eller er halvvejs erkendt), så oplevelsen "elimineres". Den bevidsthedkontrollerende magtudøvelse er dermed en meget tidlig magtfase i processen - fx i planlægningens forundersøgelsesfase - der enten sikrer, at et forhold aldrig kommer på (fx planlægningens) dagsorden; eller som sikrer, at hvis det kommer på dagsordenen, da bliver det i en form, som er "spiselig" for den, der udøver den bevidsthedskontrollerende magt.

4. *Strukturel magt*, der er den magt, der ligger i en ureflekteret accept af samfundsskabte rammer og dermed forbundne rutiner, vaner og normer. Der er tale om "uforanderlige" samfundsmæssige strukturtræk, som der ikke sættes afgørende spørgsmålstegn ved, hvorfor de opfattes som naturlove. Som et eksempel på strukturel magt kan nævnes den private ejendomsret og hele respekten for den "private frihedssfære". Privat ejendomsret betragtes som noget naturligt og en hjørnesten i samfundets opbygning. Den private ejendomsret bliver en norm - en spilleregel - der styrer vores adfærd. Den strukturelle magt er for så vidt af mental karakter. Men den kan sagtens være mere end det; den strukturelle magt vil i mange tilfælde være understøttet og forstærket af det formelle grundlag for samfundets opbygning – dvs. lovgivningen[27]. Når fx planmyndighederne regulerer og styrer arealanvendelsen i medfør af planloven, sker det som regel i en ret omfattende respekt for den private ejendomsret. Ikke kun fordi det kan medføre

[26] Der kan spores en klar linie tilbage til Winters integrerede implementeringsmodel, navnlig punkterne 1, 2 og 3.
[27] Dette er da også tilfældet med det private ejendomsret, der er grundlovssikret i form af en beskyttelses- eller værnsbestemmelse mod vidtgående indgreb fra offentlighedens side.

erstatningskrav fra grundejerside, men også fordi der en fælles bevidsthed omkring, at man ikke bør "skalte og valte" med privates ejendom og rettigheder efter forgodtbefindende.

De tre første magtformer er karakteristiske ved, at magten udøves imellem aktører. Det er ikke tilfældet med den fjerde magtdimension; den strukturelle magt.

Hvad er det så helt præcist, at magtteorien kan bibringe projektets analyse af især den administrative praksis? Magtteorien kan fortælle, *hvor* man skal lede efter magtudøvelsen, og det er med de hele fire magtdimensioner blevet klart, at magtudøvelse ikke kun er indskrænket til en foreteelse i synlig konfrontation mellem to aktører eller aktørgrupper. Man kan – og bør - lede adskillige andre steder. Læren af teorien er med andre ord, at magtudøvelsen har nogle udtryksformer, hvoraf nogle er synlige, mens andre ikke er synlige.

Denne viden kan opfattes som en slags bevidstgørelse, der kan holde analytikerens sanser skærpet, så han har nogle spor og får kigget efter (forhåbentlig) det hele. Det er sådan, jeg forestiller mig magtbegrebet anvendt projektarbejdet. Dermed kommer det nok til at spille en ikke uvæsentlig rolle i projektets analyse. Men det er en rolle, som ikke vil være særlig synlig i den endelige afrapportering[28].

Spørgsmålet er herefter; er magtbegrebet, som det er præsenteret ovenfor, tilstrækkeligt for at gennemføre en analyse af den administrative praksis? I hovedsagen vil jeg mene, ja! Men der knytter sig dog nogle overvejelser til sondringen mellem interesser (præferencer) og muligheder (ressourcer). Disse kategorier er nok frugtbare så langt, som jeg har diskuteret dem ovenfor. *De kan bruges til at forklare beslutningers indhold og konsekvenser*. Men det er i øvrigt op til den, der skal udføre analysen, at registrere indholdet af de to variable. Denne præmis er selvfølgelig klar nok. Men forinden, man kaster sig hovedkulds ud i en analyse, kunne det være hensigtsmæssigt at gøre sig nogle forlods overvejelser om, hvori magtressourcerne kunne tænkes at bestå; hvori består de i beslutningssituationen involverede aktørers magtbaser?

Her bibringer Christensen og Jensen kun ringe hjælp: *"Aktørernes magtressourcer er bestemt af forskellige magtbaser, såsom position i samfundsstrukturen, status, viden om samfundets indretning (virkelighedsopfattelse), ekspertise, og af magtressourcer såsom kapital, medlemskab af organisationer m.v."*[29]

Derimod leverer Lennart Lundquists *"Implementation Steering"* 1987 (s. 55) et vist bidrag, bl.a. i kraft af betoningen af den magtressource, som Christensen og Jensen benævner "ekspertise". I følge Lundquist består magt - eller kapabiliteter, som han kalder det - grundlæggende af to karaktermæssigt forskellige varianter: Dels *kontrol over ressourcer* (fx. materielle ressourcer, information, personale og legitimitet)[30] og herunder evne til at tiltrække dem fra omgivelserne og fastholde dem; *dels evnen til at bruge ressourcerne* på en effektiv og forstandig måde[31], der har at gøre med forståelsen af de muligheder, som ressourcerne frembyder.

[28] Man kan selvfølgelig (også) bruge magtbegrebet til at til at sætte "prædikat" på den magtudøvelse, man måtte finde i sin analyse. Men det er hverken sigtet eller formålstjenligt i nærværende projektarbejde.
[29] Christensen og Jensen 1986, s. 12.
[30] Lundquist 1987, s. 96. identificerer disse fire ressourcetyper. Imidlertid fremhæves (s.105): *"Capabilities of relevance to one particular context may be irrelevant to another context"*. Jeg forfølger derfor ikke Lundquists diskussion (der er meget generel og abstrakt) af "kapabiliteter" videre end dertil, hvor forskellige kapabilitetstyper og deres karakter identificeres.
[31] Lundquist 1987, s. 106.

Med hensyn til begrebet interesser (præferencer) - og hvordan man som forsker skal udfinde disse i sin analyse - er der ikke det store at hente i den ovennævnte litteratur. Dog gør Lundquist opmærksom på, at *"Only a very small number of preferences area transformed into priorities"* [32]. Dvs. en planmyndighed kan sagtens have flere og andre ønsker for den fremtidige udvikling, end dem der er udtrykt i en plan. I forlængelse heraf nævnes, at *"The discussion of explicit goals or actual working priorities is controversial"* [33]. Et eksempel, som cementerer dette - at det ikke nødvendigvis er de eksplicit prioriterede mål (i fx planlægningen), men derimod helt andre ønsker, der forfølges - kan hentes i Groth og Møllgaards *"Fysisk planlægning i mindre kommuner"*. Heri noteres det - endda med væsentligt empirisk belæg - at planmyndighedernes enkeltsagsbehandling ofte er *"[..] så løsrevet fra planerne, at planerne under enkeltsagsbehandlingen blot betragtes som eet af flere vilkår for enkeltsagsbehandlingen, og at enkeltsagsbehandlingen normalt har et andet udgangspunkt end intentionen om at realisere en plan - nemlig et konkret ønske om at realisere et projekt"*[34]. Det kontroversielle i eksemplet består således i, at de mål og interesser, der forfølges, ikke altid er de eksplicit prioriterede, men er helt andre mål "udenfor dagsorden". Hvilke interesser, præferencer - eller hvilken vilje - en planmyndighed har, kan således ikke kun "afsløres" ved at kigge i planerne. De må derimod udfindes gennem en helhedsanalyse, der strækker sig fra den forudgående uformelle beslutningsproces, over planlægningen, reguleringen og realiseringen. Sagt på en anden måde, må magtudøvelse ses i lyset af den udøvendes vilje, hvor viljen ikke nødvendigvis kun kommer til udtryk på *målniveau*, men også på *middelniveau*.[35]

Hvis jeg skal prøve at sammenfatte det ovenstående, er læren først og fremmest, at man skal kigge mange steder hen på én gang, hvis man skal opnå et bare nogenlunde dækkende billede af, hvordan magt udøves - og dermed få en bare nogenlunde dækkende forklaring på, hvorfor "noget" er blevet/ikke er blevet, som det oprindeligt var meningen.

Dernæst er det en lære, at al magtudøvelse - og dermed i hvilken grad den magtudøvende formår at forme sine omgivelser - grundlæggende afhænger af dels *kunnen* og dels *vilje*: *Kunnen* i form af såvel *råden over ressourcer* som *evne til at bruge disse ressourcer*. Og *vilje* i form af, hvilke mål man i givet fald vil forfølge, og dermed i hvilket omfang man vil gøre brug af sin *kunnen*.

I en kortlægning af magtudøvelsen som forklaringsparametre på, hvorfor "noget" er blevet/ikke er blevet, som det oprindeligt var meningen, bliver det således nødvendigt at fokusere på såvel de involverede aktørers *kunnen* som deres *vilje* – foruden deres *evne til at bruge deres ressourcer*. En klar sondring mellem disse tre elementer bør "gennemsyre" enhver analyse, hvor der søges forklaring på, hvordan og hvorfor forskellige aktørers interessevaretagelse eller magtudøvelse hver for sig og tilsammen resulterer i et givet implementeringsresultat.

2.2 Diskussion og vurdering af de forskellige forskningsteoretiske og –metodiske koncepter og deres mulige rolle i en problemløsning

Det er summen af denne forskningsteoretiske indsigt, der vil danne baggrund for, hvorledes analysen af *planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for – igennem plan- og*

[32] Lundquist 1987, s. 95.
[33] Lundquist 1987, s. 105.
[34] Groth og Møllgaard 1989, s. 317.
[35] Jf. også den integrerede impementeringsmodel (figur 2.2) og den operationelle retssociologis "checkliste" (pkt. 5) (afsnit 2.1.1).

reguleringssystemet - at styre og regulere detailhandelens strukturudvikling vil blive designet. Fælles for de nævnte bud er nemlig, at de, selvom der er væsentlige overlap, supplerer hinanden med hensyn til at udpege de *faktorer, som kan være årsag til, at der er styrings- og reguleringsbrist*. Projektets inddragelse af en flerhed af forskningsteoretiske og -metodiske bud, skal derfor ses som et forsøg på at "skærpe den analytiske sans" i analysefasen og at fremme muligheden for en så fyldestgørende besvarelse af projektets problemstilling som muligt[36].

I det følgende vil jeg først og fremmest gøre brug af den operationelle retssociologi og reguleringsog styringstankegangen som analysekoncepter, og i øvrigt lade analysen være "gennemsyret" af dels Søren Christensen og Poul-Erik Daugård Jensens firedimensionelle magtteoretiske begrebssætning, og dels Lennart Lundquists tredimensionelle styringsbegreb.

Baggrunden for mit valg er, at den operationelle retssociologi synes at levere den mest udtømmende[37] udpegning af de mulige (indre såvel som ydre) årsager til styrings- og reguleringsbrister (eller implementeringsbarrierer), hvorfor den synes at være det bedste bud på en forskningsteoretisk og -metodisk angrebsvinkel på projektets hovedproblemstilling. Endvidere forekommer regulerings- og styringstankegangens udpegning af (kun 5) studieobjekter, som er koncentereret om regulerings- og styringssystemet, dels at være en summarisk analyseramme, og dels at være både logisk og overskuelig at anvende i strukturingen af en analyse af dette projekts problemstilling.

Når jeg således vælger en samfundsjuridisk forskningstilgang - og fravælger en implementeringsteoretisk tilgang (den integrerede implementeringsmodel) – er baggrunden, at retssociologien og regulerings- og styringstankegangen (og modellerne i figur 2.1 og 2.2) tilsammen forekommer at være et bedre alternativ end den integrerede implementeringsmodel[38], selvom denne også kan anvendes til at udpege relevante (lov)implementeringsbarrierer. For det første fordi de accentuerer et fokus på virkemidlerne i kraft af sine rødder i en retlig forskningstradition. For det andet fordi modellerne i det store og hele udpeger de samme latente implementeringsbarrierer. Og for det tredje fordi modellerne i figur 2.1 og 2.2 ikke binder en analyse af implementeringsbarrierne til en fortløbende top down-proces. Det er navnlig, når der er tale om ramme- og bemyndigelseslovgivning som fx planlovgivningen vanskeligt at forestille sig, at amter og kommuner – hvad enten man ser dem som myndigheder eller som selvstyrende organer – *aktivt implementerer* og iværksætter lovgivningsmagtens intentioner. Amternes og kommunernes rolle i implementeringen af planlovgivningen er snarere – i kraft af deres vidtstrakte decentrale kompetence - at de planlægningmæssigt, administrativt eller faktisk *agerer i overensstemmelse med* lovgivningens rammer.

Figur 2.1 og 2.2 er metamodeller, der levner plads for variation afhængigt af det reguleringsområde, der studeres. Bortset fra udpegningen af de mulige årsagsfaktorer og studieobjekter, udpegningen af

[36] Baggrunden er således – sådan lidt snusfornuftigt – en forventning om, at de forskellige bud og angrebsvinkler tilsammen vil kunne danne fundament for en så fuldstændig-som-mulig belysning og besvarelse af projektets genstandsfelt og problemstilling.

[37] I hvert fald mig bekendt!

[38] Her tænkes navnlig på Søren Winthers integrerede implementeringsmodel, der samler en række teorielementer i en top down-lignende evalueringsstandard. Af denne fremgår det, at de faktorer, der påvirker implementeringsresultaterne – fx ved implementering af centralstatslig lovgivning – er politiksformuleringen (målsætning), organisatorisk og interorganisatorisk adfærd (opbygning), markarbejdere (opbygning), politikkens målgruppe (adressat) og omgivelser, jf Winther 1994, s. 58ff.

det forskningsmæssige sigte samt påpegningen af, at retsdogmatikken er ét vigtigt blandt flere andre metodevalg, må modellerne siges at være meget generelle og lidet operationelle.

Men sådan bør analysemodeller formentlig også være til en problemstilling som i dette projekt, hvortil der ikke på forhånd gives svar eller løsninger. En åben og eksplorativ søgen i retning af en løsning synes at være den eneste farbare vej.[39]

Det ovenfor behandlede forskningsteoretiske og –metodiske tankegods vil udkrystallisere sig i en analyse, der vil falde i fire dele. Herom i det følgende.

2.2.1 Projektdel 1 (og 4): Analyse af plan- og reguleringssystemets (forventede) funktion

I forlængelse af dels problematiseringen i kapitel 1 og dels i overensstemmelse med udgangspunktet for både den operationelle retssociologi og regulerings- og styringstankegangen forekommer det naturligt at gøre plan- og reguleringssystemets faktiske funktion til genstand for yderligere analyse. Derfor vil *projektets del 1* (kapitel 3) omhandle en analyse af plan- og reguleringsystemets funktion.

Heri vil der blive fokuseret på de *handlinger*, som dels planmyndighederne og dels detailhandelen udviser i f.m. planlægningen, planadministrationen og realiseringen af detailhandelsprojekter - samt på *handlingernes konsekvenser*. Analysen vil omfatte den planlægningsmæssige og administrative praksis på området og på alle myndighedsniveauer, lige som den vil omhandle konkrete cases, der vil illustrere planmyndighedernes såvel som detailhandelsvirksomhedernes handlinger i forbindelse med konkrete projektrealiseringer.

Der vil på ingen måde være tale om en systematisk gennemgang af al planlægning eller alle projektrealiseringer i hele landet.[40] Analysen af plan- og reguleringsystemets funktion vil med andre ord ikke være fuldstændig udtømmende, og ville næppe kunne være det.

Udvælgelseskriteriet for de cases, som medtages, er i første omgang disse, som jeg har kendskab til[41]. I anden omgang er kriteriet, at de skal omhandle projekter, der indeholder problemmæssige implikationer på den ene eller anden måde, og som vil kunne supplere, uddybe og kvalificere den indledende problemanalyse i kapitel 1. Casestudiernes rolle er dels beskrivende, dels forklarende. Problematiseringen i kapitel 1 vil være en væsentlig guide line i caseudvælgelsen. Og det er formodentlig et ganske godt udgangspunkt, for den indledende problematisering bygger på en hel række eksisterende kilder, hvorfor der må antages, at der er bred konsensus omkring, at det er hér, "skoen trykker".

Som indledningsvist nævnt har planloven i 1997 undergået væsentlige ændringer, navnlig med hensyn til planlægningen for detailhandel. Da lovændringerne imidlertid først træder i kraft med fuld styrke efter regionplanrevision 2001 – og der derfor ikke kan siges noget manifest om lovændringernes funktion – vil *projektets del 4* (kapitel 10) give sig af med nogle overvejelser over og gisninger om, hvordan planlovens nye detailhandelsbestemmelser kunne *forventes* at ville fungere. Overvejelserne i projektdel 4 er baseret på en spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige amter og kommuner.

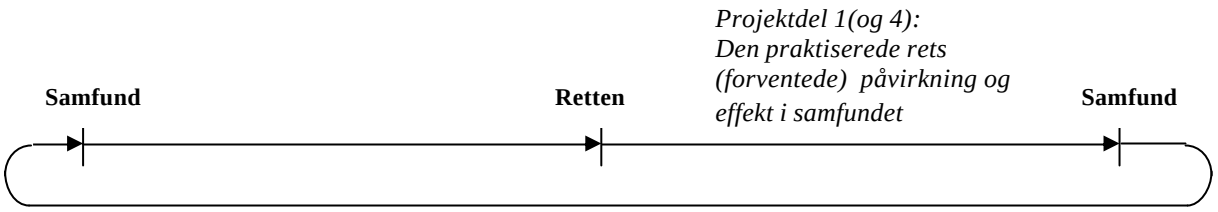
---

[39] Uanset at vejen kan forekomme nok så ufarbar, når man som forsker står ved sit udgangspunkt.

[40] Noget sådant ville være ganske uoverkommeligt. Der findes alene mere end 20.000 lokalplaner.

[41] Og det er mange – bl.a. fordi dagspressen (men også fagtidsskrifter, rapporter i f.m. diverse ministerielle udvalg og kommissioner) har været stærkt optaget af detailhandelsudviklingen og enkeltprojekterne heri, som det derfor har været forholdsvist let at følge.

Projektdel 1 og 4 kan illustreres på følgende måde, jf. figur 2.4.



Figur 2.4: Projektets udgangspunkt og afslutning: Plan- og reguleringssystemets (forventede) funktion [Figur med udgangspunkt i Dalberg-Larsen 1996, s. 48f].

Projektet starter således op (kapitel 3) henholdsvis slutter af (kapitel 10) med analyser på et empirisk grundlag. Der er imidlertid tale om empiriske studier af væsentlig forskellig karakter, og bl.a. derfor henvises der til de pågældende analysedele (kapitler) for en nærmere diskussion af de videnskabsteoretiske spørgsmål om generaliserbarhed og pålidelighed, der knytter sig til hver af de to analyser.

2.2.2 Projektdel 2: Analyse af detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling

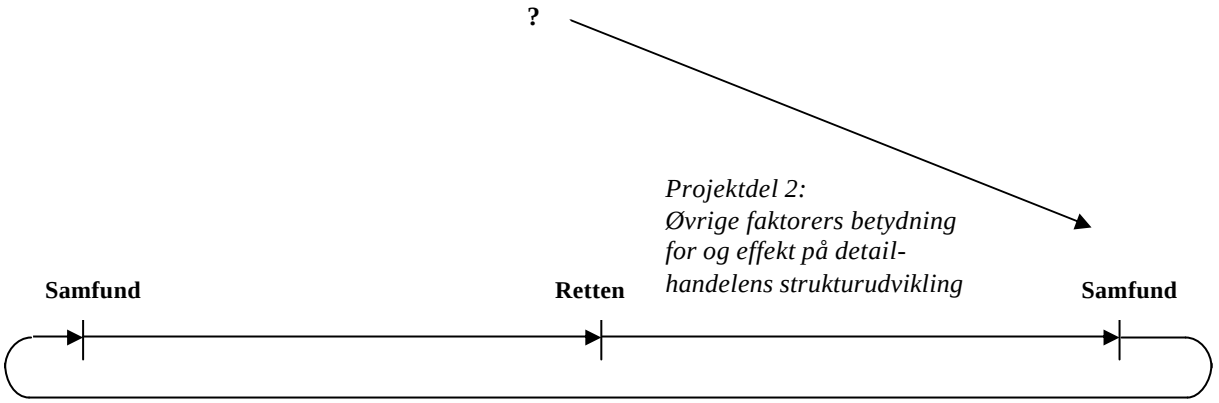
Som det fremgår af kapitel 1 synes årsagerne til de konstaterede styrings- og reguleringsbrister først og fremmest at skulle findes i plan- og reguleringssystemet, herunder de handlemuligheder, der heri er givet for dels planmyndighederne og dels detailhandelen. Men at detailhandelens strukturudvikling synes at bevæge sig i en retning, der ikke er – og heller aldrig har været – lovgivningsmagtens ønske og intention, *behøver ikke* (kun) at have sin baggrund i plan- og reguleringssystemet.

Det vil nemlig oftest være vanskeligt præcist at bestemme, hvorvidt nogle givne forhold i samfundet – fx styrings- og reguleringbrist på detailhandelsområdet – er et resultat af en påvirkning fra lovgivningen, eller om de er et resultat af helt andre årsager, eller et resultat af et samspil mellem retlige og andre årsagsfaktorer[42].

For på bedste måde at imødegå dette metodeproblem, vil projektets del 2 (kapitel 4) indeholde en analyse af detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling. Den vil dels fokusere på *detailhandelens interesser, præferencer og ressourcer*, men også på de i detailhandelsudviklingen andre implicerede aktørers *interesser, præferencer og ressourcer*. Dels vil den mere bredt fokusere på, *hvad der påvirker detailhandelens strukturudvikling*.

Projektdel 2 kan illustreres på følgende måde, jf. figur 2.5.

[42] Jf. også Dalberg-Larsen 1996, s. 253f.



Figur 2.5: Analyse af hvad der i øvrigt påvirker detailhandelens strukturudvikling [Figur med udgangspunkt i Dalberg-Larsen 1996, s. 48f].

2.2.3 Projektdel 3: Analyse af plan- og reguleringssystemet samt dets muligheder og begrænsninger som styrings- og reguleringsinstrument med hensyn til detailhandelens strukturudvikling

Som det vil fremgå af projektdel 2 (kapitel 4) er detailhandelens strukturudvikling påvirket af en mængde forskellige forhold, hvoraf den offentlige planlægning kun udgør én (om end væsentlig) faktor. Mange af disse forhold hører til i en hel anden "verden" end plan- og reguleringssystemet, og styringen- og reguleringen gennem plan- og reguleringssystemet er således langt fra den eneste årsag til, at detailhandelsstrukturen har udviklet sig, som den har gjort.

Men ikke desto mindre interessant bliver det at se nærmere på planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for igennem plan- og reguleringssystemet at styre og regulere detailhandelens lokalisering og strukturudvikling.

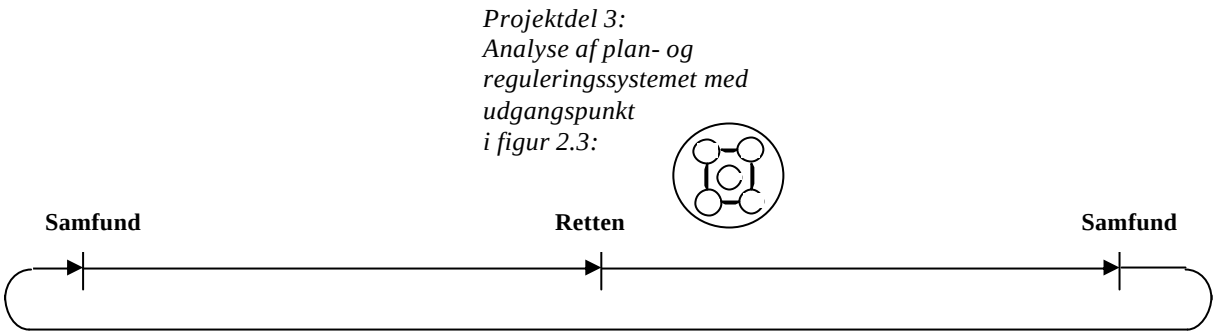
Derfor vil projektdel 3 (kapitel 5-9) indeholde en analyse af plan- og reguleringssystemets *virkemidler*. Det gælder både de styringsmidler med hvilke overordnede myndigheder kan styre underordnede myndigheder og de reguleringsmidler med hvilke planmyndighederne kan styre detailhandelen.

Allerede jf. kapitel 1 synes der undertiden at kunne spores en temmelig stor forskel på interesserne i detailhandelsudviklingen, dels vertikalt mellem lovgivningsmagt, stat, amter, kommuner og detailhandelsvirksomheder, dels horisontalt mellem navnlig kommunerne. Begge dele kommer til udtryk i forskellige præferencer samt i den konkrete interessevaretagelse, som det vil fremgå af projektdel 1 (kapitel 3) og projektdel 2 (kapitel 4). Dette giver anledning til at sætte fokus på de "spilleregler", som gælder i relationen mellem den styrende og regulerende på den ene side og den styrede og regulerede på den anden. Hvad er styrings- og reguleringsmulighederne for den styrende? Og hvad er handlespillerummet for den styrede og regulerede?

Begge spørgsmål synes at kalde på en analyse af plan- og reguleringssystemets **mål**, **opbygning** samt **virkemidler** og disses *muligheder og begrænsninger* for at få **effekt** under skyldig hensyntagen til de (rets)beskyttelseskrav, som **adressaten** kan forventes at imødese.

I projektdel 3 (kapitel 5-9) vil der derfor blive sat fokus på plan- og reguleringssystemet, herunder især rækkevidden af systemets virkemidler samt handlemulighederne for de implicerede aktører – såvel de styrende og regulerende som de styrede og regulerede.[43]

Projektdel 3 kan illustreres på følgende måde, jf. figur 2.6:



Figur 2.6: Analyse af plan- og reguleringssystemet som styrings- og reguleringsinstrument med hensyn til detailhandelsudviklingen [Figur med udgangspunkt i Dalberg-Larsen 1996, s. 48f].

2.3 En implementeringssynsvinkel contra en adressatsynsvinkel

Der er ikke – selvom det undertiden påstås - noget modsætningsforhold mellem den traditionelle "rene" retsdogmatik på den ene side og en mål-middel-effekt-orienteret regulerings- og styringstankegang på den anden. Der er snarere tale om, at analyser bedrevet indenfor de to traditioner er karakteriseret ved forskellige synsvinkler, end der er tale om at de gør brug af forskellige metoder. For begge er bygget op omkring den retsdogmatisk kerne; en metode, der baserer sig på fastlæggelse af "gældende ret" i overensstemmelse med den såkaldte prognoseteori vedrørende domstolenes forventede handlemåde.

Derimod kan det med en vis ret påstås, at analyser under en regulerings- og styringstankegang er karakteristeret ved et udvidet anvendelsesperspektiv og sigte. Mens det traditionelle retsvidenskabelige forskningsperspektiv primært er "bagudrettet", fordi der fokuseres på, hvad lovgiveren har skrevet og må formodes at have ment ved regeludarbejdelsen, og fordi der fokuseres på, hvad domstolene tidligere har lagt til grund som "gældende ret", er regulerings- og styringstankegangens forskningsperspektiv først og fremmest "fremadrettet", fordi den indebærer en vurdering af reguleringssystemers og virkemidlers egnethed – muligheder og begrænsninger - til at opnå nærmere angivne mål og intentioner.[44]

Ligeledes kan det med en vis ret påstås, at systemanalyser i et mål-middel-effekt-perspektiv har deres ideologiske tyngde et lidt andet sted end den ideologi, der bæres i mange retlige analyser – og som i øvrigt rent metodisk præskripteres af en række retsteoretikere[45]. Mens de nævnte retsteoretikere i særlig grad tillægger ideologiske faktorer og momenter som retssikkerhedshensyn

[43] Det skal bemærkes, at en væsentlig del af analysen af plan- og reguleringssystemets (detailhandels)*mål* og dets *effekt* som styrings- og reguleringsinstrument mht. detailhandelsudviklingen allerede vil være behandlet i projektdel 1 (kapitel 3) og projektdel 2 (kapitel 4).

[44] Basse og Jensen (red.) 1992 s. 123f. og Anker 1996, s. 21. Dermed sætter regulerings- og styringstankegangen vel sagtens også ord på meget af det arbejde der er forgået blandt jurister og andre faggrupper i centraladministrationen til alle tider, hvor disse faggrupper har haft til opgave at udarbejde redegørelser for og vurderinger af reguleringens effektivitet m.v. – alt sammen med det mål at "lukke huller" i lovgivningen, optimere systemets virkemåde etc.

[45] Navnlig Wegener 1994 og Revsbech 1986 og 1992.

stor materiel vægt[46], lægger den mål-middel-effekt-orienterede regulerings- og styringstankegang sin vægt på det eller de hensyn, som det pågældende reguleringssystem eksplicit er bærer af. Det kan være bæredygtighedshensynet, som findes i store dele af miljølovgivningen, eller det kan være de mål for butiksudviklingen, der kan konstateres i planloven. Men uanset vægten det ene eller andet sted – uanset vægten på det ene eller andet af de materielle retsprincipper – bygger en retlig analyse uundgåeligt på retsdogmatiske analyser med det mål at fastlægge "gældende ret"; og bortset fra forskellene i vægtningen af de *materielle retsprincipper* er der ingen forskel på metoden. Metoden bygger under alle omstændigheder på, "hvad loven siger" ("gældende ret") efter de bredt anerkendte *retskildeprincipper*[47]; lige som den bygger på traditionelle *fortolkningprincipper*[48].

Men først vil jeg kommentere og diskutere de – fra anden side – fremførte indvendinger mod regulerings- og styringstankegangen og den (implementerings)synsvinkel tankegangen repræsenterer.

2.3.1 Om systemhensyn contra retssikkerhedshensyn

Når man anlægger en **systemtilgang** - herunder med de foki, jeg netop har skitseret i afsnit 2.2.3 med henvisning til afsnit 2.1.3 - beskæftiger man sig i hovedsagen med (rets)systemets effektivitet, funktionsdygtighed og rækkevidde i forhold til de (offentlige) mål og opgaver, som systemet sigter mod at sikre, fremme og løse. Eller man kan sige, at en systemanalyse forsøger at afdække systemets funktionsmåde og egnethed som offensivt virkemiddel til at skabe "det gode samfund"; eller forsøger at se (rets)systemets funktion, muligheder og begrænsninger i relation til det samfund, vil lever i. En analyse med en systemtilgang vil således have et stærkt præget af mål-middel-effekt-rationalitet, og underliggende heri er, at retten - under en systemtilgang - anskues som en politisk betinget samfundsinstitution.

En systemtilgang spiller således op til de (andre) professioner, som beskæftiger sig med samfundsstyring mere alment. Her tænkes på professioner som planlæggere og offentlige administratorer m.v., som tænker i virkemidler til at få sikret og fremmet (politiske) mål og intentioner mere bredt.

Heraf følger imidlertid også, at analyser udført under en systemtilgang ikke (nødvendigvis) kun inddrager snævert retlige virkemidler, men også planlægning, økonomiske og andre virkemidler[49]. Systemtilgangen tager udgangspunkt i de (politiske) mål, som ønskes virkeliggjort igennem systemet, og fokuserer i princippet på "alle mulige" styrings- og virkemidler. Der lægges med andre ord vægt på virkemidler - systemet af virkemidler - til at opnå givne mål. Derved er systemanalysen ikke bare systemorienteret, men også klart styrings- og realitetsorienterede[50].

Systemtilgangen er dermed væsensforskellig fra den traditionelle retsdogmatik, der normalt karakteriseres som normrationel[51]; og som primært fokuserer på et helt andet hensyn end styringens funktionsdygtighed og gennemslagskraft. Retsdogmatikken beskæftiger sig normalt mere snævert

[46] Det er typisk at se juristerne i rollen som retssikkerhedens fortalere, jf. bl.a. Christensen 1975, s. 343f.
[47] Se Wegener 1994, kap. V; og Nielsen 1985, kap. II, IV, V og VI.
[48] Se Wegener 1994, kap. IX; og Nielsen 1985, kap. III.
[49] Se fx. Basse og Jensen (red.) 1992, s. 134, der opregner en række meget forskelligeartede virkemidler på miljøområdet.
[50] Realitetsorienteret, fordi en systemanalyse - som jeg ser det - i særlig grad tager sigte på at "oversætte virkeligheden"; m.h.t. til at afdække hvordan forskellige virkemidler er anvendt af forskellige myndigheder i forskellige situationer - og med hvilken effekt.
[51] Revsbech 1992, s. 17.

med retten. Traditionel retsdogmatisk juridisk teori (bl.a. forvaltningsretlige fremstillinger), bygges typisk op omkring en analyse af praksis med henblik på at redegøre for og kritisere gældende ret på et givet område (fx planlægningsområdet[52]), som tager sigte på at formulere generelle forståelser af retsnormerne. I al korthed betoner retsdogmatikken præcise metodekrav, bindende regler, klare instrukser, vægt på individuel autonomi i f.t. politiske og magtstærke interesser samt indsnævring af forvaltningens skøn. Den traditionelle retsdogmatik er karakteristisk derved, at den i særlig grad er retssikkerheds- og individorienteret. Hensynet til enkeltindividet er således meget fremherskende og har klar prioritet[53]. Retsdogmatikkens primære "mission" er at forhindre magtovergreb på individet, borgeren, retssystemets adressat, og er for så vidt konfliktløsende i sin orientering.

Med en systemtilgang optræder et fokus på adressatens (borgerens og individets) retssikkerhed alene som ét blandt flere andre foki. Alene i kraft heraf - idet det er hævdet, at retsikkerheden gives for lav prioritet - har regulerings- og styringstankegangen da også været udsat for nogen kritik fra traditionel retsdogmatisk side. Kritikken er fortrinsvist udtalt jurist og jurist imellem[54]. Som landinspektør og planlægger/arealforvalter melder jeg derfor "hus forbi" i første omgang, men tager dog debatten mellem de traditionelle retsdogmatikere og de alternative retsdogmatikere til efterretning, idet jeg i det følgende vil søge at redegøre for hovedpunkterne i den kritik, der er rejst fra traditionel retsdogmatisk side imod den alternative retsdogmatik (regulerings- og styringstankegangen/systemtilgangen). Herudover vil jeg forsøge at reflektere lidt over baggrunden for den fremsatte kritik (afsnit 2.3.2).

Jeg vil - i lighed med kritikken, som den er fremført af én af de mest indædte kritikere af systemtilgangen, Karsten Revsbech[55] - gøre tematiseringen af vægtningen retssikkerhedshensyn contra systemhensyn til udgangspunkt i det følgende. Ikke fordi jeg er uenig i, at analyser af styrings- og reguleringssystemers gennemslagskraft og "oversættelser af virkeligheden" (praksis) bør fokusere på de hensyn, som systemet er sat til at varetage, herunder hensynet til adressaten (den styrede). Jeg er blot ikke enig i, at det alene er hensynet til adressaten - enkeltindividet - der skal sættes fokus på. Retssikkerhedsbegrebet kan efter min mening sagtens rumme langt flere og bredere[56] hensyn. Mere herom i det følgende.

I bogen *"Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori - systemhensyn eller retssikkerhed"*, 1992 undersøger Karsten Revsbech hovedproblemstillingen; om der i de senere års danske

---

[52] Se eksempelvis: Revsbech 1986.

[53] Fx. Revsbech 1992, s. 14f.: *"I en forvaltningsretlig relation må retssikkerhed efter min opfattelse indebære i hvert fald følgende: Forvaltningen skal anvende fremgangsmåder, som sikrer den enkelte borger, at der træffes korrekte afgørelser i forhold til ham eller hende, og der må indrettes ordninger, som giver borgerne mulighed for at få efterprøvet forvaltningens afgørelser (processikkerhed). Den enkelte borger skal have mulighed for at kende og for at kunne forudse sin retlige position i bestemte situationer og ved bestemte dispositioner, lige som den enkelte må kunne handle i tillid til, at hans eller hendes retsposition ikke uden videre (vilkårligt) ændres (forudseelighedsretssikkerhed). Endelig skal borgeren have sikkerhed for visse minimumsrettigheder og for at forvaltningen tillægger ham eller hende de rettigheder, som lovgivningen har fastsat, og omvendt ikke pålægges pligter, der rækker ud over dem, som fremgår af lovgivningen (materiel retssikkerhed)"*.

[54] Se fx. Revsbech 1992; Basse *"Om at anvende en regulerings- og styringstankegang"* i: *Juristen* nr. 10 1993; og til dels Mathiesen *""Styringsjuss", "retssikkerhetsjuss" - og det gode samfunn"* i: *"Retfærd"* nr. 28 1985.

[55] Jeg vil i hovedsagen fremføre Karsten Revsbechs modargumenter og advarsler mod regulerings- og styringstankegangen, idet han må betragtes som en af de mest markante kritikere, se bl.a. Revsbech *"Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori - systemhensyn eller retssikkerhed"* 1992.

[56] Jf. også fx. Basse i *"Juristen"* nr. 10 1993, s. 389 note 6: *"Efter min mening er hensynet til naboerne og til naturen lige så tungtvejende som hensynet til adressaten"*.

forvaltningsretlige teori er sket en forskydning af balancepunktet mellem retssikkerhedshensyn og systemhensyn, og om den eventuelle forskydning er betænkelig.

Han lægger ud med at forklare, hvad han forstår ved systemhensyn henholdsvis retssikkerhedshensyn.

I følge Revsbech er systemhensynet langt hen ad vejen at sammenligne med en synsvinkel på forvaltningens og retssystemets effektivitet, funktionsdygtighed og rækkevidde. Som jeg læser Revsbech, ligger der, når man siger systemets effektivitet, funktionsdygtighed og rækkevidde heri to niveauer. Dels et systeminternt niveau, som går på, at systemet indadtil (herunder imellem forskellige forvaltningsmyndigheder) skal fungere godt og billigt[57]. Dels et systemeksternt niveau, som går på, at systemet skal have gennemslagskraft udadtil (i forhold til borgere, virksomheder, etc.) forstået som en evne til at realisere offentlige mål og intentioner. Et andet systemhensyn, som er tæt forbundet med effektivitetsrationalet, er, at forvaltningen skal sikres en vis handlefrihed med henblik på, at den kan løse sine opgaver bedst muligt. Andre systemhensyn, som rækker ud over effektivitetsrationalet, er hensyn til medbestemmelse og demokratisering af forvaltningen. Det særlige ved de opregnede systemhensyn er, at de alt overvejende tilgodeser fælles- og samfundsinteresser.

I modsætning hertil definerer Revsbech retssikkerhed i snæver forstand som et beskyttelseshensyn, der skal sikre individet dels nogle minimumsrettigheder, dels sikre det imod vilkårlighed og uforudsigelighed (jf. ovenfor). Det særlige ved retssikkerhedshensynet er, at det er individet, der tilgodeses.

Revsbech understreger, at systemhensyn og retssikkerhedshensyn ikke er absolutte modsætninger, men kun er, hvad man kunne betegne som tendensmodsætninger. Revsbechs meget snævre definition at retssikkerhedshensyn, og den tilsvarende meget brede definition af hvad der skal henregnes som systemhensyn[58], får imidlertid den konsekvens, at modstillingen mellem de to begreber i praksis bliver meget markant. For det, der i virkeligheden sker – hvad enten modstillingen kaldes tendentiel eller ej - er, at det er de samfundsmæssige, almenvellets fællesinteresser, som stilles op imod enkeltindividets interesser. Som jeg ser det, tematiserer Revsbech i praksis ikke bare en fagpolitisk konflikt, men en generelt ideologisk konflikt.

Igennem bogen analyserer Revsbech sig frem til, at der er sket et skred i den forvaltningsretlige teoris behandling af en lang række af de forvaltningsretlige regler og problemfelter i retning af en øget systemorientering[59]. Revsbech nævner selv, at årsagerne hertil nok skal findes i forskellige forhold af samfundsmæssig-strukturel karakter. Han nævner bl.a., at det moderne samfund - i kraft af sin kompleksitet og sin hurtige forandring - nødvendiggør en stadig mere intens og slagkraftig regulering; at den almindelige udvikling er gået i retning af større interesse for medbestemmelse og nærdemokrati; samt at udviklingen fra retsstat til socialstat og velfærdsstat, hvor staten varetager

[57] Revsbech påpeger, at sådanne administrationspolitiske mål også medfører retssikkerhed for den enkelte.

[58] Begrebet har næsten karakter af en "rodekasse", hvor alle de hensyn, som ikke er snævert retssikkerheds- og indiviorienterede, placeres. Baggrunden herfor anfører Revsbech selv med, at "*min analyse tager sigte på at klarlægge, om retssikkerhedshensyn i moderne dansk forvaltningsretlig teori er blevet nedtonet til fordel for andre delvist modstående hensyn"* (Revsbech 1992, s. 13). Den anlagte sondring har imidlertid visse implikationer, jf. nedenfor.

[59] Som eksempler nævnes forvaltningsrettens kilder, organisation og styring, skærpet og lempet hjemmelskrav, læren om saglige hensyn, tendensen til helhedssyn, pligtmæssigt skøn, aftaler i forvaltningsretten, administrativ rekurs, søgsmålsret og ugyldighed, der alle er gjort til genstand for analyse med udgangspunkt i forskellige forfatteres teoretiske arbejder.

"gode formål" som fx. miljøbeskyttelse og social velfærd, udvisker den tidligere og mere markante modsætning mellem offentlig forvaltning og borger. Man kunne endvidere tilføje, at rækken af manifeste problemer[60] i samfundet, i sig selv kalder på en hurtig og effektiv løsning. En yderligere forklaringsfaktor i lyset heraf er måske, at teorien har øje for disse praktiske problemer, og derfor bliver tilbøjelig til at være system- og resultatorienteret.

Revsbechs hovedkonklusion er, at teoriens tendens til systemorientering endnu ikke har passeret grænsen for det betænkelige[61], men konklusionen kan imidlertid ikke betragtes som fuldt dækkende for analysen. Navnlig ikke, hvis man som systemorienteret forsker læser hans kritik af regulerings- og styringstankegangen/systemtilgangen[62].

Han kritiserer især systemtilgangen som (forsknings)metode for ikke at tage udgangspunkt i en retssikkerhedssynsvinkel, og dermed for ikke at prioritere denne synsvinkel (og hensynet til enkeltindividet) særligt højt. Samtidig kritiserer han metoden for at forsøge at integrere traditionel retsdogmatik med bredere samfundsvidenskab, således at det centrale i analysen bliver samfundsvidenskabelige begreber som implementering, segmentering, korporatisme og policy-funktion etc.[63]

Når Revsbech "langer ud" efter[64] retsvidenskabens "systemfolk" og disses forskningsarbejder - og herunder især E. M. Basse og dennes afhandling *"Miljøankenævnet"* - er det fordi, der heri gåes det *"[..]skridt videre* [underforstået: *det skridt for langt*], *idet hun har* forsøgt *at foretage en egentlig integration af forvaltningsretlig dogmatik og bredere samfundsvidenskab"* (min fremhævelse)[65].

Det som især vækker anstød hos Revsbech, er kombinationen af traditionel retsdogmatik og bredere samfundsvidenskab: den alternative retsdogmatik.

Går man imidlertid nærmere ind i Revsbechs kritik - herunder af Erik Boe[66], der også må henregnes som alternativ retsdogmatiker - bliver det straks tydeligere, hvad der er "stridens kerne". Det drejer sig nemlig om forståelsen af retssikkerhedsbegrebet. Begrebet opfattes nemlig klart forskelligt mellem Revsbech og de andre forfattere. Revsbech nævner nemlig, at den "moderne retsteori" om forvaltningen - hvortil de nævnte forfattere hører - opfatter sig selv som udpræget retssikkerhedsorienterede. Men - i følge Revsbech - er de det i den forstand, at retssikkerhedsbegrebet i Revsbechs (snævre) forstand kun omfatter hensynet til adressatens retssikkerhed[67], og som Revsbech hævder er identisk med traditionel forvaltningsretlig tankegang[68].

---

[60] Ikke bare på miljøbeskyttelsesområdet, men også grænsen mellem miljø- og velfærdsområdet - fx. fremvæksten af storcentre og butikker, der afstedkommer større indkøbstrafik og forurening herfra samt er skyld i lukninger af butikker i små og mellemstore byer til skade for de svage forbrugere, som bl.a. er dette projekts udgangspunkt.

[61] Revsbech 1992, s. 120.

[62] Revsbech 1992, kap. 3 og 23.

[63] Revsbech 1992, s. 17.

[64] Eller som Basse udtrykker det i *"Juristen"* nr. 10 1993, s. 390 note 9: *"Revsbech giver i sin bog karakter til de forskellige forvaltningsretlige forfattere, således at disses bøger/artikler opnår anerkendelse efter, hvor godt de passer sammen med Revsbechs eget udgangspunkt, dvs. om de ligesom han fastholder en meget snæver retssikkerhedstankegang, se bl.a. side 16, 21, 40, 47, 50, 55, 56, 105, 106 og 108"*.

[65] Revsbech 1992, s. 17.

[66] Boe i: Basse (red.)1989, s. 213ff.

[67] Revsbech 1992, kap. 2.

[68] Revsbech 1992, s. 109.

Erik Boe slår bl.a. til lyd for, at retssikkerhed ikke kun bør være et spørgsmål om at værne enkeltindividet, men også i et vist omfang kollektive interesser[69].

Revsbech mener i tilknytning hertil, at der ligger en klar fare for, at retssikkerhedsbegrebet med en så bred definition dels ikke bliver taget alvorligt, dels risikerer at undergrave retssikkerheden i snæver forstand (altså undergraver enkeltindividets retssikkerhed).

Men som E. M. Basse indvender i sit svar på Revsbechs kritik: *"Efter min opfattelse er hensynet til naboerne og til naturen lige så tungtvejende som hensynet til adressaten"*[70]. Endvidere pointerer hun, at det er en misforståelse altid at betragte adressaten for det offentliges beslutninger som den svageste, og som den der har behov for retsbeskyttelse. Desuden er varetagelsen af adressatens interesser langt fra altid i konflikt med de fællesinteresser, der er baggrund for den offentlige regulering[71]. Derfor er det i praksis problematisk at sondre så skarpt imellem retssikkerhedshensyn (i snæver forstand) og systemhensyn, som Revsbech gør. Med en sådan skelnen vil man risikere at *"[..] afskære sig fra at sikre en adækvat analyse af den regulering og styring, der præger de meget forskelligartede og komplicerede relationer, der er mellem bl.a. den offentlige og den private sektor"*[72]

Der er således en udpræget ånd af "skomager bliv ved din læst" i Revsbechs kritik af juristkollegaerne samlet omkring systemtilgangen. Som forsker kan man forholde sig til denne kritik på to niveauer; dels på et fagpolitisk, dels på et videnskabsteoretisk.

På det fagpolitiske kan man måske give Revsbech delvis ret. Det er vigtigt (som juridisk forsker[73] såvel som forskere indenfor andre fagområder, der kaster sig over retsvidenskaben) ikke at glemme hvem man er og hvad man kommer af. Som ikke-jurist har jeg imidlertid vanskeligt ved at gå nærmere ind i den fagpolitiske del af diskussionen.

Til gengæld bliver jeg nødt til at forholde mig til Revsbechs kritik på det videnskabsteoretiske niveau. Skulle jeg i nærværende projekt tage Revsbechs kritik til efterretning samt tage konskevensen heraf fuldt og helt, ville en analyse af (plan)systemets gennemslagskraft være udelukket. Dette ville umiddelbart få den implikation, at det ville umuliggøre en adækvat analyse af, hvorfor plansystemet tilsyneladende ikke "magter" at løse forskellige samfundsproblemer såsom fx. storbutikkernes/-centrenes "støvsugning" af de små og mellemstore byers serviceforsyning, der er udgangspunktet i projektet hér. Det ville nemlig være umuligt at få afdækket, hvordan systemet fungerer ved kun at anvende en traditionel retsdogmatisk analysetilgang. Blandt andet fordi den traditionelle retsdogmatik er ude af stand til at sætte fokus på det, der er væsentligt i projektet; at få beskrevet hvordan målgruppen for reguleringen - aktørerne bag storcentrene og -butikkerne - agerer, herunder når de udsættes for offentlig regulering. Det er viden herom, der i høj grad siger noget om den offentlige styrings og regulerings effektivitet. Den traditionelle retsdogmatik ville heller ikke give mulighed for at sætte fokus på det offentliges faktiske "handlespillerum" (administrativ praksis) overfor detailhandelen. I hvert fald kun delvist og kun såfremt det offentliges styringsmæssige rettigheder og muligheder anses for at være identisk med "gældende ret"[74].

[69] Boe i: Basse (red.)1989, s. 191ff.
[70] Basse i: *"Juristen"* nr. 10 - 1993, s. 389 note 6.
[71] Basse i: *"Juristen"* nr. 10 - 1993, s. 390 og 391-92.
[72] Basse i: *"Juristen"* nr. 10 - 1993, s. 390.
[73] Mathiesen i: *"Retfærd"* nr. 28 1985.
[74] "Gældende ret" bygger på, hvad regeludstederen (lovgiverne) har skrevet og må formodes at have ment ved regeludarbejdelsen og -vedtagelsen, samt på hvad domstolene tidligere har lagt til grund som "gældende ret".

Samtidig ville en anvendelse af traditionel retsdogmatik (alene) - og dermed en ensidig fokusering på den reguleredes retssikkerhed - få den implikation i f.t. nærværende projekt, hvor det er hensynet til de svage forbrugere som gruppe, og ikke hensynet til (de store) detailhandelsvirksomheder, der er baggrunden for den offentlige styrings- og reguleringsindsats, at hele fokuseringen ville være forkert. Styringens og reguleringens effekt ville hermed være umulig at verificere; og det er i et projekt som dette nok så vigtigt at få afdækket, hvilke reguleringsparametre, som resulterer i hvad - og hvorfor.

Men det er på den anden side også klart, at når sigtet er at analysere (plan)systemets gennemslagskraft overfor detailhandelen, kommer man ikke udenom retsdogmatiske analyser, herunder denne metodes anvisninger på retskildebrug m.v. Der vil blot ikke blive tale om retsdogmatiske analyser, som kun sigter mod at klarlægge adressatens (individets) retsstilling. Retssikkerhedshensynet indgår med andre ord - og bør i et projekt som dette (kun) indgå - som ét blandt flere andre.

Sammenfattende kan det siges, at de traditionelle (retsdogmatiske) analysemetoder kan give et metodisk grundlag for at afdække hvilke hensyn, der er saglige og legitime, samt hvordan de af lovgiveren forudsættes prioriteret. Ligeledes kan en kursændring - hvadenten det er i lovgivningen selv eller i administrativ praksis uden støtte i lovintentionerne - afsløres ved hjælp af de traditionelle analysemetoder. Afdækningen af lovintentionerne har væsentlig betydning, ikke bare når udviklingen i lovintentionerne skal afdækkes, men også når det skal vurderes, om den praksis, der udvikles, er forsvarlig og saglig. Endelig kan de traditionelle metoder være nøglen til at få afdækket, hvilken teoretisk, intentionel og mulig rækkevidde de styrings- og reguleringsmidler har, som skal virkeliggøre retssystemets mål. De traditionelle analysemetoder er m.a.o. klart anvendelige, når det gælder afdækningen af *hvad*, der er systemets mål og (juridiske) midler samt *hvilken* (teoretisk) rækkevidde og vægt disse har. Men når det kommer til forklaringer på, *hvorfor* udviklingen går i én af flere mulige retninger, herunder når det skal afdækkes hvilke andre (konkurrerende) mål, interesser[75] og hvilke andre (fx. politiske eller økonomiske) virkemidler, der konkret indgår i imlementeringen af systemets mål, samt når det skal afdækkes, hvordan alle disse mål og midler anvendes i praksis og med hvilken effekt, da må der nødvendigvis søges efter svar med bidrag fra andre samfundsvidenskaber; altså med udgangspunkt i en systemtilgang, der så at sige integrerer retsdogmatik og bredere samfundsvidenskab, og som nøje udvikles og tilpasses til det pågældende forskningsprojekt.

2.3.2 Diskussion af baggrunden for Revsbechs kritik mod systemtilgangen

Hvis man skal forstå baggrunden for Revsbechs kritik, må der nok søges tilbage i de værdipræmisser og ideologiske forudsætninger, der ligger til grund. Bag meget store dele af den forvaltningsretlige teori og litteratur ligger der - som tilfældet er med teori i øvrigt - nogle særlige værdipræmisser eller ideologiske forudsætninger til grund. De værdipræmisser, jeg tænker på, hænger nøje sammen med den traditionelle retsdogmatiks fokus på retssikkerheden, underforstået individets retssikkerhed.

Revsbechs politologiske baggrund fornægter sig ikke i bogen *"Nye tendenser i dansk forvaltningsretlig teori - systemhensyn eller retssikkerhed"*. Allerede titlen afslører, at omdrejningspunktet i analysen er en forholden sig til - indplacering af praksis og vurdering af hensigtsmæssigheden i praksis i forhold til - de ideologiske momenter som liberalisme (individuel

[75] Spørgsmålet om (konkurrerende) mål og interesser er ikke mindst interessant i f.m. ramme - og bemyndigelseslove (hvortil plansystemets "rygrad" - planlovene - må henregnes).

autonomi, "frihed fra" statens indblanding, sikring af den private frihedssfære etc.) contra kollektivisme (kollektiv råden, hensyn der tilgodeser fællesinteresser, hvilket kan være interesser, der knytter sig til samfundet eller dele heraf eller til den offentlige forvaltning). Med klar - men uudtalt - reference til dette ideologiske spændingsfelt gennemanalyserer han "de nye tendenser" på det forvaltningsteoretiske område og indplacerer dem i forhold til, hvorvidt de tilgodeser borgernes retssikkerhed (hvis betoning som bekendt er en traditionel borgerlig-liberal dyd) eller det offentlige styringssystems gennemslagskraft. Et fokus på det sidst nævnte er - som det vel er lige så bekendt - et fænomen der særligt bliver dyrket af skribenter m.v. på den kollektivistisk (venstre-)orienterede fløj. Men den bliver efterhånden også dyrket af andre og på tværs af ideologiske skel, måske fordi det har vist sig, at den nævnte todeling med reference til politisk-ideologisk ståsted er for "simpel" - fordi en række af de praktiske problemer og opgaver, der skal løses nu og i fremtiden, (bl.a. på miljøområdet) ikke lader sig løse, uden at der anlægges et - i bred forstand - kollektivistisk hensyn og helhedssyn til grund. Det gælder fx. hensynet til miljøet og kommende generationer (som det bl.a. er blevet fremført i Brundtland-rapporten *"Vor fælles fremtid"*).

Hermed er det også sagt, at problemstillingen retssikkerhed-systemhensyn er udtryk for en lidt snæver perception, lige som det er klart, at man kan behandle problemkomplekset på miljøområdet og (miljø-)forvaltningsområdet under flere forskellige synsvinkler. I denne sammenhæng skal det så konstateres, at Revsbech dels udmærker sig ved at afgrænse sin perception til kun at omfatte systemhensyn (det kollektives råden) og retssikkerhed (individuel autonomi), og altså forbigår væsentlige dele af (fx. miljø-)rettens materielle problemelementer. Ligeledes må det konstateres, at han er ude i ét og kun ét ærinde i sin analyse: at dokumentere, om (eller: at) kollektivet - med hjælp fra det gradvise skred i forvaltningsteorien og dermed også i forvaltningspraksis, som jeg synes, han i sin analyse sandsynliggør ganske overbevisende - gør stadig større indhug i den private frihedssfære. I forlængelse heraf diskuterer han så hensigtsmæssigheden i denne udvikling, og når frem til, at den grundlæggende er betænkelig.

Jeg finder det imidlertid problematisk, at Revsbech aldrig når at stille (eller svare på) spørgsmålet om, *hvorfor* forvaltningsretten og -teorien undergår tendensændringen fra varetagelse af borgernes retssikkerhed til systemhensyn - bortset fra at henvise til den aktuelle tidsånd og trends. Jeg savner med andre ord, at han gør nærmere rede for (og måske udviser bare en smule forståelse for) de konkrete bevæggrunde og problemer i samfundet, som netop afstedkommer et øget og nødvendigt fokus på systemhensyn; fokus på lovgivningens gennemslagskraft etc.

Jeg er nemlig langt fra sikker på, at det meget ensidige fokus på retssikkerhedshensynet og dermed "individualisering", som Revsbech klart advokerer for, er det mest hensigtsmæssige for samfundet. Det gælder bl.a., når man taler om detailhandelens udvikling og forbrugernes indkøbsmuligheder samt den offentlige regulering heraf. I denne sammenhæng ville et ensidigt retssikkerhedshensyn så at sige umuliggøre en (adækvat) offentlig planlægning, styring og regulering, idet den offentlige (i hvert fald lovgivningens) indsats på området sigter mod at "beskytte" forbrugerne, og ikke detailhandelen, der er lovgivningens egentlige adressat.

Såfremt der ikke anlægges - i det mindste et minimum af - systemhensyn til grund i lovgivningen vedrørende detailhandelsområdet, og såfremt detailhandelen som reguleringsområdet ikke underkastes analyser under en systemtilgang, vil det formentlig være umuligt både at styre og justere styringen af forbrugernes indkøbsmuligheder, herunder afstemme balancen mellem systemhensyn og retssikkerhedshensyn. Jeg vil nemlig påstå, at det kun er styrings- og reguleringsanalyser udført med en systemtilgang, der er i stand til at afdække styringens effektivitet

samt skabe grundlag for at balancere og afveje de mange hensyn og interesser, der er på dette komplekse reguleringsområde, som detailhandelsområdet ubetinget er. Det er alene under en systemanalyse, der vil være mulighed for at eksponere de interesser og dermed den "individualisering", der ligger som en præmis for styringen og reguleringen på det komplekse reguleringsområde med mange aktører og interesser.

Jeg vil afrunde diskussionen af Revsbechs kritik med et eksempel fra forfatterens bog, som jeg finder interessant, fordi det udover at udtrykke generel betænkelighed[76] ved den juridiske forskning og arbejder i øvrigt, som anskuer retten udfra en systemtankegang, også er en klar indikation på, at forfatteren med sin bog er ude på et ideologisk - eller retspolitisk - "togt": For eksempel karakteriseres Bent Christensen *"Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation"* 1991 som en *[..] anvisning til forvaltningen (første-instansen) om, hvorledes den kan finde frem til saglige hensyn m.m., og hvordan den kan begrunde og legitimere sine afgørelser, hvilket medvirker til at forøge forvaltningens bevægelsesfrihed i dens varetagelse af sine opgaver, herunder realiseringen af lovgivningsmagtens direktiver m.v. [..]"*[77]. I afsnittet, hvorfra citatet er hentet, og som omhandler læren om saglige hensyn (magtfordrejningslæren), konstaterer Revsbech bl.a. med udgangspunkt i nævnte bog af Bent Christensen 1991, at *"[..] moderne teori har været utilbøjelig til at tillægge forvaltningens subjektive hensigt nogen selvstændig retlig betydning, men har koncentreret sig om afgørelsens objektive præmisser"*[78]. Jeg synes, at Revsbech her lader sit mishag over systemtilgangen og -hensynene få frit løb. Ikke mindst mellem linierne, hvor jeg fornemmer, at han lader det stå, at teorien har koncentreret sig om (at give anvisninger på), hvordan forvaltningens subjektive hensigter (usaglige hensyn) kan "konverteres" til saglige hensyn ved overvejende at fokusere på, om afgørelsen er truffet på objektivt rigtige præmisser. I følge Revsbech har den nyere teori således optrådt i rollen som "djævlens advokat" set fra enkeltindividets (retssikkerhedens) synsvinkel.

Hvis jeg skal sammenfatte udbyttet af Revsbechs kritik mod regulerings- og styringstankegangen (systemtilgangen) for nærværende projekt, skal det for det første fremhæves, at litteratur med "den modsatte" opfattelse at ens egen altid er berigende. Dels fordi "modsatte" og kritiske synsvinkler supplerer og udvider ens egen horisont, dels fordi de tit og ofte hjælper på ens egen selvforståelse.

Af eksempler på "a-ha! oplevelser", der enten har udvidet min egen horisont eller skærpet min (analytisk-metodiske) selvforståelse, skal nævnes: *"Når man behandler spørgsmål om organisation og styring, beskæftiger man sig med systemet. Derfor er det indlysende, at systemhensyn altid vil være klart dominerende i fremstillinger om dette spørgsmål"*[79].

Revsbech tilføjer endvidere, at *"Der er imidlertid også plads til visse retssikkerhedshensyn, idet organisationen eller styringen kan have konsekvenser for eller være opbygget omkring overvejelser om den enkelte fysiske eller juridiske persons retsbeskyttelse"*[80].

[76] Revsbech 1992, fx. afsnit 3 (hvor han især er kritisk overfor integrationen af forvaltningsretlig dogmatik og bredere samfundsvidenskab i Basses *"Miljøankenævnet. [..]"* 1986) og afsnit 23 (hvor han klart udtrykker sin grundholdning, at hovedområdet for retsvidenskaben må være dogmatiske regelanalyser, der tager udgangspunkt i enkeltindividets retssikkerhedgarantier. Her ud over udtrykker han stor betænkelighed ved de arbejder, der antager systemsynsvinklen).
[77] Revsbech 1992, s. 63.
[78] Revsbech 1992, s. 64.
[79] Revsbech 1992, s. 39.
[80] Revsbech 1992, s. 39.

Konsekvensen af disse linier er – lidt banalt sagt - at jeg er blevet gjort bekendt med, at en "ren"[81] anvendelse af systemtilgangen i analysen af nærværende projekts genstandsfelt formentlig ville resultere i énsidighed og visse mangler.

I projektet retter jeg - som nævnt - især fokus på (plan)systemet og systemhensynet; dvs. sigter mod at analysere systemets evne til at realisere (lov)mål og intentioner. Revsbech bidrager i denne forbindelse til at operationalisere angrebsvinklen i analysen, han påpeger med andre ord, at systemets organisation og styring kan udgøre passende studieobjekter.

På tilsvarende måde giver citatets anden halvdel et bidrag til selve systemanalysen i projektet. Efter selv den korteste karakteristik af plansystemet bliver det klart, at systemet ikke kun tager sigte på realisering af lovmål og -intentioner gennem styring af detailhandelen. Plansystemet tager også i udstrakt grad sigte på at styre amter og kommuner i deres arealforvaltning. Amter og kommuner bliver således adressater for overordnede myndigheders (plan)styring. Implikationerne heraf er - ikke mindst i lyset af sondringen mellem systemhensyn og retssikkerhedshensyn - at projektets systemanalyse i mindst lige så høj grad må fokusere på dels de retssikkerhedshensyn, som amter og kommuner tilgodeses med i systemet (og implikationerne heraf). Endvidere accentueres det, at systemanalysen som noget selvstændigt må fokusere på realiseringen af amters henholdsvis kommuners planmål, herunder realisering ved brug af alle de tilrådighedstående virkemidler (politiske, økonomiske og juridiske midler; hvoraf lovgivningen udgør ét og kun ét sæt af disse virkemidler).

Kritikken og diskussionen i Revsbech 1992 har således givet anledning til en række frugtbare tanker og videreudviklinger af systemtilgangen som metode, så analysemetoden har kunnet udvikles mere konkret i f.t. nærværende projekt.

2.3.3 Traditionel og/eller alternativ retsdogmatik? Både-og!

Hvis jeg skal sammenfatte udbyttet fra dels litteraturen om ansatserne til en alternativ retsdogmatik repræsenteret ved især E. M. Basse, dels fra den traditionelle retsdogmatisk orienterede forvaltningsretlige teori repræsenteret ved Revsbech 1992, er det for det første, at det må være klart, at en systemforståelse af plansystemets muligheder og begrænsninger for at styre detailhandelsens strukturudvikling må opbygges gennem en analyse efter traditionelt retsdogmatisk forbillede – men indordnet under et mål-middel-effekt-perspektiv. Dvs. hvor hele det relevante retskildemateriale (lovtekst, lovforarbejder og -efterarbejder, administrative og judicielle afgørelser, sædvaner etc.) analyseres, og hvor der tages stilling til fortolkningsmetoden. Plansystemet *er* jo et retligt virkemiddelsystem, og derfor er det naturligt, at reglerne får den plads de kan tilkomme, hvilket forudsætter en grundig regelanalyse, og dermed anvendelse af (aner)kendte metoder: dogmatiske regelanalyser.

Imidlertid er det også en erkendelse, at såfremt plansystemets styrings- og reguleringskapacitet skal udrulles i tilstrækkeligt omfang, da er den traditionelle retsdogmatiks (adressat)synsvinkel og metode ikke tilstrækkelig. Den vil ikke kunne bidrage med svar på, *hvorfor* systemet medfører

[81] Som fx. Basse 1986 må siges at være udtryk for: "*Mens metoden således fører til, at systemhensyn står meget centralt i analysen, er konsekvensen modsat, at retssikkerhedshensyn har lav prioritet og kun belyses i meget begrænset omfang*", jf. Revsbech 1992, s. 19. Basse har imidlertid senere betonet betydningen af også at inddrage en retssikkerhedstankegang i analyser under en regulerings- og styringstankegang (systemtilgang), jf. Basse i: Basse og Jensen (red.) 1992, s. 128f.

styringsbrist. Hvis spørgsmålet skal besvares, må man søge svar - årsagerne - både indenfor systemet og udenfor systemet. Det bliver derfor nødvendigt at gøre selve systemet til genstand for yderligere analyse; det gælder ikke bare dets mål og virkemidler samt målenes præcision- og operationaliseringsgrad og virkemidlernes rækkevidde, men også både systemets organisation og dets anvendelse konkret og i praksis. Det bliver også nødvendigt at gøre selve det, man regulerer og vil regulere gennem systemet til genstand for analyse, nemlig detailhandelen. Samtlige af de nævnte faktorer skal sammenholdes med effekten, for at deres betydning for systemmålenes gennemslagskraft kan vurderes.

3. Eksempler på plan- og reguleringssystemets virkemåde og gennemslagskraft i forhold til detailhandelens strukturudvikling *indtil* maj 1997

Formålet med det følgende er at gøre brug af "eksemplets magt" til at illustrere planmyndighedernes vilje til samt muligheder og begrænsninger for at styre detailhandelens strukturudvikling, som situationen tegnede sig indtil vedtagelsen og ikraftræden af Lov nr. 324 om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.) af 14. maj 1997.

Det er sigtet med de følgende eksempler at gribe fat om de mest centrale problemstillinger, som var gældende under planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser, og som hver for sig og tilsammen giver et indtryk af retstilstanden på området.

Flere af de problemstillinger, der vil blive fremdraget i det følgende, har enten været direkte medvirkende til, at planloven fik en række nye detailhandelsbestemmelser med Lov om ændring af lov om planlægning nr. 324 af 14. maj 1997. Andre af problemstillingerne har medvirket til, at centralmagten har kigget dem nærmere efter som led i undersøgelser. Dette gælder dels i forbindelse med Detailhandelsudvalgets arbejde, og dels i forbindelse med Butiksstrukturkommissionens arbejde.

Hvis man indledningsvis spørger, hvad der fik Miljø- og Energiministeren til i juni 1995 at iværksætte det planlægningsstop for nye regionalt betydende butiksprojekter, som blev forløberen for planlovens nye detailhandelsbestemmelser, så skal svaret først og fremmest findes i to afgørelser fra Naturklagenævnet i sagerne om detailhandelsretningslinier i regionplanlægningen i Vestsjællands og Storstrøms amter[1].

Med disse afgørelser fik de pågældende regionplanmyndigheder "læst og påskrevet", at de ikke i deres regionplanforslag levede op til planlovens bestemmelser, jf. den tidligere PL § 6 stk. 3 nr. 5.

Men hvad mere var; Miljø- og Energiministeriets egen vejledning[2] til brug for bl.a. regionplanmyndighederne udlagde lovteksten mindre strengt end lovens ordlyd, og idet en af de påklagede regionplanmyndigheder overfor Naturklagenævnet procederede på netop vejledningens mindre strenge udlægning, fik Miljø- og Energiministeriet i samme anledning en "næse" for sin vejledningsindsats.

Der var altså flere klare holdepunkter for at problematisere, at planlægningen og reguleringen af butiksforsyningen var på vej ud på et "skråplan", og det syntes klart, at en opstramning af bl.a. amternes planlægnings- og reguleringspraksis var nødvendig.

Dette - at planlægningen og reguleringen for butiksforsyningen var på vej ud på et "skråplan" – vidste ministeriet imidlertid godt i forvejen. Ministeriet havde i en længere årrække fulgt detailhandelens

[1] Sagerne omtales mere indgående senere, bl.a. i afsnit 5.6.3.
[2] Jf. Planstyrelsen 1992a.

strukturudvikling tæt[3], og man ventede formentlig blot på det rette øjeblik, hvor tiden var moden til at gribe ind.

De omtalte afgørelser fra Naturklagenævnet i sagerne om detailhandelsretningslinier i regionplanlægningen i Vestsjællands og Storstrøms amter var bl.a. den anledning, ministeren havde ventet på, og sagerne blev sammen med analyserne af detailhandelens strukturudvikling brugt som "løftestang" for et planlægningsstop for nye regionalt betydende butiksprojekter.

Men en række andre faktorer, sager og forhold var også medvirkende til iværksættelsen af planlægningsstoppet for nye regionalt betydende butiksprojekter samt den senere vedtagelse af planlovens nye detailhandelsbestemmelser. Disse andre faktorer, sager og forhold vil i det følgende blive illustreret i form af "case-eksempler". Det er sigtet med disse eksempler at give et klart billede af plan- og reguleringssystemets instrumentelle muligheder og begrænsninger for at styre butiksstrukturen, mens de tidligere detailhandelsbestemmelser var gældende[4].

3.1 Plan- og reguleringspraksis *før* planlovens nye detailhandelsbestemmelser

Analyserne i afsnit 3.1.1-3.1.3[5] vil koncentrere sig om (udvalgte[6]) region-, kommune- og lokalplaners indhold. Det vil først og fremmest sige de udbygningsmuligheder med detailhandel, som planerne – indirekte eller direkte – giver mulighed for. Der vil således være tale om en analyse, der er "statisk" af karakter, idet den (alene) giver et øjebliksbillede af gældende region-, kommune- og lokalplanlægning og –regulering, som det umiddelbart tog sig ud i 1995.

I modsætning hertil vil analyserne i afsnit 3.1.4-3.1.5 være et forsøg på at præsentere analyser af en mere "dynamisk" karakter. Hér vil det være udviklingen i plan- og reguleringspraksis over tid, der er i fokus, herunder også baggrunden for det pågældende udvikling.

3.1.1 Regionplanmyndighedernes planlægning og regulering for detailhandelen

---

[3] Jf. Planstyrelsen 1992b og opfølgningen herpå i form af Landsplanafdelingens arbejdsnotat *"Detailhandelsbyggerier i Danmark 1987-1994 – Igangværende byggerier og foreliggende projekter 1991 og årsskiftet 1994/95 – 8 egns- og kommunecentre årsskiftet 1994/95"* 1995.

[4] Det er endvidere sigtet, at problematikkerne i de enkelte caseillustrationer vil blive taget op igen i projektdel 3. Problematikkerne vil blive holdt op overfor planlovens nye detailhandelsbestemmelser med sigte på at diskutere og vurdere, om og i hvilken grad planlovens nye detailhandelsbestemmelser er et adækvat svar på de problemer, som det var hele lovinitiativets intention at løse.

[5] Udgangspunktet for behandlingen vil være Landsplanafdelingen *"Detailhandelsudvalgets rapport"* 1996 samt de tre arbejdsnotater, der lå til grund herfor: 1)*"Gældende regionplanlægning for detailhandelsudviklingen"* 1995b; 2)*"Regulering af detailhandelen i udvalgte kommuneplaner"* 1995c (upubliceret); og 3)*"Regulering af detailhandelen i udvalgte lokalplaner"* 1996d (upubliceret); hvoraf jeg selv har udarbejdet 2)*"Regulering af detailhandelen i udvalgte kommuneplaner"* i forbindelse med min tilknytning til Detailhandelsudvalgets sekretariat, Miljø- og Energiministeriet.

[6] Samtlige 14 regionplaner er gennemgået, mens det kun er et lille udvalg af landets i alt 273 kommuneplaner og langt over 20.000 lokalplaner, der er gennemgået. Det siger næsten sig selv, at det ville være lige så unyttigt som uoverkommeligt at gøre alle landets kommune- og lokalplaner til genstand for analyse. Den konkrete udvælgelse er foretaget på baggrund af Landsplanafdelingens og Institut for Centerplanlægnings erfaringer, idet der er tilstræbt at udfinde "karakteristiske planeksempler", der dækker hele spektret af forskellige kommunestørrelser.

Analysen af detailhandelsreguleringen i landets regionplaner lægger alle 14 regionplaner til grund. Om regionplanlægningen siges det generelt[7]:

- Detailhandelsemnet er lavt prioriteret i regionplanerne.
- Det er forskelligt, hvor meget amterne ønsker at styre den maksimale butiksstørrelse. Nogle planer – men ikke alle – angiver maksimale butiksstørrelser. Denne fastsættes oftest på 3.000 m^2, men også på 5.000 m^2. Nogle retningslinier fastsætter kun maksimale butiksstørrelser udenfor de større byers centrale dele. Nogle planer fastsætter kun maksimale butiksstørrelser, hvor der gives mulighed for dagligvarer. Og nogle planer fastsætter kun maksimalt areal for dagligvaredelen i de store butikker.
- Regionplanerne regulerer kun udvalgsvarebutikkerne i meget begrænset omfang, uanset at der her sker store strukturændringer.
- Ingen regionplaner tager stilling til disse mellemstore butikker, som har stor betydning for udviklingen.
- Flere amter fastsætter en ramme for det samlede salgsareal til dagligvarer i de enkelte kommuner, fx 0,4 eller 0,5 m^2 pr. indbygger.
- Regionplanernes redegørelsesdel indeholder meget få analyseoplysninger om den hidtidige udvikling og udviklingstendenserne, både når det gælder dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker.
- Udviklingstendenserne inden for detailhandelen vurderes ikke i forhold til det regionale bymønster.
- Planer for nye store detailhandelsprojekter vedtages oftest gennem tillæg til regionplanen.
- Tillæggene redegør kun sparsomt for konsekvenserne for det regionale bymønster.

De forhold, som dels beskrives og dels problematiseres om amternes detailhandelsregulering, taler for sig selv.

Men navnlig det forhold, at ikke alle regionplaner – eller i hvert fald kun delvist – angiver maksimale butiksstørrelser, vidner om, at flere regionplaner bevæger sig "på kanten af loven". Planlovens (dagældende) §6 stk. 3 nr. 5 krævede, at regionplanerne *skulle* indeholde bestemmelser om bl.a. den maksimale størrelse af den enkelte butikker.

I karakteristikken af amternes plan- og reguleringspraksis spores endvidere klart en adfærd, der underbygger en forestilling om, at amterne generelt er utilbøjelige til at regulere imod kommunernes ønsker. Rammestyringen er således til en vis grad suspenderet – og i visse tilfælde endog "vendt på hovedet".

3.1.2 Planmyndighedernes kommuneplanlægning og regulering for detailhandelen

Analysen af detailhandelsreguleringen i udvalgte kommuneplaner lægger kommuneplanerne i Københavns, Århus, Vejle, Sønderborg, Gentofte, Brønderslev, Løkken-Vrå, Hjørring, Hirtshals og Sindal kommuner til grund. Både hovedstruktur- og rammedelen såvel som den ledsagende redegørelsesdel er gennemgået for indhold af relevans for detailhandelsreguleringen.

Det skal konstateres, at en gennemgang af 10 ud af landets 275 kommuneplaner ikke sikrer en fuldstændig, generel karakteristik af danske kommunernes planlægningspraksis på detailhandelsområdet, og ikke giver svar på omfanget af de observerede problemer forbundet med denne planlægningspraksis. Men udfra det

[7] Jf. Landsplanafdelingen 1996a, s. 65f. og Landsplanafdelingen 1995b.

foreliggende grundlag er der alligevel en række forhold omkring kommuneplanernes måde at håndtere detailhandelsplanlægningen på, som "springer i øjnene". Disse forhold er[8]:

- Ifølge flere kommuneplaner er der plads til ny detailhandel i bymidterne. Enten fordi der umiddelbart er ledige arealer, eller fordi industri- og håndværksvirksomheder flytter ud som led i den generelle byomdannelse.
- Det er slående, at de enkelte kommuneplaner er udtryk for vidt forskellige planlægningspraksiser på detailhandelsområdet.
- Kommuneplanerne indeholder sjældent faste regler om butikkernes og butiksomfangets maksimale størrelse, og om hvilke butikstyper, der må etableres hvor (dvs. hvor der kun må være dagligvarehandel eller kun udvalgsvarehandel eller begge dele). Tilsvarende ses det sjældent, at der i kommuneplanerne indgår overvejelser om, hvilket og hvor stort et opland, der skal høre til de butikker, som kommuneplanerne åbner etablering for.
- Kommuneplanerne indeholder i reglen ingen tidsfølge for udbygningen af nye butikker og butikscentre. Visse kommuner angiver hvor, der er plads til at etablere nye butiksfunktioner. Undertiden er der tale om endog særdeles omfattende etableringsmuligheder i den enkelte kommune. Men kommunerne har generelt ikke prioriteret, i hvilken rækkefølge disse butiksfunktioner skal etableres. Der er således risiko for, at én butik eller ét center når at vokse til en størrelse og få en konkurrencekraft, så investeringslysten i andre muliggjorte butiks- og centerbyggerier mindskes eller helt ødelægges.
- De mange og store arealer, som i visse kommuner udlægges til ny detailhandel, synes sjældent at være begrundet i et kundemæssigt behov.
- Flere kommuneplaner giver mulighed for at etablere detailhandelsfunktioner i erhvervsområder i byernes udkanter. Der er ofte tale om større butiksvirksomheder, som vil få god biltilgængelighed og gode parkeringsmuligheder. I mange byer ses derfor en tendens til, at "byprofilen" svækkes, og at detailhandelen spredes mere eller mindre vilkårligt.
- Flere kommuneplaner udtrykker klar opmærksomhed omkring de små bysamfunds problemer med at fastholde en butiksforsyning. Alligevel ses, at stort set alle kommuneplaner kun har det mål - gennem forskellige initiativer - at styrke hovedcentrene i kommunerne, herunder især de store byers bymidter og aflastningscentre. En række kommuner er således igennem sin planlægning og næsten ensidige prioritering af hovedcentrene med til at fremskynde den igangværende strukturudvikling, der langsomt men støt tømmer de små bysamfund for detailhandel.
- Det skal endelig bemærkes, at de store detailhandelsprojekter, herunder etableringer af lavprisvarehuse og storcentre, ikke altid styres af den foreliggende kommuneplanlægning. Der er en række eksempler på, også blandt enkelte af de 10 hér omtalte kommuner, at der etableres store detailhandelsprojekter, som kommuneplanerne i sin oprindelige form ikke gav mulighed for. Kommuneplanlægningen er efterfølgende blevet ændret i form af kommuneplantillæg med udgangspunkt i det konkrete projekt. Set i lyset heraf er det spørgsmålet, i hvilken grad kommuneplanen i praksis er et velegnet instrument til at styre detailhandelens lokalisering og udvikling.

De udvalgte kommuners kommuneplanpraksis på detailhandelsområdet må således generelt betegnes som svag – i den forstand at kommunerne ikke forsøger at regulere og styre i retning af virkeliggørelse af bevidst valgte mål – og der synes i det store og hele kun at være små og få grænser for, hvad der må foregå. Lidt polemisk udtrykt, forekommer kommuneplanerne snarere at være "markedsføringsinstrumenter", der viser

[8] Jf. Landsplanafdelingen 1995c og Landsplanafdelingen 1996a, s. 67.

omverdenen (detailhandelsvirksomhederne), hvilke byggemuligheder, der kan tilbydes, snarere end de er planer, der har gjort op med, hvad kommunen vil og ikke vil, og regulerer i overensstemmelse hermed.

Dette synes at underbygge en forstilling om, at kommunernes reguleringsadfærd i højere grad er præget af mere snævre "kommunale fællesskabsinteresser" end af bestræbelser på at sikre og fremme mere brede samfundsinteresser.

3.1.3 Planmyndighedernes lokalplanlægning og regulering for detailhandelen

Analysen af detailhandelsreguleringen i udvalgte lokalplaner viser bl.a., at[9]:

- Disse lokalplaner indeholder sjældent bestemmelser, der regulerer den maksimale butiksstørrelse, størrelsen af butikker i øvrigt eller det samlede butiksareal inden for lokalplanens område.
- De anvendte definitioner på butiksstørrelser er forskellige fra kommune til kommune og til tider temmelig uklare. Det har resulteret i diskussioner om, hvorvidt gangarealer, flugtveje, arealet foran kasseapparater m.v. skal medregnes ved arealopgørelse.
- Nogle lokalplaner indeholder uklare anvendelsesbestemmelser, når man forsøger at afgrænse, hvilke typer af butiksvirksomheder, der kan placeres i området. Fx angives ofte: "Butikker der efter byrådets skøn naturligt passer ind i området".
- Lokalplaner for erhvervsområder indeholder i flere tilfælde meget brede anvendelsesbestemmelser. I flere tilfælde åbnes der generelt op for fx "større arealkrævende udvalgsvarebutikker" eller for "facadesalgserhverv". Det sker uden, at anvendelsen præciseres nærmere eller at der fastsættes retningslinier for maksimale butiksstørrelser eller det samlede omfang af detailhandel.
- Der redegøres ikke for konsekvenserne for centerstrukturen og bymønstret i kommunen - selv i planer, der giver mulighed for et betydeligt detailhandelsbygggeri.
- Lokalplanerne – selv for disse meget store nybyggerier – indeholder ofte kun meget generelle bestemmelser, der regulerer bebyggelsens udformning og udseende med henblik på en indpasning i det eksisterende miljø.

Også kommunernes lokalplanpraksis forekommer "svag". I mange tilfælde kunne (navnlig projekt-) lokalplanerne for de store detailhandelsbyggerier minde om en slags "udvidet byggetilladelse"; altså dokumenter, der snarere skal legalisere et aktuelt, nært forestående byggeprojekt end et planlægningsinstrument, der skal sikre projektets indpasning i en bredere funktionel sammenhæng. Det er ofte det uproportionale forhold mellem – på den ene side – den omfattende byggeret, som lokalplanen indrømmer grundejerne og – på den anden side – fraværet af helt elementære bebyggelsesregulerende foranstaltninger, der springer i øjnene, og som får mange lokalplaner til at minde om en "blanco check" til de grundejere, der omfattes af lokalplanen.

3.1.4 Region-, kommune- og lokalplanpraksis op til etableringen af Bilka i Vejle

[9] Jf. Landsplanafdelingen 1996a, s. 68 og Landsplanafdelingen 1996d.

I den følgende – såkaldte "dynamiske" – analyse af planlægnings- og administrationspraksis op til etableringen af Bilka i Vejle, vil det være udviklingen i perioden 1980 – 1996[10], der er i fokus.

Bymønster og centerstruktur i Regionplan 1980

Rygraden i Vejle amts bymønster består af de fire nogenlunde ligevægtige egnscentre Horsens, Vejle, Fredericia og Kolding. De har hver en *befolkning* i størrelsesordenen omkring 50.000 indbyggere, og byerne ligger alle i nogenlunde samme indbyrdes afstand placeret i amtets østlige del.

Egnscentrene dækker regionen således, at kun 4% af befolkningen vil have længere end 20 km til nærmeste egnscenter. Denne marginalgruppe søges tilgodeset ved, igennem planlægning for den kollektive trafik, at reducere rejsetiden til egnscentrene.

Ud over egnscentrene består bymønstret af et net af kommunecentre, lokalcentre og ufuldstændige lokalcentre, der i høj grad sikrer en ligelig betjening af amtets befolkning med stort set alle former for service indenfor en rimelig afstand.

Med hensyn til *indholdet af serviceforsyning* vurderes regionen at være underforsynet med servicetilbud over egnscenterniveau og under stærk konkurrence fra både Århus og Odense - ikke mindst efter motorvejens etablering, hvor de to landsdelscentre "rykker tættere på".

Samtidig konstaterer regionplanen, at serviceforsyningen er vigende i kommune- og lokalcentrene. Især er der nedgang i udvalgsvareforsyningen i kommunecentrene.

Disse forhold afstedkommer to sideordnede *mål for bymønstret* i regionen. Det ene består i en videreførelse af den firdelte struktur, som de fire egnscentre udgør, med henblik på at udbygge den overordnede serviceforsyning i egnscentrene. Det andet mål er at sikre en decentral forsyningsstruktur, så bl.a. den vigende udvalgsvareforsyning i kommunecentrene fastholdes i størst mulig omfang.

Målene forekommer umiddelbart modstridende, men skal ses i sammenhæng med følgende forhold. Det synes at være antaget som et faktum, at en stor del af service- og især udvalgsvareforsyningens overlevelse i kommune- og lokalcentre under alle omstændigheder er tvivlsom på sigt. Ikke mindst fordi kundeoplandenes grænser flytter sig, idet en stor del af befolkningen har bil og dermed kan foretage deres valg af indkøbssted uafhængigt. Ligeledes spiller det en væsentlig rolle, at indkøbsaktiviteterne i den enkelte butik eller det enkelte center afhænger af en flerhed af forhold, bl.a. markedskræfternes råden, som regionplanen ikke har nogen direkte indflydelse på. Endelig påpeges det, at i bestræbelserne på at styrke kommune- og lokalcentrene, må det ikke overses, at de fire egnscentre har væsentlig betydning for hele amtets fremtidige udviklingsmuligheder.

---

[10] Udviklingen i bymønster og centerstrukturen belyses med udgangspunkt i Vejle Amts: **1)** "*Regionplan 1980"*, hvortil knytter sig; **1a)** "*Oplæg til forhandling med kommunerne i henhold til regionplanlovens §13"*, 1978 og **1b)** *"Butiksstruktur, servicepolitik, regionplanlægning - om lavprisvarehuses konsekvenser, et eksempel fra Vejle amt"*, 1978; **2)** "*Regionplan 1980 - tillæg 1985"*; **3)** "*Regionplan 1989"*; **4)** *"Regionplan 1993"*; samt Vejle Kommunes: **5)**, *"Lokalplan nr. 89 B for et erhvervsområde ved Solkilde Alle"* 1993; **6)** *"Tillæg nr. 26 til Kommuneplanen. Lavprisvarehus med dagligvaresalg på Solkilde Allé"* 1993.

På baggrund heraf synes det altomfattende mål derfor at være, at der skal skabes en passende balance mellem på den ene side de fire egnscentre og på den anden side kommune- og lokalcentrene i regionen.

Denne balance - og målene for bymønstret i det hele taget - sikres ved et sæt af **retningslinier**. I en retningslinie udlægges arealer – såkaldte R-områder - langs motorvejsudfletningerne til større erhvervsvirksomheder, der tilgoder forsyningen med overordnet service, som der ikke er plads til i egnscentrenes bymidter. I en anden retningslinie hindres dispositioner efter kommuneplanloven, der giver adgang til etablering af lavprisvarehuse[11]. I en tredje retningslinie pålægges kommunerne igennem kommuneplanlægningen at sikre befolkningen et mindstemål af service - bl.a. dagligvareforsyning - indenfor rimelig afstand.

Vejle Amts første regionplan kan karakteriseres som kraftig restriktiv vedrørende lavprisvarehuse. Men restriktionerne er samtidigt snævert rettet, de retter sig fx. ikke mod andre storcenterdannelser, som minder om lavprisvarehuse. Retningslinien med forbudet mod lavprisvarehuse må ses som "garantien" for, at de fire egnscentre, som regionplanen har en målsætning om, skal være jævnbyrdige, kan udvikle sig jævnbyrdigt. Målet om jævnbyrdighed afspejler sig også i, at der udpeges R-områder ved alle de fire egnscenterbyer.

Bymønster og centerstruktur i Regionplan 1980 - tillæg 1985

I forhold til regionplan 1980 er der ikke sket ændringer i hverken mål eller retningslinier vedrørende bymønstret.

Amtsrådet ønsker fortsat at have "hånd i hanke" med etableringen af lavprisvarehuse, jf. retningslinien: *"Etablering af store dagligvareforsyningsenheder af den type, som betegnes lavprisvarehuse, kræver amtsrådets tilladelse"*. Målet er fortsat at sikre betingelserne for fire jævnbyrdige egnscentre i regionen, som hver især forsyner sin egn, samt sikre betingelser for en decentral centerstruktur.

Disse mål og retningslinier skal ses på baggrund af følgende: *"Etablering af et lavprisvarehus vil få konsekvenser for dagligvareforsyningen langt ud over den pågældende egn. Disse konsekvenser vil være negative for dagligvareforsyningen i landdistrikterne og i kommunecentrene og dermed modvirke bestræbelserne på at opretholde den decentrale centerstruktur.*

Samtidig vil der kunne ske forskydning af den tilstræbte balance de 4 egne og egnscentre imellem"[12].

Den del af centerstrukturen, der omfattes af kommune- og lokalcentrene, og som skal udpeges i forbindelse med kommuneplanlægningen, skal udpeges og udbygges med henvisning til regionplanens specificering af indholdet i disse centre.

---

[11] Forbudet mod etablering af lavprisvarehuse i retningslinie 2.3 i *"Regionplan 1980"* må dog udgå, jf. Miljøministeriet 1981a, s. 11. I stedet træder retningslinien (kompetencenormen): "Etablering af store dagligvareforsyningsenheder af den type, som betegnes lavprisvarehuse, kræver amtsrådets tilladelse". (Se videre i Industriministeriets udtalelser om retningslinier for den private service i: Miljøministeriet *"Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980 for vejle amtskommune"* 1981, s. B42-B44).

[12] *"Regionplan 1980 - tillæg 1985. Retningslinier - Godkendelse"* , s. 45.

Men som noget nyt specificerer *"Regionplan 1980 - tillæg 1985"*[13] for den del af centerstrukturen, som udgøres af egnscentrene, at disse skal søges udbygget med følgende:

I egnscenterbyernes bymidter - de såkaldte C-centre - kan der med hensyn til detailhandel etableres:

- alsidig udvalgsvareforsyning for egnens beboere,
- dagligvareforsyning for egnens beboere.

I egnscenterbyernes R-områder kan der med hensyn til detailhandel etableres:

- større enheder af udvalgsvarebutikker.

Vejle Amts 2. generationsregionplan adskiller sig ikke væsentligt fra karakteristikken af den første regionplan. Dog tager den nu mere stilling til indholdet i de overordnede centre i centerstrukturen. Den er fortsat meget restriktiv omkring lavprisvarehuse, men til gengæld ikke omkring store udvalgsvarebutikker, som gerne må etableres i de eksterne beliggenheder i R-områderne.

Bymønster og centerstruktur i Regionplan 1989

Der er i regionplanens første 9 års periode ikke sket ændringer af betydning, og bymønstret søges videreført.

Kommune- og lokalcentrene i Vejle amt er udpeget i forbindelse med den første generation af kommuneplaner. De fleste kommuner har et naturligt overordnet center, mens en mindre del af kommunerne har måtte udpege én by som kommunecenter og andre har måttet dele kommunecenterfunktionerne på flere byer.

Regionplanen nævner, at der under henvisning til stagnationen i den økonomiske udvikling kun vil være ringe mulighed for gennem fordeling af byvækst at påvirke en decentral udvikling i regionen. Det forventes, at det først og fremmest er gennem lokaliseringen af bl.a. den private service, at målsætningen om en decentral udvikling kan støttes.

I forhold til de tidligere generationer af regionplaner indeholder *"Regionplan 1989"* ikke det generelle forbud for etablering af lavprisvarehuse i regionen. Til gengæld indeholder regionplanen nu restriktionerne rettet mod dagligvareforsyningen. Det fremgår, at der *"Som led i bestræbelserne på at sikre grundlaget for en decentral udvikling og den bestående egnsbalance skal der i kommuneplanerne og i den efterfølgende lokalplanlægning fastsættes bestemmelser, der forhindrer etablering af butikker med et dagligvaresalgsareal større end 1.500 m^2 udenfor de fire egnscentres bymidter"*[14].

Retningslinien motiveres med, at en let tilgængelig dagligvareforsyning er fundamental for mulighederne for at opretholde en decentral centerstruktur. Den indflydelse, som udvalgsvareforsyningen har på

[13] *"Regionplan 1980 - tillæg 1985",* s. 17.

[14] *"Regionplan 1989"* s. 15, retningslinie 2.2.1. I forbindelse med retningslinien præciseres det, at der med dagligvaresalgsarealet menes de lokaler, hvor kundeme færdes og bliver betjent, og som anvendes til salg af dagligvarer.

bosætningsvalget, må anses for mere beskeden. Udvalgsvareforsyningens indflydelse på muligheden for at opretholde den decentrale centerstruktur er derfor også mindre betydningsfuld. På den baggrund har amtsrådet ikke ønsket, at regionplanretningslinier for detailhandelsstrukturen skulle omfatte udvalgsvareforsyningen, men kun dagligvareforsyningen.

Regionplanen gør endelig opmærksom på, at såfremt der af hensyn til centerstrukturen i den enkelte kommune er behov for det, kan der i kommuneplanen for de enkelte centertyper fastsættes maksimumsstørrelser for butikkers dagligvaresalgsareal, der er mindre end regionplanens maksimumsstørrelse.

Vejle Amts 3. generationsregionplan adskiller sig fra de foregående ved ikke længere direkte at forbyde lavprisvarehuse. Til gengæld indeholder regionplanen nye – og sammenlignet med tidligere regionplaner lempeligere, men mere præcise restriktioner - restriktionerne mod etablering af dagligvaresalgsarealer udenfor egnscentrenes midtbyer på mere end 1.500 m^2.

Den afgørende forskel mellem de tidligere regionplaner og den aktuelle er imidlertid, at regionplanen nu reelt åbner mulighed for etablering af lavprisvarehuse - og andre store dagligvareenheder på op til 1.500 m^2 - hvor som helst i regionen, herunder i de eksterne beliggenheder i R-områderne langs motorvejen. Lavprisvarehuse, som i den første regionplan blev direkte forbudt, kan i overensstemmelse med *"Regionplan 1989"* etableres med én eneste betingelse, at dagligvaredelen af varehuset ikke udgør mere end 1.500 m^2.

Det forhold, at *"Regionplan 1989"* lovliggør lavprisvarehusetableringer hvor som helst i Vejle amt, forekommer i klar modstrid med intentionerne om at sikre betingelser for en decentral butiksforsyning, og er i modstrid med de argumenter om lavprisvarehuses negative konsekvenser, som der redegøres for i "Regionplan 1980" og "Regionplan 1980 - tillæg 1985".

Retningslinien, der forhindrer dagligvarearealer over 1.500 m^2 udenfor de fire egnscentres bymidter, er "garanten" for, at den fastholdte målsætning om en decentral butiksforsyning kan virkeliggøres.

<u>Hvordan gik det efter Regionplan 1989?</u>
"Regionplan 1993" opsummerer det foregående årtis udviklingstendenser indenfor bl.a. detailhandelssektoren.

Det konstateres, at Vejle amt igennem 80'erne har haft landets største vækst indenfor privat servicevirksomhed. Som led i denne tendens har detailhandelen undergået kraftig centralisering og specialisering. Især er de fire egnscentre blevet styrket med detailhandel i form af lavprisvarehuse og storcentre, og hver egnscenters forsøg på at opnå styrke på dette felt, kan ses som imødegåelse af andre egnscentres detailhandelsudbygning. De 4 egnscentre har således ligget i skarp konkurrence med hinanden.

Centerstrukturen er forholdsvis sparsomt og generelt beskrevet i *"Regionplan1993"*. Der nævnes, at der har været fald i antallet af butikker, at butikkerne koncentrerer sig - fortrinsvist i de større byers bymidter.

Vejle kommune nævnes som - i øvrigt eneste - eksempel med hensyn til udviklingstendenserne indenfor dagligvareforsyningen. Vejle midtby har haft en nedgang på 25% i butiksantallet, udenfor bymidten har nedgangen været på 60%, og i kommunecentrene har man måttet sige farvel til 40% af dagligvarebutikkerne.

Samtidig med, at antallet af butikker har været faldende, har omsætningen i de store butikker (supermarkeder, varehuse og lavprisvarehuse) været stigende. Fra 1969 til 1989 er de store butikkers andel af dagligvareforsyningen steget fra knap 10% til 40%.

"Regionplan 1993" må lige som "Regionplan 1989" karakteriseres som en plan, der giver mulighed for næsten hvad som helst, herunder lavprisvarehuse. Regionplanlægningen i Vejle Amt har dermed ikke tjent som nogen entydig eller styrende referenceramme i forbindelse med kommune- og lokalplanlægningen. Regionplanlægningen har i perioden 1980 – 1989 gradvist løsnet de ellers meget stramme restriktioner mod lavprisvarehuse – og har således reguleret i modstrid med sine egne anbefalinger, fx om at det er nødvendigt at forhindre store dagligvarebutikker udenfor byerne for at sikre en decentral butiksforsyning.

Hvorfor har regionplanmyndigheden i Vejle Amt ikke styret detailhandelsudviklingen?
Baggrunden for at regionplanmyndigheden i Vejle Amt ikke har styret detailhandelsudviklingen anderledes end tilfældet er, skal i følge amtsborgmester Otto Herskind Jørgensen[15] først og fremmest findes i det forhold, at amterne ikke har *kunnet*:

"Amtet havde fra starten et uspecificeret forbud mod lavprisvarehuse i Vejle Amt. Men det skulle specificeres[16]. Dette førte til en grænse på 1.500 m² for dagligvarer udenfor bymidten, pga. hensynet til landdistrikternes butiksforsyning. Men målet gælder kun for dagligvarerne, og det er for lidt [..], der er problemer med både arealgrænsen og definitionen".

Det fremgår ret direkte, at amtsborgmesteren ikke anser planlovgivningens tidligste bestemmelser for tilstrækkelige til at styre udviklingen med: Amtet prøvede at forhindre lavprisvarehuse, men kunne ikke.

Men som det vil fremgå af dels afsnit 5.6, og dels af den i afsnit 7.10.1 omtalte Tårnby Torvsag, bør der imidlertid ikke herske tvivl om, at Vejle Amt *kunne* have forhindret lavprisvarehuse i regionen. I hvert fald fra 1987. Lavprisvarehusene kunne have været forhindret igennem en langt mere detaljeret planlægning og regulering end tilfældet var med regionplan 1989's ene og meget generelle retningslinie 2.1.1: *"Som led i bestræbelserne på at sikre grundlaget for en decentral udvikling og den bestående egnsbalance skal der i kommuneplanerne og i den efterfølgende lokalplanlægning fastsættes bestemmelser, der forhindrer etablering af butikker med et dagligvare<u>salgsareal</u> større end 1.500 m² udenfor de fire egnscentres bymidter"*.

Derfor skal baggrunden for Vejle Amts relativt lempelige regionplanregulering formentlig findes et andet sted – enten i regionplanmyndighedens manglende *evne* til at anvende planlovens forhåndenværende

[15] De følgende citater er hentet fra Amtsborgmester Otto Herskind Jørgensen indlæg under Dansk Byplanlaboratoriums Detailhandelskonference på Hotel Koldingfjord d. 29.-30. april 1996.
[16] Forbudet mod etablering af lavprisvarehuse i retninigslinie 2.3 i *"Regionplan 1980"* måtte som sagt udgå, jf. Miljøministeriet *"Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980 for vejle amtskommune"* 1981.

detailhandelsbestemmelser fuldt ud, eller i manglende *vilje* til at regulere imod de store kommuners ønsker om lavprisvarehuse og storcentre.

Og det er formodentlig især det sidste – manglende vilje – der har gjort sig gældende. I hvert fald udtaler amtsborgmester Otto Herskind Jørgensen i en kommentar til Detailhandelsudvalgets rapport og anbefalingerne heri:

"Der kræves en klar national udmelding om, hvorvidt vi i Danmark i det hele taget skal have lavprisvarehuse. Præmisser, tak! Så skal amterne nok implementere dem. Vi kan og vil ikke løfte opgaven med at lægge politikken – som det har været tilfældet igennem de seneste 20 år – og forbyde".

Til gengæld har især de stor kommuner ikke haft noget imod at sætte dagsordenen i regionens detailhandelspolitik. Vejle, Kolding, Horsens og Fredericia kommuner har alle hver især haft ønsker om både storcentre og lavprisvarehuse for at stå sig i konkurrencen med de øvrige egnscentre.

Bl.a. vedtog Vejle Kommune i 1993 en lokalplan for det i regionplanlægningen udlagte RC-område, som havde *"[..] til formål*
1.1 at åbne mulighed for etablering af et lavprisvarehus med salg af dagligvarer, [..]"[17].

Lokalplanen blev endelig vedtaget fire dage efter, at et tillæg til kommuneplanen blev endelig vedtaget - i overensstemmelse med *"Regionplan 1989"* og dennes lempeligere regulering af lavprisvarehuse.

I kommuneplantillægget begrundes planændringen på følgende måde:

"Konkurrencen på detailhandelsområdet er steget betydeligt de seneste år både mellem de enkelte butikker, men også mellem de enkelte kommuner og egnscenterbyer.

Vejles detailhandel i midtbyen står stadigvæk stærkt i denne konkurrence, men specielt fra Kolding, Fredericia og Horsens er konkurrencen blevet skærpet.

Vejle Byråd imødeså sidste år, at de muligheder som på daværende tidspunkt tegnede sig for at få et stort Obs-varehus på Tulip-arealerne i Havnegade, ville medvirke til at styrke Vejles detailhandelssektor i konkurrencen med amtets øvrige egnscentre. Disse planer er ikke længere aktuelle.

På den baggrund ønsker Vejle byråd andre tiltag til at fastholde og styrke byens position som amtets mest attraktive handelscenter. Da der er fremkommet ønske fra Dansk Supermarked A/S om udvidelse af det eksisterende A-Z varehus med dagligvarehandel, ønsker Byrådet nu at ændre plangrundlaget så dette bliver muligt".[18]

Resultatet af Vejle Amts manglende styringsvilje, den mellemkommunale konkurrence m.v. ses på figur 3.1…..

[17] Vejle Kommune, Lokalplan nr. 89 B for et erhvervsområde ved Solkilde Alle, vedtaget d. 18. januar 1993, s. 3.
[18] Vejle Kommune, Tillæg nr. 26 til Kommuneplanen. Lavprisvarehus med dagligvaresalg på Solkilde Allé, vedtaget 14. januar 1993, s. 2.

Figur 3. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Bilka i Vejle.

3.1.5 VUR-kommunernes fælles plansamarbejde og Bilka i Hjørring

Formålet med det følgende afsnit om VUR[19]-samarbejdet og Bilka-sagen i Hjørring er – lidt groft sagt - at kaste yderligere lys over planlægningens og reguleringens muligheder og begrænsninger under planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser. Nærmere bestemt er det sigtet at kaste lys over planlægningens mulige rolle på det felt, som angår den mellemkommunale konkurrence om at tiltrække mest mulig detailhandel.

I modsætning til det foregående afsnit 3.1.4 om lavprisvarehuset Bilkas etablering i Vejle, hvor planlægningen blev anvendt som et redskab i den mellemkommunale konkurrence om detailhandelen, er det følgende historien om det modsatte: Fem kommuners forsøg på igennem et fælles plan- og centerstruktursamarbejde at undlade at skabe nye centre for dagligvarehandel udenfor de eksisterende bymidter og derved forrykke indkøbsmønstrene.

Der er således tale om et initiativ, der i hvert fald umiddelbart kan fortolkes som et "modsvar" på dels den (latente) mellemkommunale konkurrence, som er problematiseret i bl.a. kapitel 1, og dels som en reaktion på den tilbagetrukne rolle regionplanmyndighederne har spillet, jf. indledningsvis i kapitlet og jf. afsnit 3.1.1.

[19] *V*endsyssel *U*dviklings*r*åd - og plansamarbejdet herunder - foregår mellem Hjørring, Sindal, Brønderslev, Hirtshals og Løkken-Vrå kommuner. (Om plansamarbejdet henvises til det følgende referat af rundbordssamtale med de implicerede kommuners planlæggere).

Men spørgsmålet er, hvor langt et sådant samarbejde rækker?

Spørgsmålet vil blive søgt konkret besvaret i det følgende, der er et referat af en rundbordssamtale[20] om det mellemkommunale samarbejdsinitiativ på planlægningsområdet, jeg førte med planlæggerne fra VUR-kommunerne i 1995.

Det hører med til forhistorien, at netop som de fem kommuner havde diskuteret de overordnede linier i det fælles plansamarbejde på plads, modtog den største af kommunerne – Hjørring – et byggeønske fra en af landets lavprisvarehuskæder om at udbygge en eksisterende udvalgsvarebutik i Hjørrings udkant til et egentligt lavprisvarehus.

Hjørring Kommune var som udgangspunkt venligt stemt overfor byggeønsket, og dermed blev den verserende Bilka-sag VUR-samarbejdets første "lakmusprøve"…..

[20] I samtalen d. 12. december 1995 deltog Peter Norskov (Brønderslev Kommune), Flemming Trinskjær (Løkken-Vrå Kommune), Helle Jacobsen (Sindal Kommune) og Svend Jacobsen (Hjørring Kommune). Peder Baltzer Nielsen (Hirtshals Kommune) var fraværende. Rundbordssamtalen er indeholdt i arbejdsnotatet *"Regulering af detailhandelen i udvalgte kommuneplaner"* (Landsplanafdelingen 1995c).

FEM VENDSYSSELSKE KOMMUNERS SAMARBEJDE OM EN FÆLLES HOVEDSTRUKTUR FOR CENTER- OG DETAILHANDELSUDVIKLINGEN

Indledning

De fem kommuner Hjørring, Brønderslev, Løkken-Vrå, Sindal og Hirtshals udarbejdede i 1995 notatet *"Bidrag til fælles hovedstruktur for VUR-området" - Centerstruktur.* Det var intentionen, at den fælles hovedstruktur på sigt skulle indarbejdes i de respektive kommuners kommuneplaner.

Når de fem kommuners samarbejde på center- og detailhandelsområdet påkalder sig opmærksomhed, er det fordi kommunerne på den ene side gør ansatser til at samarbejde om egnens centerplanlægning, men at samarbejdet på den anden side straks stod overfor sin første store udfordring: om et A-Z-varehus[21] skulle tillades udvidet til et Bilka lavprisvarehus[22]. Varehuset er beliggende i et erhvervsområde i udkanten af Hjørring, hvor kommuneplanen ikke tillader salg af dagligvarer.

Det skal nævnes, at planlæggerne pointerer, at samarbejdet om hovedstrukturen startede op *før* Bilka-sagen i Hjørring.

Med VUR-kommunernes plansamarbejde er der (endnu) ikke tale om et formelt forpligtende eller styrende samarbejde. Samarbejdet vil først blive styrende for egnens samlede centerstruktur, når og hvis den fælles hovedstruktur indarbejdes i de respektive kommuners kommuneplaner.

Men samarbejdsinitiativet i kombination med den aktuelle lavprisvarehusssag kaster følgende spørgsmål af sig:

Er kommunerne selv i stand til at styre detailhandelsudviklingen – også selvom amtet giver "frit slaw"?

1. Baggrunden for det fælles plan- og centerstruktursamarbejde

De fem kommuner har indgået et forpligtende samarbejde benævnt VUR - Vendsyssel Udviklings Råd. Der er tale om et erhvervssamarbejde, og VUR har udarbejdet et Regionalt Erhvervsudviklingsprogram, som er godkendt i kommunerne og dermed styrende for det videre arbejde. VUR har en bestyrelse bestående af de fem kommuners borgmestre og erhvervsrådsformænd.

VUR-bestyrelsen har pålagt de fem kommuners planlæggere at udarbejde en fælles hovedstruktur vedrørende bl.a. centerforhold, turisme og transport.

Notatet *"Bidrag til fælles hovedstruktur for VUR-området" - Centerstruktur,* der foreløbig har nydt tilslutning fra tre af de fem kommuners kommunalbestyrelser, er udtryk for, hvor langt kommunerne aktuelt er nået i udformningen af en fælles hovedstruktur på centerstrukturområdet. Der er tale om et diskussionsoplæg til de fem kommuners hovedstrukturer.

2. Indholdet i aftalen og dens gensidige forpligtelser

I notatet *"Bidrag til fælles hovedstruktur for VUR-området" – Centerstruktur* anbefaler de fem samarbejdskommuners planlæggere:

- at gøre Nordvestvendsyssels detailhandelscentre til et reelt alternativ til Aalborg,
- at styrke midtbyerne kvalitativt
- at undlade at skabe nye centre for dagligvarehandel udenfor de eksisterende bymidter og derved forrykke indkøbsmønstrene,
- at sikre en kvalitet og livsbetingelse i landdistriktet og de mindre bysamfund.

I notatet *"Bidrag til fælles hovedstruktur for VUR-området" - Centerstruktur* udtrykkes: *"Det handler altså ikke så meget om, hvorvidt man i det hele taget skal ønske sig et Bilka el.a. lavprisvarehus i Nordvestvendsyssel, endsige i hvilken kommune indenfor VUR og resten af Vendsyssel, de større dagligvarecentre i givet fald skal kunne lokalisere*

[21] Sælger alene udvalgsvarer.
[22] Sælger både udvalgsvarer og dagligvarer.

sig, som det handler om hvor *i forhold til de eksisterende bymidter. Et aktivt planlægningsmæssigt krav vil være, at det skal understøtte den eksisterende centerstruktur ved at knyttes tæt til de eksisterende bymidter og ikke til motorvejen".*

De fem kommuners planlægning baserer sig på en tese om, at udvalgsvarehandelen kun kan bevares ved støtte fra dagligvarehandelen. Det er altså dagligvarehandelen, der gør en forskel!

Denne tese synes bekræftet af planlæggeren i Sindal kommune, der udtaler, at de handlende i Sindal har oplevet en generel omsætningsfremgang siden byen fik sin første dicountforretning i midtbyen.

En tilsvarende betydelig effekt af kombinationen udvalgsvarer og dagligvarer forventer planlæggeren i Hjørring kommune, hvis A-Z udvides til et Bilka. Her skønner han, at udvalgsvaresalget i selve varehuset vil stige 30-40%, hvis der bygges en dagligvaresektion på.

Hvorvidt stigningen i udvalgsvaresalget hér vil medføre en generel omsætningstigning eller det modsatte i Hjørring midtby - og i de omkringliggende byer - kan der kun gisnes om. Men meningerne er mange og forskellige.

Det synes dog at være et faktum, at Handelsstandsforeningen i Hjørring midtby sætter sin lid til, at et Bilka ca. 4 km udenfor midtbyen vil skabe en generel meromsætning i byen som helhed. Det må endvidere konstateres, at Handelsstandens holdning har ændret sig over tid; dvs. bevæget sig væk fra tidligere tiders betænkeligheder over et lavprisvarehus i byen. Det er bl.a. denne holdningsændring, der er baggrunden for, at kommunalbestyrelsen i Hjørring er positivt stemt overfor at genoverveje kommuneplanens bestemmelser i erhvervsområdet udenfor byen, hvor der aktuelt er forbud mod salg af dagligvarer. Som led i disse overvejelser er der afholdt borgermøde i kommunen med deltagelse af politikere, og en detailhandelsundersøgelse for Hjørring kommune overvejes. Diskussionerne i Hjørring er generelt og mest gået på, hvorvidt man ønsker en bydeling eller ej. Der foreligger endnu ikke noget konkret politisk som følge af disse overvejelser, idet meldingerne fra det af Miljø- og Energiministeren nedsatte detailhandelsudvalg afventes.

I dagspressen kan det konstateres, at visse omegnskommuners politikere og handelsstande er betænkelige ved den konkrete Bilka-sag i Hjørring. Hirtshals' borgmester udtaler til pressen, at *"Bilka er også en sag for nabokommunerne"*, og at han vil have sagen op i VUR, idet kommunernes planlæggere har udarbejdet et notat, som anbefaler eventuelle lavprisvarehuse placeret i bycentre. Det aktuelle Bilka i Hjørring strider imod denne anbefaling.

Men - som planlæggerne pointerer under rundbordssamtalen - der er ikke tale om et forpligtende eller styrende centerstruktursamarbejde. Bilka-sagen i Hjørring er derfor principielt ikke en VUR-sag - i det mindste ikke før alle fem kommuner binder sig i et forpligtende samarbejde på centerstrukturområdet.

Samarbejdet om centerstrukturen indeholder ikke nogen formel forpligtelse for de enkelte kommuner til at handle i overensstemmelse med den fælles centerstruktur, der på det aktuelle niveau kun har form af en skitse. Der er ingen sanktionsmuligheder knyttet til samarbejdet, men der *kan* ligge "noget psykologisk" i, at man er med i et fællesskab - og det forpligter til en vis grad. Centerstruktursamarbejdet kan i sin aktuelle form bedst karakteriseres som et "gentlemens agreement".

Men planlæggerne finder det dog positivt, hvis centerstruktursamarbejdet kunne udvikle sig til, at kommunerne kan være på forkant med problemerne, dvs. kan tage dem i opløbet inden de bliver problemer. Den aktuelle Bilka-sag i Hjørring nævnes som eksempel.

5. Aftalens styrker, svagheder og tilstrækkelighed
Der har endnu ikke været problemer, der har ændret samarbejdet om centerstrukturen.

Men tillades A-Z's udvidelse til et Bilka i Hjørring, er det klart imod de anbefalinger, der ligger i notatet *"Bidrag til fælles hovedstruktur for VUR-området" - Centerstruktur*, om at undlade at skabe nye centre for dagligvarehandel udenfor de eksisterende bymidter.

Afhængigt af udfaldet af den konkrete Bilka-sag, konstaterer planlæggerne, at enten fortsætter centerstruktursamarbejdet i den allerede skitserede form, eller også må samarbejdet starte på et nyt grundlag. Altså bygges op omkring de punkter, man kan samles om.

Men udfaldet af Bilka-sagen i Hjørring *kan* ændre grundlaget for samarbejdet, som det er skitseret i notatet.

Men det står lige så klart, at samarbejdet om centerstrukturen hverken kan eller skal hindre konkurrencen mellem kommunerne, der bredt betragtes som både sund og nødvendig. Der er fx. tradition for konkurrence mellem Hjørring og Frederikshavn, som "slås om at dele Sindal imellem sig". Hvis en butikskæde henvender sig til én af de fem kommuner om at få lov at etablere sig, "holdes kortene tæt ind til kroppen". En sådan henvendelse kommer ikke automatisk på dagsordenen i VUR-regi - og i hvert fald kun hvis etableringen er i modstrid med principperne og politikkerne i den fælles hovedstruktur, fx. om bymidtenær placering. Hovedstruktursamarbejdet lægger således op til en klar skillelinie mellem de sager, der er "privat anliggende" for de enkelte kommuner, og de sager der er et "fællesanliggende".

På baggrund af rundbordssamtalen må det konstateres, at de fem vendsysselske kommuners samarbejde om centerstrukturen næppe – eller i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt - rækker til at forhindre et Bilka i Hjørring, og de deraf følgende kommunegrænseoverskridende effekter.

Et "gentlemens agreement" som det foreliggende mellem de fem vendsysselske kommuner, rækker ikke længere end til, at enigheden og loyaliteten brister.

Det hører med til historien, at Hjørring (i skrivende stund) endnu ikke har fået sit Bilka. Dette bør imidlertid (som nævnt) ikke tilskrives VUR-kommunernes plan- og centerstruktursamarbejde. Den direkte årsag er, at Miljø- og Energiministerens planlægningsstop for nye stor detailhandelsenheder – og senere planlovens nye detailhandelsbestemmelser - kom på tværs af Hjørring Kommunes planer. Som følge heraf har det ikke været muligt for Hjørring kommune at vedtage de nødvendige lokalplaner og kommuneplantillæg.

3.2 Kommunen som planmyndighed *og* fælleskabsmyndighed

I det følgende er det sigtet at sætte fokus på kommunens dobbeltrolle som planmyndighed og fællesskabsmyndighed, hvor den optræder som både-og.

3.2.1 Har kommuner været (økonomiske) fødselshjælpere for storbutikker og -centre?

Spørgsmålet om kommuner har været (økonomiske) fødselshjælpere for storbutikker og –centre er relativt interessant set i lyset af det efterhånden velkendte fænomen: mellemkommunal konkurrence. Både den type, der har sit udspring i, at en kommune ikke tør sige nej til en butiksvirksomheds byggeønske af frygt for, at den etablere sig i nabokommunen. Og den type, der består i, at den enkelte kommune mere aktivt prøver at markedsføre sig og – fx gennem attraktive arealudlæg - forsøger at trække så meget detailhandel til sig som muligt på nabokommunernes bekostning. [23]

Det er formentlig i erkendelse heraf, herunder i erkendelse af de deraf følgende problemer, at det af regeringen nedsatte tværministerielle udvalg under Indenrigsministeriet i juni 1996 (bl.a.) fik til opgave at *"[..] undersøge, om der gives direkte eller indirekte konkurrenceforvridende kommunale tilskud til dækning af omkostninger i forbindelse med etablering af butikker, lavprisvarehuse og butikscentre og fremlægge eventuelle løsningsforslag herpå"*.[24]

[23] Jf. bl.a. Landsplanafdelingen 1996a, s. 13; og jf. 7.1.4.
[24] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 11.

På denne baggrund findes i betænkningen *"Landdistrikternes udviklingsmuligheder"* et referat af en mindre interviewundersøgelse om kommunernes henholdsvis detailhandelens/investorernes roller i de otte af landets kommuner, der har haft en den største detailhandelsudvikling indenfor de seneste år.

Det er værd at bemærke, at virksomhederne udtaler, at de ikke har oplevet, at kommunalt ejede grunde er handlet til under markedsprisen[25]. Men det er også værd at bemærke, at de interviewede virksomheder udtrykker, at omkostningerne til etablering af til- og frakørselsveje, lysregulering, p-pladser, stoppesteder og skiltning har været *delt* mellem kommunerne og virksomhederne[26].

Her over for står kommunernes udtalelser om, at de direkte udgifter i forbindelse med vejarbejder, trafikreguleringer og parkeringspladser *alene* er betalt af butikscentrene og lavprisvarehusene[27].

Det fremgår ikke eksplicit, hvad der ligger i begrebet "direkte udgifter", men det kan formentlig sluttes, at der er stoppet en vis portion kommunale kroner ind realiseringen af flere store butiksprojekter.

I sig selv er dette næppe ulovligt; det kan formentlig sagtens begrundes sagligt i enten infrastruktur- eller byplanhensyn - eller i at infrastrukturen under alle omstændigheder skulle have været renoveret. Men forskellen mellem virksomhedernes henholdsvis kommunernes udtalelser vidner vel først og fremmest om, at emnet er uhyre "følsomt".

3.2.2 Føtex-sagen i Hasseris, Aalborg

Føtex-sagen i Aalborg er historien om en kommune, der var lidt "for hurtig på aftrækkeren", da den tilbød en privat investor en byggegrund med henblik på realisering af et ca. 3.500 m^2 stort Føtex-varehus, uden først at klare sagen af med 1) regionplanmyndigheden og 2) borgerne i området – som mødte projektet med uventet hård modstand – og uden først at afklare sagens 3) lokalplanretlige præmisser og 4) uden at tage andet forbehold i salgstilbudet, end at der mellem kommunen og en eksisterende grundejer i området kunne opnås en aftale om ændring af udstykningen i området.

Den. 17. august 1992 meddelte kommunen principgodkendelse af et dispositionsforslag til opførelse af et Føtex-varehus på ca. 3.500 m^2. Bebyggelsen forudsatte et areal på ca. 9.600 m^2, beliggende indenfor lokalplan 05-031[28].

Godkendelsen blev den 29. september 1992 fulgt op med et tilbud om salg af det fornødne grundareal - alene med den betingelse, at der mellem kommunen og ejeren af den eksisterende bebyggelse i det sydligste byggeområde kunne opnås aftale om en ændring af udstykningen i dette område.[29] Og med bygherrens uforbeholdne accept den 13. oktober 1992 af kommunens salgstilbud, var der indgået *bindende aftale* mellem parterne.[30]

[25] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 282.
[26] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 283.
[27] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 258.
[28] Jf. Aalborg Byråd, Udskrift af beslutningsprotekollen, mødet den 13. december 1993.
[29] Jf. Aalborg Kommunes brev af 29. september 1992 til Rasmussen og Stigsager Entreprise A/S.
[30] Jf. Professor Halfdan Krag Jespersens vurdering i responsum af 4. maj 1993 til Aalborg Kommune, s. 1f.

Kommunen tager herefter kontakt til den eksisterende ejer i området med henblik på at få en aftale i stand omkring en ændring af udstykningen i området. Ejeren meddeler imidlertid kommunen ved brev den 13. oktober 1992, at den foreslåede ændring vil medføre en værdiforringelse af hans ejendom, og at han kun vil gå ind for en ændring mod betaling af en kompensation på ca. 1 mio. kr.

Samtidig viser der sig en massiv modstand mod Føtex-projektet fra lokale borgeres – og navnlig Hasseris Grundejerforenings – side. Udover almindelig bekymring over planerne, anfægter grundejerforeningen, at det påtænkte varehus-projekt er i overensstemmelse med den for området gældende lokalplan: *"Det påtænkte butikscenters placering [..] er ikke i overensstemmelse med lokalplanens anvendelsesbestemmelser, idet dette fortrinsvis skal anvendes til sekundære centerfunktioner (liberale erhverv, mindre institutioner og lignende)"*[31].

Begrundet i dels den eksisterende ejers krav om kompensation og dels den lokale modstand mod projektet søger kommunen i brev af 20. oktober 1992 at tilbagekalde handelen med bygherren.

Bygherren protesterer imidlertid straks, og meddeler senere – igennem sin advokat den 30. oktober 1992 – at der er indgået en endelig og bindende aftale, og at man forventer handlen gennemført snarest.[32]

Kommunen befinder sig hermed som " en lus mellem to negle" – og det skal snart vise sig, at den er i "åben krig" på begge flanker: På den ene side er den dels betænkelig ved de lokale beboeres modstand og dels kommer kommunen i tvivl med hensyn til, om varehusprojektet i det hele taget kan realiseres på det foreliggende lokalplangrundlag. På den anden side spirer en frygt for et erstatningsanlæg fra bygherrens side, som i øvrigt havde indgået kontrakt med virksomheden bag Føtex-varehuset[33].

På denne baggrund beder kommunen om Planstyrelsens vurdering af, om det planlagte varehusbyggeri er i overensstemmelse med den foreliggende lokalplan. Hertil meddeler styrelsen, at projektet er i strid med lokalplanen, men at *"Gennemførelse af projektet vil kunne ske ved meddelelse af dispensation fra lokalplanen i henhold til planlovens §19, stk. 1, idet der skønnes at være tale om en mindre væsentlig afvigelse fra lokalplanbestemmelserne"*[34].

Hermed syntes den planmæssige side at være afklaret. Imidlertid meddeler regionplanmyndigheden den 25. januar 1993, at *"Det vil være i strid med regionplanen at placere Føtex med et bruttoetageareal på 3.852 m^2 i Hasseris Bymidte, som er et lokalcenter"*[35]. Baggrunden er en regionplanretningslinie, som siger, at etablering af detailhandelsenheder med regional betydning – dvs. på over 3.000 m^2 – forudsætter amtsrådets tilladelse.

Den lokale grundejerforening klager den 31. januar 1993 til Naturklagenævnet over, at kommunen har besluttet at afhænde det omhandlede areal. Da spørgsmålet om dispensation eller ændring af de relevante planer imidlertid ikke er endeligt behandlet i byrådet, meddeler nævnet, at det ikke kan realitetsbehandle klagen, der endnu er under behandling i kommunen. Endvidere meddeler nævnet, at lovmedholdeligheden

[31] Jf. Hasseris Grundejerforenings brev til Aalborg Kommune d. 12. oktober 1992.
[32] Jf. Advokaterne Vingårdshus' brev af 30. oktober 1992 til Aalborg Kommune.
[33] Jf. Rasmussen og Stigsager A/S' brev af 26. november 1992 til Planstyrelsen.
[34] Jf. Planstyrelsens brev af 3. december 1992 til Aalborg Kommune.
[35] Jf. Nordjyllands Amts brev af 25. januar 1993 til Aalborg Kommune.

af det afgivne salgstilbud, der forudsætter dispensation fra plangrundlaget, ikke kan behandles med hjemmel i planloven og er udenfor Naturklagenævnets kompetence.[36]

Kommunen har – så vidt – "grønt lys" med hensyn til at træffe beslutning om meddelelse af dispensation til virkeliggørelse af Føtex-projektet. Men den er navnlig trængt af den lokale opinion, hvilket umiddelbart taler *imod* en dispensation. Imidlertid taler bygherrens påstand – bl.a. i udkast til stævning dateret 17. februar 1993[37] – om at der er indgået aftale med kommunen *for* en dispensation.

Spørgsmålet, om aftale er indgået eller ej, er helt afgørende for, om kommunen kan tilpligtes at give bygherren skøde på grunden og/eller betale erstatning. Kommunen søger derfor aftalespørgsmålet belyst gennem bistand fra professor Halfdan Krag Jespersen og lektor Lars Hedegaard Kristiansen, Inst. for Privatret, Århus Universitet.

Herfra vurderes det, at kommunen må anses for at have indgået aftale med bygherren. Endvidere vurderes det, at *selvom aftalen gennemføres* – dvs. bygherren får skøde på ejendommen – vil det være givet, at kommunen ikke bare vil blive mødt med et erstatningskrav fra bygherren (fordyrelse pga. forsinkelse), men den vil også med ret stor sikkerhed kunne pålægges et ganske betydeligt erstatningsansvar fra Føtex (driftstab pga. forsinkelse). *Hvis aftalen ikke gennemføres* – dvs. bygherren ikke får skøde på ejendommen – vil kommunen kunne blive mødt med et endnu større erstatningskrav. [38]

På denne baggrund – formentligt - beslutter kommunen den 14. juni 1993 at iværksætte naboorientering med henblik på meddelelse af dispensation til den omhandlede bebyggelse. Rådmanden pålægges derudover at disponere, så kommunens tab bliver mindst mulig.[39]

Efter henvendelse fra Aalborg Kommune[40], umiddelbar før naboorienteringen, indvilliger bygherren i at reducere arealet til under 3.000 m^2 [41], således at byggeriet ikke strider mod regionplanlægningen. Og efter naboorienteringen vedtager et flertal i byrådet at meddele dispensation fra lokalplanen, så der kan bygges et varehus på under 3.000 m^2.[42]

Det er navnlig Føtex-sagens forløb indtil dette punkt, som er interessant i nærværende projektsammenhæng, og som derfor vil blive kommenteret i det følgende.

Forinden disse kommentarer skal det imidlertid nævnes, at sagen fik et efterspil i form af, at Aalborg Kommunes dispensation fra lokalplanen senere underkendes af Naturklagenævnet, idet en dispensation hævdes at være stridende med lokalplanens principper.[43]

---

[36] Jf. Naturklagenævnets brev af 1. april 1993 til Hasseris Grundejerforening.
[37] I flg. forkyndelse af 16. april 1993 fra Vestre landsret har bygherren udtaget stævning imod Aalborg Kommune, jf. Aalborg Byråd, Udskrift af beslutningsprotekollen, mødet den 14. juni 1993.
[38] Jf. Professor Halfdan Krag Jespersens vurdering i responsum af 4. maj 1993 til Aalborg Kommune.
[39] Jf. Aalborg Byråd, Udskrift af beslutningsprotekollen, mødet den 14. juni 1993.
[40] Jf. Aalborg Kommunes brev af 18. juni 1993 til Rasmussen og Stigsager Entreprise A/S.
[41] Jf. Advokaterne Vingårdshus' brev af 23. juni 1993 til Aalborg Kommune.
[42] Jf. Aalborg Byråd, Udskrift af beslutningsprotekollen, mødet den 13. december 1993.
[43] Jf. Aalborg Stiftstidende 16. marts 1994, s. 23.

Føtex-projektet i Hasseris kunne herefter alene gennemføres, såfremt Aalborg Kommune ville tilvejebringe en ny lokalplan for området. Dette afstod Aalborg Kommune imidlertid fra, bl.a. under henvisning til den omfattende modstand fra lokalbefolkningen. Sagen endte derfor i Vestre Landsret, hvor Aalborg Kommune dømmes til at betale knap 3 mio. kr i erstatning til entreprenøren[44].

Det er næppe til at vide med sikkerhed. Det er nemlig kun de enkelte byrådsmedlemmer i kommunen, som kender svaret. Men det *er* nærliggende at tro, at afgørende for byrådsflertallets beslutning om at iværksætte naboorientering og meddele dispensation – på trods af højlydte borgerprotester – var hensynet til, om de enkelte byrådsmedlemmer eller kommunen kunne pådrage sig erstatningsansvar. Og holder dette stik, er der tale om, at usaglige hensyn har ligget til grund for dispensationen.

Føtex-sagen er en historie, som starter med at handle om en kommune, der – som fællesskabsmyndighed - lovede mere end den – som planmyndighed – kunne holde. Og det er en historie, der ender med, at kommunen - efter (i først omfang) at have gjort sig skyldig i flere formelle fejl, som bl.a. viser sig at ville koste kommunen dyrt, (i anden omgang) forsøger at redde sig ud af kniben ved hjælp af sin myndighedskompetence, men – stoppes endeligt i sit forehavende af Naturklagenævnet. Kommunen må resignere – både som plan- og fællesskabsmyndighed - og kompensere den forsmåede bygherre økonomisk.[45]

Endelig er det historien om, hvor "små" borgerne er i "det samlede spil", når en stor kommune og en stor virksomhed "rotter sig sammen" i ønsket om at realisere et bestemt projekt. Der er i den grad et demokratisk underskud i hændelsesforløbet. Et underskud, der kun lige akkurat vendes til et overskud, fordi borgerne i bydelen formåede at stå sammen imod Føtex; og fordi de kunne mobilisere den fornødne faglige kompetence til bl.a. at gribe kommunen i formelle "fodfejl".

3.3 Detailhandelens "kreativitet", handlemuligheder og adfærd med hensyn til at "omgå" planlovens og planlægningens detailhandelsbestemmelser og ånd

I det følgende sættes fokus på detailhandelens "kreativitet", handlemuligheder og adfærd. Der vil navnlig blive fokuseret på de muligheder, detailhandelen m.v. havde for påvirke den kommunale planlægning samt "sno sig udenom" den konkrete regulering.

3.3.1 Bilka i Roskilde - terrorplanlægning og lobbyisme

Baggrunden for i det følgende at beskæftige sig med beslutningen om et Bilka lavprisvarehus i Hyrdehøjcentret udenfor Roskilde, er først og fremmest af en studenterrapports påstande om, at Dansk Supermarked A/S har benyttet sig af "terrorplanlægning", lobbyisme og bevidste underdrivelser om lavprisvarehuses konsekvenser i forhold til lokalpolitikerne i Roskilde for at få tilladelse til at etablere et Bilka.[46]

---

[44] Jf. Aalborg Stiftstidende 12. oktober 1997.

[45] Føtex-sagen er også en historie om meget andet, bl.a. om lokalpolitik, når den er mest barsk. Disse yderligere aspekter har jeg – uanset deres betydning for de aspekter, der er sat fokus på i det foregående – forsøgt at holde udenfor.

[46] Den følgende fremstilling bygger på en studenterrapport af Groth-Rasmussen m.fl. *"Spillets regler - nye former for virksomhedsstrategier belyst ud fra et case-studium af Dansk Supermarked"* Foreningen for et Bedre Butiksmiljø, 1995; samt på diverse avisartikler fra Politiken, Jyllands-Posten og Roskilde Avis i perioden 20.-23. september 1995.

Studenterrapporten blev udgivet af Foreningen for et Bedre Butiksmiljø, der blev oprettet i april 1995 af *"[..] af en bred kreds af frie købmænd, alle organiseret under De samvirkende Købmandsforeninger. Foreningen har et eneste formål: - at forsyne politikere og presse med argumenter mod etablering af flere lavprisvarehuse"*.[47] Studenterrapporten *om* lobbyisme blev således en selvstændig brik *i* et endnu bredere spil med sigte på lobbyisme – bl.a. i forhold til det af miljøministeren nedsatte detailhandelsudvalg.

Med studenterrapportens udgivelse blev Dansk Supermarked A/S – i hvert fald i nogle dage – udråbt som "hovedskurken" i dansk detailhandel, fordi virksomheden angiveligt har formået at præge politikerne og presse lavprisvarehuse igennem – på trods af politikernes egentlige vilje.

Studenterrapporten leverer en i det store og hele overbevisende faktuel analyse af den politiske beslutningsproces fra ideen om et *lokalt* bydelscenter på Hyrdehøj fødes og frem til d. 18. januar 1995, hvor Roskilde byråd sender ansøgning til amtet om ændringer af regionplanen, så der gives plads til et *regionalt* Bilka på Hyrdehøj.[48]

På baggrund af analysen postuleres det – sagt i al korthed - at Dansk Supermarked A/S i Hyrdehøj-sagen gjorde brug af følgende virkemidler:

- **"terrorplanlægning"**, der gik ud på at fremhæve de negative konsekvenser for kommunen, såfremt den frabad sig et lavprisvarehus[49], og således satte politikerne i en position, hvor de ikke turde sige nej til Bilka af frygt for, at det i så fald etableredes i nabokommunen i stedet;
- **bevidste "underdrivelser" af Bilkas omsætningstal** med det formål at negligere lavprisvarehusets konsekvenser;[50]
- **lobbyisme, kommunal markedsføring** (virksomhedsbesøg m.v.) **og overtalelse** ved at forsyne lokale politikere med "salgbare", positive argumenter for et lavprisvarehus[51].

Endvidere postuleres det, at disse virkemidler fik effekt, fordi Dansk Supermarked A/S brugte, sammenkoblede og "spillede på" to udbredte forestillinger: Dels en (såkaldt) lokaløkonomisk forestilling; forestillingen om at det enkelte lokalområde - fx en kommune - har sin egen økonomi og et skæbnefællesskab adskilt fra det øvrige samfund, som det derfor ligger i konkurrence med.[52] Dels detailhandelskonsulent Bruno Christensens udbredte tese om, at der inden år 2000 vil være ca. 30 "vinderbyer" i Danmark – byer med et lavprisvarehus og et "påklæbet" powercenter - som tilsammen vil

[47] Jf. Foreningen for et Bedre Butiksmiljøs Nyhedsbrev nr. 1, juli 1995, s. 2.

[48] Studenterrapportens faktuelle oplysninger om Bilka bygger dog delvist på andenhåndskilder, da Bilka og Dansk Supermarked A/S ikke ville medvirke til rapportens tilblivelse. Om analysen også *materielt* "holder vand 100%" – altså om studenterrapporten også redeligt vurderer, hvorfor Roskilde byråds beslutning om et nej til et Bilka ændres til et ja - og ikke gør sig skyld i overdrivelser eller konklusioner på baggrund af rene indikationer, ligger uden for nærværende projekts muligheder at vurdere til bunds, men en nuanceret og kritisk forholden-sig-til studenterprojektet vil blive forsøgt i videst mulige omfang, jf. det følgende.

[49] Jf. H. Groth-Rasmussen m.fl. *"Spillets regler - nye former for virksomhedsstrategier belyst ud fra et case-studium af Dansk Supermarked"* Foreningen for et Bedre Butiksmiljø, 1995, s. 42, 50ff og 91.

[50] Jf. Groth-Rasmussen m.fl. *"Spillets regler - nye former for virksomhedsstrategier belyst ud fra et case-studium af Dansk Supermarked"* Foreningen for et Bedre Butiksmiljø, 1995, s. 57ff.

[51] Jf. Groth-Rasmussen m.fl. 1995, s. 49f, 53f og 58f.

[52] Jf. Groth-Rasmussen m.fl. 1995, s. 43f.

sidde på 80% af detailhandelsomsætningen; og som det derfor gælder om at blive én af i konkurrence med andre kommuner.[53]

Der er næppe tvivl om, at de ovennævnte forestillinger, som placerer den enkelte kommune i konkurrence med omegnskommunerne, er både udbredte og dermed en del af "virkeligheden". Disse forestillinger er der for så vidt intet odiøst i.

Til gengæld er der grund til at betvivle – eller det skal i hvert fald være usagt - om Bilka har gjort brug af **terrorplanlægning**. I hvert fald i den målestok, der lægges op til i Foreningen for et Bedre Butiksmiljøs fortolkning og igennem denne forenings lobbyvirksomhed, hvor foreteelsen dels blev gjort generel for hele Dansk Supermarked A/S' etableringsvirksomhed på lavprisvarehusområdet[54] og dels (derfor) blev genstand for en temmelig massiv pressedækning på landsplan. Navnlig kan det betvivles, da studenterrapporten ikke påviser klare og manifeste indikationer, der slår terrorplanlægningen – forstået som at Bilka sætter Roskilde byråd "kniven for struben" - fast som et faktum.

Det ville formentlig være at undervurdere de folkevalgte, hvis de - i den grad det påstås og oven i købet i flere kommuner på én gang - "er i lommen på" Dansk Supermarked A/S. Man ville – formentlig med lige så stor (eller lille) ret kunne hævde, at det er Roskilde kommune, der "bruger" Bilka til at sikre sig en plads blandt de 30 vinderbyer. Studenterrapporten giver formentlig ikke grundlag for at sige andet end, at parterne har brugt hinanden i deres respektive egeninteresse.

Der er dog næppe tvivl om, at Roskilde politikere følte sig presset til at arbejde for et Bilka, dels for i det hele taget at få et center på Hyrdehøj realiseret, hvilket var ønsket igennem længere tid; og dels for at "smede mens jernet var varmt", altså sikre sig det "tilbudte" Bilka før omegnskommunerne måske fik samme tilbud - og sagde ja. Men at de kommunale politikere føler sig presset, fordi Bilka formentlig vil søge sin lykke andetsteds, hvis Roskilde ikke tager imod tilbudet, rækker næppe til karakteristikken "terror"; og er vel næppe overhovedet overraskende, hvis man erindrer sig en sådan virksomheds generelle mål og perception[55].

Med hensyn til studenterrapportens påstand om, at **Dansk Supermarked A/S bevidst underdriver Bilkas omsætningstal og dermed konsekvenser**, er der næppe grund til at anfægte denne. Navnlig ikke, når studenterrapporten læner sig op ad en erfaren detailhandelseksperts[56] vurderinger.

Men igen skal der erindres om en (detailhandels)virksomheds generelle mål og perception, og i lyset heraf kan Dansk Supermarked A/S' underdrivelser næppe overraske, om end de – afhængig af temperament – kan forkomme smagløse.

---

[53] Jf. Groth-Rasmussen m.fl. 1995, s. 45ff.

[54] Jf. bl.a. Foreningen for et Bedre Butiksmiljøs pressemeddelelse *"Bilka beskyldes for terrorplanlægning"* af 20. September 1995, samt foreningens Nyhedsbrev nr. 2, november 1995, s. 4ff.

[55] Se bl.a. herom i afsnit 4.2.

[56] Per Nyborg, Institut for Centerplanlægning (ICP). ICP udarbejdede i 1987 en rapport, hvori det konkluderedes, at et lavprisvarehus på Hyrdehøj ville omsætte for 348 mio. kr og trække handel for 139 mio. kr ud af Roskilde bymidte. I Bilkas beregningsoverslag, som præsenteres på et informationsmøde, opereres også med en omsætning på 348 mio. kr, men tabet for bymidten skønnes kun til 32 mio. kr, jf. Groth-Rasmussen m.fl. 1995, s. 78ff.

Til gengæld kan det diskuteres, om Roskilde byråd burde fundere sin beslutning om et Bilka på Hyrdehøj på Dansk Supermarked A/S' beregninger over bymidtens omsætningstab *alene*, hvilket tilsyneladende sker.[57]

Det kunne formodes, at Roskilde byråd var tilfredse med den af Bilka præsenterede konsekvensanalyse, fordi den "dokumenterede", at det var "ufarligt" at placere et Bilka på Hyrdehøj. Imidlertid er der intet – i hvert fald ikke formelt - til hinder for, at Roskilde kommune vælger at fundere sin beslutning om et Bilka på Hyrdehøj på Dansk Supermarked A/S' beregninger fremfor at bestille en analyse fra et uvildigt konsulentfirma.

Dermed er Hyrdehøj-sagen formodentlig også historien om, hvordan detailhandelsanalyser og –data kan (mis)bruges!

Sammenfattende må Hyrdehøj-sagen siges at være et eksempel på:

- at den mellemkommunale konkurrence er tilstede som et faktum;
- at tesen om, at der i Danmark er plads til ca. 30 vinderbyer, er med til at styre visse kommuners dispositioner – og bliver dermed en selvbekræftende profeti;
- at et Bilka eller Obs! er ét at de virkemidler, der tilsyneladende skal til, for at en kommune kommer på top-30 listen over detailhandelsbyer; og
- at mange kommuner er villige til at strække sig ganske langt for at blive en af de 30 vinderbyer med et lavprisvarehus

Og så er sagen - som sagt - også historien om, hvad detailhandelsanalyser og –data kan (mis)bruges til, hvis kommunen vil!

3.3.2 Historien om hvordan Bilka "snor sig udenom" planlægningens max.-grænser for dagligvarearealets størrelse

Historien om hvordan Bilka i Vejle og Kolding snor sig udenom region- og lokalplanlægningens max.-grænser for dagligvaresalgsarealets størrelse starter med en historie i dagbladet Jyllands-Posten. Dagbladet havde nemlig foretaget opmålinger af dagligvaresalgsarealet i de to byers Bilka'er, og fandt i begge varehuse, at planlægningens max.-grænser for dagligvaresalgsarealets størrelse på 1.500 m^2 var overskredet med ca. 50%.

Konfronteret med Jyllands-Postens opmålinger reagerer både borgmesteren i Vejle og Kolding temmelig afvisende. Holdningen er, at hvis der sker overtrædelser, må det være amtets opgave at gribe ind. Men amtsborgmesteren afviser blankt at tage imod Sorteper og henviser i et brev til borgmestrene i Vejle og Kolding til, at det er kommunalbestyrelserne, der skal sørge for, at lokalplanerne bliver overholdt.

Borgmesteren i Kolding vil imidlertid ikke gribe ind, før der kommer en klage eller en anmeldelse til kommunen. Borgmesteren i Vejle reagerer til gengæld umiddelbart og beder Bilka redegøre for deres opmålingsmetode og for deres definition på dagligvarer.

[57] Jf. Groth-Rasmussen m.fl. 1995, s. 79f.

Som svar modtager Vejle Kommune Bilkas egen opmåling, der viser et dagligvaresalgsareal på knap 1.500 m^2. Men under definitionen dagligvarer henregner Bilka tilsyneladende kun fødevarer.[58] Bilka finder ikke, at varegrupperne helsekost og personlig pleje hører ind under gruppen dagligvare, men derimod udvalgsvarer. Endvidere finder Bilka, at arealer foran kasserne og gangareal ikke skal medregnes i salgsarealet.[59]

Begge kommuner finder, at der i opgørelsen af dagligvaresalgsarealet skal indgå varegrupperne helsekost og personlig pleje samt dagligvaresalgsarealet ved kasserne og i gangarealer, som ikke er fastlagt som flugtveje.

Der er således uklarhed og uenighed om definitionen af begrebet dagligvarer såvel som af begrebet salgsareal, og i marts 1994 får Bilka påbud om at reducere salgsarealet til dagligvarer til 1.500 m^2 i begge kommuner. Begge afgørelser påklages til Naturklagenævnet af Dansk Supermarked A/S (Bilka).

Naturklagenævnet træffer imidlertid en afgørelse, der fuldt og helt støtter kommunernes definitioner af begrebet dagligvaresalgsareal, hvorfor deres afgørelser om påbud må stå ved magt.

Naturklagenævnets afgørelse begrundes med, at regionplanlægningens redegørelse[60] og en almindelig sproglig forståelse af udtrykket dagligvarer ikke giver grundlag for at tilsidesætte kommunernes vurdering af, at dagligvarer omfatter varegrupperne helsekost og personlig pleje eller at dagligvaresalgsarealet ved kasser og i gangarealer – bortset fra flugtveje – skal medregnes i dagligvaresalgsarealet.[61]

Historien om Bilka i Vejle og Kolding er indtil dette punkt først og fremmest historien om en virksomhed, der ikke alene går over (region- og lokalplan)grænsen, men som også er villig til at gå linen ud i sin konfrontation med planmyndighederne.

Dernæst er det historien om et plansystem, som på den ene side giver mulighed for at regulere med hensyn til arealgrænser og med sondringer mellem daglig- og udvalgsvarer, men som der på den anden side ikke findes klare, autoritative definitioner på eller afgrænsninger af – og som Naturklagenævnet af samme grund i den ovennævnte afgørelse omgås som "katten om den varme grød".

Historien om Bilka i Vejle og Kolding har imidlertid et nok så interessant efterspil[62], som nok især siger noget om, *hvor langt* kommunerne er villige til at gå for at undgå yderligere konfrontation med Bilka. I det pågældende efterspil i sagen får Bilka det sidste ord!

---

[58] Jf. Jyllands-Posten d. 15. december 1993 i artiklen *"Bilka går over grænsen"*.

[59] Jf. Naturklagenævnets afgørelse af 23. marts 1995 vedrørende påbud om reduktion af dagligvaresalgsareal i Bilka i Vejle henholdsvis Kolding Kommune (j.nr. 33/600-0043), s. 1.

[60] Af regionplanlægningens redegørelse fremgår det, at der ved dagligvarer skal forstås *"varer, der indkøbes til den daglige husholdning, dvs. de fleste nærings- og nydelsesmidler samt rengøringsmidler, blade m.v."*. Det fremgår endvidere at *"dagligvaresalgsarealerne omfatter den del af de lokaler, hvor kunderne færdes og bliver betjent, som anvendes til dagligvarer"*.

[61] Jf. Naturklagenævnets afgørelse af 23. marts 1995 vedrørende påbud om reduktion af dagligvaresalgsareal i Bilka i Vejle henholdsvis Kolding Kommune (j.nr. 33/600-0043), s. 3.

[62] Jf. Vejle Amts Folkeblad d. 13. september 1995 i artiklen *"Parfume og dyremad kan løse Bilka-problem"*; Kolding Folkeblad d. 21. september 1995 i artiklen *"Bilkas dagligvarer får lov at blive"*; Vejle Amts Folkeblad d. 21. september 1995 i artiklen *"Amtet siger god for Bilka-løsning"*; og DR Nyhederne d. 21. september 1995 kl. 21.

Med et dygtigt stykke skrivebordsarbejde, hvor der dels "fires" på definitionen af dagligvarer og dels påbydes Bilka at etablere ekstra flugtveje, undgår de to varehuse at fjerne så meget som én pakke ris fra hylderne.

Konkret løses problemet i Vejles Bilka ved, at Vejle Kommunes tekniske forvaltning omdefinerer dagligvarebegrebet, og – slet og ret – fjerner parfume og andre midler til personlig pleje fra det forkætrede dagligvarebegreb. På trods heraf vil Bilka alligevel ikke helt kunne overholde planlægningens krav til dagligvaresalgsarealets størrelse, idet arealet kun nedbringes til ca. 1570 m2 – altså med en mindre overskrivelse. Denne mindre overskridelse accepterer imidlertid både kommunen og amtet, idet de anfører, at de ikke vil "gå i for små sko" henholdsvis vurderer overskridelsen ud fra en "væsentlighedsbetragtning".

I Kolding løses problemet ved, at dyrefoder ikke længere defineres som en dagligvare, og at Bilka får påbud om at etablere nogle nye flugtveje i varehuset – der som bekendt ikke vil tælle med i dagligvaresalgsarealet, men som alligevel kan anvendes til dagligvaresalg.

Ved således at udnytte det spillerum, som lovgivningen efterlader med hensyn til at definere, hvad der er dagligvarer og udvalgsvarer; og ved at udnytte bygningsreglementets beregningsregler til grænsen, hjælper Vejle og Kolding kommuner således Bilka til at "undslippe" planlægningen – ikke planlægningens ord, men dens intention.

3.3.3 Historien om hvordan en butikslokalplan kan udnyttes "200%"

Formålet med den følgende historie om Føtex-varehuset på Mariagervej i udkanten af Randers er at vurdere rækkevidden af det i planloven hjemlede reguleringsmiddel, som angår planbestemmelser om den *maksimale størrelse af den enkelte butiksvirksomhed*.[63] Endvidere er det sigtet at vurdere implikationerne at det pågældende reguleringsmiddels rækkevidde.

Udgangspunktet for historien om Føtex på Mariagervej i Randers er det lidt polemiske spørgsmål – udtrykt i matematikkens termer - er "Fø" + "tex" = Føtex?

Eller sagt lidt mere ligefremt: Hvis en lokalplan – som det er tilfældet i Randers - er til hinder for etableringen af et Føtex, kan der så i stedet etableres et "to-i-ét-varehus", hvor man adskiller *Fø*devarer og *tex*tilvarer?

Svaret på det sidste spørgsmål kan besvares med et bekræftende ja! For i planlovens forstand er "Fø" + "tex" *ikke* = Føtex! Men i "virkelighedens verden" er "Fø" + "tex" = Føtex! For som det fremgår af nedenstående figur 3.2 er Føtex på Mariagervej i Randes en realitet.

[63] Jf. tidligere PL § 6 stk. 3 nr. 5. Der vil i projektdel 3 blive fulgt op på, i hvilket omfang det pågældende reguleringsmiddel har ændret rækkevidde i og med planlovens nye detailhandelsbestemmelser.

Figur 3. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Ude fra ligner varehuset på Mariagervej i Randers et almindeligt Føtex-varehus

Det pågældende Føtex-varehus er realiseret i et område, der ved lokalplan er udlagt til indkøbs- og serviceformål.

Det fremgår indledningsvis af lokalplanen, at *"Området ønskes bebygget med et ca. 4.600 m² stort indkøbs- og servicecenter bestående af dagligvareforretning (varehus), specialbutikker samt tilknyttede servicefunktioner, f.eks. apotek, posthus, bank, cafeteria og evt. benzinsalgssted"*[64].

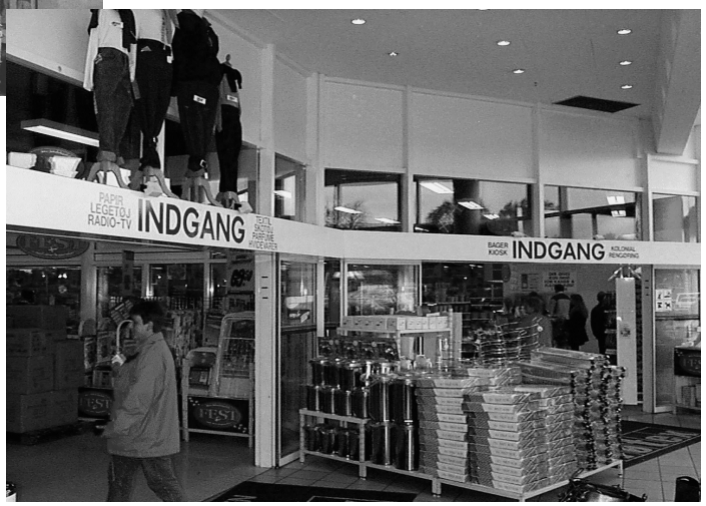
Denne hovedintention gøres mere eksplicit og bindende i lokalplanens bestemmelser, idet det fastsættes, at området må bebygges med et *dagligvare*center på maksimalt 4.600 m². Det fremgår endvidere af lokalplanens bindende bestemmelser, at *"Det samlede salgsareal til en enkelt butiksenhed må ikke overstige 2.000 m². Heri medregnes ikke lager-, kontor eller personalerum. Ved en butiksenhed forstås et af faste og ubrudte afgrænset lokale med selvstændig publikumsadgang og med selvstændige lager- og birum"*[65].

På trods af lokalplanens klare bestemmelser om de maksimale butiksstørrelser, om butiksart og de klare definitioner af salgsarealer m.m. etableres alligevel én butik - et Føtex-varehus - på i alt 4.600 m².

[64] Randers Kommune, Lokalplan nr. 206, s. 1.
[65] Randers Kommune, Lokalplan nr. 206 (§ 6 stk. 2), s. 5.

Figur 3.3: Skillevæggen, der kan "vælte" planreguleringen.

Figur Fejl! Ukendt argument for parameter..**4:** Indenfor er Føtex-varehuset opdelt i en



For at overholde lokalplanens bestemmelse om, at en enkelt butiksenhed ikke må overstige 2.000 m², er varehuset opdelt i en *fø*devareafdeling på 2.000 m² og en afdeling med *tex*til m.m. på 2.000 m². Afdelingerne er adskilt af en skillevæg og har - indenfor hovedindgangen – hver sin indgang, og hver sin kasselinie, se figur 3.3 og 3.4.

Således er lokalplanens ord og bogstav overholdt, når det gælder bestemmelserne om de maksimale butiks- og butiksenhedsstørrelser. Men idet varehuset reelt er – og fungerer som - én butiksenhed med én hovedindgang forekommer det klart i strid med lokalplanens intention om at sikre et dagligvarecenter med flere mindre butiksenheder. Det eneste der adskiller Føtex på Mariagervej i Randers fra de fleste andre Føtex-varehuse, er det besvær for kunderne, der følger af, at de skal igennem to kasselinier, såfremt de handler både fødevarer og non-food.

De kan således konkluderes, at (lokalplan)bestemmelser om maksimale butiksstørrelser for en enkelt butiksenhed har en tvivlsom styrende effekt. Det *er* muligt – ved at butiksvirksomheden gebærder sig "kreativt" – at omgå sådanne bestemmelser; ikke deres ord og bogstav, men deres intention.

Med andre ord synes bestemmelser om maksimale butiksstørrelser for en enkelt butiksenhed at være mindre velegnede til at sikre eller realisere en intention om mindre butikker i et område. Det gælder i hvert fald, så længe begrebet butiksenhed spænder over noget så bredt, upræcist og forskelligt, at en

butiksenhed lige så godt kan være en afdeling i et større butiksbyggeri som en særskilt ejet og drevet butiksvirksomhed beliggende i en fritliggende bygning.

Afslutningsvis vil jeg redegøre lidt mere detaljeret for implikationerne af planreguleringens manglende gennemslagskraft.

Som sagt har den konkrete Føtex-konstruktion på Mariagervej i Randers medført ekstra besvær, bl.a. ved at kunderne skal igennem to kasselinier, såfremt de handler både fødevarer og non-food.

Begrundet heri har virksomheden bag Føtex – Dansk Supermarked A/S – i 1997 ansøgt om tilladelse til at fjerne den skillevæg, der er imellem Føtex' fødevaresalgsareal og non-food-areal, således at kunderne kan betjenes ved én kasselinie. Konkret ansøgtes om dispensation fra lokalplanens §6 stk. 2 vedrørende størrelsen for den enkelte butiksenheds salgsareal. Formålet hermed var alene at give kunderne gode og optimale indkøbsforhold. Sortimentet vil være det samme som tidligere.[66]

Randers Kommune afslog ansøgningen om tilladelse til at fjerne omtalte skillevæg. Baggrunden var, at en sammenlægning af de to butikker til én stor, ville indebære en overskridelse af den maksimalt tilladte butiksstørrelse med mere end 100%, hvilket var i strid med den gældende lokalplans principper.

Endvidere svarede kommunen, at den heller ikke – pga. planlovens nye detailhandelsbestemmelser – kunne udarbejde en ny lokalplan, som tilgodeser fjernelse af omhandlede væg.[67]

Randers Kommunes beslutning om afslag blev truffet på grundlag af en svarskrivelse fra Miljø- og Energiministeriets Landsplanafdeling, som kommunen udbad sig i december 1997.

Kommunen forespurgte om mulighederne for dispensation fra lokalplanens § 6 stk. 2, og anfører bl.a. som baggrund, at *"Dansk Supermarked har udnyttet lokalplanens byggemulighed til at indrette et Føtex supermarked og en Føtex tekstilforretning adskilt af en skillevæg af glas og har delvist omgået lokalplanens krav om en selvstændig publikumsadgang med etablering af en fælles adgang til butikkerne via en forhal. Dette har nedbragt afstanden til en fuldstændig sammenlægning af de to butikker sådan, at det er vanskeligt at opretholde offentlighedens forståelse for lokalplanens bestemmelser"*[68].

Kommune blev reelt taget som "gidsel" af Dansk Supermarked og forbrugerne i forening: Da lokalplanens bestemmelser "holdt ikke vand", og det oprindeligt uønskede Føtex-varehus blev en realitet, kunne kommunen ikke længere argumentere logisk for, at skillevæggen mellem *"Fø"* og *"tex"* ikke måtte fjernes til gode for kunderne.

Dermed fik den – i praksis - ringe rækkevidde af bestemmelserne om maksimale butiksstørrelser den konsekvens, at kommunen ikke bare mistede sin legale kontrol over butiksudviklingen, men også mistede sin legitimitet og offentlighedens forståelse.

[66] Brev af 8. oktober 1997 fra Dansk Supermarked Administration A/S til Randers Kommune.
[67] Brev af 5. februar 1998 fra Randers Kommune til Dansk Supermarked Administration A/S.
[68] Brev af 23. december 1997 fra Randes Kommune til Miljø- og Energiministeriets Landsplanafdeling, s. 2.

3.4 Opsummering

Der kan med udgangspunkt i de ovenfor gennemgåede eksempler fra praksis konstateres følgende problemer:

- Problemer med at definere præcise butiksarealstørrelser
- Problemer med at sondre mellem udvalgsvarer og dagligvarer
- Problemer med mellemkommunal og –amtslig konkurrence
- Svag planlægnings-, regulerings- og administrationspraksis i amter og kommuner
- Problemer med at detailhandelsvirksomheder "snor sig udenom" planlægningen og reguleringen
- Problemer med "terrorplanlægning" og underdrivelser om storbutikkers konsekvenser fra detilhandelens side rettet mod de kommunale politikere
- Problemer med borgerinddragelse og –demokrati
- Problemer med detailhandelsdata og –undersøgelser; der både kan bruges og misbruges

Stort set samtlige af disse problemer er symptomer på styrings- og reguleringsbrist, der kan henføres til plansystemet; enten *kan* eller *vil* planmyndighederne ikke styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling. Dermed synes projektets hypotese jf. afsnit 1.2 bekræftet.

Der er derfor anledning til at underkaste plansystemet en mere uddybende analyse, herunder analysere plansystemets instrumentelle muligheder og begrænsninger – dets kunnen samt analysere myndighedssystemet i sin helhed med henblik på at afdække planmyndighedernes styrings- og reguleringsmæssige spillerum. Dette vil blive gjort i kapitel 5-9.

Forinden vil der imidlertid i kapitel 4 blive redegjort for en række andre faktorers betydning for og effekt på detailhandelens strukturudvikling.

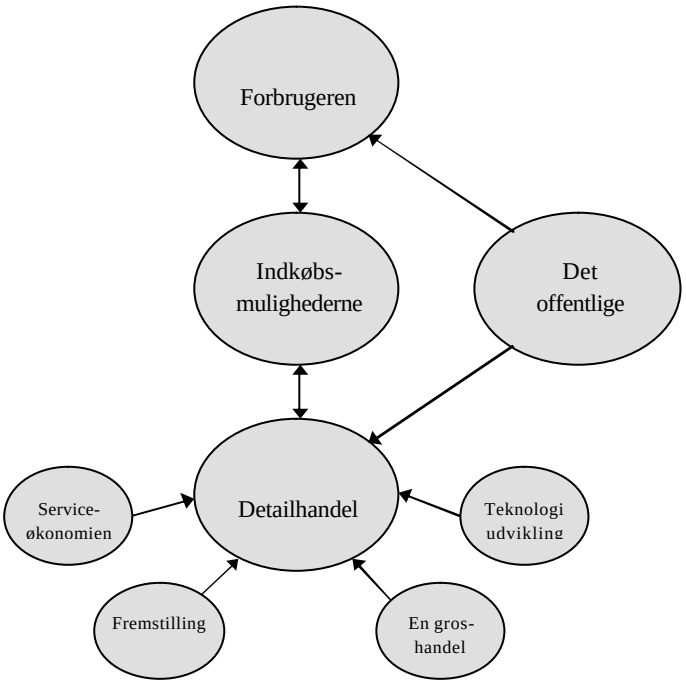
4. Detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling

I det følgende vil den offentlige styrings og regulerings genstandsfelt under dette projekts afgrænsning – detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling – blive præsenteret nærmere. Det er sigtet at præsentere, hvad der skal forstås ved *detailhandelens strukturudvikling*. Ligeledes er det sigtet – helt overordnet - at præsentere de *handlemotiver* (interesser) og *påvirkningsmuligheder*, som detailhandelen har eller repræsenterer igennem sin virksomhed.

4.1 Hvad og hvem påvirker detailhandelens strukturudvikling

Hvis vi tager den tidligere Planstyrelses ord til indtægt er det først og fremmest markedet - detailhandelen og forbrugerne - der bestemmer indkøbsmulighederne. Planstyrelsens kommuneplanorientering nr. 13 *"Detailhandelen i den fysiske planlægning"* fra 1985 indledes bl.a. med:

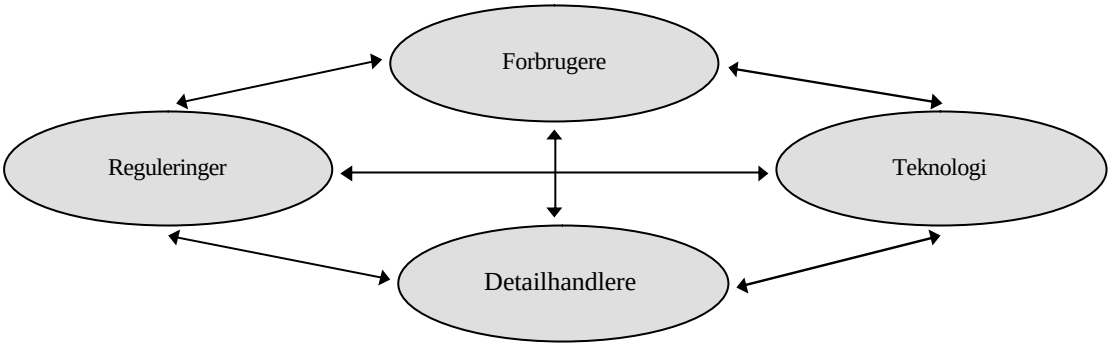
"Hovedaktørerne er naturligvis detailhandelen, der udbyder varerne, og forbrugerne, der efterspørger dem. Varerne og disses priser samt butikkernes lokalisering udgør tilsammen forbrugernes indkøbsmuligheder. Men såvel indkøbsmuligheder som udbud og efterspørgsel påvirkes af mange faktorer"[1]. De faktorer, der tænkes på, og deres indbyrdes sammenhæng, er sammenfattet i figur 4.1[2].



Figur 4.1: Hvad påvirker indkøbsmulighederne? [jf. Planstyrelsen 1985, s. 8].

[1] Planstyrelsen 1985, s. 7.
[2] Planstyrelsen 1985, s. 8.

Retter man blikket mod den afsætningsøkonomiske litteratur, er det i hovedsagen de samme påvirkningsfaktorer, der genfindes, jf. figur 4.2.



Figur 4.2: Faktorer der påvirker butiksstrukturen [jf. Larsen og Nordblom 1995, s. 2; og Erhvervsministeriet 1998, s. 42].

De påvirkningsfaktorer, som udpeges som de centale, opdeles groft i fire grupper:

- **Forbrugerne**. Forbrugernes antal, deres præferencer hvad angår den enkelte butik og dens tilgængelighed og service, varernes pris, udvalg, samt forbrugernes ressourcer i form af bilrådighed og penge til forbrug etc. influerer på det konkrete butiksvalg og dermed på butiksstrukturen.
- **Teknologi**. Butiksteknologi, logistik, bil etc. er "redskaber", der muliggør effektivisering og udvikling af nye eller mere attraktive butikskoncepter.
- **Regulering**. Planlægning, lukkelov, benzin- og miljøafgifter, samfundsøkonomi etc. påvirker detailhandelens muligheder for lokalisering og butiksdrift samt forbrugernes ressourcer og præferencer.
- **Detaillister**. Detailhandlerne udvikler markedstilbud og butikskoncepter - alene, i samarbejde med eller i konkurrence med andre detailhandlere - som forbrugerne handler i eller fravælger. Og bag detaillisterne står grossister og fabrikanter, der også er under indflydelse af en række af de nævnte faktorer (teknologi, samfundsøkonomi, forbrugerpræferencer, etc.).

Faktorerne påvirker alle hinanden i et kompliceret netværk, og hele dette samspil påvirker og ændrer forbrugernes indkøbsmuligheder/detailhandelsstrukturen.

Som det allerede her turde fremgå, er det overordentligt vanskeligt at beskrive - endsige begribe - "totaliteten" i hele dette samspil af påvirkningsfaktorer. Og det er med passende ydmyghed overfor det vanskelige heri, at det følgende "rids" af detailhandelens strukturudvikling og baggrunden for denne skal læses.

Men det er ikke desto mindre dette kompleks, den offentlige planlægning, styring og regulering - så at sige - er oppe imod!

4.2 En sammenligning af det offentliges og detailhandelens mål, handle- og påvirkningsmuligheder

Detailhandelens interesse i at påvirke butiksstrukturen er (næsten selvsagt) væsensforskelligt fra det offentliges interesser.

Baggrunden for at det offentlige - set med landsplanmæssige og lovgivningsmagtens øjne - interesserer sig for forbrugernes indkøbsmuligheder er som tidligere nævnt bl.a. hensynet til de ressourcesvage forbrugere: *"Hvis detailhandelen kunne klare forsyningen af de svage og stærke forbrugere lige godt, var der ikke behov for, at det offentlige interesserede sig for forbrugernes indkøbssituation. Så kunne det stort set overlades til de frie markedskræfters tilpasning til forbrugernes ønsker og behov"*[3].

I 1995 - i forbindelse med Detailhandelsudvalgets nedsættelse og senere med ændringen af planloven i 1997 - blev det offentliges interesse for indkøbsmulighederne motiveret i yderligere en række forhold. Det gælder bl.a. med hensyn til at fremme et varieret butiksudbud i alle bymidter, og at nedbringe trafik- og miljøbelastningen i forbindelse med indkøbsrejser m.v., men helt overordnet gjaldt det om at give mulighed for en mere decentral butiksstruktur af hensyn til de ressourcesvage forbrugere.

Der er således tale om, at det offentlige søger at varetage mere brede og almene (velfærdsstatlige) interesser igennem planlægningen. Herunder især fremme ligheden - alle forbrugeres "lige" adgang til de indkøbsmuligheder, de har behov for.

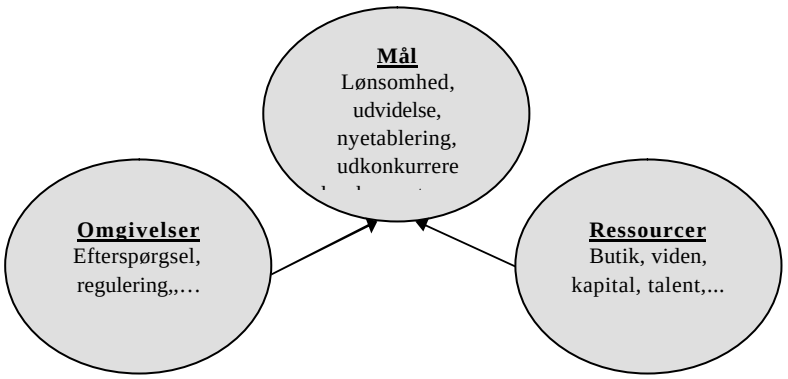
Tankegangen understreges i andre dele af den offentlige regulering, herunder fx Lov om butikstid (lukkeloven), hvor der i 1995 blev indført en væsentlig liberalisering af butikkernes åbningtider generelt samt en mulighed for mindre butikker for at holde søndagsåbent. Der var med det sidste reelt tale om en "favorisering" af de små butikker, der typisk er beliggende i tætby- og boligområderne. Ved at tildele de små butikker et "privilegium" var det sigtet at skabe en positiv effekt for de mindre butikker, bl.a. for at "aflede" de problemer, der er fulgt i kølvandet på de store og mere eksternt beliggende butiksenheder i form af (små)butikslukninger samt ville følge i kølvandet på de større butikkers længere åbningstider.

I modsætning til det offentliges ideale motiver og af markedssvigt nødvendiggjorte instrumentale indgreb i butiksstrukturen, står detailhandelens mere snævre interessevaretagelse.

Selvom der kan være mange grunde til, at en detailhandeler har lyst til at drive butik, må *butikkens lønsomhed* have en dominerende plads i den række af mål, en detailhandeler kan have.

Mulighederne for at realisere lønsomhedsmålet afhænger grundlæggende af to faktorer: omgivelserne og ressourcerne, jf. figur 4.3.

[3] Planstyrelsen 1985, s. 29.



Figur 4.3: Generel skitse over sammenhængen mellem mål, midler og omgivelser i f.m. detailhandelens handlinger (interessevaretagelse). [Inspireret af: Kristensen 1987].

Omgivelserne sætter rammebetingelserne og "spillereglerne" for, i hvilken grad detailhandlernes mål kan opnås. Påvirkningsfaktorerne i omgivelserne kan ordnes i begrænsninger (fx konkurrerende centre og offentlig regulering) og gunstige muligheder (fx gode tilkørselsforhold)[4]. På samme måde kan detaillistens ressourcer ordnes i styrkepunkter og svage punkter. Kapital og viden (herunder om omverdensforhold som efterspørgsel, konkurrence og regulering) er naturligvis en forudsætning for, at en detailhandelsvirksomhed kan (ny)etableres og blive en lønsom forretning.

Hvis man dvæler lidt ved den offentlige regulering som påvirkningsfaktor, er det et vel et anerkendt faktum i den erhvervsøkonomiske teori, at regulering både rummer muligheder og begrænsninger, og giver et spillerum for den enkelte detailhandelsvirksomhed.

De offentlige myndigheders restriktioner i form af arealstørrelser, beliggenhedskrav og regulering af vareområder er (naturligvis) temmelig afgørende for den retning, detailhandelsstrukturen udvikler sig i. Navnlig kan nye butikskoncepter være særligt vanskelige at passe ind i planlægningens skabeloner.[5] Men den offentlige planlægning og planmyndighederne er ikke kun og entydigt en "spændetrøje"[6].

For det første efterlader region-, kommune-, og lokalplaner stadig nogen handlefrihed for formulering af butikskoncept[7], og videreudvikling heraf - herunder gennem forandring af sortimentet (brancheglidning). Detailhandelsvirksomhedernes "indre liv" ligger udenfor planmyndighedernes (lovlige) rækkevidde[8].

[4] En vurdering af de omgivende vilkår og deres betydning kan ikke gøres op på én gang for alle og hele detailhandelen. Nogle vilkår i omgivelserne virker i samme retning for hele detailhandelen, mens andre skal forstås og bedømmes særskilt for hver enkelt butik, jf. Kristensen 1987, s. 17f.
[5] Jf. Kristensen 1987, s. 185f.
[6] Jeg skal senere komme ind her på, idet "samfundsmagten" også udøver beskyttelse overfor bestemte detailhandelsvirksomheder/interesser (se afsnit 7.8).
[7] Se fx Kristensen 1987, kap. 18.
[8] Dog vil et decideret anvendelsesskift fra én butiksart til en anden - fx fra dagligvareforretning til udvalgsvareforretning - kunne forbydes med PL §12 stk. 3 eller §14.

For det andet giver fx lokalplanlægningen investorer lejlighed til at vurdere den fremtidige konkurrence i et givet område[9], og således udfinde de beliggenheder, der udgør et "ledigt og udækket hul" i forsyningsstrukturen.

Og for det tredje er der alle forhandlingsmulighederne med de kommunale myndigheder - både før og efter en (lokal)plans tilvejebringelse.

Før lokalplanen ligger mulighederne for at føre indgående samtaler med kommunerne omkring udformningen af af grænserne for butikkernes størrelser m.v. Men der ligger også muligheder for at diskutere fremtidige lokalplaner, og dermed placeringen af potentielle fremtidige konkurrenter til den butiksvirksomhed, som aktuelt sidder med ved bordet. Generelt er kommunerne meget lydhøre overfor investors ønsker[10].

Efter planernes tilvejebringelse er der også mulighed for forhandling. Som det vil fremgå af kapitel 7 har en kommune ret til til enhver tid at revurdere sin planlægning - også på opfordring af en konkret virksomhed. Naturligvis kræver dette, at hele planlægningsprocessen med offentlighedsinddragelse m.v. går sin gang. Men sådanne "besværligheder" tager ikke alle kommuner på sig: "*Graden af planlægning, respekten for fælles eller ovenfra kommende planer og administration af lagte planer varierer fra kommune til kommune og fra amt til amt. Med en svagt ironisk distance kan man sige, at opfattelsen af organets eller styrelsens autonomi svinger lidt*"[11].

Igennem en forholden-sig og tilpassen-sig til sine konkrete omgivelser - hvoraf offentlig regulering kun er én af påvirkningsfaktorerne - og igennem anvendelse af sine ressourcer med henblik på at opnå sine (af karakter mere "egennyttige") mål, bidrager den enkelte detaillist/detailhandelsvirksom til detailhandelens strukturudvikling (herom i afsnit 4.3).

Men med hensyn til omverdensfaktoren offentlig regulering synes det klart, at rationalet bag detailhandelens - og investorerens - ageren ikke (først og fremmest) er drevet af "den lydige undersåts" ønske om at underordne sig samfundsmagtens planlægning og restriktioner. Rationalet er snarere at bruge planlægningen som redskab i virksomhedens egen strategiske planlægning, at udnytte det forhandlingsspillerum, som planlægningen i sig selv efterlader, men som også de konkrete myndighedsstrukturer efterlader.

Detailhandelserhvervets perception på samfundsmagtens styring og regulering synes at være, at det er "spilleregler", der naturligvis skal respekteres, når samfundsmagten *virkelig* kræver det, men at der i øvrigt er tale om rammebetingelser for erhvervsudøvelsen, som er til forhandling, kan gradbøjes - og måske endda kan bruges direkte i virksomhedens "eget kram".

Rationalet er ganske enkelt at optimere sin virksomhed, så den kan opnå størst mulig lønsomhed, og hér kan samfundsmagtens regulering og styring (og mangel på samme) undertiden være et kærkommen redskab.[12]

---

[9] Dette blev bl.a. fremhævet af de "store" investerings- og detailhandelsvirksomheder, jf. ; Indenrigsministeriet 1997, s. 282.

[10] Diskussionstemaet om placeringen af potentielle fremtidige konkurrenter er ét af de emner, der hyppigst diskuteres mellem butiksvirksomhed og kommune, jf. undersøgelsen i Indenrigsministeriet 1997, s. 281.

[11] Jf. Kristensen 1987, s. 182.

[12] Idet der erindres om bl.a. afsnit 3.3.

4.3 Hvad er detailhandelens strukturudvikling?

Det er efterhånden blevet en kliché at tale om detailhandelens strukturudvikling. Men hvad ligger der i begrebet? Og hvad betyder udviklingstendenserne for forbrugernes indkøbsmuligheder? Disse spørgsmål vil blive forsøgt indkredset i det følgende[13].

Detailhandelens strukturudvikling på tværs af brancher og lande er i al korthed karakteriseret ved følgende hoved- og fællestræk:

- Det samlede antal butikker falder,
- øget koncentration (markedsandele, butikstyper, ejerskab),
- stigende produktivitet,
- polarisering mellem storbutikker og stærkt specialiserede butikker,
- internationalisering,
- stigning i salgsareal pr. butikstype,
- vindere og tabere er de samme på tværs af lande og brancher (succeskriterierne er effektivitet og rationalitet),
- alle typer af organisationer nærmer sig en beslutningsproces, der ligner de egentlige kæders, dvs. centralisering,
- den separate grossistfunktion forsvinder,
- handelsmærker vinder frem, og brugen sofistikeres,
- øget discount,
- skarpere koncepter,
- og - i det hele taget - skærpet konkurrence. [14]

Der er naturligvis forskelle fra land til land, lige som der er forskel på dagligvare- henholdsvis udvalgsvaresektoren. Generelt er udviklingen indenfor dagligvaresektoren mere fremskreden, men det forventes, at udvalgsvaresektoren vil undergå strukturforandringer, som det er set indenfor dagligvarehandelen.

4.4 Strukturudviklingen i dansk detailhandel (i tal) og dens implikationer

[13] Strukturudviklingen i detailhandelen er i forvejen velbeskrevet i vidt omfang, hvorfor det følgende vil trække på de eksisterende kilder: Larsen og Nordblom 1995; Landsplanafdelingen 1996a; Indenrigsministeriet 1997; Erhvervsministeriet 1998; m.fl. Det skal bemærkes, at jeg ved at lægge disse kilder til grund tager et empirisk udgangspunkt i beskrivelsen af detailhandelens strukturudvikling. Jeg kunne have valgt en teoretisk (herunder lokaliseringsteoretisk) indfaldsvinkel (som er valgt i fx Holsen 1993, kap. 4). Når jeg vælger anderledes - og således vægter den empiriske side højt - er det ikke af bekvemmelighed, men fordi jeg finder det væsentligt at få udfoldet i sin *helhed, hvad der konkret og aktuelt sker i Danmark*. Det siger lokaliseringsteoriens (forenklede) bud nemlig ikke noget om.

[14] Press og Bahr 1994, samt Larsen og Nordblom 1995, s. 7f.

Hvis detailhandelens strukturudvikling igennem de seneste årtier betragtes i tal, ses det bl.a., at detailhandelens strukturudvikling kan sammenfattes i tre koncentrationstendenser: størrelsesmæssig koncentration, ejermæssig/organisatorisk koncentration og geografisk koncentration.

4.4.1 Størrelsesmæssig koncentration

Det er karakteristisk, at i perioden 1970-95 er det samlede butiksareal mere end fordoblet.

Det er også karakteristisk - for både daglig- og udvalgsvarehandelen - at butikkerne drives stadigt mere effektivt og rationelt, jf. figur 4.4 og 4.5.

År	Antal forretninger	Omsætning i alt (mia. kr.)	Gns. Omsætning (mio. kr.)
1970	12.400	12,3	1,0
1980	7.800	43,4	5,6
1990	6.000	79,0	13,2
1995	5.000	96,9	19,4

Figur 4.4: Udviklingen inden for dagligvarehandelen, 1970-95 [Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 243].

År	Antal forretninger	Omsætning i alt (mia. kr.)	Gns. Omsætning (mio. kr.)
1970	20.700	10,5	0,5
1980	26.200	27,3	1,0
1990	23.500	48,6	2,1
1995	30.000	70,7	2,4

Figur 4.5: Udviklingen inden for udvalgsvarehandelen under ét, 1970-95 [Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 245].

Dette afspejler sig i, at omsætningen pr. forretning i løbende priser er øget betragteligt i perioden 1970-95. Mens forbrugerpriserne i perioden femdobledes, er dagligvarebutikkernes gennemsnitlige omsætning 20 doblet, mens der for udvalgsvarebutikkerne er tale om en femdobling. Selvom tallene umiddelbart viser, at udvalgsvarebutikkernes gennemsnitsomsætning holder tridt med forbrugerpriserne, og at antallet af udvalgsvareforretninger er stigende, skal det bemærkes, at det især er ændrede definitioner og grupperinger, der har øget antallet af små forretninger inden for grupperingen. Endvidere skal det bemærkes, at tallene dækker over en stor spredning i butiksstørrelserne. I de senere år er der etableret mange, meget store kædeforretninger med udvalgsvarer i de store butikscentre.

Det er således en klar tendens til størrelsesmæssig koncentration indenfor især dagligvarehandelen, hvor en stadig større omsætning koncentreres på stadig færre, men konkurrencemæssigt stærkere og arealmæssigt større bytikstyper. Dette er navnlig sket som følge af brancheglidning, hvor specialdagligvareforretninger (bagere, slagtere, ostehandlere, viktualieforretninger, fiskehandlere og grønthandlere) har tabt markedsandele til supermarkeder (fx Superbrugsen) og varehuse (fx Føtex)[15]. I 1995 skete kun 9% af dagligligvarehandlen gennem specialdagligvareforretninger mod 33% i 1970, og antallet af denne type forretninger er i perioden faldet fra 21.000 til 6.600 i 1995.[16]

[15] Brancheglidningen er særdeles fremherskende på alle butikstyper. Stadig flere dagligvareforretninger sælger også udvalgsvarer, udvalgsvarebutikker sælger dagligvarer, og fx byggemarkederne udvider med isenkram og boligtilbehør.

[16] Indenrigsministeriet 1997, s. 244. Det skal imidlertid bemærkes, at siden den gældende lukkelov trådte i kraft pr. 1. juli 1995, har der kunne iagttages en kraftig opbremsning i butiksfaldet. Opbremsningen hænger også sammen med mere gunstige konjunkturer og øget kædesamarbejde blandt de mindre butikker, jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 51.

Udvalgsvarehandlen har (endnu) ikke undergået den samme grad af strukturforandring som dagligvaresektoren. Dette billede ventes imidlertid at forandre sig, og indenfor denne sektor spås en nogenlunde tilsvarende udvikling som indenfor dagligvarehandelen med øget priskonkurrence, mere effektive og rationelle butikskoncepter m.v.[17]

Implikationerne af den størrelsesmæssige koncentrationstendens i detailhandelsudviklingen *kan være*, at de store butikker - med plads til det brede vareudbud, og (måske) de konkurrencedygtige priser - vil kunne "tage luften ud" af de mindre butikker, som har et mere snævert vareudbud. De store og små butikker i et område bejler (naturligvis) til de samme forbrugere og deres penge.

Det skal imidlertid bemærkes, at der ikke pr. definition er nogen automatik i, at jo større butikker, desto billigere. Det viser gentagne pristjek-undersøgelser i aviserne. På samme måde er det heller ikke pr. automatik sådan, at jo større butik, desto bedre vareudbud. Dermed er der heller ikke automatik i, at jo større butik, desto større tiltrækningskraft øver butikken på forbrugerne (til skade for de mindre butikker).

Det er fx en almindelig kendt "hemmelighed", at mens lavpriskonceptet Bilka klarer sig strålende, både hvad angår regnskabet og taget i kunderne, klarer det konkurrerende lavpriskoncept Obs! sig noget dårligere, hvilket kunne indikere, at et lavprisvarehus' "farlighed" for omsætnings- og butiksstrukturen i et område ikke kun afhænger af størrelsen, men snarere af det konkrete koncept.

Det er derfor kun helt overordnet set, at butiks*størrelsen* har en betydning. Det gælder formentlig som en generel hovedregel, at store butikker opsluger flere mindre af samme type eller art. Men i det konkrete tilfælde, vil det være det butiks*koncept*, der bliver realiseret - og dets attraktion - der vil være afgørende for, om det udkonkurrerer andre butikker - eller om det tværtimod skaber en synergieffekt i sammenhæng med den øvrige handel.

Næstformand i Danmarks handelsstandsforeninger, Bent Aarebo Pedersen udtaler[18] fx, at selvom discountbutikkernes fremvækst beklages fra mange sider, fordi de tømmer markedet for mange mindre butikker, især kiosker og små købmandsforretninger, sikrer de samtidigt en række fordele. Bl.a. at borgerne i mindre og mellemstore kommuner ikke behøver at køre udenbys for at handle billigt, og at det bliver lettere for specialbutikkerne at overleve i de mindre samfund. Han udtaler endvidere, at der ikke er tvivl om sammenhængen mellem slagterens succes og kundernes muligheder for at købe billige dagligvarer[19].

Den størrelsesmæssige koncentration er således ikke entydigt et problem, der er skyld i en vigende butiksforsyning i lokalområderne. Det er måske nok et problem, når det drejer sig om lavprisvarehusenes opslugning af mange mindre butikker. Men det er ikke nødvendigvis et problem, når det drejer sig om discountbutikkerne.

4.4.2 Ejermæssig/organisatorisk/økonomisk koncentration

[17] Erhvervsministeriet 1998, s. 54.
[18] Erhvervsbladet 5. marts 1996 i artiklen "*Discount-butikker gavner lokalsamfund*".
[19] Dette er også en erkendelse, der er draget i Sindal kommune, jf. afsnit 3.1.5.

Der er sket en stadig stærkere organisering indenfor detailhandelen[20], som har afgørende betydning for butiksstrukturen. I perioden 1985-94 er antallet af firmaer faldet med 16%, mens antallet af butikker er faldet med ca. 13%. Det er navnlig de små og enkeltmandsejede butikker, der er blevet udkonkurreret, samtidig med at omsætning og tilbageværende butikker i stadig større grad koncentreres i kæder.

Der benyttes forskellige kædebegreber:

- *kapitalkæder* (fx FDB, Dansk Supermarked og Aldi), hvor flere butikker ejes af samme person eller selskab. Almindeligvis anvendes ordet kæde først, når mindst fire butikker har samme ejer. Kapitalkæderne er stærkest i organisation og ensartethed;
- *frivillige kæder*, hvor en række detailhandlere fra samme branche har organiseret samarbejde om fælles indkøb (*indkøbskæder* - fx Centralkøb og Supervib), eller fælles markedsføring (*markedsføringskæder* - fx Edeka og Spar). Begrebet frivillig kæde benyttes ofte, hvor en grossist eller producent har indgået et kædesamarbejde med en række detailhandlere, men kædernes grossistfunktion kan også være organiseret og ejet af detailhandlerene;
- *franchise kæder* (fx Seven-Eleven), hvor franchisegiver stiller et fuldt butikskoncept til rådighed for en franchisetager mod royalties. Franchisetager varetager driften og det økonomiske ansvar, og kan betragtes som en selvstændig detailhandler.

Udviklingen i kædedannelsen - navnlig fremvæksten af kapitalkæderne og de stærkeste frivillige kæder - har medført en økonomisk koncentration af butikkerne på et færre antal firmaer, samt en koncentration i ledelse og beslutninger.

De selvstændige butikker uden kædetilhørsforhold udgør dog næsten 60% af butiksantallet. Men mens det således er de selvstændige butikker, der dominerer bybilledet - antallet af butiksfacader - tegner de sig imidlertid kun for mindre end en fjerdedel af omsætningen i detailhandelen, og denne andel er faldende.

Udover den ejermæssige/organisatoriske koncentration af butikker indenfor samme branche, er der en (nyere) udvikling i gang i retning af samarbejder på tværs af brancher. Det drejer sig om opbygningen af storbutikskoncepter, de såkaldte stor- og megacentre[21], ved foranstaltning af projektudviklere og investorer (fx Thorkild Kristensen (TK)). Netop det forhold, at disse centertyper typisk organiseres - initieres, udvikles og realiseres - af én projektudvikler, gør, at der er tale om en stærk organisering, der på mange måder har fællestræk med de stærkeste kapitalkæders påvirkningsmuligheder på og betydning for forbrugernes indkøbsmuligheder.

Implikationerne af den ejermæssige/organisatoriske koncentrationstendens i detailhandelens strukturudvikling kan (i hvert fald) tillægges følgende tre betydninger i forhold til forbrugernes indkøbsmuligheder. Dels vil de centralt organiserede detailhandelsvirksomheder betyde, at den enkelte virksomhed vil kunne foretage sine indkøb til alle butikker på en gang, hvilket som

[20] Det følgende bygger på Indenrigsministeriet 1997, s. 250ff og s. 280; og Erhvervsministeriet 1998, s. 60ff. (Det skal bemærkes, at den organisering, der finder sted internt i de forskellige butikscentre/storcentre og i handelsstandsforeninger forbigås i denne sammenhæng).

[21] Betegnelsen *megacenter* dækker over *et center bestående af (typisk mget store) butikker ved siden af hinanden* (fx Silvan, Køkkenland, Jysk Sengetøj, Toys R Us, Superradio m.fl. på over 1.000 m^2; og adskiller sig således fra betegnelsen *storcenter*, der dækker over *et center bestående af (en blanding af mindre og større) butikker under samme tag*.

hovedregel gør varerne billigere med lav pris for forbrugerne eller en højere avance for virksomheden (eller begge dele) til følge. Dels vil virksomhederne - koncernerne - typisk kunne "tilbyde" en kommune(s forbrugere) et klart defineret og på forhånd kendt og afprøvet butikskoncept. Dette giver umiddelbart kommunen en mulighed for at vurdere butikkens overlevelseschancer og dens indpasning i byens/områdets eksisterende detailhandelsstruktur. Der er således også mulighed for - fra en kommunes side - at rette henvendelse eller indgå forhandling med netop den butikskoncern, der kan "levere det rette koncept". Men modsat rummer de ejermæssige koncentrationstendenser endvidere også en række risici. Dette skal ses i lyset af, at implikationerne af en ejermæssig koncentration typisk er en økonomiske og magtmæssig koncentration, som en kommune vil kunne blive mødt med i en forhandlingssituation med butikskoncernen. For det første er der tale om, at de pengestærke og organiserede koncerners butikker vil kunne påføre den eksisterende handel en både hård og vedvarende konkurrence med butikslukninger til følge. For det andet er der risiko for, at de centralt organiserede og insitutionaliserede detailhandelsinteresser - i form af en butikskoncern med egen planlægningsafdeling - vil kunne "over rule" den lokale offentligheds interesser[22], eller måske ligefrem presse en kommune til at give efter for en butiksvirksomheds byggeønske, som ellers strider mod både planlægningen og den pågældende kommunalbestyrelses ønsker[23]. Og navnlig hvis den pågældende storkoncern i forvejen har "sat sig" på en bestemt by[24].

4.4.3 Geografisk koncentration

Mens der som sagt er sket et generelt fald i antallet af især de mindre butikker, er nedlæggelserne særligt markante i de små bysamfund. Til gengæld er butiksvirksomhedernes interesse for at investere i og omkring de større byer øget.

Denne udvikling er i nogen grad betinget af udviklingen i retning at stadig større - og mere effektive og rationelle - butikker, hvor butikkerne - netop i kraft af deres størrelse - stiller væsentlige krav til kundeunderlaget.

"Placeringen dikteres alene af beliggenheden og kundeunderlaget"[25], udtaler seks af de væsentlige aktører i dansk detailhandel.

Forud for etablering af større kædebutikker ligger nøje analyser af kundeunderlag og forventet omsætning, samt en vurdering af hvorledes disse krav kan opfyldes ved evt. alternative placeringer.

---

[22] Det er denne problematik, der rejses af Ole Berthelsen i en kronik i Aaborg Stiftstidende d. 27. September 1997 med titlen *"Historien om Netto - og de sidste gamle træer"*. Det problematiseres, at Aalborg Kommune tilsyneladende har overhørt lokalbefolkningens ønske om at bevare et grønt område i tilknytning til en nyetableret Netto discountbutik - til fordel for "Netto-strategerne", som det udtrykkes. Kommunens byggetilladelse indeholdt godt nok en tekst om, at der i videst mulige omfang skulle tages hensyn til det oprindelige grønne miljø. Men *"[..] for professionelle planlæggere i Netto-koncernen var en sådan hensigtserklæring let at styre udenom"* . Kronikøren rejser sluttelig spørgsmålet, *"Om det fortsat skal være de pengestærke koncerners strateger, der sætter dagsordenen for byplanlægningen, eller om byrådet i Aalborg kommune vil være sig sit ansvar bevidst [..]"*. (Jeg har ikke tjekket sagen i detaljer, herunder de i kronikken fremførte påstande. Men under alle omstændigheder er budskabet symptomatisk derved, at der rejses tvivl om de offentlige beslutningstageres legitimitet, når de "leger sammen" med de store butikskoncerner).

[23] Et (i hvert fald påstået) eksempel på en butikskoncerns "lobbyisme" og "terrorplanlægning" er behandlet i afsnit 3.3.1.

[24] Et ekempel herpå nævnes i Vejle Amts Folkeblad d. 17. oktober 1995 i artiklen med overskriften *"Dansk Supermarked sætter sig på Vejle"*. I artiklen beskrives, hvordan koncernen med sin Føtex-etablering nr. to - foruden sit Bilka m.m. - vil komme til at erobre en markedsandel på knap 60% af dagligvareomsætningen i byen.

[25] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 281.

Valget af lokalisering afhænger af, om butikkerne har behov for beliggenhed sammen med andre butikker – evt. i et butikscenter - eller om de er af en størrelse og type, der gør en selvstændig placering mest hensigtsmæssig. Andre faktorer som fx butikstætheden og konkurrenceforholdene i et lokalområde spiller også ind i overvejelserne om etablering.

Udviklingen mod større butikker, der igen afføder krav om et stor kundeunderlag, har medført en betydelig indskrænkning i mange butikkers muligheder for etablere sig i de mindre byer. Mange butikkers etableringsmuligheder er indskrænket til et begrænset antal større byer/bycentre, hvor der i forvejen ligger et "naturligt" kundeunderlag i form af mange husstande, som kan nå butikken indenfor en passende transportafstand eller -tid. Eller butikkernes etableringsmuligheder er betinget af, at den kan samlokaliseres med andre (især stor)butikker i et (fx eksternt) center, eller ligge (solitært) i en motorvejsudfletning eller lignende, så den kan nyde godt af strømmen af forbipasserende.

Nedenstående figur 4.6 giver et klart indtryk af forskellige butikstypers krav til lokalisering - både hvad angår beliggenhed (samlokalisering - solitær beliggenhed) og hvad angår kundeunderlag - og disse kravs sammenhæng med butiksstørrelse.

Butikstype	Butiksstørrelse (m2)	Min. Kundeunderlag	Beliggenhed	Kædenavn - eksempel
Mindre supermarked	500-1.500	4.000	Strøg/center/andet	SPAR, Dagli'Brugsen, Irma, Super 1
Større supermarked	1.500-3.000	10.000	Strøg/center	SuperBrugsen, ISO, SuperBest, Favør, Løvbjerg
Discountbutik	200-600	4.000	Strøg/center/andet	Netto, Fakta, Aldi, Rema 1000
Varehus	3.000-6.000	20.000	Strøg/center	Kvickly, Føtex
Lavprisvarehus	6.000-15.000	50.000	Center/udkant	Bilka, Obs!
Megabutik – udvalgsvarer	1.000-4.000	25.000-35.000	Udkant Større by	Toys R US, Køkkenland, Superradio, Elgiganten, H&M, Tæppeland
Møbelvarehus, byggemarked	3.000-6.000	25.000-50.000	Udkant Større by	Ikea, Ilva, Råd&Dåd, Silvan, Buhaus
Udvalgsvarebutik – normal	100-300	10.000-25.000	Strøg/center	Imerco, Tøjeksperten, Expert, Snehvide, Fredgaard
Udvalgsvarebutik – discount	200-400	35.000	Strøg/center/andet	Superkram, Tøj & Sko, Jysk Sengetøj, Lasse Hjortnæs, parfumediscount
Udvalgsvarebutik – højspecialiserede	200-400	35.000	Strøg/center	Inspiration, Benetton, Red & Green

Tabel 4.6: Minimumskrav til størrelse og kundeunderlag for nye kædebutikker, 1997 [jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 72].

Med hensyn til den geografiske koncentrations betydning for forbrugernes indkøbsmuligheder, er det første, der springer i øjnene i tabel 4.6, at nok er der en interesse i detailhandelen for at koncentrere detailhandelen i retning af de større byer. Men det er kun en hovedtendens. Med de mindre supermarkeders og discountbutikkernes krav til kundeunderlag, er der ingen umiddelbar risiko for, at

de centrale bydelene i de større byer eller de mindre bysamfund - når der ses bort fra landdistrikterne - vil miste deres dagligvareforsyning lige med det samme.

Omvendt tyder tabellen på, at med udvalgsvarebutikkernes krav til et stort kundeunderlag - og dermed krav til stor bystørrelse - samt deres relativt små krav til butiksstørrelse, vil selv mellemstore byers udvalgsvarehandel på sigt være i fare. Dette synes at være et faktum uanset planlovens nye detailhandelsbestemmelser - eller ej![26]

Afslutningsvis kan det siges, at det - i sin kerne - er de problemmæssige implikationer af de tre ovennævnte koncentrationstendenser, der er baggrunden for regeringens og lovgivningsmagtens udvidelse af planlovgivningen med de nye detailhandelsbestemmelser; at de svage forbrugeres indkøbsmuligheder forringes, at handelslivet i de mindre og mellemstore byer forsvinder, etc.

Imidlertid skal det bemærkes, at de svage forbrugere[27] på landsplan - dvs. forbrugere uden bil og med mere end 2 km til nærmeste indkøbssted - kun skønnes at udgøre 2-3% af befolkningen[28].

Endvidere skal det bemærkes, at nok har detailhandelens strukturudvikling en række problemmæssige implikationer, *fordi* detaillisterne søger mod etablering af mere effektive og rationelle - og dermed større - butikskoncepter; *fordi* detaillisterne søger at organisere sig i ejer- og samarbejdsstrukturer, som gør dem stærkere både overfor hinanden i konkurrencen om at give forbrugerne det bedste markedstilbud og stærkere i forhandlingen med offentlige myndigheder; og *fordi* detaillisterne (især indenfor udvalgsvarehandelen) koncentrerer deres væsentligste aktiviteter i og omkring de større byer.

Men disse udviklingstendenser er blot de umiddelbare årsager til, at de svage forbrugeres indkøbsmuligheder forringes, at handelslivet i de mindre og mellemstore byer forsvinder, etc.

4.5 Baggrunden for og årsagerne til detailhandelens strukturudvikling

Bag de forskellige koncentrationstendenser ligger igen andre årsager, som vil blive kort belyst i det følgende.[29] Der er tale om et sandt kompleks af forhold, som påvirker på kryds og tværs - og som ovenstående figur 4.1 og 4.2 kun giver et overfladisk indtryk af. Det er dette kompleks, planlægningen for detailhandel er "oppe imod".[30]

---

[26] Selvom fremtidige lokalplaner for de større byer sætter meget lave max.-arealgrænser for udvalgsvarebutikker, vil de fleste udvalgsvarebutikker have plads nok at boltre sig på. De vil altså næppe blive tvunget til at rette interessen mod de mellemstore og mindre byer; navnlig ikke når selv relativt arealmæssigt små udvalgsvarebutikker kræver et temmeligt stort kundeunderlag. Og med hensyn til om virksomhederne bag udvalgsvarebutikkerne vil udvikle koncepter, der er tilpasset de små og mindre byer, er der grund til at stille sig tvivlende, jf. Kristensen 1987, s. 185; og Erhvervsministeriet 1998, s. 179: "*Tvivlsomt om detailhandelen vil udvikle nye attraktive "minikoncepter"*".

[27] Hverken kommissoriet for Detailhandelsudvalget eller Planloven nævner begrebet "den svage forbruger" direkte, men taler i stedet om forbrugere med bilafhængighed (dvs. forbrugere uden bil og med langt til nærmeste indkøbssted).

[28] Erhvervsministeriet 1998, s. 98.

[29] For en uddybning kan der henvises til Erhvervsministeriet 1998, kap. 4-7.

[30] Formålet med den følgende belysning bliver således ikke kun at anskueliggøre, hvad planlægningen og planmyndighederne har at "holde sig til", men i lige så høj grad at anskueliggøre *hvor lidt*, der er at "holde sig til"!

4.5.1 Forbrugerne

Det er forbrugernes til- og fravalg (dvs. adfærd) på baggrund af deres præferencer og ressourcer, som i væsentlig grad er med til at bestemme detailhandelens strukturudvikling.

Forbrugernes vurdering af hvilke butikker, der egner sig til forskellige indkøbsformål/-situationer, viser god overensstemmelse med deres faktiske butiksvalg, lige som der er god overensstemmelse mellemforbrugernes præferencer og butiksvalget.[31]

Der er derfor god grund til at se nærmere på forbrugernes præferencer og ressourcer (se figur 4.7)

Egenskaber	1. Prioritet	2. og 3. Prioritet	I alt
Venlig og hjælpsom betjening	12%	25%	37%
Mange slags varer under samme tag	14%	21%	35%
Højt kvalitetsniveau	13%	22%	35%
Lave priser	9%	17%	26%
Gode tilkørselsforhold med bil	5%	18%	23%
Stort udvalg med mange varianter af hver vare	9%	12%	21%
Sagkyndig betjening	6%	14%	20%
Bekvemme åbningstider	9%	10%	19%
Kort afstand fra hjem	7%	10%	17%
Varerne overskueligt placeret i butikken	3%	13%	16%
Ønskede varer altid hjemme	3%	11%	14%
Ærlighed, troværdighed	4%	7%	11%
Respekt for miljø, økologi	2%	7%	9%
Kort afstand fra arbejdssted/uddannelsessted	1%	2%	3%
God beliggenhed for offentlig transport	1%	2%	3%

Figur 4.7: Prioritering af forskellige egenskaber ved butikkerne [Erhvervsministeriet *"Butikker og forbrugere - nu og i fremtiden"* Betænkning nr. 1353, 1998, s. 93].

Som det bemærkes vurderes kort afstand fra hjem som mindre betydningsfuldt, og næsten ingen vurderer god beliggenhed for offentlig transport som en væsentlig egenskab.

Endvidere skal det bemærkes, at mange slags varer under samme tag, lave priser og gode tilkørselsforhold med bil tillægges høj prioritet. Storbutikkerne og -centrene har altså en relativ klar raison d'être (i hvert fald set med mange forbrugeres øjne).

Imidlertid skal det nævnes, at forbrugernes præferencer varierer afhængigt af indkøbssituationen, herunder indkøbets nærmere formål[32] og forbrugernes ressourcer[33]

[31] Erhvervsministeriet 1998, s. 81.

[32] Fx ved *indkøb til særlige lejligheder* er der udbredt tilbøjelighed til at opprioritere leveringsdygtighed, kvalitet og sagkundskab, og lægge mindre vægt på pris og nærhed til hjemmet, jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 93.

[33] Fx når *tiden er knap* lægges større vægt på vareplacering, tilkørselsforhold, åbningstid og sikkerhed for at varen er til stede, mens prisen nedprioriteres af relativt mange. Når *pengene er knappe* lægger mange naturligt nok vægt på pris og nedprioriterer kvalitet og venlighed, jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 93.

Forbrugernes præferencer skal (som sagt) ses i sammenhæng med deres ressourcer - og i lyset af mere generelle udviklingsforhold: udviklingen i befolkningsgruppernes forbrugspotentiale bestemt af samfundsøkonomien; ændringer i bosætningsmønstret over tid; etc.

Herunder skal udviklingen i forbrugernes præferencer og ressourcer ses i lyset af den historiske udvikling: Den kraftigt øgede erhvervsfrekvens, der har reduceret antallet af "hjemmegående husmødre", hvormed tid er blevet en knap faktor og har gødet jorden for udvikling af "one-stop-shopping-koncepter" (storcentre og lavprisvarehuse), hvor alt kan handles ét og samme sted; den store nettoafvandring fra landdistrikter og småbyer (der dog er dæmpet siden 1980); etc.[34]

Endvidere skal udviklingen ses i lyset af fremtidens "trends". "Livsstil" og livsstilsprodukter er én faktor, og som sagt er tid blevet en anden faktor - herunder fritid. *"Fritidssektoren vil stige, og de handlende er nødt til at gå på hugst i underholdningsbranchen [..]"* [35]. Der spås således en fortsat udvikling i forbrugssammensætningen fra "nødvendighedsgoder" såsom føde-, drikke- og andre typiske daglig- og udvalgsvarer til langvarige forbrugsgoder, men også til individuel transport (bil), fritid, underholdning samt (ejer)bolig.[36]

Men grundlæggende kan man stille sig spørgsmålet: Er det detailhandelsvirksomhederne, der bestemmer forbrugernes indkøbsmuligheder - eller er det forbrugerne, de bestemmer detailhandelens udbudsmuligheder?

Det bedste bud på et svar er nok: "både-og". For selvfølgelig er det butikkernes lokalisering og den enkelte detaillists tilrettelæggelse af varesortimentet, der bestemmer forbrugernes indkøbsmuligheder. Men lige så selvfølgeligt er det, at det er forbrugerne, der gennem sit valg af indkøbssted m.v. afgør, hvilke butikker, der er attraktive, brug for og som dermed etableres og overlever.

Det er klart, at detailhandelens strukturudvikling skader visse forbrugere - navnligt de svage forbrugere - om end der er tale om en temmelig marginal gruppe. Det er også klart, at udviklingen skader en langt større gruppe af forbrugere, nemlig alle de, der ønsker, at deres respektive byer skal have et varieret og levende handelsmiljø[37].

Men det skal erindres, at nok forfølger de forskellige butiksvirksomheder egennyttige lønsomhedsmål, men de gør det ved at tilpasse sig (majoritetsgruppen af) forbrugernes krav, ønsker

[34] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 241.

[35] Jf. detailhandelskonsulent Erik Agergaard i artiklen *"Detailhandene skal sælge indkøbsdrømme"* i Børsen d. 16. januar 1997. Endvidere er følgende notits med overskriften *"Den store shoppetur"* fra Politikens rejsesektion d. 6. september 1998 måske et varsel om, hvad man kan vente sig i Danmark i løbet af de kommende år: *"Hvis man virkelig vil prøve at leve op til det kendte slogan 'shop till you drop' er der ikke meget bedre sted at forsøge end i Minneapolis [..]. For i Minneapolis finder man ganske tæt ved lufthavnen verdens største shopping mall: Mall of America. Og stor er den. Faktisk er der lige så mange kvadratmeter butiksareal som på 193 fordboldbaner, og de er her fordelt over fire etager. Men der er også underholdning at finde i Mall of America. Den mest spændende ting er et ikke mindre voldsomt akvarium med 4,5 mio. liter vand, hvor de mest forunderlige fisk og andre havvæsener, bl.a. store havskildpadder, hajer og rokker, svømmer rundt. I alt 5000 slags. Og man ser dem ved at gå rundt på 'havbunden' i store gennemsigtige rør. Det koster 8.95 dollar for voksne og 4,95 for børn at komme indenfor i akvariet".*

[36] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 241.

[37] Der er mange forhold i detailhandelens generelle strukturudvikling, der på trods af planlovens detailhandelsbestemmelser vil trække i retning af i hvert fald ret ens bymidter: kædedannelse, internationalisering, butikkernes mere ensartede og skarpere profilerede koncepter etc.

og behov. Et klart overtal af forbrugere er således blevet tilgodeset af de seneste par årtiers strukturudvikling. Det gælder fx den fortravlede toindkomstfamilie, der køber ind på vej hjem fra arbejde eller i forbindelse med afhentning af børn i daginstitution, og som har gødet jorden for udviklingen af "one-stop-shopping-koncepter" og andre hurtige indkøbsmuligheder, jf. også figur 4.8.

Figur 4.8: Tidsfaktoren anvendes bl.a. i markedsføringen af tankstationerne, som efterhånden spiller en større og større rolle i mange boligområder.

Endelig skal det bemærkes, at nok har mange bolig- og andre lokalområder mistet sin (måske sidste) købmandsbutik, men mange af de samme områder har til gengæld fået en discountbutik i stedet[38] (men måske lidt længere væk). Strukturudviklingen både giver og tager…!

Pointen er, at en nuanceret og proportioneret diskusssion af både detailhandelsstrukturens fordele og ulemper bør være udgangspunktet for en planlægning for og regulering af forbrugernes indkøbsmuligheder.

4.5.2 Den offentlige regulering

En hel række love[39] har - og har haft - indflydelse på detailhandelsvirksomhedernes lokaliserings- og konceptbeslutninger m.v. Lovgivningens påvirkning af butiksstrukturen er dermed mærkbar.

Som der vil blive yderligere redegjort for i kapitel 5-9, er det klart, at **planloven** - og planlægningen - har ret stor betydning for detailhandelens strukturudvikling. Gennem planloven reguleres arealers anvendelse og dertil knyttede byggemuligheder.

Planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser[40] gav planmyndighederne *mulighed for*[41] at planlægge for og regulere detailhandelens lokalisering, byggemuligheder etc. En i (amter og) kommuner udbredt

[38] Dette er et forhold som de mange kvantitativt orienterede strukturanalyser ikke indfanger.
[39] Lov om butikstid (lukkeloven), næringsloven, konkurenceloven, markedsføringsloven, skatte- og afgiftslovgivningen samt planloven m.fl.
[40] Med planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser menes bestemmelserne i loven indtil vedtagelsen af Lov om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.) af 14. maj 1997. Der vil blive redegjort mere fyldestgørende for såvel planlovens tidligere som nye detailhandelsbestemmelser i projektdel 3.
[41] I praksis blev reglerne i hvert fald håndhævet som en *ret* - og ikke en *pligt* - planmyndighederne havde, jf. også afsnit 3.1 samt afsnit 5.6.

undladelse af at gøre brug af disse muligheder, gav imidlertid - tilsammen med kommunal- og planlovsreformens kommunaliserings- og decentraliseringsbestræbelser - mulighed for en lidt særegen "institutionel konstruktion", som har spillet en rolle i forbindelse med visse (store) detailhandelsenheders lokalisering og etablering. Den "institutionelle konstruktion" er i flere sammenhænge blevet omtalt[42] og kan karakteriseres som en uhellig alliance mellem store kommuner og store detailhandelsvirksomheder. De pågældende kommuner havde formelt beslutningskompetencen vedrørende en detailhandelsvirksomheds etablering i kommunen, men reelt blev denne i mange tilfælde forvaltet i overensstemmelse med den store detailhandelsvirksomheds interesser og kun i mindre grad i overensstemmelse med brede, planrelevate samfundsinteresser.

I kraft af denne *private interest*[43]-lignende regulering fik de store, organiserede og artikulerende detailhandelsvirksomheder presset sig til en fortrinsstilling. Dels fordi de havde magt til at skade den enkelte kommune, hvis de etablerede sig i nabokommunen og "erobrede" kommunens kunder herfra. Dels fordi de havde magt til at generere udvikling ved at etablere sig i kommunen, og herfra "erobere" nabokommunes kunder.[44]

Mens planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser således var skyld i en række problemer, jf. det ovenstående og jf. kapitel 1, er planlovens nye detailhandelsbestemmelser (bl.a.) et forsøg på opgør hermed. De nye detailhandelsbestemmelser i planloven er tilsammen en manifestation af en national detailhandelsstrukturpolitik En politik, der går ud på, at de offentlige planmyndigheder ved fælles bestræbelser – bl.a. gennem brug af planlovens detailhandelsbestemmelser – skal sikre og fremme en mere decentral butiksstruktur end den, der kendes i dag.

Imidlertid medfører de nye detailhandelsbestemmelser (forventeligt) nye problemer for detailhandelens strukturudvikling og forbrugernes indkøbsmuligheder[45]. Fra Butiksstrukturkommissionens betænkning skal nævnes følgende (overvejende "købmandsfaglige") forventninger[46]:

- Planlovens nye detailhandelsbestemmelser vil begrænse detailhandelen i at konkurrere på nogle placeringer og størrelser. Der er fare for, at de nuværende store butikker og centre, der ligger både i og udenfor bymidterne, får en særfordel.
- Kundernes muligheder for at klare indkøbene i én butik (one-stop-shopping) kan begrænses.
- Risiko for at miljøbelastningen koncentreres. Et større antal butiksetableringer vil finde sted i bymidterne, og den tunge trafik vil i øget grad skulle levere varer til bymidterne, Privatkørsel i forbindelse med indkøb i bymidten vil også øges.
- Butikkerne i bymidterne kan "falde i søvn" pga. mindsket konkurrence fra eksternt placerede butikker/centre. Lovinitiativet vil derfor ikke uden videre styrke en bys konkurrencekraft.
- Tvivlsomt om detailhandelen vil udvikle nye attraktive "minikoncepter".

[42] Bl.a. i kapitel 3.
[43] *Private interest regulation* er kendt og omtalt i mange sammenhænge, både nationalt og internationalt. Se fx Wrigley og Lowe 1996.
[44] Jf. bl.a. afsnit 3.3.1.
[45] Dette vil yderligere blive behandlet i kapitel 10 om forventningerne til effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser.
[46] Jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 178f.

- Visse mellemstore byer, som ellers ville være i stand til at tiltrække et varehus, rammes. Det kan vise sig umuligt at etablere en stor dagligvarebutik, der ellers kunne have resulteret i, at handelen bibeholdtes i byen, frem for at gå til nabobyen med det store indkøbscenter.

Det spores således en vis bekymring for, at detailhandelsstrukturen og forbrugernes eksisterende indkøbsmuligheder vil "fastfryses" i en ugunstig position.

Lukkeloven er også af væsentlig betydning for detailhandelens strukturudvikling, og med liberaliseringen i 1995, hvorefter butikkerne selv har kunnet fastsætte deres åbningstider i tidsrummet fra mandag morgen kl. 6 til lørdag eftermiddag kl. 17, er der sket en opbremsning i butiksdøden blandt dagligvarebutikker[47]. Også selvom storbutikker som fx Bilka, jf figur 4.9 har fået mulighed for udvidet åbningstid - og dermed øget omsætning.

Figur 4.9: Bilka udvider! Ikke i form af flere kvadratmeter, men i form af udvidet åbningstid.

Succesen blandt de mindre dagligvarebutikker skal også ses i sammenhæng med, at de - i hvert fald de med en årlig omsætning på under 13 mio. kr eller som er beliggende i landområder - har fået mulighed for at holde søndagsåbent.

Hele liberaliseringen har gavnet de mindre dagligvarebutikkers omsætning og dermed deres overlevelsesmuligheder. Småbutikkerne har fået en (lille) særfordel, som tilsyneladende har gjort det muligt at holde omsætningen over "smertegrænsen".

Også **Næringsloven** har - eller i hvert fald har haft - indflydelse på den måde, detailhandelsstrukturen har udviklet sig på. Med liberaliseringen af næringsloven[48] i 1966 blev det med virkning fra 1970 tilladt detailhandlende at have mere end én butik i hver kommune. Muligheden for at have flere butikker i samme kommune var før 1966 begrænset til tilfælde, hvor indehaveren havde næringsbrev indenfor fremstillingsvirksomhed og solgte egne eller fagfællers produkter, eller hvor der var tale om en forening, der solgte til egne medlemmer. Med denne liberalisering fik dannelsen af butikskæder for alvor frit løb.

Den vigtigste bestemmelse i næringsloven er den dag i dag kravet om fast forretningssted. Kravet indebærer, at en detailhandler skal sælge sine varer fra samme forretningssted i samme tidsrum i en periode på ikke under fire måneder. Kravet hindrer ikke såkaldte "rullende forretninger", hvor den

[47] Jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 152.
[48] Jf. Lov nr. 212 af 8. juni 1966, §10 stk. 1.

handlende kører efter en plan, der opfylder kravet om at være samme sted fx én gang om ugen i mindst fire måneder.

Endelig skal det nævnes, at **sundhedslovgivningen** i løbet af de seneste årtier er blevet lempet, og at ismejeriernes mælkemonopol i **Mælkeloven** blev ophævet i 1971. Begge har dermed mindsket de lovgivningsmæssige hindringer for brancheglidning. Og det var navnlig de større og kapitalstærke butikker (super- og minimarkeder m.v.) - og ikke ismejerierne og de små kolonialbutikker - der havde plads til alle varegrupper på en gang og kunne investere i opbevaringsfaciliteter til kød, mælk m.v. Mulighederne for brancheglidning gjorde, at det således var de større butikker, der kunne øge deres attraktion, og kunne udkonkurrere ismejerierne og småbutikkerne.

4.5.3 Den teknologiske udvikling

Den teknologiske udvikling - især bilen og informationsteknologien (IT) - har spillet en afgørende rolle for detailhandelens strukturudvikling og for forbrugernes indkøbsadfærd.

Antallet af **personbiler** i Danmark er steget fra godt 1 mio. i 1970 til ca. 1,8 mio. i 1996/97, hvilket har muliggjort storindkøb for en stadig større del af befolkningen. Andre forhold, der tilskynder til storindkøb er, at ca. 90% (1995) af familierne er i besiddelse af dybfryser/køleskab med selvstændig fryseenhed, og at 37% (1995) har mikrobølgeovn.[49] Fremvæksten af storcentre og lavprisvarehuse skal (bl.a.) ses i sammenhæng hermed.

Informationsteknologien (IT) er en anden væsentlig faktor i detailhandelens strukturudvikling. Den har bl.a. leveret den afgørende logistik m.v. til udvikling, styring og markedsføring af de store kædedannelser og deraf følgende stordriftsfordele.

Detailhandleres og leverandørers anvendelse af integrerede butikssystemer baseret på IT medfører effektivisering og giver mulighed for at få mere information om kunderne. Det kræver volumen og samarbejde at udnytte fordelene ved integrerede butikssystemer. De mindre butikker udenfor kæderne og i løsere kædesamarbejder har sjældent de muligheder. Disse butikker ligger ofte, hvor kunderunderlaget er svagt, det vil sige i tyndt befolkede områder. IT medvirker på denne måde til at forstærke både den økonomiske og geografiske koncentration af butikkerne[50].

I IT-sammenhæng bør også internettet nævnes. Internettet vil potentielt give detailhandelen både muligheder og udfordringer - alt afhængig af dets udbredelse m.v. Der er imidlertid bred uenighed om både udbredelseshastigheden og effekten på detailhandelen[51] - og af samme grund er det p.t. vanskeligt at spå om internettets indflydelse på butiksstrukturen.

4.5.4 Detailhandelen: forskellige detailister med forskellige præferencer, lokaliseringskrav og ressourcer

Som der fremgår af ovenstående afsnit 4.3 og 4.4 er detailhandelens strukturudvikling præget af størrelsesmæssig, ejermæssig/organisatorisk/økonomisk og geografisk koncentration.

[49] Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 241.
[50] Jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 103.
[51] Jf. Erhvervsministeriet 1998, s. 119f.

Baggrunden for de forskellige koncentrationstendenser er forsøgt trukket op i de foregående afsnit 4.5.1-4.5.3: det drejer sig om forbrugernes præferencer og ressourcer, om den samlede offentlige regulering og den teknologiske udvikling.

Imidlertid synes den generelle baggrund at være, at detailhandelen - forstået som enkeltvirksomheder eller -detaillister - på bedst mulig måde forsøger at tilpasse sig omverdenens muligheder og udnytte sine ressourcer til bedste for sin egen virksomhed. Det er altså ren interessevaretagelse, der er rationalet![52]

Dette afspejler sig også i de høringssvar, som detailhandelenssektorens interesseorganisationer fremkom med i forbindelse med det seminar, som Detailhandelsudvalget havde inviteret til d. 26. februar 1996, hvor der var lejlighed til at komme med meningstilkendegivelser til Detailhandelsudvalget om dets rapport, der forlods var udsendt til deltagerne i en foreløbig udgave. Meningstilkendegivelserne, som efterfølgende blev indsamlet i form af skriftelige kommentarer, indeholder flere nuancer end 'for' eller 'imod' regulering af detailhandelen, men en grov kategorisering i tre grupper er dog mulig - se figur 4.10.

[52] Jf. også afsnit 4.2.

Skriftlige besvarelser	Regulering	Max. butiksstørr.	Definitioner	Kvoteordn.	Lokaliseringsprincip	Dokumentationsgrundlag	Høring	Veto	Tænkepause	Styrke bymidter
Administrationskontoret, Holstebro	Nej	nej		nej						
Bilka	Nej	nej	Ja	nej					nej	
Byggesocietetet	Nej									
Danmarks Frugthandlere, Materialistforeningen m.fl.	Ja	ja/nej	Ja	nej	ja	ja	ja	Ja	ja	
Danmarks Handelsstandsforeninger	Ja	ja	Ja		ja	ja	ja	Ja	ja	Ja
Danmarks Naturfredningsforening	Ja								ja	Ja
Dansk Handel og Service	(nej)									Ja
Dansk Isenkramforening							ja		ja	Ja
Dansk Tekstil Union	Ja	ja	Ja	nej	ja		ja	Ja	ja	
De Samvirkende Købmandsforeninger i Danmark	Ja	ja	Ja	betænkelig	ja	ja	ja	Ja	ja	
Det Økologiske Råd og Selskab									ja	Ja
Entreprenørforeningen	Nej	nej	Ja	nej	(ja)			Nej		
FDB	Ja	ja	Ja	nej	ja		ja		ja	
Forbrugerrådet	Ja	ja	Ja	ja	ja	ja			ja	Ja
Foreningen af Husholdningsapparat Forhandlere							ja		ja	Ja
Foreningen for et Bedre Butiksmiljø	Ja	ja	Ja	nej	ja	ja	ja	Ja	ja	Ja
HK/Handel	Ja	ja	Ja			ja			ja	
Håndværksrådet	Ja	ja	Ja	nej	ja				ja	Ja
Københavns City Center							ja		ja	Ja
Landsbyorganisationerne			Ja						ja	
Magasin du Nord	Skepsis	skepsis		skepsis					ja	Ja
Radiobranchen	Ja	ja	Ja	nej	ja	ja	ja	Ja	ja	Ja
Thorkild Kristensen A/S	Nej	nej (ja)	Ja	nej	nej		ja	Nej		

Figur 4.10: Meningstilkendegivelser 'for' og 'imod' regulering af detailhandelen fra relevante organisationer i og omkring detailhandelsektoren [jf. Landsplanafdelingen 1996a, s. 85ff].

Tilkendegivelser *imod en yderligere regulering* af detailhandelen kommer især fra repræsentanter fra kapitalkæder, projektudviklere og administratorer af detailhandelscentre og fra nogle investorer.

Tilkendegivelser om, at der *bør ske en yderligere regulering* kommer fra forbrugerorganisationer, grønne organisationer, handelsstandsforeninger, frivillige kæder både indenfor dagligvare- og udvalgsvarehandelen, og fra repræsentanter fra tøj- og skobranchen, m.fl.

Midt imellem de to yderpunkter ligger bl.a. FDB, Dansk Handel og Service samt nogle investorer. Disse tilkendegiver, at der er brug for klarhed og investeringssikkerhed, men at man skal være forsigtig med offentlig indgriben i detailhandelen.

Som det fremgår, er detailhandelen langt fra én enhed med fælles interesser. De kan trækkes en række interessemæssige brudflader op mellem de ovennævnte aktører.

Hvis man anskuer de tre grupper af holdninger i et interessevaretagelsesperspektiv, er det tydeligt, at det er kampen - mellem "de store" (Bilka, Thorkild Kristensen A/S, etc.) og "de små" (Danmarks Handelsstandsforeninger, De Samvirkende Købmandsforeninger i Danmark, etc.); mellem de traditionelt bynært placerede butikkers organisationer (Danmarks Handelsstandsforeninger, etc.) og de solitært beliggende butikkers organisationer/interesser (Bilka, Administrationskontoret Holstebro, etc.) - der træder frem. Og i denne interessevaretagelseskamp forsøger enhver organisation at gøre netop sine interesser gældende overfor detailhandelsudvalget - i forsøget på enten at undslippe yderligere offentlig regulering, eller i forsøget på at "blive kommet til undsætning" af den offentlige regulering.

4.6 Opsummering på detailhandelen som planmyndighedernes "modspiller"

Det er denne mængde af modsatrettede og forskelligartede interesser, som den offentlige regulering - herunder planmyndighederne - skal "balancere" i forsøget på at sikre forbrugerne gode indkøbsmuligheder, gode bymiljøer, etc.

Men det er ikke kun detailhandelens forskellige interesser og præferencer - men også deres vidt forskellige ressourcer, herunder tilpasningsevne i forhold til omverdenen og udviklingen - der er planlægningens og reguleringens udfordringer.

Detailhandelen synes derfor - på alle måder - at være en særdeles vanskelig "modspiller", og detailhandelens strukturudvikling og forbrugernes indkøbsmuligheder at være et særdeles vanskeligt reguleringsobjekt for de offentlige planmyndigheder[53].

[53] For eksempler herpå henvises til kapitel 3.

5. Plansystemets udvikling – med fokus på detailhandelsplanlægning og -regulering

Det følgende kapitel 5, der tager sigte på at beskrive detailhandelsplanlægningen og –reguleringen igennem planlovgivningen i et historisk perspektiv[1], er indledningskapitlet til afhandlingens del 3.

Denne projektdel har – som et hele – til formål at analysere plansystemets muligheder og begrænsninger for at styre detailhandelens strukturudvikling. I denne projektdel er det først og fremmest systemets virkemidler, der er i fokus[2]. Men med historikken i nærværende kapitel 5 indeholder afhandlingens del 3 tillige et element af genetisk retssociologi[3].

5.1 Udviklingen frem til Kommunalreformen omkring 1970

Som en generel introduktion til plansystemet kunne man sige, at det bygger på 5 intentioner – eller søjler. Det drejer sig om:

- Kommunalisering og decentralisering
- Participation (borgerinddragelse)
- Helhedssyn, herunder tværsektoriel planlægning
- Rammestyring, og
- Ligelig udvikling i de enkelte egne i landet (frem til 1992)

Heri ligger for det første, at tyngden i plansystemet udgøres af (amts- og primær)kommunernes fysiske planlægning og administration heraf. Dernæst følger det, at kommunernes planlægning skal tilvejebringes under hensyntagen til lokale borgeres interesser og i afvejning med lokale sektorinteresser (miljø, naturbeskyttelse, veje m.fl.). Endelig følger det, at kommunale planer og dispositioner ikke må stride mod overordnede myndigheders – navnlig statslige myndigheders – planlægning, beslutninger og interesser.

Med andre ord bygger plansystemet på en intention om en samtidig vertikal og horisontal koordinering af det brede samfunds interesser i kommunernes planlægning.

Men plansystemet, som den kendes i dag, har en forhistorie. Herom i det følgende.

I det følgende er det i særlig grad intentionen at præsentere kommunalreformen, og herunder især inddelings- og planlovsreformen. Med disse reformer blev de første skridt taget i retning af det plansystem, som vi kender i dag, og som danner rammen omkring den fysiske planlægning - og ikke mindst planlægningen for detailhandelen - i Danmark.

Det var først op til planlovsreformen, at vinden vendte fra central til decentral styring af byudviklingen.

[1] Frem til og med Lovbkg. nr. 746 af 16.8.94 af lov om planlægning.
[2] Det er med andre ord "retten", der er i fokus, jf. figur 2.6.
[3] Se herom i afsnit 2.1.1.

5.1.1 Kommunalreformens baggrund

Før kommunalreformen var landet opdelt i over 1.000 (sogne- og købstads)kommuner og 25 amtskommuner.

Kommunalreformen skal bl.a. ses med baggrund i, at antallet af kommuner var for stort, og størrelsesmæssigt var de for små. I ca. 800 af de 1297 sognekommuner var der under 1500 indbyggere og ingen professionelle ansatte til at deltage i selve sognerådets administrative opgaver[4]. Samtidig var de for uensartede til at løse forskellige opgaver, som hørte en moderne kommune i efterkrigen til. En række af de opgaver, der trængte sig på i efterkrigsårene - ikke mindst foranlediget af befolkningsvandringerne fra land til by - var sociale og boligmæssige opgaver.

Mange af de små købstadskommuner var i lighed med landsbykommunerne ikke bedre rustet til at løfte disse opgaver. Mange større købstadskommuner havde også problemer. De stod bl.a. overfor udfordringerne med at tackle byudviklingen, som overskred kommunegrænsen. Samarbejde med forstadskommunerne blev en nødvendighed. Derfor opstod der en række isolerede indlemmelser af forstæder. Denne praksis ophørte dog efterhånden. Hverken amtskommunerne eller købstadspolitikerne fandt en løsning med fortsatte indlemmelser af forstæderne i købstadskommunerne for brugbar. Fra forskellig side - bl.a. fra Københavns amtsråd i 1947 – anmodede man Indenrigsministeriet om at gennemføre en egnsplanlægningslov, som kunne supplere den eksisterende byplanlov fra 1939. Det skete med Byreguleringsloven i 1949, der bestemte, at byudviklingsplaner - foreløbig for landet fire største byer - skulle udarbejdes og administreres af et statsligt dirigeret udvalg bestående af kommunale politikere og statsembedsmænd.

Loven indskrænkede den private bygge- og udstykningsfrihed, hvilket Venstre og Konservative i Rigsdagen var betænkelige ved, men der var tilfredshed med, at man undgik kommunesammenlægninger omkring byerne og for kraftig storbyvækst. Loven var dog født med en række problemer; dels en langsommelig procedure, som gjorde, at den rent praktisk kun fik begrænset betydning. Dels var det et problem, at helhedsplanlægningen for flere kommuner kunne betyde, at en velstillet forstadskommune ensidigt skulle give afkald på fordele til gunst for helheden.

Byreguleringsloven var ikke det eneste statsinitiativ til at sikre en hensigtsmæssig byvækst. Landbrugsministeriets og jordlovsudvalgets politik, som krævede vederlagsarealer som betingelse for at nedlægge landbrugsjorder til byformål, var et andet initiativ. Men det blev kritiseret på købstadsmødet i Ålborg i 1952 for at hindre byudvikling i hensigtsmæssig retning. Et tredje initiativ kom fra tilsynsmyndighederne, som krævede, at en kommunes jordopkøb i nabokommunen i praksis blev betinget af nabokommuners og amtsrådets tilslutning.[5]

Der var således i alt tre store statsinitiativer, der tog sigte på at styre byudviklingen. Alle var karakteriseret ved, at centralmagten havde det væsentligste ord at sige.

[4] Ingvartsen og Mikkelsen 1991, s. 11ff.
[5] Ingvartsen 1991, s. 64ff.

5.1.2 Kommunallovskommissionen 1958

De ovennævnte (stats)initiativer til styring af den igangværende byvækst i landet må generelt karakteriseres som forholdsvis spredte og ikke særligt kraftfulde. Initiativerne var også kun koncentrerede omkring købstæderne; og de bymæssige sognekommuner, der følte stor slægtsskab med købstæderne, ønskede også indført købstadsregler fx for styrelse, bygningsadministration og erhvervsforhold.

Disse ønsker var bl.a. medvirkende til nedsættelsen af kommunallovskommissionen i 1958 med henblik på revision af de to kommunale styrelseslove (land- og købstadskommunalloven) og af kommuneinddelingen.

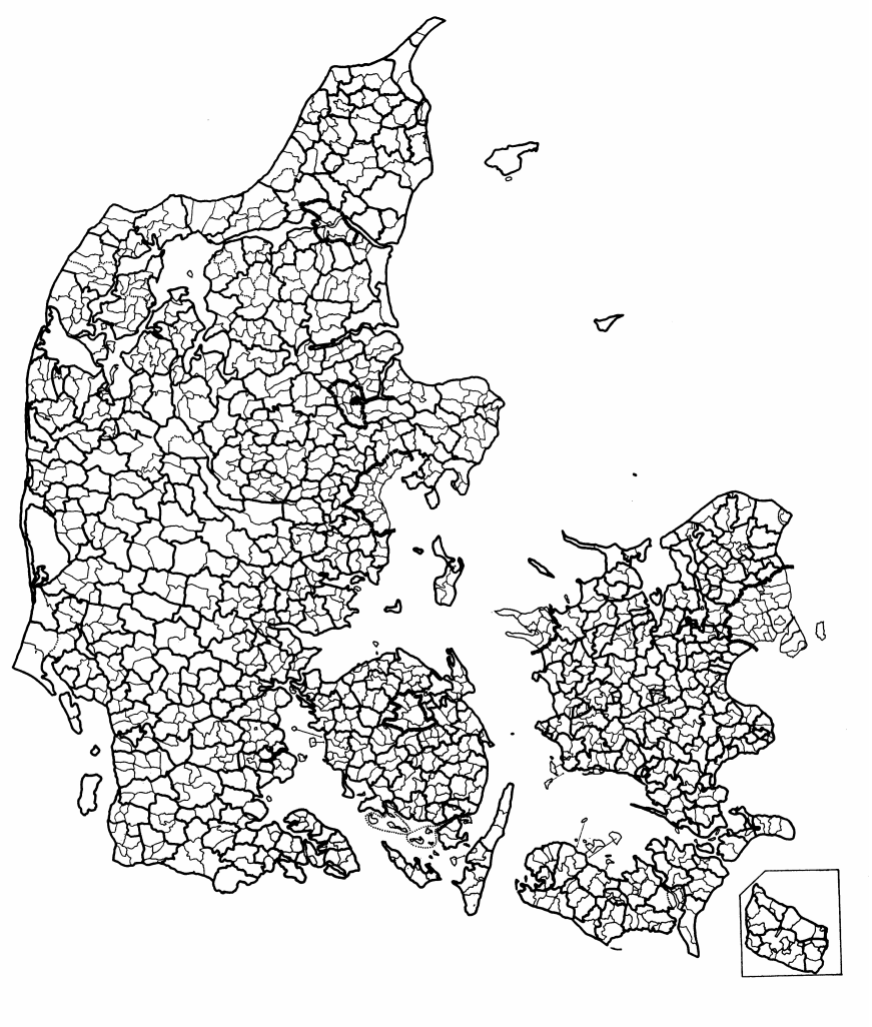
Det var især kommuneinddelingen, der blev taget hånd om af kommissionen, selvom denne opgave kun var omtalt i en bisætning i kommissoriet. Et arbejdsudvalg under kommissionen gennemførte i perioden 1958-66 en undersøgelse af de forskellige kommmuners samarbejdsmønstre og holdninger til sammenlægning til større kommuner. Undersøgelsen åbenbarede dels, at sognekommunerne var for små, dels at byudviklingen omkring købstædernes måtte ske på en hensigtsmæssig måde i forholdet købstad-forstad, ikke mindst når byudviklingen rakte udover den enkelte kommunes grænse.

Der var imidlertid fra centralpolitisk side ikke store forventninger til, at resultatet af kommissionens arbejde ville ændre drastisk på den eksisterende inddeling og mængden af kommuner, dels fordi opgaven med at sammenlægge kommuner eller indlemme småkommuner i købstæder var uhyre følsom, dels fordi kommissionen overvejende bestod af de kommunale organisationer - eller som finansminister Viggo Kampmann udtrykte det: *"At man har ladet de kommunale organisationer selv arbejde med tingene, fører givet til, at der ikke sker de voldsomme ændringer på området"*[6].

Det gik imidlertid anderledes. Ikke fordi der var udbredt interessefællesskab de forskellige kommuner/kommuneforeninger imellem. Men bl.a. fordi problemet med at sikre en hensigtsmæssig byudvikling blev stadig mere nærværende.

Kommunallovskommissionen kom ud med et skitseforslag, der reducerede de i alt 1323 købstads- og sognekommuner til 407 nye kommuner (se figur 5.1), samt med to udkast til lovforslag; dels om revision af den kommunale inddeling, dels om kommuners styrelse. Med kommissionens arbejde var der således - i hvert fald indirekte - slået nye toner an vedrørende styringen af byudviklingen i retning af større decentral styring. Men også mere direkte fremhævede kommissionen nødvendigheden af og det hensigtsmæssige i, at inddrage kommunalbestyrelserne i den offentlige forvaltning i højere grad end tilfældet var[7].

[6] SRT. 1959/60.254 - efter: Strøm 1991, s. 46f.
[7] Kommunallovskommissionens 1966, s. 20.



Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Skitseforslag til ny kommuneinddeling ifølge amtsundersøgelserne [jf. Kommunallovskommissionen 1966].

5.1.3 Jordlovsforslagene 1963

Også jordlovene fra starten af 1960'erne, som blev fremlagt forud landets forventede snarlige indtræden i EF, resulterede i nye toner vedrørende styringen af byudviklingen.[8]

Jordlovene – i alt 10 love - tog sigte på at modvirke jordspekulation og udenlandske opkøb af fast ejendom. Men tillige tog de sigte på at forbedre regionplanlægningen, øge naturbeskyttelsen samt at udbrede den eksisterende byudviklingsplanlægning i henhold til Byreguleringsloven af 1949 til hele landet uden direkte forbindelse til den kommunale forvaltning. Der var ikke bare med hensyn til det sidst nævnte – men med hele jordlovspakken - lagt op til en omfattende statsstyring af byudviklingen.

Jordlovene, der blev fremsat af en socialdemokratisk-radikal regering, mødte navnlig modstand hos den borgerlige opposition, som fik jordlovspakken sendt til folkeafstemning. Ved folkeafstemningen blev imidlertid emnerne om byregulering, byplaner eller regionplanlægning fraskilt jordlovene, og skulle fremsættes senere, da de ikke var færdigbehandlet i folketingsudvalget.

[8] Ingvartsen 1991, s. 66f.

Da den første del af jordlovspakken ved en folkeafstemning i 1963 blev fældet, led i princippet også de statslige intentioner om at koble byreguleringen fra de kommunale opgaver nederlag.

I kølvandet på jordlovsafstemningen blev der skabt en politisk stemning imod centralstyring generelt, selvom folkeafstemningen i sin kerne først og fremmest viste modvilje mod centralmagtens intervention i den private ejendomsret, se figur 5.2.

Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Valgplakaten med "statens hånd, der ville tage den lille mands ejendom" blev det mest kendte udtryk for kampen mod jordlovskomplekset [jf. Gaardmand s. 180].

Hele denne stemning blev udnyttet af amter og kommuner, men den satte også spor på den statslige vilje i retning af større vilje til kommunalisering.

De kommunale parter[9] var grundlæggende uenige i Jordlovsforslagets ideer om at frakoble byreguleringen i de kommunale opgaver, og efter folkeafstemningen fik de - sammen med de politiske partier - tid til grundige overvejelser om, hvordan det fælles politiske ønske om offentlig styring af by- og egnsudviklingen skulle realiseres. En udbygning af den lokale statsadministration, som var et muligt alternativ til en kommunalt styret by- og egnsudvikling, var ikke ønsket. Parolen lød snarere, at *"kommunerne i videre omfang end i dag vil kunne inddrages i løsningen af de opgaver, som påhviler den offentlige forvaltning"*[10], og at en ændret kommunal inddeling, som kunne sikre en effektiv kommunal forvaltning af by- og egnsudviklingen, var nødvendig.

[9] Amtsrådsforeningen, Sognerådsforeningen, Bymæssige kommuner, Købstadsforeningen samt Frederiksberg og København.

[10] Som det blev udtalt af tidligere statsminister Viggo Kampman, og som dermed støttede de kommunale parter, jf. Strøm 1991a, s. 290.

5.1.4 Købstadsforeningens bud på en inddelingsreform 1965

Købstadsforeningen havde til et ekstraordinært købstadsmøde udarbejdet en redegørelse for den fremtidige byudvikling. Det blev bl.a. fremhævet, at en forventet befolkningsudvikling i provinsbyerne på 1 mio. indbyggere indtil 1985 ville kræve de daværende byområder udvidet med 90.000 ha., hvoraf de 86 købstæder kun rådede over 30.000 ha.[11] Hermed - fastsloges det - ville et utal af kommuner blive inddraget i ansvaret for byudviklingen, såfremt de eksisterende snævre købstadsgrænser blev opretholdt. Købstadsforeningen skitserede for hvert enkelt byområde i provinsen, hvorledes den fremtidige byudvikling bedst kunne placeres, og redegørelsen indeholdt forslag til de fremtidige købstadsgrænser. Forslaget lagde op til en seksdobling af kødstadskommunernes arealer.

Alle parter - selvom Købstadsforeningens oplæg blev opfattet som "rov" i både medierne og af andre kommunale parter samt af staten - var imidlertid i det store og hele enige om, at byudviklingens styring passende kunne overlades til de nye amter og kommuner, der ventedes efter kommune- og amtsinddelingsrevisionen.

Det er værd at hæfte sig ved det enorme engagement, som de kommunale parter lagde i hele debatten optil kommuneinddelingen, ikke mindst i form af Købstadforeningens *"Købstadkommunernes fremtidige grænser"*[12]. Men også sognekommunerne og de øvrige mindre kommuner ytrer sig med udbredt respekt, bl.a. gennem at udtrykke bekymring for, at de ikke ville få indflydelse på prægningen af udviklingen i deres egne kommuner. De kommunale parters engagement må i væsentlig grad ses som et vellykket forsøg på at tilkæmpe sig politisk og administrativ autonomi indenfor nogle passende store, homogene og ressourcestærke enheder; enheder forstået organisatorisk som geografisk. De var med andre ord "vakse ved havelågen", når det gjaldt om at udmønte nogle stærke decentrale magtbaser som modvægt til statslig styring[13].

Den efterhånden udbredte statslige vilje til at kommunalisere, tilsammen med købstædernes klare udmeldinger og ønske om at tage byudviklingsopgaven op, resulterede i 1970 i en inddeling omkring provinsbyerne, der 15-doblede deres arealer.

5.2 Kommuneinddelingen

Kommuneinddelingen blev foretaget efter tre principper, som ligger tæt opad det forslag, som Købstadsforeningen havde lanceret allerede i 1964 på et foreningsmøde[14]. Forslaget til Inddelingsloven, som blev endeligt vedtaget 18. maj 1967, præciserede:

---

[11] Den Danske Købstadforening, 1965b, s. 5-8.

[12] Den Danske Købstadforening 1965a og b.

[13] Men det er vel en særskilt pointe, at det fortrinsvis var de store og ressourcestærke kommuners forening, der satte dagsordenen på alle kommuners vegne.

[14] Købstadsforeningens forslag lagde op til, at alle kommuner skulle være omfattet af den samme styrelsesordning, og inddelingsreformen skulle bygge på følgende hovedelementer:

- Kommunernes mindste størrelse skulle være 4.-6.000 indbyggere,
- Ét byområde skulle være én kommune,
- Oprettelse af amtskommuner omfattende både by og land.

- Der skulle med udgangpunkt i den nuværende amtsinddeling etableres nye amtskommuner fælles for land og by.
- Inddelingen omkring byerne skulle tilrettelægges, så det sikrede, at et bysamfund normalt kom til at ligge i én kommune.
- Der skulle ved sammenlægning af kommuner tilvejebringes større og mere hensigtsmæssige enheder.

Det var hensigten, at et strukturforslag til den amtskommunale inddeling og grænsereguleringen omkring bysamfundene skulle foreligge senest 1. april 1969, og at gennemførelsen af en endelig struktur kunne være afsluttet senest 1. april 1970. Der var ikke i første omgang fastsat nogen tidsfrist for, hvornår de sognekommunale sammenlægninger skulle være afsluttet, men i 1969 blev der af Kommunalreformkommissionen - som kommissionen, der skulle gennemføre sammenlægningerne, kom til at hedde - givet en frist frem til 1. april 1972, hvor inden også kommunesammenlægningerne udenfor byområderne skulle være afsluttet.

Vedrørende den amtskommunale struktur var det allerede i 1961 blevet diskuteret, hvordan byplanlægningen indenfor større regioner omkring de ekspanderende byer kunne gøres effektiv. Dette afstedkom - i forbindelse med jordlovene i 1963 - et lovforslag om regionplanlægning som bindeled mellem lands- og kommuneplanlægningen. Som sagt faldt jordlovene ved en folkeafstemning, men regionplantanken blev født på ny, ikke mindst fordi Kommunallovskommissionens arbejde pegede på nødvendigheden af amts- og kommunestørrelser, som kunne klare region- og byplanlægningen som en kommunal opgave. I 1969 vedtog Folketinget en struktur bestående af 14 amtskommuner udenfor København og Frederiksberg.

Sammenlægningerne af primærkommunerne forløb dels frivilligt og gennem forhandling, dels gennem tvang. De 1.055 gamle kommuner udenfor Hovedstadsområdet blev i reformperioden reduceret til 255 nye kommuner - en inddeling der stort set var afsluttet allerede i 1970 - og hovedstadsområdets 22 gamle kommuner blev reduceret til 20 nye kommuner.

Der blev fremført en vis kritik at denne inddelingsstruktur. Bl.a. Socialistisk Folkeparti indvendte, at en række kommuner var så små, at de med fortsat befolkningsafvandring efterhånden ville blive ude af stand til at varetage forskellige kommunale opgaver. Partiet argumenterede for et endeligt antal på ca. 100 kommuner, der alle skulle have et bycenter af en vis størrelse. Daværende indenrigsminister Hans Hækkerup bestred ikke det rationelle heri, men indvendte at han var *"bange for at lægge reformen vanskeligheder i vejen, hvis man fjerner sig alt for meget fra det tilvante"*[15]. Også Købstadsforeningen mente, der generelt var behov for større og mere livskraftige kommuner, idet visse kommuner var så befolkningsmæssigt små, at de ikke kunne løfte større egnsopgaver. Foreningens sigte med indvendingen gik dog ikke entydig på, at der skulle reduceres yderligere i kommuneantallet, men det blev fremhævet, at de større købstæder, som hidtil havde haft en række oplandsfunktioner, fx kollektiv trafik, el- og gasforsyningen, passende kunne fortsætte denne ordning, fremfor at fx amtsrådene skulle opbygge en ny administration og finansieringsordning til varetagelse heraf.

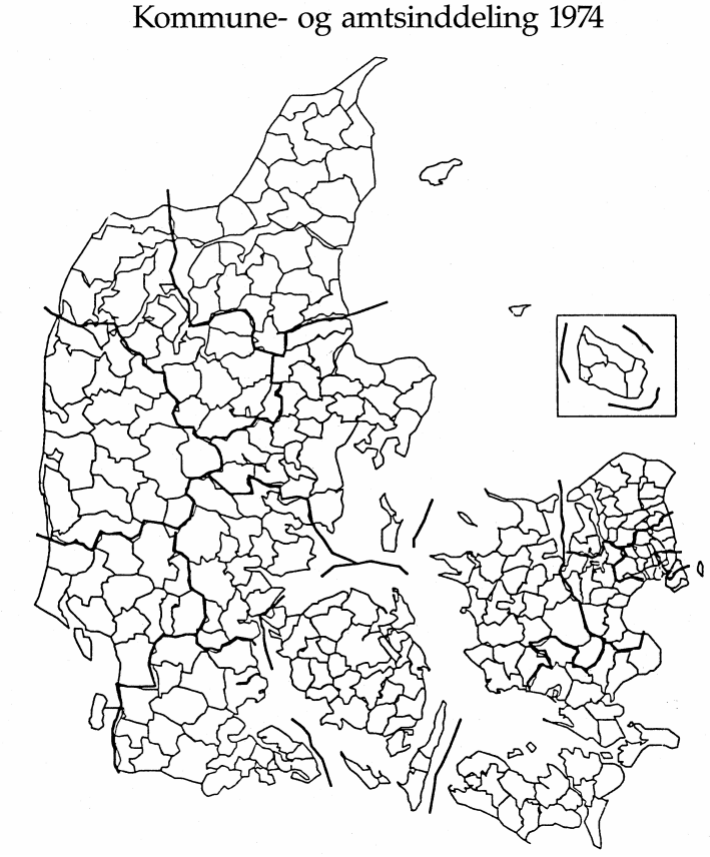
---

[15] Efter: Strøm 1991a, s. 312.

Egnsopgaverne var i det hele taget genstand for omfattende politisk diskussion. Diskussionen blev ført i forhold til såvel kommunernes størrelse som til hele inddelingsstrukturen - som den kom til at aftegne sig med 14 amtskommuner og 275 primærkommuner. Blandt andet havde de mulige byudviklingsgrænser været afgørende for bykommunernes mindstestørrelser, idet byudviklingsplanlægningen blev set som en fremtidig kommunal opgave. Det var imidlertid ikke i særlig grad de små kommuners evne til at planlægge for byudviklingen, der blev sået tvivl om, men snarere egnsopgaver som biblioteker, gymnasier, sygehusvæsen, veje til gennemgående trafik, forureningsbekæmpelse og naturfredning m.m. Visse kommuner var unægteligt for små til disse opgaver, så forslagene fra Socialistisk Folkeparti og Købstadsforeningen var reelt løsningsforslag. Indenrigsministeren pegede i et sekretariatsindlæg i 1970 dog på, at egnsopgaver passende kunne placeres hos amtskommunerne. Han var imod tanken om - som Købstadsforeningens forslag var udtryk for - at egnsopgaver, der dækkede flere kommuner, skulle løses af kommunale fællesskaber. *"Meningen med kommunalreformen, havde netop været, at man fremtidig skulle undgå kommuneforbundsordninger med en ledelse, der var indirekte valgt og med indirekte finansiering via kommunerne i fællesskabet. Det kunne forflygtige ledelsens politiske og økonomiske ansvar, at den ikke skulle vælges direkte af borgerne"*[16].

På trods af de nævnte indvendiger, blev Inddelingsloven endeligt vedtaget i 1973, hvilket førte til 275 kommuner og 14 amter samt et hovedstadsråd, der omfattede København og Frederiksberg samt 3 hovedstadsamter (København, Frederiksborg og Roskilde), jf. figur 5.3.

Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter • Inddelingsreformen, der blev endelig vedtaget i 1973, førte til 275 kommuner og 14 amter sa t de 3 hovedstadsamter (København, Frederiksbe



[16] Ingvartsen og Mikkelsen 1991, s. 41f.

5.3 Nye kommunale opgaver: Fysisk planlægning og -regulering

Den nye kommuneinddeling udgjorde de fysiske grænser indenfor hvilke kommununalbestyrelserne måtte - og skulle - udøve selvstyre og varetage en række nye opgaver. Én af de nye opgaver var varetagelsen af den fysiske planlægning. Retten og pligten til at planlægge og forvalte arealerne indenfor den enkelte kommunes grænser blev fastlagt med Planlovsreformen.

Planlovsreformen blev indledt med by- og landzoneloven i 1969, som i hovedsagen skulle beskytte det åbne land imod bymæssig aktivitet. Den blev fulgt op af lands- og regionplanloven i 1973, som - sammen med kommuneplanloven i 1975 og hele kommunalreformen i øvrigt - lagde større indflydelse og kompetence ud til amter og kommuner.

Planlovsreformen kan tages som en konkret udmøntning af rationalet bag inddelingsreformen, hvor intentionen var *kommunalisering* i videst mulig omfang. De opgaver, som de nye og større primærkommuner kunne løfte, skulle ligge her, mens de opgaver, som de stadig var for små til at løfte, skulle varetages af de nye amtskommunale myndigheder. Planlægningsopgaverne blev således udlagt til de nye kommunale myndigheder med en tilsyneladende forestilling om, at de pågældende opgaver i al væsentlighed kun angik området indenfor den enkelte kommunes eller amtskommunes grænse[17].

Visse grænseoverskridende elementer i planlægningen, der gik på tværs af kommuner eller amter skulle dog varetages på et højere niveau. Det drejede sig fx om det overordnede bymønster i en region, som skulle fastlægges af amtskommunen, og som primærkommunernes planlægning skulle indordne sig. Det drejede sig også om overordnede nationale interesser og gennemførelse af samfundsnødvendige projekter, som miljøministeren kunne pålægge de kommunale myndigheder at gennemføre. Groft sagt indeholdt planlovgivningen mulighed for at hale noget af den kommunaliserede beslutningskompetence hjem igen. Dette over-/underordensforhold mellem de forskellige planmyndigheders kompetencer og planer benævnes typisk som rammestyring.

Med kommunaliseringen på den ene side og rammestyringen (herunder en række landsplanbeføjelser) på den anden havde lovgivningsmagten søgt at finde en balance mellem (primær)kommunal autonomi og central (både statslig og amtskommunal) styring. Balanceakten i planlovsreformen – herunder med adskillelsen af region- og kommuneplanlægningen - kan tolkes derhen, at kommunerne nok et stykke hen ad vejen, men alligevel ikke helt, vil være i stand til at planlægge uafhængigt af hinanden.

En anden intention, som lå bag planlovsreformen, var en *lighedstanke*[18] om at skabe 275 ensartede kommuner, hvor velfærden var lige fordelt. Der var tale om et kompromis mellem Socialdemokratiets ønske om at skabe et fælles ledet velfærdssamfund, og Venstres ønske om at fremme udviklingen på landet. Det blev til kompromiset om 275 ens velfærdssamfund.

Midlerne til realiseringen af denne lighedstanke var regional bymønsterplanlægning og planstyring: dannelse af et net af nye centre i hele landet, som lå ude omkring de eksisterende store byer, og hvortil væksten

[17] At det kom til at forholde sig anderledes – og lovgivningsmagten blev nødt til at tage højde herfor – bl.a. med hensyn til planlægningen og styringen af detailhandelens strukturudvikling vil fremgå af afsnit 5.6.1.
[18] Lov om Lands- og regionplanlægning af 13. juni 1973, §1 nr. 1.

skulle ledes. Væksten skulle begrænses i og omkring de store byer. Her skabte den ikke bare problemer, og kunne heller ikke rummes, den var i direkte modstrid med lighedstanken om 275 ens kommuner.

Midlerne er undertiden blevet karakteriseret som *"[..] filosofiske utopier. Den ene utopi var forestillingen om, at et administrativt system anbragt over de offentlige myndigheder kunne bringe interesserne til at styre mod et fælles idealiseret samfundsmønster. Den anden utopi var om storbyvækst som et samfundsmæssigt misfoster, som kommunalpolitikken ikke var i stand til selv at imødegå hverken i hovedstaden eller i resten af landet."*[19].

5.3.1 Slog de nye planlægningsbestræbelser til?

I Oluf Ingvartsens undersøgelse af kommunalreformens konsekvenser vurderes det generelt, *"[..] at amter og kommuner har bidraget til at sprede betingelserne for udviklingen af industri og andre erhverv hvilket har været et væsentligt mål for landets økonomiske og sociale politik. Det drejer sig navnlig om spredning af landets offentlige service (social- og sundhedsmæssige omsorg og uddannelse), men også af andre beliggenhedsvilkår for erhvervsvirksomheder. Den nye kommuneinddeling betød en udjævning af forskelle mellem kommunernes befolknings- og erhvervsforhold [..]"*[20].

Undersøgelsen konkluderer således, at kommunalrefornem ikke bare på det intentionelle plan, men også konkret og i praksis har genereret en noget nær ligelig udvikling i landet. En konklusion, som i virkeligheden siger, at også intentionen – herunder navnlig lighedstanken - bag planlovsreformen blev indfriet. Kommunalreformen - med dens inddeling af kommunalstrukturen og dens indførelse af nye kommunale opgaver på stadig mere decentrale niveauer (kommunalisering) i forhold til tidligere - betragtes med andre ord som en succeshistorie[21].

Spørgsmålet er imidlertid, om kommunalreformens succes er forårsaget af planlovsreformen – herunder bymønsterplanlægning og vækststyring - eller om successen har andre årsager?

Hvis man fastholder fokus på de aktuelle og bredt anerkendte problemer, som er skitseret i de foregående kapitler 1, 3 og 4, forekommer der imidlertid at være en modstrid mellem kommunalreformens påståede succes med at generere en ligelig udvikling i landet som helhed og den virkelighed, der har kunnet konstateres omkring detailhandelens strukturudvikling. Detailhandelens koncentrationstendenser, den mellemkommunale og -amtslige konkurrence og den deraf følgende strukturudvikling med udbredt butiksdød i ikke bare små - men også i mellemstore - byer, synes alt andet lige ikke at kunne henføres under kommunalreformens succeser.

Faktisk forekommer det mere nærliggende at slutte, at planlovenes virkninger druknede i denne udvikling!

Detailhandelens strukturudvikling som fænomen kalder derfor på en nærmere analyse; bl.a. en analyse af den planlægning, der afstedkom i kølvandet på kommunalreformen, og som var tænkt som en udfyldning af

[19] Ingvartsen 1991, s. 35.
[20] Ingvartsen 1991, s. 140.
[21] Reformens mål om spredning af byvæksten blev dog også delvist hjulpet på vej af den økonomiske udvikling og kommunalpolitikken, jf. Ingvartsen 1991, s. 35, kap. 3 og s. 235.

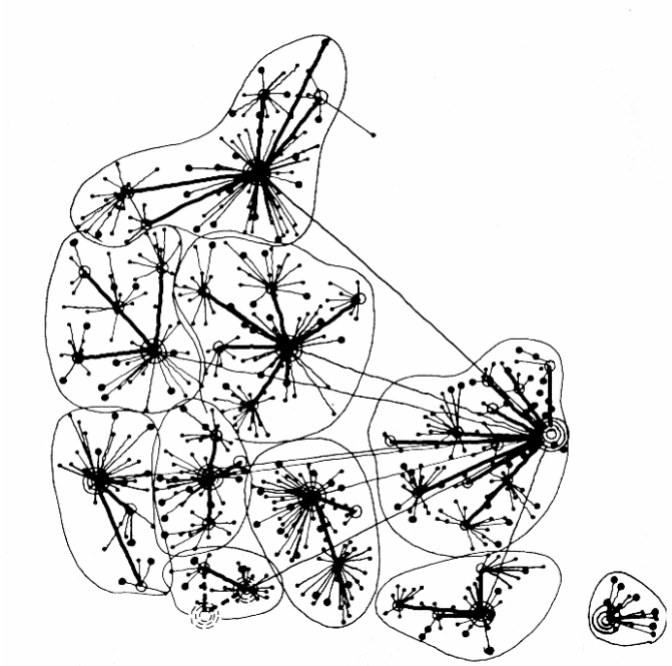
kommunalreformens overordnede strukturer. Det følgende vil derfor omhandle bymønster- og centerstrukturplanlægningen, der må opfattes som en yderligere konkretisering af reformens strukturer; amts- og kommuneinddelingen.

5.3.2 Bymønster- og centerstrukturplanlægningen

Lands- og regionplanloven fra 1973 tilkendegav i formålsbestemmelsen en klar landspolitisk stillingtagen til landets fremtidige udvikling; nemlig gennem formålet om at fremme en mere ligelig udvikling i landet. Baggrunden var skævhederne imellem befolkningens levevilkår i de forskellige egne af landet, herunder at dækningen med både offentlig og privat service var ringere i de såkaldte egnsudviklingsområder end i resten af landet.

Planmyndighederne, som var pålagt at sikre og fremme en ligelig udvikling i landet, konstruerede i de følgende år en planlægningsmæssig reference til opgaven. Der blev opbygget det såkaldte bymønster. Bymønstret var udtænkt som et bysystem med flere byniveauer, som hver især skulle spille en rolle i den større sammenhæng.

Bymønsterideen blev præsenteret i sin helhed i 1978-79 i et par rapporter fra Planstyrelsen[22]. Den var kraftig inspireret af en af datidens markante skikkelser indenfor byplanlægning, Erik Kaufmann Rasmussen. Det drejer sig navnlig om hans "stjernebyskitse" (se figur. 5.4), der var en principskitse til landets inddeling i regioner eller byforbund, og som byggede på en filosofi om at følge - mensamtidig påvirke - befolkningens og erhvervslivets koncentrationstendenser nogle få steder i landet.



Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** "Stjernebyskitsen" [jf. Erik Kaufmann Rasmussen i: Byplan 1959 nr. 5, s. 127].

[22] Planstyrelsen 1978, og Planstyrelsen 1979a.

Bymønstret hvilede i hovedsagen på to principper. *For det første* skulle de forskellige dele af bymønstret rumme forskellige funktioner ud fra devisen, at den enkelte borger skulle have mulighed for at bo i en by med netop de tilbud, der lægges størst vægt på. De enkelte dele af bymønstret skulle fungere i en indbyrdes arbejdsdeling, hvor de enkelte niveauer skulle supplere hinanden med byfunktioner og tilbud. *For det andet* var det på forhånd givet, hvor de forskellige centre skulle udpeges. Størstedelen af de bygninger og anlæg, der skulle udgøre bymønstret fremover, fandtes allerede på forhånd og skulle som præmis udnyttes bedst muligt, hvorfor nybyggeri i vid udstrækning var bundet til en bestemt plancering i forhold til den eksisterende bystruktur.

Bymønsteridéen fødes således som en vision, der peger fremad, men er samtidig bundet af det, der allerede er.

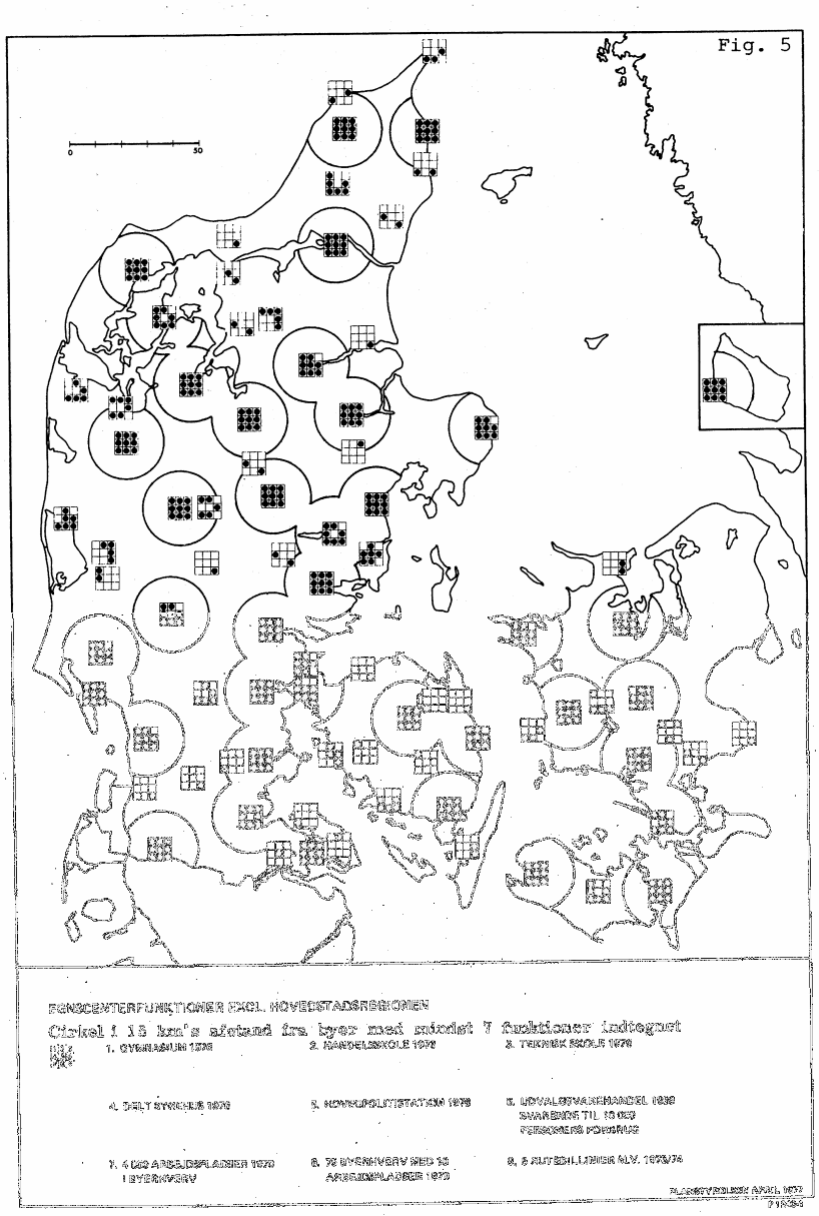
Bymønstret skulle udgøres af fem niveauer:

1. Hovedstadsregionen, de største provinsbyer og amtscentrene,
2. Egnscentrene, der som hovedregel skulle kunne nås indenfor en afstand af 15-20 km,
3. Kommunecentre, mindst ét i hver kommune,
4. Lokalcentre, der tilbyder en vis lokal serviceforsyning og kollektiv trafik - samt
5. Landdistrikterne.

Den afgørende forskel mellem de fem centerniveauer er mængden og størrelsen af byfunktioner samt kravet til oplandsstørrelse. Desuden adskiller **hovedstadsregionen samt Århus og Odense** med deres miljø- og vækstproblemer sig markant fra de øvrige store byer og centre. Mens Landsplanredegørelsen fra 1975 anbefaler at udbygge de andre af landets byer, bl.a. gennem at samle så mange virksomheder hér, at der kan dannes grobund for en selvforstærkende "god cirkel" af vækst og højt serviceniveau, anbefales det i og omkring de tre største byer, at et for hastigt vækstempo - endog vækst i det hele taget - modvirkes; **Aalborg og Esbjerg** blev set som lokaliseringsalternativer til de tre største byer. Altsammen klare landspolitiske mål for at fremme en ligelig udvikling i landet.

Egnscentre forudsattes at indeholde en række byfunktioner, herunder især regional service samt et stort og varieret arbejdsmarked, med et krævet befolkningsunderlag på 20.000 indbyggere, hvoraf over 5.000 indbyggere i selve centerbyen. Rationalet bag egnscentertanken var som bekendt, at egnscentrene skulle udgøre et net af byer med en bred og veludbygget offentlig og privat service, *"[..] så at der intet steds er mere end ca. 15 km til et sådant center"*[23]. I figur 5.3 er vist forekomsten af de ni væsentligste af disse egnscenterfunktioner som situationen så ud før bymønstrets fastlæggelse. Af de ca. 80 byer (udenfor hovedstadsregionen), som var egnscenterkandidater, havde kun ca. en tredjedel udvalgsvarehandel svarende til 10.000 indbyggeres forbrug. Der var med andre ord - også når det gjaldt andre funktioner - væsentlige huller med mangelfuld egnscenterdækning.

[23] Miljøministeriet *"Landsplanredegørelse fra miljøministeren om landsplanlægning"* 1975, s. 8.

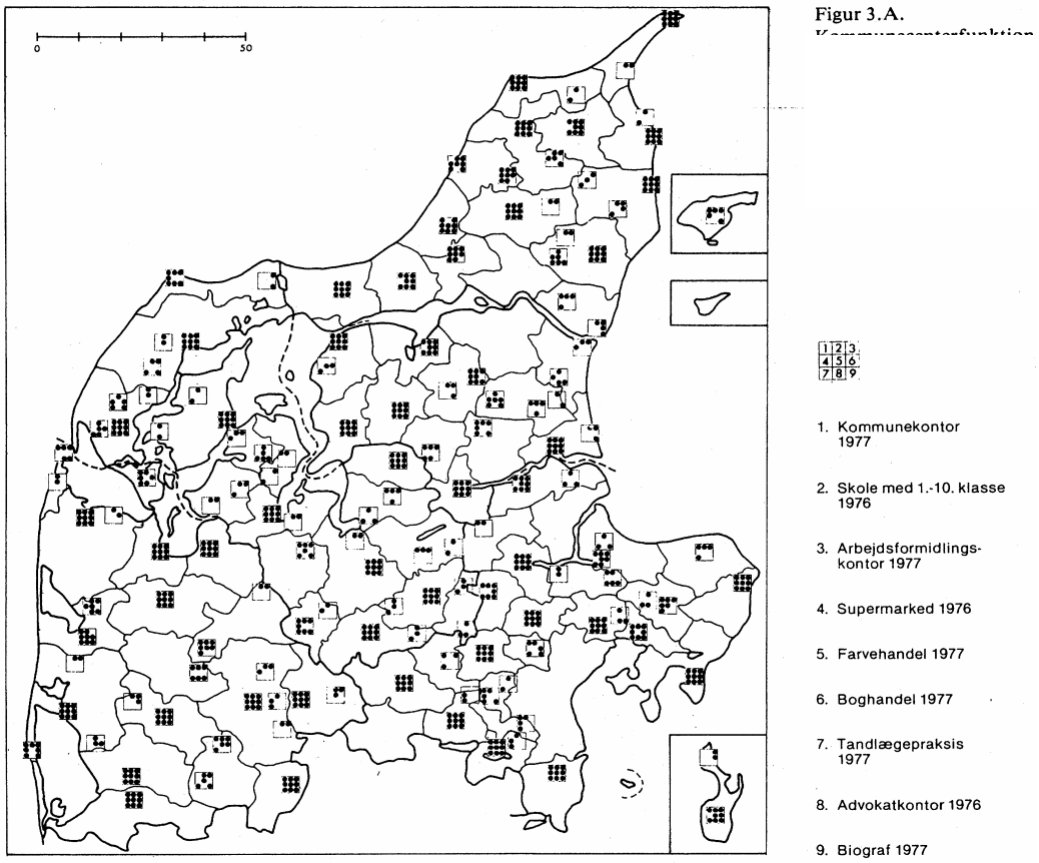


Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Registreringen af potentielle egnscenterbyer, der synliggør vanskelighederne ved opbygningen af et net af egnscentre, der dækker hele landet [Planstyrelsen 1978, s. 34].

Planstyrelsen erkender på denne baggrund, at der i visse egne - i stedet - bør ske en udbygning af udvalgte kommunecentre, uanset det måske ikke er muligt at bringe dem op på egnscenterniveau.

Kommunecentre forudsattes ligeledes at indeholde en række byfunktioner, således at der i hver kommune var mindst én by, hvor den enkelte borger kunne finde den mest almindelige offentlige og private service, herunder udvalgsvarer og dagligvarer. Det blev anslået, at disse funktioner ville kræve et befolkningsunderlag på 3-4.000 indbyggere, hvoraf over 1.000 i selve centerbyen. Idéen med kommunecentre er i praksis en konkretisering af kommunalreformens (inddelingsreformens) princip om "én by - én kommune". I Planstyrelsens "*Rapport om det fremtidige bymønster*" er udvalgte

kommunecenterfunktioner registreret i bydannelser (excl. Hovedstadsregionen, Århus, Odense og Aalborg), der kunne tænkes som kommunecenterkandidater, se figur 5.6 for et eksempel fra Nordjylland.



Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Også registreringen af kommunecenterfunktioner i kommunernes bebyggelser afslørede, at der var lang vej til målet... [jf. Planstyrelsen 1979a, s. 14].

Registreringen er et forsøg på at tegne et billede af det aktuelle bymønster i slutningen af 1970'erne. Heraf fremgår det, at under halvdelen af de registrerede bydannelser har en udbygget detailhandel repræsenteret i tilstedeværelsen af supermarked, farvehandel og boghandel. Forsyningen med kommunecenterfunktioner er således på forhånd karakteriseret ved udstrakt mangelfuldhed i en række egne. Mange kommuner kunne end ikke opretholde blot ét center med alle de nævnte detailhandelsfunktioner. I andre kommuner findes alle de nævnte funktioner indenfor kommunegrænsen, men er spredt på op til 3-4 småcentre.

Det var med andre ord et noget broget billede, der skulle bygges videre på, og der var lang vej til målet, hvis målet var mindst én by i hver kommune, hvor det skulle være muligt at finde de mest almindelige detailhandelsbutikker.

Lokalcentrene - de mindste centerenheder, bymønstret opererer med - var ikke genstand for helt så omfattende analyser som tilfældet var for de overordnede centre. I planstyrelsens debatoplæg om det fremtidige bymønster anbefaledes det, at udpegningen af lokalcentre - i gennemsnit et par i hver kommune - burde bindes af kravet om tilstedeværelse af skole og dagligvarebutik, lige som de skulle udvælges sådan, at de kunne betjenes med kollektiv trafik. Det var af afgørende betydning, at de lokale servicefunktioner kunne fastholdes i fremtiden. I oplægget gik man ud fra, at et befolkningsunderlag på mindst 1.200

indbyggere foruden oplandets mindre landsbyer m.v. ville være nødvendigt. **Landdistrikterne** forudsattes fortrinsvis betjent af lokalcentrene.

Bymønstertanken, som den er præsenteret i ovenstående, tager form i perioden 1975-79[24]. Den kan ses som en direkte udløber af to af kommunalreformens dele; inddelingsreformen og planlovsreformen. Dels bygger Planstyrelsens bymønsteroplæg med princippet om mindst ét kommunecenter i hver kommune videre på inddelingsreformen, idet der er en tydelig parallel til inddelingsreformens princip "ét bysamfund - én kommune". Dels må bymønstertanken ses som en operationalisering af lands- og regionplanloven, som pålagde regionplanmyndighederne at angive retningslinier for *"fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen[..]"*[25] og for*"omfanget af og beliggenheden af overordnede centre [..]"*[26].
Bymønstret skulle således udgøre den fordelingsnøgle, som skulle sikre virkeliggørelsen af lighedstanken, som lå bag hele planlovsreformen, og som også er manifesteret i lands- og regionplanlovens formål, hvor planmyndighederne tilsiges at *"[..] fremme en ligelig udvikling i landet"*[27].

Det kan konstateres, at bymønstertanken var udtryk for en vision. En vision, som i første omgang gav anledning til kategorisering og klassificering - eller om man vil, en geografisk og indholdsmæssig zoning - af byer efter forsyningsgrad med offentlig og privat service; og som endeligt - eller som mål - skulle udgøre en planlægningsmæssig reference for planstyring af væksten. Herunder væksten med detailhandel i de forskellige dele af landet.

5.3.3 Diskussion af bymønstertankens idegrundlag

Bag bymønstertanken synes at ligge en tydelig forestilling om væksten som både et faktum og en forudsætning. En forestilling om at væksten i sig selv er en stadig drivkraft, der til alle tider presser på i alle bycentre.

Endvidere synes der bag bymønstertanken at ligge den forestilling gemt, at væksten er enkel at styre; at det kan gøres ved at sætte dyse på udviklingsmulighederne, de steder, udvikling ikke ønskes. Helt af sig selv ledes væksten så - måske endog med forøget pres - derhen, hvor udviklingen ønskes. Med andre ord forudsatte man, at udviklingsstrømme opfører sig som strømmende vand: Hvis man afspærrer dets forløb i én retning, vil det løbe i en anden.

Endelig synes det karakteristisk, at bymønsteridéen ikke tager umiddelbar stilling til det forhold, at udviklingsmulighederne i de enkelte byer i mønstret er afhængige af hinanden; idet serviceudbudet i ét center påvirker eller er påvirket af konkurrerende tilbud i et andet center. Det er på denne baggrund, at bymønsteridéen - eller i hvert fald dens realisering - som middel til at sikre en ligelig udvikling forkommer overordentlig vanskelig, ja næsten utopisk, allerede på forhånd.

Der kan rettes indvendinger mod alle de tre forestillinger, som bymønstertanken byggede på.

---

[24] Jf. Landsplanredegørelserne 1975-78 fra Miljøministeren til Folketinget og Folketingets udvalg for fysisk planlægning, samt Planstyrelsen 1978, og Planstyrelsen 1979a.
[25] Lov om lands- og regionplanlægning nr. 375 af 13. juni 1973, §7 stk. 1 nr. 1.
[26] Lov om lands- og regionplanlægning nr. 375 af 13. juni 1973, §7 stk. 1 nr. 2.
[27] Lov om lands- og regionplanlægning nr. 375 af 13. juni 1973, §1 stk. 1 nr. 1.

For det første er vækst som fænomen – dvs. behov og interesse for udvikling, fx i form af butiksbyggeri – ikke til stede alle steder og til alle tider. Det har skiftende konjunkturer – både før og siden – belært planlæggere, politikere og andre om. I den forbindelse skal da også nævnes, at hovedtemaet i landsplanredegørelsen fra 1978 var, at der næsten ingen byvækst var at fordele mere, hvilket ville udgøre kraftige bindinger på mulighederne for at ændre ved det eksisterende bymønster.[28]

For det andet er det ikke på forhånd givet, at det er muligt at påvirke vækstens retning, som er den grundlæggende filosofi i bymønsterideen[29]. Der er ikke nødvendigvis nogen automatik i, at såfremt planlægningen begrænser mulighederne for fx detailhandelsbyggeri ét sted, så flytter investorerne og detailhandelen "bare" sine aktiviteter derhen, hvor planlægningen giver mulighed for butikker. En sådan teoretisk forestilling burde det foregående kapitel 4 umiddelbart afkræfte. Planlægningen og planers regulering er godt nok en præmis, som detailhandelens aktører må indordne sig, såfremt man ønsker at etablere sig, jf. afsnit 4.2. Men den offentlige planlægning er kun én blandt mange andre omverdensfaktorer, som en detaillist må have i øjesyn, og det er ikke – eller i hvert fald kun i ringe grad – den offentlige planlægning, der bestemmer hvor (og hvornår) en butik realiseres.

For det tredje var visse egne i landet allerede overforsynet – eller i hvert fald velforsynet - med servicefunktioner beliggende i meget store og/eller koncentrerede enheder, så der kan umiddelbart sås tvivl om, hvorvidt det ville være muligt at opbygge mindre centre i nærhed heraf, med mindre de eksisterende store og/eller koncentrerede centerenheder "nedbygges". Omvendt var visse andre egne i landet så befolkningsmæssigt - og dermed kundemæssigt - underforsynet, at der kunne sås tvivl om muligheden for i det hele taget at opbygge fx. ét samlet kommunecenter.

Bymønstertanken var - et klokkerent eksempel på en landspolitisk vision, som amter og kommuner skulle implementere – var og er således oppe imod hårde odds i selve implementeringssituationen. Dels af de allerede nævnte grunde. Dels af det forhold, at implementeringens aktører ikke kun er afgrænset til region- og kommuneplanmyndighederne alene; implementeringen af bymønstret afhænger i mindst lige så høj grad af de private aktører. Et planlagt bymønster bliver ikke realiseret ved, at der zones, hvor udvikling tillades henholdsvis ikke tillades. Realiseringen drives i afgørende grad af grundejeres, investorers eller virksomheders præferencer – på samme måde som det er disses præferencer, der har skabt de mere eller mindre vilkårlige centerdannelser, der eksisterede allerede før bymønstertanken fødes.

Det må herefter konstateres, at bymønstrets realisering som udgangspunkt var en omfattende og ambitiøs opgave at sætte amter og kommuner på. I hvilken grad bymønsteridéens implementering er lykkedes findes der ikke – i hvert fald undertegnede bekendt – nogen endelig, samlet og detaljeret evaluering af. Det gælder i hvert fald med hensyn til de dele af bymønstret, der angår de private servicefunktioner, herunder detailhandelen.

Men analyser af detailhandelens strukturudvikling, jf. kapitel 1 og 3 taler på den anden side sit tydelige sprog, og succesen er formentlig til at overskue. Central offentlig strukturplanlægning af detailhandelens lokalisering – som bymønstret er udtryk for – forekommer ikke bare uhyre vanskelig, men grænsende til det umulige.

[28] Miljøministeriet *"1978 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning"*.
[29] Jf. også bl.a. Erik Kaufmann Rasmussens hypotese i Byplan 5/59, s. 124-28.

Forklaringen herpå skal nok findes i flere forhold. Dels i de allerede nævnte. Dels i planmyndighedernes – eller måske rettere bymønstertankegangens – til tider manglende overensstemmelse med detailhandelens lokaliseringsønsker og præferencer i øvrigt (jf. afsnit 4.2). Dels i visse planmyndigheders manglende loyalitet overfor de planlagte bymønstre og centerstrukturer, som en konsekvens af bl.a. den mellemamtslige og –kommunale konkurrence (jf. afsnit 3.1.4 og 3.3).

Men også andre forhold spillede ind. Herom i det følgende, hvor der vil blive sat fokus på implementeringen af bymønster- og centerstrukturplanlægningen i regionplanerne.

5.4 Regionplanlægning; fastlæggelse af bymønster og centerstrukturer

Den første generation af regionplaner fik miljøministerens godkendelse i perioden1979-82. Regionplanerne indeholdt en endelig fastlæggelse af bymønstret i hver amt, og blev det hovedsagelige virkemiddel, som skulle sikre, at de landspolitiske målsætninger om en ligelig udvikling i landet blev ført ud i livet. Den ligelige udvikling skulle sikre gode levevilkår for hele landets befolkning, i den forstand at arbejdspladser og de mest nødvendige indkøbsmuligheder skulle være at finde i rimelig afstand fra den enkeltes bolig.

Der skal imidlertid knyttes nogle kommentarer til regionplanernes fastlæggelse af bymønster og centerstruktur, og til den behandling de fik i forbindelse med miljøministerens godkendelse.

5.4.1 Optimistiske forventninger

Bymønstret i regionplanerne blev fastlagt med en kraftig skelen til det enkelte amts forventede udvikling i folketal, beskæftigelse og boligbyggeri.

I Landsplanredegørelsen fra 1977, som i lighed med andre år gør status over den igangværende regionplanproces rundt om i amterne, fremgår det, at forventningerne *"[..] synes i det store og hele nogenlunde realistiske, måske lidt vel optimistiske"*[30].

Oplæggene til regionplanforslag i landets 14 amter bestod i hovedsagen af tre alternative skitser. De adskilte sig typisk fra hinanden ved, at én skitse tilstræbte koncentration af byudviklingen til de store bysamfund, en anden tilstræbte som mål at sprede væksten ud på de mindre bysamfund i amtskommunen, og endelig sås i reglen en mellemløsning, der tilstræbte byvæksten i kommune- og egnscentre.

Da regionplanerne blev godkendt af miljøministeren omkring 1980, kunne det konstateres, at stort set alle amtskommuner havde lagt sig fast på den centerstruktur, der bedst kan karakteriseres som mellemløsningen, og som målsætter at koncentrere byvæksten i og omkring egns- og kommunecentre.

Omkring 1980 undergik landet imidlertid en generel økonomisk afmatning, som rykkede ved de forudsætninger, der var langt til grund i regionplanforslagene. De forudsætninger, som bymønstret og centerstrukturen byggede på, og som i forvejen var vel optimistiske, tenderede nu mod det direkte urealistiske.

[30] Miljøministeriet *"1977 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning"*, s. 12.

Miljøministerens krav til ændringer af forslagene i forbindelse med godkendelsen indskrænkede sig imidlertid til, at amtsrådene blev bedt om at justere regionplanerne for, hvor mange boliger der måtte bygges i de enkelte kommuner, så det svarede til de lavere forventninger. Med godkendelsen blev der - i overensstemmelse med regionplanforslagenes grundideer - fortsat lagt op til, at der med tiden skulle dannes et net af byer bestående af egns-, kommune- og lokalcentre. Der var kun tale om mindre nuancer fra amtskommune til amtskommune, og det må konstateres, at Miljøministeriets bymønsteride[31] i hovedsagen blev adopteret og implementeret i alle 14 regionplaner.

5.4.2 Svage konsekvensvurderinger

Regionplanmyndighedernes implementering af bymønstertanken minder mest af alt om en "rå kopi" af Planstyrelsens oplæg. Det er der for så vidt heller ikke noget galt i, hvis oplægget tages som et oplæg, der giver anledning til videre bearbejdning. Problemet er imidlertid, at den endelige fastlæggelse af bymønstrene i de fleste regionplaner forekommer overvejende ureflekteret. De 14 sæt skitser var karakteristiske ved, at de var stærke på forhåbninger, men svage på konsekvensvurderinger, herunder på vurderinger af, hvilke konsekvenser dispositioner i én kommune ville have for udviklingen i andre kommuner; og hvilke konsekvenser udbygningen af ét center ville få for de omkringliggende centre. Sådanne overvejelser savnedes i de fleste regionplaner.

Dette forhold kan bl.a. eksemplificeres gennem Miljøministerets godkendelse af regionplanen for Nordjyllands amt[32]. Her rejses der generelt tvivl om, hvorvidt det vil være muligt at støtte alle de udpegede mindre egnscentre med boligbyggeri og offentlige institutioner, samtidig med at det øvrige bymønster skal realiseres. Ministeriet giver udtryk for, at der vil være et behov for at prioritere udbygningsrækkefølgen af egnscentrene. Det pointeres samtidig, at prioriteringen passende kunne tage udgangspunkt i landsplansynspunkterne om at styrke de svageste egne først.

Det kan konstateres, at amterne generelt ikke havde overvejet, hvordan den videre implementering af bymønstret og centerstrukturen skulle gribes an. Herunder hvilke centre, der burde styrkes først, henholdsvis hvilke der ikke bør styrkes umiddelbart, fordi de i givet fald kunne risikere at "udspille" de svagere centre. Heller ikke en prioritering baseret efter princippet "hvor er der umiddelbart størst behov for en styrkelse af forsyningen?" synes overvejet.

I virkeligheden er det tankevækkende, at regionplanerne i den grad savner konsekvensvurderinger, for Planstyrelsen havde løbende i sine bymønsterpublikationer gjort opmærksom på det forhold, at bymønstrets og centerstrukturens virkeliggørelse ikke er uproblematisk. Eksempelvis nævner Planstyrelsen eksplicit - og vedrørende serviceforsyningen - at *"En væsentlig forudsætning for at vurderingen af mulighederne for opretholdelse af den lokale service er, at der i regionplanlægningen tages stilling til hele servicestrukturen i amtskommunen, herunder bl.a. eventuelle lavprisvarehuse og større indkøbscentre. Disse centre trækker kunder fra meget store oplande, og kan derfor modvirke et ønske om at opretholde lokale butikker i de små byer i centrets opland"*[33].

[31] Bymønsteridéen som den blev præsenteret i: Planstyrelsen 1978, og Planstyrelsen 1979a.
[32] Miljøministeriet *"Miljøministeriets godkendelse af regionplan for Nordjyllands amtskommune"* 1981, s. 7ff.
[33] Planstyrelsen *"Det fremtidige bymønster - et debatoplæg fra planstyrelsen"* 1978, s. 32.

5.4.3 Snæver perception

Et tredje karakteristika, som kan spores i fastlæggelsen af de regionale bymønstre, er amternes snævre perception. Det synes at være et generelt fænomen, at amterne alene overvejer centerstrukturen *indenfor* egne amtsgrænser.

På sin vis er dette naturligt, for det enkelte amts opgaver, forpligtelser og kompetence er knyttet til lokalitetsprincippet og dermed til amtet som det rent geografisk blev afgrænset efter kommunalreformen. Men det er på den anden side en noget påfaldende opførsel, når bymønster- og centerstrukturplanlægningen er en eksercits i strukturplanlægning med det mål at få amternes "byggesten" - byerne og kommunerne i deres helhed - til at fungere i en helhed. Det synes kun at være undtagelsesvist, at et amt med dets regionale bymønster ser sig selv som del af en større helhed i fx en landsdel. Amterne synes i reglen at opfatte regionen som en ø, og der savnes generelt strukturelle overvejelser om samspillet på tværs af de administrativt fastlagte amtsgrænser.

I forbindelse med godkendelsen af regionplanen for bl.a. Vejle amtskommune gav det da også anledning til, at Miljøministeriet påpegede: *"Da der i Vejle amts nordvestlige del og Ringkøbing amts sydøstlige del er områder med stor afstand til egnscenterfunktiuoner, bør Vejle amtsråd i samarbejde med Ringkøbing amtsråd i den videre regionplanlægning overveje at styrke et udvalgt kommunecenter i denne egn ved placering af egnscenterfunktioner, uanset at det ikke er muligt at bringe det pågældende kommunecenter op på egnscenterniveau"*[34].

En fuldstændig analog opførsel karakteriserede i øvrigt kommunerne, når de hver især indsendte deres forslag – oplæg til regionplanskitser – til regionplanmyndighederne. Kun i sjældne tilfælde forholdte man sig til udviklingen på tværs af kommunergrænser.[35]

5.4.4 Manglende statslig opbakning

Som nævnt valgte de fleste amter en relativ decentral bymønstermodel i deres regionplaner. Dermed skulle planlægningen bruges til at standse byvæksten i de store samfund og kanalisere væksten ud i de mindre og mellemstore bysamfund. Der var med andre ord – og i tråd med lands- og regionplanlovens formålsbestemmelse om ligelig udvikling – lagt op til, at der med planlægningen skulle føres en slags udligningspolitik med de forskellige bycentre ved at holde vækstimpulserne i de store byer i ave.

Som følge heraf udmærkede hovedparten af førstegenerationsregionplanerne sig ved valg af følgende tre virkemidler: Dels sås retningslinier[36], der udlagde byudviklingsarealer med heblik på at øge – eller i hvert fald fastholde – befolkningstallet i udkantsegnene. Dels så man i en række planer, at udviklingen i de dårligst stillede egne skulle stimuleres gennem offentlige investeringer og anlæg i form af gymnasier, sygehuse og sociale institutioner. Endelig sås retningslinier, der søgte at sikre butiksforsyningen i de mindre samfund ved at restringere byggeriet af større butiksenheder.

---

[34] Miljøministeriet *"Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980 for Vejle amtskommune"* 1981, s. 7.
[35] Gaardmand 1993, s. 195f.
[36] Regionplanregulering har hovedsageligt to forskellige udtryksformer. Reguleringen udtrykkes enten i form af retningslinier eller i form af håndhævelsesmuligheder hjemlet i planlægningslovgivningen. I selve regionplanerne optræder reguleringen typisk kun i form af retningslinier angivet i tekst og på kort.

Imidlertid manglede regionplanmyndighederne støtte fra centralt hold til realisering af disse retningslinier – og det på hele to områder.

For det første havde regionplanmyndighederne – på den ene side – sat sig for bl.a. at fremme en decentral butiksforsyning – om ikke i overensstemmelse med centralmagtens ønsker, så i hvert fald med dens billigelse. Men på den anden side krævede en sådan decentral styring virkemidler, som den eksisterende lovgivning ikke hjemlede[37]. Regionplanmyndighederne var altså sat på en mission, som de ikke havde magt til fuldføre. Deres magtmidler – plansystemet – var utilstrækkeligt.

For det andet led amternes forventninger om at kunne virkeliggøre sine intentioner om en decentral udvikling foranstaltet ved offentlige investeringer og anlæg skibbrud – i hvert fald når det drejede sig om statslige investeringer og anlæg. Finansministeriet anmodede *"[..] om, at de godkendte regionplaner ikke indeholder bestemmelser, der tilsigter at binde statslig indsats, [..], ligesom man må henstille, at der ikke ved regionplanerne sker bindinger, der forhindrer amtskommuner og kommuner i at foretage økonomiske betingede justeringer af planer og tidsfølger"*[38].

Ministerierne kunne altså ikke forpligte sig overfor regionplanerne, og dermed hjælpe de nye bymønstre på vej. Snarere skulle regionplanerne – og deres videreførelse i kommuneplanlægningen - respektere statens egne økonomiske planer[39] og fordelingen af statslige serviceinstitutioner: *"Det kunne være ønskeligt, om der ved kommuneplanlægningens fastlæggelse af bymønstret og fordeling af boligbyggeriet tages hensyn til, at der bør placeres byvækst i stationsbyerne og i øvrigt i byer med gode busforbindelser til stationerne"*[40].

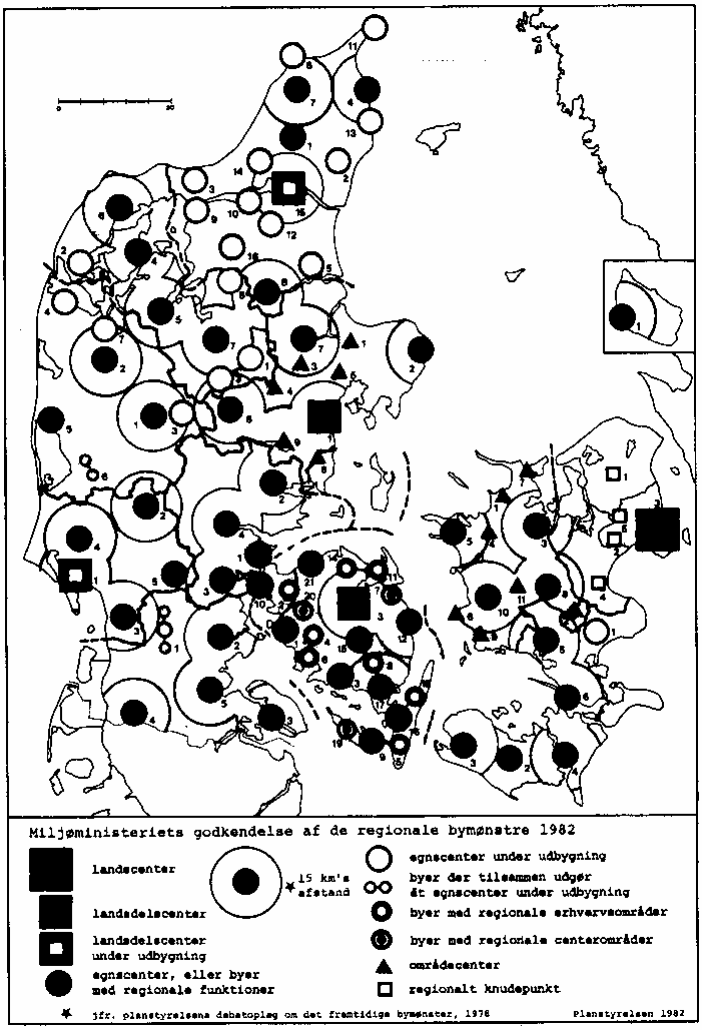
Der var også kun få af Miljøministeriets landsplandirektiver, som fremmede decentraliseringen. Tværtimod var eksemplerne på det modsatte mest tydelige. De kystkommuner, som under stærk konkurrence prøvede at tiltrække sig den vækst og udvikling, der efterhånden var blevet en mangelvare, i form af ferie- og fritidsbebyggelse, blev standset af Miljøministeren[41].

Tilsammen vidner dette om, at nok havde man med planlovsreformen fået et nyt og moderniseret planmaskineri, der skulle fremme en ligelig udvikling i landet, og som bl.a. gav de decentrale planmyndigheder – amter og kommuner – en udstrakt magt, og som endvidere hvilede på sammenfatning. Sammenfatning både vertikalt mellem de enkelte planniveauer og horisontalt mellem de forskellige sektorområder. Men det blev med regionplangodkendelserne lige så hurtigt fortalt, at der var grænser for, hvor langt den (amts)kommunale magt og de overordnede myndigheders støtte rakte!

5.4.5 Afrunding på regionplanlægningens fastlæggelse af bymønster og centerstruktur

Bymønstertanken var færdigimplementeret i regionplanerne i 1982, se figur 5.7.

[37] Mere herom i afsnit 5.5.
[38] Jf. Finansministeriets skrivelse af 26. juni 1981 til Planstyrelsen, Miljøministeriet.
[39] Jf. fx Ministeriet for offentlige arbejders skrivelse af 26. marts 1981 til Planstyrelsen, Miljøministeriet, s. 9f.
[40] Jf. DSB's skrivelse af 29. februar 1981 til Planstyrelsen, Miljøministeriet.
[41] Cirkulære af 28. august 1981 om planlægning af ferie- og fritidsbebyggelse.



Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Det landsdækkende bymønster [jf. Gaardmand 1993, s. 202].

Implementeringen af bymønsteridéen i landets 14 regionplaner var karakteriseret ved fire hovedproblemer.

Planlægningen byggede på *for* optimistiske og i flere tilfælde urealistiske forudsætninger. Amterne havde tilsyneladende så stor tillid - eller i hvert fald forhåbning - til konjunkturerne og hele markedsudviklingen, at de mente, alt kunne lade sig gøre.

Selve bymønster- og centerstrukturplanlægningen savnede prioriteringer af hvilke centre, der skulle styrkes - og havde behov for styrkelse - før andre, samt overvejelser om hvilke konsekvenser styrkelsen af ét center ville få for de andre centre i bymønstret, herunder disses muligheder for at blive realiseret. Det afspejler en "lassaiz-fâire holdning", hvor det overlades til andre instanser end amterne at tage teten. I realiteten åbnedes der op for en ukontrolleret konkurrence mellem centrene - og dermed også primærkommunerne - om at tiltrække mest mulig udvikling, bl.a. en kamp om at tiltrække mest og størst detailhandel og andre centerfunktioner før andre.

Endvidere var planlægningens perception karakteriseret ved snæversyn. Forestillinger om centerstrukturerne på tværs af amtsgrænser var i reglen fraværende i regionplanerne. Hermed blev der i realteten også åbnet op for en mellemamtslig konkurrence.

Endelig var forventningerne til planlægningens formåen med hensyn til at sikre og fremme en decentral udvikling – herunder butiksudvikling – præget af større agt end magt. Dels var plansystemets virkemidler utilstrækkelige. Dels ville en decentral udvikling være afhængig af offentlige – bl.a. statslige – anlæg og pengemidler. Men noget sådant afviste bl.a. Finansministeriet på forhånd at stille i udsigt.

På trods af disse åbenlyse brister i implementeringen blev hverken selve bymønsteridéen eller dens konkrete implemetering i regionplanerne for alvor taget op til egentlig revision i forbindelse med godkendelserne af regionplanforslagene. Selvom der kunne og nok også burde sættes spørgsmålstegn ved de fastlagte bymønstres bæredygtighed på både kort og langt sigt. Ministeriets bemærkninger i forbindelse med godkendelserne må siges at høre til de "spagfærdige vink"; der er ikke tale om egentlige underkendelser af nogen planforslag. Regionplanerne forblev stort set uantastede.

5.5 Regionplanregulering 1980-87

Det skal indledningsvis pointeres, at i relation til detailhandelens lokalisering kan den i regionplanen fastlagte centerstruktur opfattes som en retningslinie. Der ud over har retningslinierne typisk udtryk i form af lokaliseringsprincipper og -kriterier eller i form af forholdsnormer.

Men retningslinier, der er direkte møntet på detailhandelsvirksomheder kan ikke ses uafhængigt af retningslinier for alle andre forhold eller andre byfunktioner, som regionplanen kan indeholde retningslinier for. Det vil fx være fundamentalt som led i en politik til forbedring af regionens bysamfund, at detailhandelens lokalisering understøttes ved, at der mere generelt skabes gode rammer for erhvervet. Det vil således ikke være tilstrækkeligt kun at tilgodese detailhandelens ønsker om gode og velbeliggende arealer, men det vil også være nødvendigt at overveje kravene til bl.a. infrastrukturen og hele befolkningsunderlaget. Det er således planen som helhed, der har betydning. Regionplanregulering for detailhandelsforsyningen bliver dermed ikke kun et spørgsmål om snæver arealregulering i form af lokaliseringsprincipper for detailhandelen, men planlægningen får tillige igennem andre relevante retningslinier en vejledende funktion, som kan medvirke til at skabe stabilitet i erhvervets dispositioner. Eller planlægningen som en helhed kan måske ligefrem virke som et incitament og kanalisere investeringerne derhen, hvor det er politisk ønsket for at forbedre regionens bysamfund.

Dette skal være sagt for ikke at lade en al for reduktionistisk opfattelse af af regionplanregulering stå tilbage. I det følgende ses fortrinsvis på de retningslinier, der er direkte knyttet til detailhandelens lokalisering henholdsvis de reguleringsmidler, der kan være direkte knyttet til håndhævelsen heraf.

5.5.1 Regionplanregulering frem til 1987

De første regionplanforslag forud for miljøministerens godkendelse af den første generation regionplaner afspejlede som tidligere antydet, at mange amtsråd i enighed med kommunalbestyrelserne ønskede at forbyde butikker over en vis størrelse eller af en bestemt slags, især lavprisvarehuse. Det gjaldt

regionplanforslagene for Vejle, Sønderjyllands, Fyns, Ringkøbing, Viborg, Storstrøms og Vestsjællands amtskommuner.

Halvdelen af landets amtskommuner havde således til hensigt at forbyde større eller regionalt betydende detailhandelsvirksomheder i visse lokaliseringer. En sådan restriktion fik i regionplanforslagene udtryk i en form, som forbød fx *[..] egnsdækkende forretningscentre, som i kraft af varesortiment og omsætning og ved i det væsentlige at henvende sig til bilister er indrettet på et kundeopland, som rækker ud over den enkelte kommune"*[42], eller i form af et ordret forbud mod etablering af lavprisvarehuse[43].

Det kan således konstateres, at landets amtsråd – i hvert fald i starten - havde en udbredt vilje til at styre detailhandelens strukturudvikling. Baggrunden herfor skal formentlig dels ses i lyset af den strukturudvikling i detailhandelen, der umiddelbart kunne konstateres, og som i sig havde det problem, at landdistrikternes befolkning, de gamle og folk uden bil til stadighed fik deres adgang til service forringet. Dels skal amtsrådenes styringsiver vel ses som en direkte udløber af landsplanredegørelsen fra 1977, der satte det mål, at alle borgere skulle have rimelig adgang til daglig service, hvadenten de havde bil eller ej. Det lå implicit i ligelig-udviklings-tanken.

I landsplanredegørelsen fra 1977 frem gik det nemlig, at: *"Servicen vil [..] blive stadig dårligere i småbyerne, hvis der ikke gøres noget ved det problem, at en voksende del af beboernes indkøb sker i butikker i de større byer og i de såkaldte* lavprisvarehuse. *Sådanne indkøbscentre sigter netop ved deres beliggenhed ved de store udfaldsveje imod at hente kunder fra oplandet.*

Disse centre ved de større byer kan udkonkurrere den lille, lokale købmand ved deres vareudbud og priser. [..]. Lavprisvarehuse og lignende centre har betydning for et område, som omfatter mere end en kommune. Der må derfor ikke bygges lavprisvarehuse uden, at det sker i nøje overensstemmelse med amtsrådenes regionplanlægning. Herved vil placeringen af lavprisvarehuse også blive underkastet offentlig debat"[44].

I samme åndedrag nævner landsplanredegørelsen det uheldige i, at de store detailhandelsenheder øger energiforbruget og medfører arbejdsløshed i oplandet og i de centrale dele af byerne. Endelig - og som angår konkurrencesituationen i detailhandelen - nævnes det, at fordi de store butiksenheder oftest ønskes lokaliseret i industriområder, hvor grundpriserne er lave, medfører det favorisering af de store på de små handlendes bekostning.

Den landspolitiske ligelig-udviklings-tanke trækkes langt - måske for langt - den rækker i hvert fald ind i overvejelser om såvel lige etableringsvilkår for alle detailhandelsvirksomheder som for lige indkøbsvilkår for alle borgere, uanset om ens sociale status berettiger én til at holde bil eller ej.

Tilkendegivelserne i landsplanredegørelsen må forventes at have en vis forklaringsværdi, når man skal forstå de amtskommunale planmyndigheders styringsiver. Tilkendegivelserne har formentlig skærpet amtsrådenes problemerkendelse omkring detailhandelsudviklingen. I nærværende tages i hvert fald disse til indtægt som forklaring på, at amtsrådene udviser en endog stærk styringsvilje og -mod samt social

[42] Regionplanforslag 1980 for Ringkøbing Amtskommune, Retningslinier, s. 25.
[43] Fx regionplanforslagene fra Vejle og Vestsjællands amtskommuner.
[44] Miljøministeriet*"1977 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning"*, s. 3.

bevidsthed. Imidlertid får de amtsråd, der har rustet sig mest til tænderne for at få strukturudviklingen i detailhandelen tæmmet, "trukket tænderne ud" af Miljøministeriet.

Regionplanen for Ringkøbing amtskommune, som indeholdt et generelt forbud mod *[..] egnsdækkende forretningscentre, som i kraft af varesortiment og omsætning og ved i det væsentlige at henvende sig til bilister er indrettet på et kundeopland, som rækker ud over den enkelte kommune"*[45] blev af Miljøministeriet forudsat slettet i forbindelse med regionplanforslagets ministerielle godkendelse.

Tilsvarende blev de amter, der i deres regionplanforslag havde nedlagt et generelt forbud mod etablering eller udvidelse af lavprisvarehuse, bedt om at afløse disse med retninglinier som fx: "*Etablering af lavprisvarehuse kræver amtsrådets godkendelse"*[46]. Halvdelen af landets regionplaner blev således pålagt ændringer i retning af mildere restriktioner vedrørende større regionale butiksenheder, og i alle tilfælde henviste Miljøministeriet til Industriministeriets skrivelse af 25. maj 1981.

I denne skrivelse konstaterede Industriministeriet, at samtlige regionplanforslag indeholdt enten direkte eller indirekte forbud mod etablering af lavprisvarehuse. Ministeriet konstaterede endvidere, at de indeholdt begrænsninger i butiksstørrelsen ved nyetableringer og udvidelser, enten i form af forbud mod etableringer af butiksenheder over en vis størrelse, eller krav om amtsrådets tilladelse før visse større detailhandelsprojekter må gennemføres. Endelig retter en del af regionplanretningslinierne sig kun mod dagligvareforretninger, hvilket - som det hævdes - reelt indebærer regulering af varesortimentet i detailhandelen.

Industriministeriet finder regionplanforslagenes retningslinier så detaljerede og vidtrækkende, at administrationen heraf vil gribe afgørende ind i det retlige grundlag for udøvelsen af detailhandelens virksomhed samt i konkurrenceforholdene. Ligeledes anfører ministeriet, at gåes der så indgribende tilværks overfor detailhandelsudviklingen, vil det dels hindre en strukturudvikling og prisdannelse til forbrugernes bedste, dels vil det stride mod etableringsfriheden og den liberalisering, som næringsloven af 1966 foreskrev, hvor de restriktioner loven tidligere lagde på udviklingen ophævedes. Endvidere ser ministeriet retningslinierne som strukturkonserverende, de fastlåser de eksisterende markedspositioner, og i øvrigt strider de mod de aktuelle erhvervspolitiske bestræbelser. Endelig, mener ministeriet, vil retningslinierne nødvendiggøre en alt for omfattende administration og kontrol - herunder kontrol med dagligvareforretninger o.a., der ikke er entydige som begreber. Der næres med andre ord og af mange grunde stor betænkelighed ved de foreliggende retningslinier i landets første regionplanforslag.

Som sagt pålægger Miljøministeriet derfor amterne at opbløde og ændre visse retningslinier. Baggrunden er – som det nævnes i landsplanredegørelsen fra 1981 - at: *"Der er ikke hjemmel i planlægningslovgivningen til generelt at forbyde bestemte butiksformer. Regeringen har derfor ændret disse regionplanretningslinier, så etablering eller udvidelse af lavprisvarehuse eller lignende større butikker af regional betydning kun kan ske med amtsrådet tilladelse efter en konkret planlægningsmæssig vurdering.*

[45] Regionplanforslag 1980 for Ringkøbing Amtskommune, Retningslinier, s. 25.
[46] Fx Miljøministeriet "*Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980-1991 for Sønderjyllands amtskommune"* september 1981, s. 12; og Miljøministeriet "*Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980 for Vejle amtskommune"* september 1981, s. 11.

"Der er regeringens opfattelse, at amtsrådet på baggrund af regionplanmæssige overvejelser kan fastsætte visse begrænsninger i adgangen til at oprette eller udvide detailhandelsbutikker. Sådanne begrænsninger bør dog ikke hæmme udviklingen i detailhandelsstrukturen og priskonkurrencen, ligesom retningslinierne må respektere næringsfriheden og regeringens erhvervspolitiske bestræbelser"[47].

5.5.2 Afrunding på regionplanregulering 1980-87

Miljøministeriets godkendelser af førstegenerationsregionplanerne fik i hvert fald to konsekvenser.

For det første blev regionplanmyndighederne belært om *ikke at restringere butiksudviklingen i strid med regeringens erhvervspolitiske bestræbelser*.

For det andet tvang Miljøministeriet regionplanmyndighederne til at bedrive *enkeltsagsbehandling i stedet for planlægning*. Et forbud mod fx lavprisvarehuse kunne alene nedlægges efter en konkret planlægningsmæssig vurdering - jf. *"Etablering af lavprisvarehuse kræver amtsrådets godkendelse"*[48] – og ikke i form af et generelt forbud.

Det kan i denne forbindelse forekomme lidt besynderligt, at Miljøministeren – i stedet for omtalte kompetencenorm – ikke anbefalede amtskommunerne i regionplanlægningen at fastsætte generelle retningslinier om den enkelte storbutikkers maksimale størrelse. Noget sådant kunne have imødekommet amternes ønske om et generelt forbud mod lavprisvarehuse. Selvom lands- og regionplanloven af 1973 ikke gav udtrykkelig hjemmel hertil, fremgår det dog af Planstyrelsens *"Rapport om lavprisvarehuse"* fra 1979, at det anses for muligt: *"På baggrund af de betydelige strukturændringer i detailhandelen kan retningslinierne også angive, at de enkelte butiksenheder ikke må være større end, at de resterende arealer fortsat giver mulighed for det tilsigtede varierede udbud i det enkelte center"*.[49]

Uanset om et lavprisvarehus forbydes generelt eller efter en konkret planlægningsmæssig vurdering, er krav om fornøden planlægningsmæssig begrundelse – formentlig støttet på detailhandelsanalyser i begge tilfælde - givetvis uomtvisteligt.

I lyset heraf forekommer det lidt besynderligt, at regionplanmyndighederne indrømmes en magt til at afvise et konkret lavprisvarehusprojekt på baggrund af detailhandelsanalyser. Men samme typer analyser kunne tilsyneladende ikke anvendes til at støtte et generelt forbud på – noget som Vejle Amt i øvrigt gjorde[50].

---

[47] Miljøministeriet *"1981 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning"*, s. 3.

[48] Fx Miljøministeriet *"Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980-1991 for Sønderjyllands amtskommune"* september 1981, s. 12; og Miljøministeriet *"Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980 for Vejle amtskommune"* september 1981, s. 11.

[49] Planstyrelsen 1979b, s. 9.

[50] Vejle Amt fik i 1978 foretaget en detailhandelsundersøgelse, der bl.a. konkluderede, at *"[..]med etablering af et lavprisvarehus ved hver af egnscentrene vil der ske en stærk acceleration af den igangværende strukturudvikling indenfor detailhandelen, som primært vil ramme dagligvareforsyningen i landdistrikterne, men også i de omkringliggende kommunecentre vil der kunne opstå problemer for enkelte typer udvalgsvarebutikker, endog for visse supermarkeder"*, jf. Vejle Amts Regionplan 1980, s. 69. Det er på denne baggrund, at den første regionplan for Vejle amt indeholder en retningslinie, som generelt forbyder lavprisvarehuse. Retningslinien skal underbygge målet om en decentral butiksstruktur i amtet.

Spørgsmålet er, om dette – at Miljøministeriet vægrede sig ved at give mulighed for at støtte et generelt lavprisvarehusforbud på detailhandelsanalyser – var, at man var uklar på, hvad lands- og regionplanloven hjemlede mulighed for[51]. Eller om det antyder, at tiltroen til detailhandelsanalyser som grundlag for en saglig – og ikke mindst "langtidsholdbar" – planlægningsmæssig begrundelse kunne ligge på et meget lille sted?[52]

Afslutningsvis skal det nævnes, at rammestyringsprincippet i lands- og regionplanloven indebar, at kommunerne skulle kunne planlægge og handle frit indenfor regionplanernes rammer uden en tidskrævende enkeltsagsbehandling. Disse moderniserings- og forenklingsbestræbelser var blandt de væsentlige rationaler bag planlovsreformen.

Imidlertid må det konstateres, at disse intentioner blev brudt, for så vidt angår detailhandelsplanlægningen, idet amterne var tvunget til at udøve enkeltsagsbehandling af projekter angående regionalt betydende butikker.

Udover de ovennævnte styringsmuligheder overfor detailhandelen indeholdt Lands- og regionplanloven nok et par andre styringsmidler. Regionplanmyndighederne kunne fastlægge retningslinier for *"[..] fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen [..]"* samt *"[..] omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafikanlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner [..]"*[53]. Her igennem kunne en politisk ønsket detailhandelsstruktur - og centerstruktur - understøttes mere indirekte. Styringen bestod i mulighederne for at påvirke boligudbygningen - og dermed kundeunderlaget - samt infrastrukturudbygningen i forhold til eksisterende og fremtidige butiksenheder.

Det skal endelig nævnes, at lands- og regionplanloven indeholdt en pligt for de amtskommunale planmyndigheder til i deres planlægning at redegøre for *"[..] den forudsatte tidsfølge for planens gennemførelse. [..]."*[54]. Indholdet i redegørelsen var ikke tænkt som bindinger, som det også fremgår af lovens forarbejder. Der skelnes skarpt mellem selve regionplanen og den tilhørende redegørelse, og det fremgår, at kun selve regionplanen foreslås tillagt bindende virkning for kommunalbestyrelserne. Rækkefølgeangivelsen skulle således alene have en oplysende og vejledende funktion. Den skulle anskueliggøre, hvilke tidsmæssige præmisser der lå til grund for selve planen, og den tvang regionplanmyndighederne til at indtænke tidsfaktoren i planlægningen. Men reelt var tidsfølgeplanlægningen ikke et styringsværktøj til fx at bestemme, hvilke centre i bymønstret der skulle udbygges før andre.

Alt i alt kan det konstateres, at lands- og regionplanloven var karakteriseret ved et underskud af styringsmidler overfor detailhandelsudviklingen. Dette faktum gjorde, at de regionale planmyndigheder var meget svagt stillet, når det gjaldt - gennem regionplanreguleringen - at virkeliggøre bymønstret og de regionale centerstrukturer. Men det rådes der – i hvert fald til en vis grad - bod på i perioden 1987-95.

[51] På trods af udmeldingen i Planstyrelsen 1979b, s. 9 – jf. ovenfor.
[52] Planers forudsætninger har givet anledning til mange både konkrete og mere principielle diskussioner om snæversyn, begrænsninger og i det hele taget nytteværdi. En af de kortere diskussioner føres i Gaardmand 1991, s. 35ff.
[53] Lov om lands- og regionplanlægning nr. 375 af 13. juni 1973 §7, stk. 1 nr. 1) og 2).
[54] Lov om lands- og regionplanlægning nr. 375 af 13. juni 1973, §8.

5.6 Regionplanregulering 1987-95

I perioden 1987 til 1995 var den fysiske planlægning og arealreguleringen - ikke mindst i forhold til detailhandelen - genstand for en større reformering. Ikke alene fik planlægningslovgivningen indføjet bestemmelser om detailhandelsplanlægning, men den - nærmere bestemt lands- og regionplanloven og kommuneplanloven - blev samlet i én lov, planloven.

Med sammenskrivningen ændredes endvidere den landspolitiske målsætning om en ligelig udvikling i landet som helhed til en målsætning om en hensigtsmæssig udvikling med egnsdelenes mangfoldighed som et slags nyt kodeks.

Endelig skal det nævnes, at Planstyrelsen blev nedlagt, og i stedet blev Landsplanafdelingen oprettet under Miljøministeriets departement. Og måske var det netop Landsplanafdelingens tætte tilknytning til ministeren, der i 1995 resulterede i, at detailhandelsreguleringen fik ministerens særlige bevågenhed.

5.6.1 Lovændring om retningslinier for detailhandel i regionplanlægningen i 1987

Amterne havde frem til 1987 visse muligheder for at planlægge for og regulere den detailhandelsforsyning, som havde regional betydning. Men mulighederne var som sagt begrænsede, jf. afsnit 5.5.

I 1987 blev regionplanmyndighedernes muligheder for detailhandelsplanlægning og –regulering udvidet – eller i hvert fald præciseret. Konkret fik amterne mulighed for[55] at nedlægge generelle forbud mod etablering af storbutikker og lavprisvarehuse i regionplanerne. I følge loven skulle amterne nemlig indarbejde retningslinier for *" [..] detailhandelsstrukturen i regionen, herunder omfanget og beliggenheden af arealer til butiksformål og den maksimale størrelse af de enkelte butiksvirksomheder indenfor de forudsatte detailhandelsoplande i regionplanerne"*[56].

Opstramningen kom efter pres fra forskellig side i Folketinget, og bakkes op af Butikshandelens Fællesråd[57], der argumenterede med, at lavprisvarehuse har vidtrækkende konsekvenser, der rækker ud over kommunegrænserne. Opstramningen nød endvidere tilslutning fra Amtsrådsforeningen i Danmark[58], der ønskede mulighed for reel indflydelse på placering af større detailhandelsenheder (lavprisvarehuse), og som indirekte argumenterede for indførelse af en lovhjemmel, der gav mulighed for at fastsætte maksimale butiksstørrelser, så amterne kunne erstatte enkeltsagsbehandling med planlægning.

Efter at forslaget til lovændringen var blevet præsenteret, fortsatte debatten om amternes styrende rolle. Debatten førtes først og fremmest i Folketingets miljø- og planlægningsudvalg, som stadig modtog indlæg fra organisationerne. I debatterne indgik indlæg fra bl.a. Dansk organisation af detailhandelskæder[59], der argumenterede imod, at amterne skulle fastlægge de maksimale størrelser for de enkelte butiksvirksomheder, hvilket organisationen anså som unødvendigt samt alt for vidtgående og umuligt at administrere.

---

[55] Faktisk var der tale om en *pligt* til at planlægge og fastsætte retningslinier. Men dette blev først slået endeligt fast – af Naturklagenævnet - i 1995, jf. afsnit 5.6.3.
[56] Lovbekendtgørelse af ændring af lov om lands- og regionplanlægning nr. 355 af 13. maj 1987, § 7, stk. 1 nr. 3).
[57] I brev til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 15. oktober 1986.
[58] I brev til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 30. oktober 1986.
[59] I brev til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 14. januar 1987.

Amtsrådsforeningen i Danmark[60] havde ligeledes forbehold overfor lovændringen. Foreningen mente ikke, det var hensigtsmæssigt, at regionplanerne skulle indeholde retningslinier for en opdeling i detailhandelsoplande i forhold til de overordnede centre. Amtsrådsforeningen kommer ikke med nogen særskilt begrundelse for, hvorfor den finder det uhensigtsmæssigt at operere med detailhandelsoplande i retningslinierne. Men det kommer siden hen for en dag, at amterne har ganske store problemer med at definere konkrete detailhandelsoplande[61]. Det anføres dog, at det er foreningens opfattelse, at amtsrådenes overvejelser om hvilke oplande, der er knyttet til de enkelte regions-, egns- og kommunecentre, ikke hører hjemme i regionplanens retningslinier, men at de snarere hører hjemme i den redegørelse for planens forudsætninger, som skal ledsage en regionplan.

Endelig skal det nævnes, at Forbrugerrådet[62] bidrog med et indlæg i debatten. Rådet mente i hovedsagen, at lovændringen var for "skæv" og utilstrækkelig til at imødegå problemerne med den vigende lokale serviceforsyning m.v., samt at forudsætningen for amternes og kommunernes planlægning for servicestrukturen var viden om, hvorledes forskellige forbrugere stiller forskellige krav til butiksforsyningen. Forbrugerrådet var derfor fortaler for, at planlægning i første række skulle tage udgangspunkt i forbrugernes behov for vareforsyning, og at dette planlægningskriterium klart skulle fremgå af loven.

På trods af rækken af indlæg til debatten i miljø- og planlægningsudvalget og i Folketinget forblev lovens ordlyd uændret vedrørende amternes planlægning for detailhandelsstrukturen. Lovbestemmelsen ansås øjensynligt for at være tilstrækkelig til at modvirke konsekvenserne af detailhandelens strukturudvikling. I betænkningen over lovforslaget fremhævedes det, at amtsrådene nu kunne modvirke en centralisering af detailhandelen i store butiksenheder, når dette stred mod principper i regionplanen om en decentral butiksstruktur. Dermed ville de små samfunds butiksforsyning i et vist omfang kunne værnes, mente lovgivningsmagten.

5.6.2 Fra Planstyrelsen til Landsplanafdelingen i 1992

Detailhandelsudviklingen har altid haft Planstyrelsens store bevågenhed. I hvert fald hvis mængden af styrelsens publikationer om detailhandel kan tages som udtryk for graden af bevågenhed. I vejledninger og i forskellige bulletiner - både før og efter den første generation af regionplaner og dermed fastlæggelsen af bymønstret - har detailhandelens strukturudvikling været i stadig fokus[63].

Alt imens detailhandelens strukturudvikling og de deraf afledte problemer med årene bliver mere og mere tydelige, bekendtgør Miljøministeren i en pressemeddelelse d. 27. marts 1992, at *"Miljøministeren ændrer sit ministeriums organisation"*. Planstyrelsen nedlægges, og Landsplanafdelingen oprettes som en del af ministeriets departement. Hovedbegrundelserne var, at landsplanlægningen skulle knyttes tættere til ministeren, og at den politiske varetagelse af landsplanlægningen skulle styrkes. Men den siddende borgerlige regering, som traf beslutningen, havde formentlig også – i tråd med tidens ånd[64] – deregulering, regel- og administrativ forenkling i tankerne.

[60] I brev til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 12. december 1986.
[61] Jf. Landsplanafdelingen 1996a, s. 77.
[62] I brev til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 17. februar 1987.
[63] Fx: Planstyrelsen 1979b; Planstyrelsen 1981; Planstyrelsen 1985 og Planstyrelsen 1992b.
[64] Jf. bl.a. publikationerne: Finansministeriet 1983.

Organisationsændringen kunne umiddelbart give anledning til to forskellige forventninger vedrørende planlægningen og reguleringen – og herunder vedrørende detailhandelen.

Den "pessimistiske" forventning ville gå på, at planlægningen og reguleringen ville få lov at sejle sin egen sø - med de konsekvenser, det måtte få for detailhandelen og servicestrukturen m.v. i landet.

Den "optimistiske" forventning ville gå på, at når ministeren og planlægningen kom tættere på hinanden, da ville problemerne med bl.a. detailhandelsplanlægningen få en endnu større (politisk) bevågenhed end tidligere - og måske blive genstand for en gennemgribende lovregulering med henblik på én gang for alle at forsøge problemerne løst.

Det skulle vise sig, at det var den sidst nævnte "optimistiske" forventning, der kom til at holde stik. Dog ikke straks efter Landsplanafdelingens oprettelse, og heller ikke i forbindelse med den nye planlov, der trådte i kraft 1. januar 1992. Men senere i 1995, hvor miljøministerstolen var overtaget af visionæren og socialdemokraten Svend Auken. Mere herom i det følgende afsnit 5.6.4.

5.6.3 Ny planlov og landsplanpolitik - fra ligelighed til mangfoldighed og bæredygtighed 1992

I forbindelse med planlovsreformen i 1992, hvor lands- og regionplanloven samt kommuneplanloven blev afløst af én lov, planloven[65], undergik bestemmelserne vedrørende detailhandelsplanlægningen kun redaktionelle ændringer. Regionplanmyndighederne skulle i følge planloven fortsat fastsætte retningslinier for *" [..] beliggenheden af arealer til butiksformål og den maksimale størrelse af de enkelte butiksvirksomheder indenfor de forudsatte detailhandelsoplande"*[66].

I det store og hele blev indholdet og principperne i 1970'ernes planlovsreform videreført i planloven, om end der skete ændringer.[67] I det følgende vil der alene blive fremhævet to – mere overordnede – ændringer.

For det første blev planlovgivningens formål ændret i flere henseender. Bl.a. udgik med planloven det overordnede landspolitiske hensyn om at fremme en ligelig udvikling i landet[68]. Baggrunden herfor kan findes i lovmotiverne, der henviser til en analyse af den regionale udvikling i Landsplanredegørelsen fra 1989. Redegørelsen argumenterer for en målsætning om mangfoldighed gennem styrkelse af de enkelte områders og egnes særlige udviklingsmuligheder. Resultatet blev en målsætning i planloven, der talte om en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner.

Den anden ændring angår en præcisering og begrænsning af reglen om regionplanernes indhold. Mens lands- og regionplanloven hjemlede mulighed for dels at fastlægge bindende retningslinier for byfornyelsen, dels fastlæggelse af byudviklingsretningslinier ved angivelse af boligkvoter er dette ikke længere hjemlet i planloven. Denne ændring skete som led i ønsket om en klarere arbejdsdeling mellem planmyndighederne – stat, amter og kommuner. Parolen var, at amtsrådene som hovedregel skulle varetage planlægningen og

[65] Lov om planlægning nr. 388 af 6. juni 1991 (planloven forkortes herefter PL).
[66] PL §6 stk. 3 nr. 5).
[67] For en kortere uddybning kan der henvises til Gaardmand 1993, s. 284 eller Boeck 1994, s. 13f.
[68] Lands- og regionplanloven §1 stk. 1.

enkeltsagsbehandlingen i det åbne land, mens de tilsvarende opgaver i byerne skulle varetages af kommunalbestyrelserne[69]. Amterne blev med andre ord "smidt ud af byerne".

Når de ovennævnte to ændringer fremhæves – dels ændringen fra ligelig udvikling til mangfoldig udvikling, dels ændringen der "stækker" amternes kompetence i byerne – er det tænkt som en forklaring. Eller i hvert fald som én mulig forklaring på, at selvom planlovgivningen fra 1987 gav regionplanmyndighederne visse styringsmuligheder overfor navnlig de store butikkers lokalisering, jf. afsnit 5.6.1, så fik disse styringsmuligheder aldrig den store betydning, som det også fremgår i flere omgange i kapitel 3.

For planloven signalerede – for det første – at det ikke længere var "livet om at gøre" at sikre alle egne i landet en ligelig udvikling, herunder borgerne lige god adgang til serviceforsyning. Tværtimod signalerede planlovens formål, at amterne havde opbakning til det modsatte.

For det andet, hvis amterne ville regulere detailhandelen – og dermed regulere i byzone – var det forholdsvis let (ikke mindst for kommunerne) at skyde amterne i skoene, at de var på "strandhugst" på kommunernes kompetenceområde. Selvom parolen - at amtsrådene varetager planlægningen og enkeltsagsbehandlingen i det åbne land, mens de tilsvarende opgaver i byzone, som hovedregel varetages af kommunalbestyrelserne - næppe skal forstås helt så bogstaveligt, som ordlyden umiddelbart kunne give anledning til, er signalet ikke til at tage fejl af.

Det kan konstateres, at planloven ikke bidrager med nogen fornyelse i amternes reguleringen af detailhandelstrukturen. planloven bidrager således heller ikke med nogen løsning på de problemer, som detailhandelens strukturudvikling udløser i stadig stigende omfang – måske snarere tværtimod, jf. de ovennævnte ændringer og de signaler, disse sender.

Først i 1995 tages der for alvor[70] fat om problemerne med at styre detailhandelens strukturudvikling - og vel nok især fordi Miljø- og Energiminister Svend Auken på grund af en række afgørelser fra Naturklagenævnet bliver tvunget til det.

Der var konkret tale om tre afgørelser fra Naturklagenævnet, som slog hovedet på sømmet.

De to af disse afgørelser fastslår, at mange regionplanmyndigheders reguleringspraksis har været ulovlig siden ændringen af lands- og regionplanloven i 1987, og at denne praksis gennem årene har haft landsplanmyndighedens fulde billigelse.

Forholdet drejer sig konkret om tolkningen af bestemmelsen, hvor regionplanmyndighederne pålægges at fastsætte retningslinier for *"[..] beliggenheden af arealer til butiksformål og den maksimale størrelse af de enkelte butiksvirksomheder indenfor de forudsatte detailhandelsoplande"*[71].

---

[69] Jf. også den gældende *"Vejledning om planloven"*, Landsplanafdelingen 1996, s. 21.

[70] Det skal retfærdigvis nævnes, at der med samlebekendtgørelsen (bkg. nr. 847 af 30. september 1994) indførtes krav om VVM på regionalt betydende detailhandelscentre. Imidlertid nåede VVM-kravet ikke at få den store praktiske betydning. Ikke mindst set i lyset af, at amter og kommuner prøvede at undslå sig VVM-kravet, alt det de kunne, jf. bl.a. Naturklagenævnets afgørelse af 21. september 1995 (optrykt i KFE 1996.123f) og Naturklagenævnets afgørelse af 19. september 1995 i sagen om udvidelse af et detailhandelscenter i Randers kommune (j.nr. 33/700-0124). Mere om VVM i afsnit 7.10.

I følge Naturklagenævnet, som forholder sig til lovens ordlyd, *skal* der fastsættes sådanne retningslinier; herunder *skal* der i enhver regionplan fastsættes maksimale størrelser for de butiksenheder, som regionplanerne åbner mulighed for kan etableres[72].

I Miljøministeriets *"Vejledning om planloven"* fra 1992 fremgik det imidlertid, at der *kan* (ikke skal) fastsættes maksimale størrelser for de enkelte butiksenheder. Med afgørelserne fra Naturklagenævnet underkendtes således ministeriets fortolkning[73].

Den tredje af de tre nævnte afgørelser fra Naturklagenævnet omhandler håndhævelsen af den i Vejle Amts regionplan fastsatte maksimale størrelse på 1.500 m^2 for dagligvarearealer, der er omtalt i afsnit 3.3.2. I to af regionens lavprisvarehuse overskrides denne grænse, og respektive kommuner påbyder butiksvirksomheden bag de to lavprisvarehuse at bringe dagligvarearealet i overensstemmelse med regionplanens retningslinier. Imidlertid indklager butiksvirksomheden kommunerne for Naturklagenævnet, idet virksomheden påstår, at den i planlægningen fastsatte arealgrænse ikke er overskredet, fordi varegrupper som eksempelvis helsekost og personlig pleje ikke er dagligvarer, og dermed ikke skal medregnes i dagligvarearealet. Naturklagenævnet giver imidlertid kommunerne medhold i deres påbud[74].

De tre afgørelser giver ikke et fuldt dækkende billede af regionplanreguleringen efter 1987, men de indikerer, at der er problemer - både med at forstå og administrere lovens krav om detailhandelsretningslinier. Sammen med de konkrete og praktiske problemer i kølvandet på detailhandelens strukturudvikling, får de tre afgørelser Miljøministeren til at indføre et midlertidigt planlægningsstop for nye, større detailhandelsbyggerier i 1995.

5.6.4 Planlægningsstoppet for nye regionale butiksenheder - 1995

Planlægningsstoppet for nye regionale butiksenheder indebærer flere ting: Henstilling til amter og kommuner, nedsættelse af detailhandelsudvalg og call-in af lokalplaner som vil foregribe udvalgets arbejde

I et brev til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser henstiller Miljø- og Energiministeren i juni 1995 til, at der *undlades* vedtaget:

"1. Forslag til regionplanretningslinier, der giver mulighed for etablering af detailhandelsbutikker m.v., som har regional betydning på grund af størrelse og plaering i henseende til center- og servicestruktur og trafik.

2. Forslag til lokalplaner, der giver mulighed for etablering af detailhandelsbutikker, som har regional betydning på grund af størrelse og placering i henseende af center- og servicestruktur og trafik.

---

[71] PL §6 stk. 3 nr. 5).

[72] Naturklagenævnets afgørelser d. 23. februar 1995 (J.nr. 33/350-0051) og d. 13. juni 1995 (J.nr. 33/300-0077).

[73] Det skal i øvrigt bemærkes, at Miljøministeriets tolkning er i overensstemmelse med de oprindelige intentioner bag PL §6 stk. 3 nr. 5) , som fremgår af den udvalgsbetænkning, som ledsagede lovbekendtgørelsen af ændring af lov om lands- og regionplanlægning nr. 355 af 13. maj 1987, §7, stk. 1 nr. 3), jf. betænkningens s. 7.

[74] Naturklagenævnets afgørelse d. 23. marts 1995 vedr. påbud om reduktion af dagligvaresalgsareal i Bilka i Vejle henholdsvis Kolding kommune (J.nr. 33/600-0043).

3. *Forslag til lokalplaner, der giver mulighed for at etablere større detailhandelsbutikker uden for områder med funktion af lokal-, bydels- eller bykernecenter, der i en før den første juni 1995 endeligt vedtaget kommuneplan er fastlagt til centerformål."*[75]

Ministerens henstilling skal ses i sammenhæng med nedsættelsen af Miljø- og Energiministerens detailhandelsudvalg[76]. Udvalget fik til opgave at overveje, hvorvidt den gældende planlovgivning og dennes administration i tilstrækkelig grad har været egnet til at styre udviklingen i forbindelse med større butikker og butikscentre, eller om der er behov for en styrket indsats på planområdet.

Henstillingen til amter og kommuner om ikke at vedtage de nævnte planforslag i den periode, udvalget arbejdede, havde til formål ikke at gøre udvalgsarbejdet illusorisk. Offentliggjorte planforslag ville blive indkaldt jf. PL §3 stk. 4 med henblik på en vurdering af, om planforslaget ville foregribe udvalgets anbefalinger. Planforslag, der gav mulighed for etablering af en række større detailhandelsbutikker, og som dermed kunne foregribe detailhandelsudvalgets anbefalinger, kunne kun vedtages endeligt og få retsvirkninger med ministerens godkendelse.

Detailhandelsudvalget var et såkaldt hurtigtarbejdende udvalg, og fremkom med sin rapport 1. april 1996 – ca. 10 måneder efter udvalgets nedsættelse. Rapporten indeholdt anbefalinger[77] til, hvordan den fremtidige butiksudvikling kunne og burde reguleres, se figur 5.8

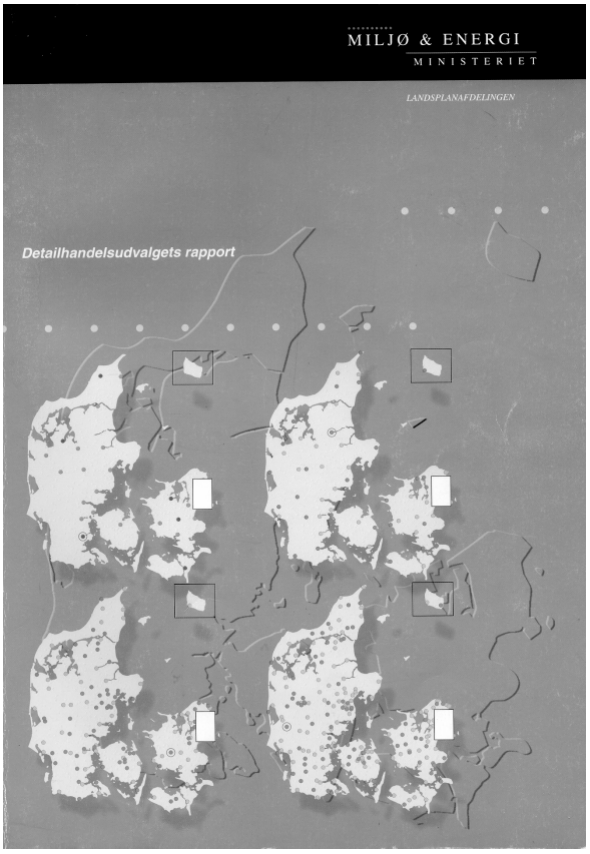
Til grund for detailhandelsudvalgets rapport og dets anbefalinger lå en række analyser, som blev publiceret i form af arbejdsnotater[78]. Disse kortlagde og beskrev med udgangspunkt i praksis mange af de problemer, planmyndighederne havde – og hvilke "undladelsessynder", de havde gjort sig skyldige i – i forbindelse med planlægningen og reguleringen af detailhandelen.

[75] Miljø- og Energiministerens brev af 7. juni 1995 til amtsråd og kommunalbestyrelser.

[76] Udvalget bestod af kontorchefen for Landsplanafdelingens 5. kontor (formand) samt af repræsentanter fra Erhvervsministeriet, Frederiksberg og Københavns kommuner, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Til udvalget var der her ud over knyttet to udvalgssekretærer fra Landsplanafdelingen.

[77] For en diskussion af detailhandelsudvalgets anbefalinger kan der fx henvises til artiklen af undertegnede og Hanne Krogsgaard i: Byplan 5-6/96.

[78] 1) *"Detailhandelsbyggeri i Danmark 1987-94 - Igangværende byggerier og foreliggende projekter 1991 og årsskiftet 1994/95 - 8 egns- og kommunecentre årsskiftet 1994/95"*, 2) *"Detailhandelens udvikling"*, 3) *"Udvalgte kæders etableringsstrategier"*, 4) *"Trafik og detailhandel"*, 5) *"Rapport om udvalgets møderække med amter og kommuner"*, 6) *"Gældende regionplanlægning for detailhandelsudviklingen"*, 7) *"Regulering af detailhandelen i udvalgte kommuneplaner"*, 8) *"Regulering af detailhandelen i udvalgte lokalplaner"*, 9) *"Reguleringen af detailhandelen i en række lande"*, 10) *"Skriftlige synspunkter og kommentarer fra organisationerne på baggrund af seminaret den 26. februar 1996"*.



Sammenfatning af udvalgets anbefalinger

Udvalget lægger vægt på, at det decentrale princip om amters og kommuners planlægningsansvar og ansvar fastholdes. Detailhandelsudvalget anbefaler, *hvis* de mål der nævnt i kommissoriet skal tilgodeses:

- *at bestemmelser om maksimale butiksstørrelser, der kan fraviges på grundlag af retningslinier i en regionplan, kommuneplan og lokalplan, kan indgå i en pakke, der kombinerer flere af de omtale reguleringsmidler. Udvalget vurderer, at et mak-simalt bruttoareal på 3.000 m² for dagligvarebutikker og 1.000 m² for udvalgsvarebutikker er en hensigsmæssig grænse.*
- *at der arbejdes med opstilling af entydige og planrelevante definitioner af butiksareal og salgsareal, detailhandelsoplande og detailhandelscentre samt en planlægningsmæssigt begrundet opdeling af butikstyper. Det anbefales, at der fremover arbejdes med bruttoetageareal ved definitionen af butiksstørrelser.*
- *at bestemmelser om mindstekrav til lokalplaners indhold kan indgå i en pakke, der kombinerer flere af de omtalte reguleringsmidler.*
- *at bestemmelser om lokaliseringsprincipper indgår i en pakke, der kombinerer flere af de omtalte reguleringsmidler. Lokaliseringsprincipperne bør sikre, at der som udgangspunkt ikke udlægges nye arealer til detailhandelsformål uden for byerne. Lokaliseringsprincipperne bør endvidere fastsætte regler om, at detailhandelen skal placeres, så bymidterne og byernes blandede arealanvendelse understøttes og forbrugerne uden bil tilgodeses.*
- *at bestemmelser om dokumentation af de samlede konsekvenser ved etablering af butikker og butikscentre kan indgå i en pakke, der kombinerer flere af de omtalte reguleringsmidler.*
- *at bestemmelser om indsigelsesmulighed (veto) for naboamter kan indgå i en pakke, der kombinerer flere af de omtalte reguleringsmidler.*
- *at bestemmelser om retningslinier for amternes revision af regionplanen og kommunernes revision af kommuneplanen kan indgå i en pakke, der kombinerer flere af de omtalte reguleringsmidler. Retningslinierne bør angå analysegrundlaget og målsætninger.*

Udvalget vurderer:

- *at der er behov for at få ændret upræcise lokalplaner.*
- *at regler om høring af naboamter og nabokommuner ikke vil ændre administrationspraksis i amter og kommuner.*
- *at der af hensyn til amters, kommuners og detailhandelens planlægning, er behov for en hurtig beslutning om den fremtidige regulering af planloven.*

Figur 5. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Detailhandelsudvalgets rapport og udvalgets anbefalinger.

5.7 Afrunding

Med baggrund i detailhandelsudvalgets rapport og anbefalinger besluttede Miljø- og Energiministeren at igangsætte et arbejde med henblik på en ændring af planloven. Den eksisterende planlov med dens detailhandelsbestemmelser fra 1987 blev tilsyneladende vurderet til ikke at være god nok, som den var!

I det efterfølgende kapitel 7 vil derfor plansystemet med *planlovens tidligere såvel som nye detailhandelsbestemmelser* blive gjort til genstand for analyse.

Men forinden finder jeg det formålstjenligt – i kapitel 6 - kort at karakterisere plansystemet med fokus på dets kompetence- og virkemiddelopbygning. Ligeledes vil "banen blive kridtet op" for et fokus på en række andre – de såkaldte økonomiske og politiske - virkemidler, som navnlig kommunerne har til deres rådighed, og som også har klar relevans i forbindelse med planrealisering.

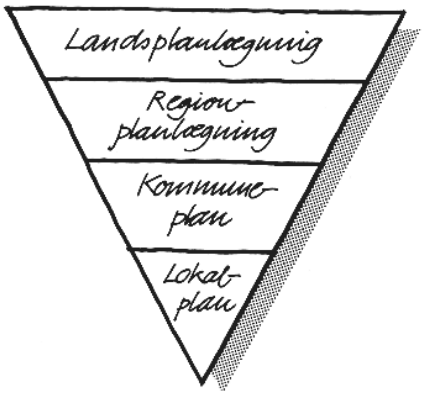
Den egentlige analyse af de økonomiske og politiske virkemidler vil være at finde i kapitel 8 henholdsvis kapitel 9.

6. De kommunale myndigheders virkemidler

I det følgende vil den teoretiske analyse af planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling være afgrænset til først og fremmest at omhandle (primær)kommunale myndigheders kompetencer og virkemidler.

Bagrunden herfor er, at det så at sige er de kommunale myndigheder[1], der er plansystemets "portner" og yderste fortrop ud mod den fysiske virkelighed og de byggerier, udstykninger og ændrede arealanvendelser, der udgør udviklingen hér.

Landets 275 kommunalbestyrelser er de myndigheder, der gennem deres planlægning, regulering og enkeltsagsbehandling i sidste ende bestemmer, hvad der må realiseres henholdsvis ikke må realiseres. Dette følger naturligt af plansystemet, der bl.a. kan karakteriseres som et stærkt decentraliseret beslutningssystem, hvor de respektive planmyndigheder er tillagt en betydelig politisk rolle – navnlig i forbindelse med planlægningen[2].



Figur 6. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Plansystemet er et hierarkisk opbygget beslutnings- og virkemiddelsystem, men tillægger også de respektive planniveauer en udstrakt beslutningskompetence.

De kommunale planmyndigheder er dog ikke ene om at bestemme udviklingen i landet. Plansystemet er også et hierarkisk opbygget myndigheds- og virkemiddelsystem, jf. figur 6.1, der tager sigte på at sikre, at overordnede politikker og interesser[3], som fastlægges på nationalt eller regionalt niveau, bliver varetaget på lokalt niveau. Plansystemet er ikke alene konstrueret efter et

[1] Kommunalbestyrelsen behandler såvel byggetilladelser jf. BL §16 og udstykningstilladelser jf. UL §20 som en række tilladelser efter sektorlovgivningen (miljø, natur, veje, vand m.v.) jf. PL §12 stk. 1 i forhold til planlægningen. Det skal bemærkes, at en kommunal udstykningstilladelse i forbindelse med udstykningskontrollen, jf. UL § 20 tillige er en principtilladelse vedr. den fremtidige arealanvendelse.

[2] Jf. også flertallet i Folketinget *"[..] lokalplanlægningens "politiske" karakter. Der findes kun sjældent, om overhovedet nogen sinde, én "rigtig" løsning på de spørgsmål, der melder sig under planlægningen. Valget mellem de foreliggende muligheder er en "politiske" beslutning, der som helt overvejende regel bør træffes lokalt",* jf. Folketingstidende 1974-75 (2. Samling), tillæg B, sp. 645.

[3] Fx hensynet om at *tilgodese især de svage forbrugere*, der må anses som den mest kraftfulde og vedholdende motivering for planlægningens nødvendighed i relation til styringen af detailhandelsforsyningen igennem årene. Se fx. for- og efterarbejderne til planlovgivningen; Miljøministeriet *"1977 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning"* s. 2-3; Planstyrelsen 1985, s. 29; landsplanafdelingen 1996a, s. 3; samt lov om ændring af lov om planlægning (detailhandel m.v.) nr. 324 af 14. maj 1997 §5c stk. 1 nr. 2).

rammestyringsprincip, hvorefter en plan ikke må stride mod den overordnede planlægning eller overordnede beslutninger[4], men er tillige sådan indrettet, at de overordnede myndigheder kan iværksætte forskellige indgreb overfor underordnede planmyndigheder.

Som allerede nævnt indledningsvist, er det de kommunale planmyndigheder, der modtager ansøgning om og meddeler tilladelse til byggeri, udstykning og ændret anvendelse. Forinden sådanne tilladelser kan meddeles, skal det konstateres, om det ansøgte er i overensstemmelse med gældende planer og bestemmelser i anden areallovgivning. Dermed fungerer planloven – plansystemets "rygrad" – sammen med en række andre arealreguleringslove, der samlet kan betegnes plan- og reguleringssystemet.

I plan- og reguleringssystemets regi har kommunalbestyrelserne rollen som *myndigheder*. Imidlertid har kommunalbestyrelsernes yderligere en rolle. Det drejer sig om rollen som *fællesskabsmyndighed*, der dels følger af det politiske mandat, som borgerne (vælgerne) har givet kommunalbestyrelsen, og dels af det kommunale selvstyre. Og i udøvelsen af denne rolle er kommunalbestyrelserne ikke på samme måde afgrænset af overordnede myndigheders beslutninger og interesser. Tværtimod har kommunalbestyrelserne i egenskab af fællesskabsmyndigheder mulighed for at – ja, det er ligefrem forudsat at de først og fremmest skal – varetage det kommunale fællesskabs mere snævre, lokale interesser, hvilket de kan gøre politisk såvel som gennem kommunalfuldmagten[5]. Det gælder fx med hensyn til at sikre et passende udbud af arbejdspladser, service, infrastruktur m.v. – og om nødvendigt sørge for jord til disse formål.

På den måde hænger ikke bare plansystemet og den øvrige arealreguleringslovgivning sammen. Plan- og reguleringssystemet hænger også sammen med kommunalfuldmagten, navnlig når denne anvendes til jordforsyning.

6.1 Definitioner

De (primær)kommunale (plan)myndigheders "værktøjskasse", med hvilken de kan planlægge, styre og regulere grundejernes – herunder detailhandelens – aktiviteter, består således af tre kategorier af virkemidler.

Det drejer sig om *retlige virkemidler*, som hidrører fra plansystemet.

Endvidere drejer det sig om såkaldte *økonomiske virkemidler*, som hidrører fra dels ekspropriationskompetencen i planloven, dels fra kommunalfuldmagten.

Endelig drejer det sig om såkaldte *politiske virkemidler*, der er af en mere overordnet karakter, og som knytter sig til en kommunes generelle kompetence som dels planmyndighed og dels "fællesskabsmyndighed". Denne kompetence, som er af klar politisk og skønsmæssig karakter – og som indebærer at kommunerne kan udfylde planlægningen med konkret indhold, og at de råder over

[4] Der findes ingen egentlig landsplan. Heller ikke landsplanredegørelserne har karakter af en egentlig (lands)plan, men skal snarere ses som en udmøntning af offentlighedsprincippet vedrørende regeringens landsplanpolitik. Der er snarere "summen" af regionplaner, der kan ses som en landsplan. Dog har landsplanredegørelser i flere tilfælde tjent som "forløbere" for initiativer af retligt bindende karakter (fx. landsplandirektiver og senere lovændringer), lige som de har spillet en væsentlig rolle som ledetråde for de kommunale myndigheders planlægning.

[5] Med kommunalfuldmagten menes kommunalbestyrelsens beføjelser til at anvende kommunens ressourcer til bestemte formål. Se i øvrigt kapitel 8.

vide skønsbeføjelser i forbindelse med både administrationen af planlægningen og i deres råden over deres ressourcer (kommunalfuldmagten) – medfører en udstrakt grad af beslutnings- og dispositionsfrihed, forhandlingspotentiale og mulighed for en målrettet og strategisk styring og regulering på tværs af traditionelle sektorgrænser.[6]

Tilsammen efterlader de retlige, økonomiske og politiske virkemidler et vidt spillerum for planmyndighederne i plansystemet. Formålet med de følgende kapitler 7-9 er derfor også at afklare grænserne for dette spillerum, som ikke bare kan forventes anvendt af den enkelte planmyndighed til at videreføre og operationalisere overordnede planmyndigheders planer og beslutninger, men som også indebærer en latent mulighed for at blive udnyttet i et modspil hertil. At fx de kommunale planmyndigheders spillerum (latent) kan anvendes i modspil til overordnede planmyndigheders planer og beslutninger, er der både teoretiske[7] og empirisk[8] belæg for at postulere.

En nærmere undersøgelse af de retlige, økonomiske og politiske virkemidler – og navnlig de kommunale planmyndigheders spillerum - vil kunne bidrage med forklaringer på de konstaterede styrings- og reguleringsbrist i kapitel 1.

6.1.1 De retlige virkemidler

Kommunerne ligger inde med en kompetence til dels at udarbejde *planer*, dels til at udstede *retlige direktiver* i form at påbud, forbud og tilladelser til virkeliggørelse af planernes indhold. Disse grupper af virkemidler indvirker i stor udstrækning direkte på alle ejeres og brugeres dispositioner over fast ejendom, herunder detailhandelserhvervet.

For fuldstændighedens skyld skal det imidlertid påpeges, at detailhandelstemaet ikke alene planlægges, reguleres og dirigeres af kommunalbestyrelserne. Regionplanmyndigheden - amtsrådet - spiller en tilsvarende hovedrolle. Dette i kraft af amtsrådenes kompetence til at fastlægge retningslinier for butiksforsyningen samt deres kompetence til at udarbejde miljøkonsekvensvurderinger (VVM). Amtsrådenes planlægnings- og reguleringskompetence kan dog ikke - set over tid - henregnes til de virkemidler, der har umiddelbare retsvirkninger for borgerne. Derimod har regionplanlægningen og -reguleringen *umiddelbare retsvirkninger for den primærkommunale planlægning* i kraft af rammestyringsprincippet, hvorved regionplanen bliver en rammeplan, der kan siges at have en række vigtige *middelbare retsvirkninger for borgerne*, herunder for detailhandelserhvervet.

En analyse af plansystemets kunnen, effektivitet og gennemslagskraft på grænsefladen til den private sektor vil derfor være meningsløs, hvis den ikke kobles med en analyse af de virkemidler, der udgør en begrænsning af det kommunalpolitiske spillerum.

Formålet med analysen i kapitel 7 af de retlige virkemidler og det kommunalpolitske spillerum vil være at afdække, i hvilken grad de pågældende virkemidler er tilstrækkelige og egnede til at

---

[6] Om begrebsudviklingen af de retlige, økonomiske og politiske virkemidler henvises til Skrubbeltrang og Sørensen 1994 og Enemark 1995, s. 125ff.

[7] Jf. Winters integrerede implementeringsmodel (se afsnit 2.1.2), der bl.a. (med udgangspunkt i Lipsky 1980) pointerer markarbejdernes (her: de kommunale planmyndigheders) adfærd i form af "afværgemekanismer", der fx kan føre til en "modifikation" af lovgivningens (og hér også: overordnede planmyndigheders) mål og retningslinier, jf. Winter 1994, s. 78-86.

[8] Se kapitel 3, bl.a. afsnit 3.3.2.

realisere en detailhandelsstruktur, der tilgodeser de nationale mål og ønsker henholdsvis den enkelte kommunes kommunalpolitiske mål og ønsker.

6.1.2 De økonomiske virkemidler

De kommunale råd er foruden at være planmyndigheder - altså har nogle lovbundne opgaver at varetage, der kan samles under betegnelsen *retlig virksomhed* - også fællesskabsmyndigheder med skatteudskrivningsret m.v. Som fællesskabsmyndigheder har de kommunale råd ikke alene en række lovbundne opgaver at varetage, men tillige en række opgaver, de *kan tiltage* sig, eller som de *har historisk tradition for at varetage*. Varetagelse af disse opgaver - fx kommunal jordforsyningsvirksomhed - der må henregnes under kommunernes *faktisk virksomhed*, foregår gennem anvendelse af de såkaldte *økonomiske virkemidler*.

Den følgende analyse af de økonomiske virkemidler – der også vil omhandle ekspropriationshjemlen fra planloven - vil først og fremmest præsentere og analysere midlernes kunnen og rækkeevne. Det skal forstås på den måde, at virkemidlerne alene kan anvendes indenfor nærmere bestemte retlige grænser, der afstikkes af lovgivningen[9].

Dernæst er det sigtet - med udgangspunkt i analysen af rækkeevnen - at vurdere de enkelte virkemidlers gennemslagskraft og mulige effekter overfor detailhandelens strukturudvikling. På den måde er det også sigtet at tegne konturerne af grænserne for det kommunalpolitiske spillerum – for kommunerne som fællesskabsmyndigheder.

6.1.3 De politiske virkemidler

I tillæg til de retlige og økonomiske virkemidler ligger en yderligere gruppe af virkemidler; de politiske virkemidler:

Igennem dels plansystemet og dels det kommunale selvstyre er de kommunale råd givet en udstrakt grad af politisk kompetence til at *beslutte mål og politikker for udviklingen*.

Endvidere udgøres de politiske virkemidler af kompetencen til at *beslutte, om og hvordan en række af planlovens procesregler skal anvendes* med henblik på at søge besluttede mål og politikker virkeliggjort. Med procesregler menes alt, lige fra en kommunes bevidste brug (eller "misbrug") af analyser, prognoser og vurderinger, som kan ligge til grund for planlægningen, til en kommunes bevidste brug af forudgående offentlighed i forbindelse med lokalplanlægningen – eller fravalg af forudgående offentlighed, såfremt et projektønske, som skal "legaliseres", er kontroversielt[10].

Endelig udgøres de af det *handlespillerum og de forhandlingsmuligheder*, som en kommune har i kraft af de retlige og økonomiske realiseringsmidler (fx muligheden for at gøre brug af "forbudstrusler").

De politiske virkemidler udstrækker sig således fra planlægningsniveauet, over reguleringsniveauet, til enkeltsagsniveauet. De vil blive nærmere præsenteret samt analyseret og vurderet i kapitel 9 – og

---

[9] Udover retlige grænser kan virkemidlernes rækkeevne tænkes underlagt andre begrænsninger, fx af økonomisk eller strukturel art. Imidlertid vil analyserne alene fokusere på, hvor langt virkemidlerne rækker uden at overskride lovgivningens - både skreven og uskreven lovs - grænser.

[10] Der henvises til afsnit 7.7, og navnlig sondringen mellem "enkeltsagsstyret planlægning" og "planlagt enkeltsagsbehandling", jf. figur 7.3.

i lighed med de retlige og økonomiske virkemidler med fokus på deres kunnen og rækkeevne, samt med henblik på at afgrænse det kommunalpolitiske spillerum.

Opdelingen i retlige, økonomiske og politiske virkemidler kan forekomme lidt "kunstig" og lidt for "skarp". For i praksis er de vanskelige at adskille, alt den stund at alene planloven er et "miskmask" af politisk-administrative spilleregler og værktøjer. Derfor vil analyserne i kapitel 7 og 8 ikke kunne undgå at berøre de såkaldte politiske virkemidler, ligesom analysen i kapitel 9 uundgåeligt vil gribe tilbage og inddrage de retlige og økonomiske virkemidler[11].

De retlige henholdsvis økonomiske virkemidler må derfor i forståelsen opfattes som politisk-økonomiske virkemidler henholdsvis politisk-administrative virkemidler.

6.2 Lidt om analysemetoden i de følgende kapitler

Virkemiddelanalyserne vil tage udgangspunkt i de enkelte virkemidler, som de fremstår i lovens tekst eller i øvrigt kan identificeres.

I afgrænsningen af virkemidlernes anvendelsesområde og rækkevidde vil lovgivningens forarbejder, herunder betænkninger, folketingsforhandlinger og udvalgsspørgsmål blive inddraget. Endvidere vil ministerielle vejledninger og skrivelser, administrative og judicielle afgørelser samt juridisk litteratur blive inddraget.

Der vil imidlertid være stor forskel på retskildegrundlaget for analysen af de retlige virkemidler henholdsvis analysen af de økonomiske virkemidler, alt den stund at de førstnævnte kan identificeres i lovgivningen, mens de økonomiske virkemidler som hovedregel er karakteriseret ved at være ulovbestemte[12].

Med udgangspunkt i de relevante retskilder er det sigtet at fastlægge de enkelte virkemidlers positive og negative anvendelsesmuligheder - muligheder og begrænsninger – samt få afgrænset de enkelte virkemidlers rækkevidde. Fortolkningen vil være pragmatisk – dvs. tage udgangspunkt i den naturlige sproglige forståelse, men tage hensyn til helhed og sammenhæng samt bærende hensyn og principper.

I kraft af virkemiddelanalysens anvendelsesperspektiv – navnlig dens fokus på virkemidlernes anvendelsesmuligheder for de kommunale myndigheder – og i kraft af at analysen angår virkemidler, der dels er ganske nye, dels er ulovbestemte, og derfor ikke er fuldt ud afklarede - vil analysen undertiden antage en mere diskuterende, eksplorativ og tentativ karakter end retsdogmatiske analyser traditionelt ses.

---

11 De politiske virkemidlers hele karakter og nære sammenhæng med de retlige og økonomiske virkemidlers anvendelse(smuligheder) gør det klart, at det næppe vil give mening at behandle de politiske virkemidler alene i et selvstændigt afsnit.

12 De særlige retskildemæssige problemstillinger der afstedkommer i kølvandet på det forhold, at de økonomiske virkemidler hovedsageligt er ulovbestemte, giver anledning til en særskilt redegørelse for de kommunalretlige grundsætninger i kapitel 8.

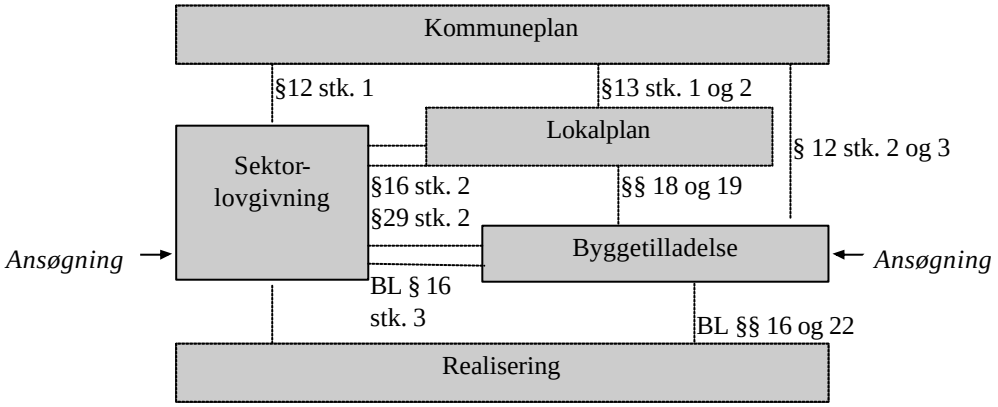
7. De kommunale planmyndigheders styrings- og reguleringsmuligheder igennem de retlige virkemidler

Analysen af de retlige virkemidler vil blive foretaget på to niveauer og under to forskellige synsvinkler.

I analysens første del er det sigtet at præsentere det samlede kompleks af virkemidler, og analysere deres samspil og kunnen mere overordnet. Denne del af analysen, som forløber fra afsnit 7.1 til afsnit 7.7, vil blive gennemført i et virkemiddelperspektiv.

I den anden del af analysen – fra afsnit 7.8 – er det hensigten at "grave et spadestik dybere". Her er virkemidlernes kunnen – og navnlig deres rækkevidde – også interessant. Men først og fremmest i et anvendelsesperspektiv, hvorfor der fokuseres på, hvordan og i hvilken udstrækning de kan anvendes af de kommunale planmyndigheder til at regulere detailhandelens realiseringer – og dermed detailhandelens strukturudvikling.

Kommunernes retlige virkemidler, som er indeholdt i plansystemet, kan generelt fremstilles på følgende måde, se figur 7.1:



Figur 7. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** De retlige virkemidler i kommunernes "værktøjskasse".[1]

Figurens indhold af virkemidler vil være strukturerende for den følgende analyse af de retlige virkemidler, som både vil omhandle situationen *før* og *efter* planlægningsstoppet[2] og vedtagelsen af

[1] Med udgangspunkt i Enemark 1999, s. 67

[2] Planlægningsstoppet blev meddelt i brev fra Miljø- og Energiministeren til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser i form af en henstilling om ikke at vedtage forslag til regionplanretningslinier og lokalplanforslag, der gav mulighed for detailhandelsbutikker med regional betydning; samt om ikke at vedtage lokalplanforslag, der gav mulig for større butikker udenfor centerområder udpeget i kommuneplaner (vedtaget før 1. juni 1995). Henstillingen ville - såfremt manglende overholdelse - blive fulgt op af call in overfor de nævnte planforslag efter PL § 3 stk. 4. Baggrunden var, at ministeren nedsatte et detailhandelsudvalg, der bl.a. skulle se nærmere på, om den daværende planlov var tilstrækkelig. For ikke at gøre udvalgets arbejde illusorisk, udmeldte ministeren det nævnte planlægningsstop i form af den kombinerede (påbudslignende) henstilling og meddelelsen om, at der i givet fald ville blive gjort brug af ministerens call in-beføjelse. For en yderligere redegørelse for den mellemliggende periode fra planlægningsstoppet til ændringslovens vedtagelse, henvises der til afsnit 5.6.4.

Lov om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.) nr. 324 af 14. maj 1997[3], der aktuelt er indarbejdet i planloven.

7.1 Kommuneplanen og dennes retningslinier som virkemidler *før* planlægningsstoppet

En kommuneplan består i princippet af tre dele; en hovedstrukturdel, en rammedel og en redegørelsesdel. I det følgende er det sigtet at analysere og diskutere kommuneplanens mulige rolle som styrings- og reguleringsinstrument i forhold til detailhandelens strukturudvikling.

Redegørelsesdelen har retligt set karakter af et fortolkningsbidrag omhandlende forudsætninger og hensigter med retningslinierne i kommuneplanens hovedstruktur og rammedel. Dog indeholder redegørelsen, idet den skal indeholde oplysning om den forudsatte rækkefølge om kommuneplanens gennemførelse, på dette ene punkt retningslinier, som har retsvirkninger[4]. Det gælder umiddelbart overfor kommunalbestyrelsen selv og dennes egne bygge- og anlægsaktiviteter. I relation til borgerne, herunder detailhandelen, er der alene tale om middelbare retsvirkninger.

Hovedstrukturen skal angive overordnede og langsigtede[5] mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen som helhed, herunder for udbygningen med bl.a. privat serviceforsyning, jf. PL § 11 stk. 4[6].

Planloven, som den var udformet før ændringsloven, indeholdt ingen anvisninger på, hvordan serviceforsyningstemaet, herunder detailhandelsforsyningen, skulle planlægges og behandles i kommuneplanens hovedstruktur.

Dette skal ses i modsætning til den tidligere kommunplanlov (KPL), der indeholdt krav om, at kommuneplanlægningen på hovedstrukturniveau var knyttet til bymønstret og centerstrukturen i kommunen, jf. KPL § 3 stk. 2. Dvs. der var krav om at overveje de enkelte byers og centres udbygningsbehov og indbyrdes arbejdsdeling.

Med omskrivningen af KPL §3 stk. 2 til PL §11 stk. 2 var der ikke tiltænkt nogen realitetsændring[7], den var alene af redaktionel karakter.

---

[3] Loven vil i det følgende blive omtalt *ændringsloven*, og planloven med de nye detailhandels bestemmelser vil blive omtalt *den ændrede planlov*.

[4] Kommunalbestyrelsen kan håndhæve redegørelsens rækkefølgebestemmelser efter PL §12 stk. 2. Tilsvarende kan tilstedeværelsen af rækkefølgebestemmelser ophæve kommunalbestyrelsens lokalplanpligt efter bygherrens ønske jf. PL §13 stk. 3, såfremt bygherrens ansøgning om et større byggearbejde e.l. ikke stemmer med kommuneplanens rækkefølge bestemmelse; i så fald er kommunalbestyrelsen ikke forpligtet til at iværksætte et lokalplanarbejde. Ligeledes har rækkefølgebestemmelserne relevans i forbindelse med ekspropriationsmulighederne efter PL §47. Omvendt "afgrænser" rækkefølgebestemmelserne kommunalbestyrelsens forbudsmuligheder efter PL §12 stk. 2, idet PL §13 stk. 3 om lokalplanpligt efter bygherrens anmodning forpligter kommunalbestyrelsen til at iværksætte et lokalplanarbejde, såfremt bygherrens byggeønske stemmer med kommuneplanens - herunder redegørelsens - rækkefølgebestemmelser, eller såfremt rækkefølgebestemmelserne må anses for ugyldige (jf. Planstyrelsens afgør. 122/1992).

[5] Der specificeres - i modsætning til regionplanernes tidshorisont på 12 år - ingen tidshorisont for kommuneplanerne. Vigtigheden af en langsigtet tidshorisont betones dog i bl.a. i Planstyrelsen 1979c s. 39.

[6] Samt kommentareme hertil i: Boeck 1994, s. 107. For en uddybning henvises til Andersen og Christiansen 1979, s. 45ff.

[7] Jf. FT 1990/91, 2. Samling , till. A, sp. 1778.

Men ordlyden i planloven stiller – i hvert fald i en naturlig sproglig forståelse - kommuneplanmyndighederne mere frit med hensyn til, hvordan de ville håndtere deres hovedstrukturplanlægning, end det var tilfældet under kommuneplanloven. Planloven stryger det eksplicitte (metode)krav om en egentlig strukturplanlægning i forhold til bymønster og centerstruktur, baseret på redegørelsesdelens analyser af dels forudsætninger og bindinger for planlægningen, dels analyse af mulighederne for den enkelte kommunes fortsatte udvikling. Planloven lægger således op til større metodefrihed.

Dette forhold skal formentlig ses i sammenhæng med, at der med planloven var lagt op til, at kommuneplanen skal indgå i en ny rolle sammenlignet med førstegenerationskommuneplanerne. Kommuneplanernes (mulige) nye rolle karakteriseres i bemærkningerne til planlovsforslaget som *"[..] strategiplaner for de områder, som kommunalbestyrelsen prioriterer politisk højt"*[8]. Der bliver således lagt op til, at kommuneplanerne kan gives en mere fremadrettet og område-eller temafokuseret orientering, end kommuneplaner udarbejdet under kommuneplanloven. En orientering, som ikke kun gjorde kommuneplanerne til arealanvendelsesplaner, men som også gjorde visse af dem til fx erhvervsudviklings- og erhvervsfremmeplaner.

I forlængelse af kommuneplanens hovedstrukturdel kan ***rammedelen*** med sine mere detaljerede retningslinier opfattes som en operationalisering af hovedstrukturens mål. Eller som de virkemidler, der skal sikre realiseringen af hovedstrukturens mål og intentioner. Der fastsættes normalt retningslinier i kommuneplanens rammedel i de områder, hvor der enten forventes en lokalplanlægning gennemført eller hvor der i øvrigt er brug for et administrationsgrundlag for enkeltsagsbehandlingen.

Der fastsættes retningslinier for de emner, der er nævnt i kommuneplankataloget jf. PL §11 stk. 5. I relation til detailhandelsforsyningen er det først og fremmest retningslinier vedrørende anvendelsesformål og bebyggelsens art, jf. nr 1, samt retningslinier vedrørende forsyningen med offentlig og privat service, jf. nr. 4, der har betydning. Der er således hjemmel til at fastsætte retningslinier for, hvor der må bygges og udstykkes til centerformål; og om der skal bebygges med butikker eller andre servicearter.

Kommuneplankataloget fastsætter som udgangspunkt, hvilke emner kommuneplanrammerne som minimum skal behandle. Kataloget fastsætter imidlertid ikke, hvor præcist eller detaljeret rammebestemmelserne må være. I princippet er der "frit slaw" med hensyn til hvilke retningslinier, der fastsættes.

Det skal imidlertid iagttages, at der er grænser for håndhævelsesmulighederne[9], når det kommer til retningslinier, der intervenerer kraftigt i den private sektor. Ligeledes er der grænser for, hvilke retningslinier, der kan realiseres gennem lokalplaner, der er bindende for borgerne. Dette hænger dels sammen med, at også lokalplanlægningen møder grænser, når det kommer til retningslinier, der intervenerer kraftigt i den private frihedssfære. Dels hænger det sammen med det forhold, at lokalplaner ikke medfører handlepligt, hvorfor en kommuneplans retningslinier om en planlagt ønsket udvikling ikke kan realiseres gennem lokalplanlægningen. Her vil "virke-for"-bestemmelsen i PL §12

[8] Jf. FT 1990/91, 2. Samling , till. A, sp. 1759.

[9] Jf. PL §12 stk. 2 og 3.

stk. 1, sammen med mulighederne for at føre en såkaldt aktiv jordpolitik og erhvervspolitik i øvrigt være af afgørende betydning for at realisere sådanne retninglinier - og for i det hele taget at realisere erhvervsfremmende kommuneplanmålsætninger. Mere herom i afsnit 7.10[10].

Under en ***samlet vurdering af kommuneplanlægningen som virkemiddel*** – herunder i forbindelse med detailhandelens lokalisering – springer det først og fremmest i øjnene, at kommuneplanens hovedstruktur indebærer mulighed for at fastsætte de udviklingsønsker, som den enkelte kommune måtte ønske. Dernæst at der er "frit slaw" med hensyn til at fastlægge retningslinier, der operationaliserer disse mål og udviklingsønsker[11].

Herefter rejser sig navnlig spørgsmålet, om den større (metode)frihed i kommuneplanlægningen – i og med at kravet om planlægning i forhold til bymønster og centerstrukturer blev koblet fra - har givet sig udslag i mere fremadrettede og udviklingsorienterede kommuneplaner end tidligere. Eller om kommuneplanlægningen er vedblevet med at være et arealbogholderi, hvor mål og retningslinier var baseret på analyser af behovet for udbygning og fastholdelse af butikker m.v. i forhold til bymønster og centerstruktur.

Konklusionen på hovedstrukturens rolle som virkemiddel må drages med forsigtighed. Men der synes allerede som følge af ændringen i ordlyden fra kommuneplanloven til planloven at være en bevægelse i gang fra en kommuneplanlægning, hvis mål var *behov*sorienterede, til en kommune, hvis mål var båret af større og mere fri *ønske*tænkning.[12]

Dermed synes kommuneplanlægningen *før* planlægningsstoppet først og fremmest at være et virkemiddel, der kunne anvendes (og blev anvendt) som en invitation til investorer ved at pege på udviklingsmuligheder; fremfor at være et styringsinstrument i traditionel forstand, der pegede på udviklingsbehovene.

7.2 Kommuneplanen og dennes retningslinier som virkemidler *efter* ændringsloven

Ændringsloven[13] ændrer ganske gennemgribende på kommuneplanens middelbare retsvirkninger overfor borgerne; i hvert fald de borgere og virksomheder, der enten driver, påtænker at drive eller påtænker at overdrage arealer til andre, som skal drive butiksvirksomhed.

Årsagen hertil er, at den ændrede planlov pålægger de kommunale planmyndigheder at opfylde en række detaljerede indholds- og redegørelseskrav i kommuneplanen. Disse falder så at sige i to dele; de blivende bestemmelser og overgangsbestemmelserne.

De ***blivende bestemmelser***[14] har som udgangspunkt virkning for alle planforslag og planer, der fremsættes henholdsvis vedtages efter lovens ikrafttræden. Dog har de først virkning for

---

[10] Der henvises i øvrigt til kapitel 8, der sætter fokus på de (aktive og fremadrettede) økonomiske realiseringsmidler.

[11] Blot de ikke fastlægges i strid med regionplanlægningens retningslinier (efter PL §6 stk. 3 og 4) eller beslutninger efter PL §3, jf. PL § 13 stk. 1.

[12] At den aktuelle kommuneplanlægning rundt om i landet i vid udstrækning er båret af ønsketænkning – snarere end behovstænkning – synes at være et faktum. Det bekræftes bl.a. i detailhandelsudvalgets arbejdsnotat *"Regulering af detailhandel i udvalgte kommuneplaner"* 1995.

[13] Indarbejdet i Lovbekg. Nr. 563 af 30. juni 1997 af lov om planlægning.

regionplanlægningen samt "fuld virkning" for kommune- og lokalplanlægningen i det øjeblik, der tilvejebringes "*regionplanretningslinier for den samlede detailhandelsstruktur i amtskommunen*"[15]. Dette skal ses i lyset af rammestyringsprincippet, der kræver, at nye arealudlæg fastlægges i regionplanlægningen, inden de kan optages i kommuneplanen.

I overgangsperioden - der løber indtil der er tilvejebragt regionplanretningslinier for den samlede detailhandelsstruktur i amtskommunen - gælder de såkaldte ***overgangsbestemmelser***. Disse har virkning for kommune- (og lokal)planforslag, der fremsættes[16], og for kommune- (og lokal)planer, der vedtages endeligt[17] i overgangsperioden. Planerne skal i overgangsperioden overholde de samme redegørelseskrav og de samme indholdskrav, som planerne tilvejbragt efter overgangsperiodens udløb. Overgangsbestemmelsen kan - lidt metaforisk - opfattes i lighed med en lokalplans midlertidige retsvirkninger, ikke mindst fordi overgangsbestemmelserne er mere restriktive end de blivende bestemmelser.

7.2.1 Ændringslovens overgangsbestemmelser og kommuneplanlægningen

Overgangsbestemmelserne for kommuneplanlægningen[18] er både ret restriktive og håndfaste. Indtil der er tilvejebragt regionplanretningslinier - enten i forbindelse med regionplanrevision 2001 eller et regionplantillæg forinden - for den samlede detailhandelsstruktur, må der kun kommune-(og lokal)planlægges for butikker i områder, der er udlagt til centerformål *indenfor* et lokal-, bydels- eller bykernecenter i henhold til en kommuneplan, der er endeligt vedtaget før lovens ikrafttræden, jf. ændringslovens §3 stk. 2, 1. pkt. Bestemmelsen må således forventes at have stor gennemslagskraft i de tilfælde, hvor der i en kommuneplan specificeres, hvilke dele af byerne, der skal fungere som lokal-, bydels- eller bykernecentre. Såfremt dette ikke specificeres, skal ved "udlagt til centerområde" i følge lovbemærkningerne[19] forstås, at området i medfør af kommuneplanens rammedel kan anvendes til de formål, der er almindelige i den centrale by eller bydel, herunder butiksformål.[20] *Udenfor* den centrale by eller bydel kan der dog planlægges for mindre arealer til butikker, der alene skal betjene et afgrænset opland; eller for butikker, der *alene*[21] forhandler særligt

---

[14] Lov om ændring af lov om planlægning nr. 324 af 14. maj 1997, § 1 (§ 1 indeholder ændringsbestemmelserne til planloven).

[15] Dette sker senest i forbindelse med regionplanrevision 2001. Regionplanmyndigheden må dog gerne - gennem et tillæg - tilvejebringe "retningslinier for den samlede detailhandelsstruktur i amtskommunen" tidligere end i forbindelse med regionplanrevision 2001.

[16] Lov om ændring af lov om planlægning nr. 324 af 14. maj 1997, §1 nr. 5 og 9 , der svarer til PL §11 stk. 8 og §16 stk. 6 ("redegørelseskravet").

[17] Lov om ændring af lov om planlægning nr. 324 af 14. maj 1997, §1 nr. 1, 6 og 7, der svarer til PL §5c-f, § 11b og §15 stk. 8 ("indholdskravet").

[18] Der gælder de samme forhold for kommune- og lokalplanlægning for detailhandel, jf. ændringslovens § 3 stk. 2 og 3. Stk. 3 gælder i øvrigt også for regionplanlægning.

[19] Lovbemærkningerne s. 19 (Lovforslag nr. L 118, Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.), fremsat den 11. december 1996 af Miljø- og Energiminister Svend Auken).

[20] Det kan naturligvis diskuteres, om kommuneplaner, der ikke klart specificerer byernes centerområder, giver kommunalbestyrelsen et "friere" spillerum, end de tilfælde, hvor centerområderne specificeres. Dette må forventes at være tilfældet, men spillerummet vil dog under alle omstændigheder være afgrænset af det forhold, at de butiksrealiseringer, der kan komme på tale, *skal* forgå indenfor den centrale del af en by eller bydel, jf. lovbemærkningerne, og dermed i tråd med den generelle bestemmelse ændringslovens § 5c, stk. 1.

[21] Fx tømmer og biler. *"Bestemmelsen omfatter derimod ikke arealudlæg til store butikker med mange varer eller butikker der både forhandler pladskrævende og ikke-pladskrævende varegrupper"*, jf. lovbemærkningerne, s. 13.

pladskrævende varegrupper; eller for butikker i forbindelse med produktionsvirksomheder i fx et erhvervsområde, jf. ændringslovens §3 stk. 2, 2. pkt.

Det heraf følgende - meget begrænsede - spillerum, som ændringsloven giver de kommunale planmyndigheder for at gå mere vidtrækkende til værks i deres planlægning med henblik på at tillade butikker undenfor centrale byområder og med meget bredt sortiment a la lavprisvarehuse o.l., begrænses imidlertid yderligere af følgende bestemmelser:

Ændringslovens §3 stk. 3 sætter nemlig en øvre størrelsesgrænse for de butikker, der kan planlægges[22] for. Således kan der ikke - uanset eventuelle bestemmelser i en tidligere tilvejebragt region- eller kommuneplan - planlægges for bruttoetagearealer for de enkelte butikker på mere end 3000 m^2 for dagligvarebutikker og 1000 m^2 for udvalgsvarebutikker.

Dermed sætter ændringsloven en klar stopper for etableringen af fx lavprisvarehuse i overgangsperioden[23], altså af de butikker, der har været mest i søgelyset og i øjnefaldende før og under det udvalgsarbejde, som førte frem til ændringsloven.

Selve det forhold, at ændringsloven tillige opererer med bruttoetagearealer - i såvel overgangsbestemmelserne som i de blivende bestemmelser - sætter ligeledes en stopper for, at de butikker, der planlægges for, kan bygges større end planbestemmelserne tilsiger og dermed nærme sig lavprisvarehusets størrelse[24]. Bruttoetagearealbegrebet i loven refererer ikke kun til butikkernes salgsarealer, men også deres lagerarealer m.v.

Derimod kan det være mere tvivlsomt, om ændringsloven begrænser planlægningen for de såkaldte storcentre, der består af flere selvstændige butikker under samme tag. Ligeledes giver ændringsloven fortsat anledning til en vis tvivl, hvad angår definitionen[25] af begreberne dagligvarer og udvalgsvarer.

Det er derimod utvivlsomt, at overgangsbestemmelserne i ændringsloven ikke ændrer på adgangen til at udnytte den byggeret, der allerede er givet i lokalplaner. Baggrunden herfor er, at ændringslovens §3 stk. 4 undtager kommunalbestyrelserne fra - i forbindelse med en kommuneplanrevision i løbet af overgangsperioden - at skulle leve op til ændringslovens generelle bestemmelser under § 1[26] i visse tilfælde: Dette gælder de tilfælde, hvor en gældende lokalplan giver mulighed for butiksbyggeri. I så fald kan kommuneplanens rammer opretholdes i overensstemmelse med den gældende lokalplan[27].

---

22 Gælder alle tre plantyper: region-, kommune- og lokalplaner.

23 Overgangsperioden løber frem til regionplanmyndighederne har gennemført en regionplanlægning i overensstemmelse med lovens regler, dvs. indtil regionplanrevision 2001 eller indtil der udarbejdes regionplantillæg for detailhandel tidligere end regionplanrevision 2001.

24 Der som bekendt ligger på arealer gående fra ca. 5000 - 20000 m^2 inkl. lagerarealer m.v.

25 Som det også var tilfældet før ændringsloven, se afsnit 3.3.2 om Bilka i Vejle og Kolding.

26 Se herom nedenfor i afsnit 7.2.2.

27 Ændringslovens §3 stk. 4 vender så at sige rammestyringsprincippet "på hovedet". I modsætning til rammestyringens normale oppe-fra-og-ned-styring, bliver det en gældende lokalplan, der er styrende for kommuneplanlægningen. Alene dette kan forekomme besynderligt. Lige så besyndeligt forekommer det, at ændringsloven - med sin §3 stk. 4 - i det hele taget lader såvel ældre kommuneplanrammer som ældre lokalplaners byggeret til detailhandel "leve videre" helt indtil der er tilvejebragt regionplanretningslinier for den samlede detailhandelsstruktur i amtskommunen. Havde lovgivningsmagten udeladt denne bestemmelse, ville enhver kommuneplanrevision, der gennemføres, forinden de nævnte regionplanretningslinier er tilvejebragt, skulle leve op til ændringslovens §3 stk. 2 og 3, som bl.a. tilsiger bynær lokalisering af de butikker, der kommune- og

Dog skal der ved en kommuneplanrevision i overgangsperioden tages hånd om rammebestemmelser, som enten ikke eller kun delvis er grundlag for en gældende lokalplan. De kommuneplanrammer, der ikke er grundlag for en lokalplan eller kun er udnyttet delvist i forbindelse med en gældende lokalplan, skal ophæves. De skal dog ikke ophæves, hvis de overensstemmer med ændringslovens §3 stk. 2; dvs. udlægger butiksarealer i et lokal-, bydels- eller bykernecenter.

Om ændringslovens overgangsbestemmelser for kommuneplanlægningen må det således *sammenfattende konstateres*, at de udgør et temmeligt klart og entydigt grundlag for kommuneplanlægningen. Mest i øjenfaldende er, at overgangsbestemmelserne sætter en klar "stopper" for planlægningen af store enkeltbutikker i lavprisvarehusklassen i overgangsperioden.

Men de gør ikke op med gældende lokalplaner, lige som de giver anledning til tvivl om dels mulighederne for at etablere de såkaldte storcentre og dels om definitionerne på udvalgsvarer henholdsvis dagligvarer.

7.2.2 Ændringslovens blivende bestemmelser og kommuneplanlægningen

Hvad angår ændringslovens blivende bestemmelser er der for kommuneplanlægningen kommet nyskabelser i form af PL §11 stk. 8 og §11b.

PL §11b operationaliserer og specificerer - i modsætning til tidligere - hvad der mere præcist skal forstås ved PL § 11 stk. 5 nr. 4: *"Rammerne for indholdet af lokalplaner fastsættes for de enkelte dele af kommunen med hensyn til: [..] 4) forsyningen med offentlig og privat service [..]"*.

PL §11b angiver dels i stk. 1 de planlægnings- og lokaliseringsprincipper, som kommuneplanlægningen skal overholde, dels angiver den i stk. 2 det minimumsindhold, som

---

lokalplanlægges for. Herved ville nye kommuneplanretningslinier straks efter ændringslovens i krafttræden skulle leve op til ændringslovens intentioner, og enhver lokalplan, der giver mulighed for butiksbyggeri undenfor bynære centerområder ville være i strid med sådanne kommuneplanretningslinier. En sådan uoverensstemmelse mellem kommune- og lokalplanretningslinier, ville PL §12 stk. 1, hvorefter *"Kommununalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse [..]* så at sige udradere de gældende lokalplaner, der giver mulighed for butikker i strid med kommuneplanen.

Dette skal ses på baggrund af den antagelse (jf. såvel Boeck 1994, s. 118 og Ole Christiansen i: *"Juristen"* 1986, s. 367f.), at pligten til at virke for kommuneplanen har selvstændig betydning i den situation, hvor et større lokalplanpligtigt byggeri m.v. er i overensstemmelse med en ældre lokalplan (eller byplanvedtægt), men i strid med den senere gennemførte kommuneplan. I disse tilfælde anses kommunen for forpligtet til at nedlægge forbud (efter PL § 14) og tilvejebringe en ny lokalplan. Sagt i alt korthed kunne udeladelsen af ændringslovens § 3 stk. 4 have "tvunget" de kommunale planmyndigheder til - såfremt en kommuneplanrevision var aktuel inden regionplanretningslinier tilvejebringes efter den nye lov - at tilvejebringe kommuneplanretningslinier i overensstemmelse med ændringslovens sigte om bl.a. bynær butikslokalisering. Hermed ville ændringsloven straks have "taget luften ud af" disse lokalplanretninglinier - i stedet for at opretholde dem, som tilfældet er.

Det skal i øvrigt bemærkes, at Detailhandelsudvalget i sin rapport vurderer (jf. Miljø- og Energiministeriet *"Detailhandelsudvalgets rapport"* 1996, s. 79ff) at der er behov for en revision af upræcise lokalplaner samt lokalplaner, der afviger fra nærmere bestemte lokaliseringsprincipper (der menes formentlig det "bynærhedsprincip", som hele udvalgsarbejdet og den efterfølgende ændringslov er gennemsyret af). Det pointeres også af Detailhandelsudvalget, at planloven rent faktisk kan påbyde en sådan revisionspligt. Imidlertid må det konstateres, at ændringsloven på dette punkt er langt mindre restriktiv, end Detailhandelsudvalget anbefaler i sin rapport.

kommuneplanens rammedel skal behandle.[28] Endelig angiver bestemmelsen i stk. 3, at kommuneplanrammer for visse butiksarealudlæg alene kan tilvejebringes indenfor en nærmere afgrænsning foretaget i regionplanen.

Hvad angår de planlægnings- og lokaliseringsprincipper, som kommuneplanlægningen skal overholde, kan der som hovedregel kun planlægges for butikker i de centrale byområder[29]. Udenfor de centrale byområder kan der alene udlægges mindre arealer til butikker til betjening af mindre næroplande; arealer til butikker, som alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper; mindre butikker til salg af egne produkter i tilknytning til en virksomheds produktionslokaler. Imidlertid kan der også udlægges - større eller mindre - arealer til aflastningscentre i det omfang det af hensyn til et bevaringsværdigt bymiljø ikke er muligt at udlægge tilstrækkelige arealer i den centrale del af en by.[30]

Når det gælder planlægning for butikker i de centrale byområder og i aflastningscentre, kan det alene ske indenfor den afgrænsning, som regionplanmyndigheden har tilvejebragt[31].

De ovenfor nævnte - og ret manifeste - principper udgør imidlertid kun en del at de planlægnings- og lokaliseringsprincipper, som kommuneplanlægningen skal henholde sig til. Desforuden gælder det, at de i kommuneplanlægningen fastsatte retningslinier skal fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer. Ligeledes skal planlægningen sikre, at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især gående, cyklende og kollektiv trafik. Endelig skal planlægningen fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede.[32]

Bag de her nævnte principper ligger en intention om, at væksten i detailhandelen i de største byer skal begrænses[33]. Ligeledes er det hensigten - jf. bemærkningerne til lovforslaget - at der skal tilstræbes en forbedret balance mellem omsætning og forbrug i de enkelte byer og i bydelene i de større byer[34]. Endelig er det hensigten, at de "svage forbrugere" skal tilgodeses; såvidt muligt skal planlægning ligestille forbrugere med og uden bil samt tage hensyn til gangbesværede og handicappede forbrugere.

---

28 Baggrunden for bestemmelsen i PL §11b om minimumsindholdet i kommuneplanens rammedel er en undersøgelse (jf. arbejdsnotatet *"Regulering af detailhandel i udvalgte kommuneplaner"* 1995), hvoraf det bl.a. fremgår, at kommuneplanerne sjældent indeholder bestemmelser om butikkernes maksimale størrelse, bestemmelser om, hvilke butikstyper der må etableres hvor, eller bestemmelser om omfanget af detailhandel i de enkelte delområder.

29 Jf. PL §§11b stk. 1 og 5d stk. 1.

30 Jf. PL §§11b stk. 1 og 5d stk. 2.

31 Jf. PL §§6b og 11b stk. 3.

32 Jf. PL §§5c og 11b stk. 1.

33 Jf. også bemærkningerne til lovforslag nr. 118 af 11. december 1996 om lov om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.) s. 12f.

34 Der angives hverken baggrund for - eller metoder til realisering af - denne "tilstræbelse". Men det må antages at være et forsøg på at operationalisere den tidligere planlovs bestemmelse om, at regionplanen skulle fastlægge de "forudsatte detailhandelsoplande" (tidligere PL § 6 stk. 3 nr. 5). Dette krav har regionplanmyndighederne imidlertid haft vanskeligheder ved at omsætte i praksis, men det er med ændringsloven blevet gjort gældende for både regionplan- og kommuneplanlægningen, jf. PL § 11 stk. 8 nr. 3.

Bestemmelserne i PL §11b stk. 2 forpligter kommuneplanmyndighederne til - i forbindelse med de ovennævnte planlægning- og lokaliseringsprincipper - at fastsætte rammer for placering af arealer til butiksformål. Dette skal ske i overensstemmelse med regionplanens retningslinier, men udpegningen i kommuneplanen skal være mere præcis. Ligeledes skal der fastsættes retningslinier om det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri og omdannelse af eksisterende byggeri til butiksformål; samt fastsættes retningslinier for de maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker[35].

PL §11b strammer således ikke bare op på indholdskravet til kommuneplanlægningen[36]; men også ved at specificere de mål og hensyn[37], kommuneplanmyndigheden skal forfølge, samt ved at stramme op på rammestyringsprincippet[38], i og med at regionplanmyndigheden tilpligtes at "holde kommuneplanmyndighederne i snor", når det gælder de større arealudlæg til butikker i byerne og i aflastningscentre udenfor byerne.

Således bryder ændringsloven med den tidligere skarpere kompetenceopdeling mellem region- og kommuneplanmyndighed, hvor regionplanmyndigheden i princippet var holdt væk fra byerne. Ligeledes bryder den - når det gælder detailhandelsreguleringen - med hele den tidligere planlovgivnings karakter, der må betegnes som en ramme- og bemyndigelseslov med udstrakt decentral beslutningskompetence, hvad angår både mål og virkemidler. Med ændringsloven må der siges at være gjort betydeligt indhug i kommuneplanmyndighedernes materielle beslutningskompetence[39]. Hele lovkonceptet må siges at have ændret planlovens karakter fra rammestyring til normstyring – i hvert fald på detailhandelsområdet.

En del at kommuneplanmyndighedernes materielle beslutningskompetence har lovgivningsmagten "taget tilbage", mens den planlægnings- og reguleringsfrihed, som ændringsloven fortsat overlader de decentrale planmyndigheder - om end i mindre udstrækt grad end tidligere - i overvejende grad er "flyttet op" fra kommune- til regionplanmyndigheden.

Med andre ord er navnlig kommuneplanmyndighedernes planlægningskompetence blevet stækket betydeligt. De har så at sige kun magt til på egen hånd at planlægge for butikker i sommerhusområder og landsbyer o.l. samt afgøre om der kan etableres produktionssalgssteder i forbindelse med virksomheder i fx erhvervsområder.

Ændringsloven holder for så vidt både amter og kommuner i kort snor. Men kommuneplanmyndighedernes snor er yderligere afkortet af, at den beslutningskompetence, som lå hér i medfør at den tidligere lov, nu i al væsentlighed er "flyttet op" på regionplanniveau.

---

35 Disse retningslinier svarer i princippet til de retningslinier, der typisk fastsættes i en lokalplan vedrørende "max. bebyggelsesprocent for området som helhed" og "max. bebyggelsesprocent for den enkelte ejendom". Men mens reguleringen af bebyggelsestætheden i lokalplaner er en *mulighed* for at regulere såvel "konkret" i forhold til den enkelte ejendom som mere "generelt" i form af kvoter, er det en *pligt* at regulere såvel "konkret" i forhold til de enkelte butikkers størrelse som "generelt" i form af butikskvoter indefor et bestemt område.

36 Jf. PL §11b stk. 2.

37 Jf. PL §11b stk. 1 i kraft af henvisningen til §§ 5c og 5d.

38 Jf. PL §§11b stk. 3.

39 Selvom Miljø- og Energiministeren i en pressemeddelelse af 29. marts 1996, hvor Detailhandelsudvalget afleverede sin rapport, udtalte: "*Jeg vil gå efter en løsning* [lovforslag], *hvor det stadig er amter og kommuner, der har ansvaret for planlægningen*".

Hvad angår ***PL §11 stk. 8***, der specificerer kravet til redegørelsesdelen for den del af kommuneplanen, der indeholder rammer for forsyningen med butikker, er der lagt op et særdeles arbejdskrævende og kompliceret redegørelsesarbejde. Reelt er der lagt til konsekvensvurdering, der ligger på samme niveau som en VVM-redegørelse[40].

De minimumskrav, der specificeres til kommuneplanens redegørelsesdel i PL § 11 stk. 8 skal ses som suppleringer til det redegørelseskrav, der i forvejen ligger i medfør af PL § 11 stk. 7, hvor det bl.a. fremgår, at der skal redegøres for den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse.

Redegørelsen skal bygge på en vurdering af *omfanget* af det eksisterende etageareal til butiksformål for de enkelte byer og bydele fordelt på *hovedbutikstyper*[41] og disses *omsætning*. Vurderingen skal omfatte såvel eksisterende butikker som gældende lokalplaners udnyttelsesmuligheder. Der er således tale om et stort og meget detaljeret kortlægnings- og dokumentationsarbejde af dels den butiksrummelighed, der er og kan udnyttes til forskellige butikstyper, og dels af hele omsætningsstrukturen[42].

Hertil kommer, at redegørelsen skal indeholde en vurdering af *behovet* for nybyggeri eller omdannelse af eksisterende bebyggelse til detailhandelsformål.[43]

---

[40] Sammenhold evt. med den omtalte VVM-redegørelse vedr. Tårnby Torv-sagen, jf. afsnit 7.10.1.

[41] Med hovedbutikstyper menes som udgangspunkt følgende tre: dagligvarebutikker, udvalgsvarebutikker og butikker, der sælger særligt pladskrævende varegrupper (såsom fx biler og tømmer).

[42] En lille ekskurs om kortlægningen af omsætningsstrukturen på det detaljeringsniveau, som redegørelseskravet lægger op til: Der ligger en selvstændig problemstilling gemt i det forhold, at omsætningstallene på enkeltbutikker normalt ikke er offentligt tilgængelige af hensyn til konkurrencen i erhvervet. Fra Danmarks Statistik (DS) kan der dog købes særskilt udarbejdede statistikker, hvor de enkelte detailhandelsvirksomheders adresse registreres indenfor et defineret geografisk område, og hvortil omsætningstallet for branchen indenfor dette område knyttes. Der er tale om en manuel (og relativt kostbar) sammenstilling af statistiske data fra dels BBR-registret, dels fra DS' egen momsstatistik. Den manuelle proces er nødvendig, idet momsstatistikken ikke altid hænger sammen med den enkelte butiks fysiske placering (detailhandelskæder som fx FDB og Dansk Supermarked indberetter deres butikkers omsætningstal under ét indenfor kæden). Dertil kommer, at der i øvrigt er en nedre grænse for, hvor detaljerede data, der kan hentes hos Danmarks Statistik. Såfremt der inden for et geografisk område (der kan være defineret som et detailhandelsopland) kun er beliggende én butik indenfor en bestemt branche, da bortdiskretioneres omsætningstallet.

Uden herefter at skulle fortabe læseren yderligere i "teknikken" i datasammenstillingen, vil det allerede på denne bagrund kunne konstateres, at det for det første vil være nødvendigt for planmyndighederne at købe datagrundlaget for deres vurderinger af omsætningsstrukturen "ude i byen". For det andet kan der være problemer med omsætningsdatas pålidelighed og gyldighed – og dermed anvendelighed. Dette skal navnlig ses i lyset af, at i de tilfælde hvor et center består af én eller flere kædebutikker, da skal de pågældende butikkers omsætning skønnes af professionelle – hvorfor flere planmyndigheder formentlig vil rekvirere konsulentfirmaer som Institut for CenterPlanlægning (ICP) eller Erik Agergård ApS, der begge er blevet gjort rigt brug af i såvel Miljø- og Energiministeriet, i amter og i kommuner som i detailhandelserhvervet.

Men det forhold – at planmyndighederne ofte vil være tvunget til at købe visse data og vurderinger "ude i byen" - gør dem afhængige af planlægningsekspertise, der dels ligger udenfor egen organisation og som dels arbejder for de planlæggende myndigheder den ene dag og måske de detailhandelsvirksomheder, der planlægges for, den næste dag. Ikke mindst i forlængelse heraf kan der – i hvert fald principielt - rejses spørgsmål om pålideligheden, gyldigheden og dermed anvendeligheden af de eksternt tilvejebragte data og vurderinger. Spørgsmålet er, om ikke ændringsloven risikerer at tvinge planmyndighederne til at "spille sig vigtige kort af hænde"?

[43] Sammen med vurderingen af den samlede butiksomsætning i et centerområde kan en vurdering af indkøbspotentialet i det til centret hørende opland (såfremt oplandet kan defineres og det forudsættes at oplandets forbrugere er "trofaste" overfor det center de "hører til") give sig udslag i et overslag over lokalkøbsandelen (butiksomsætning i forhold til forbrugspotentiale), se fx Planstyrelsen 1992b, s. 56ff). Såfremt

Redegørelsen for den del af kommuneplanen, der indeholder rammer for forsyningen med butikker skal endvidere indeholde en angivelse af *målene for detailhandelsstrukturen*, herunder en *angivelse af, hvilket opland, der forudsættes betjent* af de butikker, der kan placeres indenfor de udlagte arealer[44].

Desuden skal redegørelsen oplyse om, *hvordan planlægningen tilgodeser målene for den kommunale hovedstruktur*[45], herunder hvordan den fremmer et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer, samt bymiljøet i de områder, der foreslås udlagt til butiksformål.

Endelig skal *tilgængeligheden for de forskellige trafikarter* til de enkelte butiksarealudlæg angives, lige som der skal oplyses om de *særlige planlægningsmæssige begrundelser*, der måtte være for at fastsætte eventuelle butiksstørrelser på mere end 3000 m^2 bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1000 m^2 bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker.

Samlet må det siges, at redegørelseskravet - udover at være omfattende - er klart mål-middel-effekt orienteret, og dermed - i hvert fald i teorien - er et instrument, der vil sikre et konsistent planlægningsgrundlag. Dog er spørgsmålet, jf. ovenstående problematiseringer, om redegørelseskravet ikke på flere punkter er for ambitiøst. Dette må imidlertid være den (foreløbige) konklusion på "lovens ord" - i det mindste indtil der følger nærmere metodiske anvisninger samt specificeringer af det kvalitetsniveau, som redegørelseskravet skal overholde (med skyldig respekt for det praktisk mulige).

Redegørelsen har i lighed med tidligere ikke nogen direkte retlig konsekvens, bortset fra eventuelle angivelser om en forudsat rækkefølge for planens realisering. Men den vil – i højere grad end tidligere – skulle fungere som et fortolkningbidrag til selve planen, herunder vil den skulle tjene som planlægningsmæssig begrundelse for arealudlæg til evt. storbutikker. Med redegørelseskravet i PL §11 stk. 8 må det derfor ligeledes konkluderes, at kravet til planlægningsmæssig begrundelse generelt er blevet skærpet, foruden den selvstændige skærpelse, der ligger i, at butiksarealudlæg over 3000 m^2 bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1000 m^2 bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker kræver særlig planlægningsmæssig begrundelse.

Mens redegørelsen - og herunder de skærpede redegørelseskrav som følge af ændringsloven - ikke kan siges at have nogen væsentlig retlig konsekvens[46], må den derimod forventes at kunne få en vis "legitimitetsmæssig" konsekvens. Kommuneplanens redegørelse vil formentlig blive det omdrejningspunkt, hvorom den offentlige debat vil dreje – ikke mindst hvis der skal tilvejebringes plantillæg for at "legalisere" et konkret butiksprojekt - idet redegørelsen rummer visse muligheder for af afdække forholdet mellem planlægningen/reguleringen og dens konsekvenser.

---

lokalkøbsandelen fx er over indeks 100 er det udtryk for, at centret tiltrækker forbrugere udenfor lokalområdet (det forudsatte opland) – og helt rigoristisk fortolket er der ikke behov for flere nye butikker hér.

44 De umiddelbare (metodiske) implikationer heraf er problematiseret i noten overfor.

45 Dette redegørelseskrav lukker i teorien - hvad angår detailhandelsområdet - det ofte problematiserede hul mellem kommuneplanens hovedstruktur (mål) og rammedelen (midler), jf. bl.a. Aunsborg m.fl. 1989, s. 83.

46 Der er ikke krav om, at der partout *skal* være overensstemmelse mellem en kommuneplans redegørelsesdel og rammedel. Ændringsloven stiller blot krav om, at der i redegørelsen skal redegøres for de i PL §11 stk. 8 nævnte forhold, og såfremt redegørelsen lider af en retlig mangel på et eller flere punkter, skal regionplanmyndigheden nedlægge veto, jf. PL §29a stk. 2

Redegørelseskravet giver således mulighed for gennemsigtlighed – og også større åbenhed i forhold til tidligere - omkring de beslutninger og beslutningspræmisser, som planmyndighederne træffer henholdsvis lægger til grund i detailhandelsplanlægningen. Det bliver formentlig vanskeligere for de kommunale planmyndigheder at træffe "fordækte" beslutninger.

Om så beslutningerne om detailhandelsplanlægningen alligevel vil blive truffet "fordækt" eller på et ugennemsigtligt grundlag, afhænger af dels af hvilke data planmyndigheden *vil*[47] basere sin redegørelse på, dels af hvilke data planmyndigheden *kan*[48] basere sin redegørelse på.[49]

Men man kan *håbe*, at lovgivningsmagtens sætten-lid-til "prognosemageriet" - hvilket hele PL §11 stk. 8 på alle måder indikerer, at den gør - vil resultere i kommuneplanredegørelser og dermed i en detailhandelsplanlægning, som er legitim og som kan (og vil) efterleve ændringslovens principper om bynær detailhandelslokalisering, bedre indkøbsmuligheder for alle - herunder ikke mindst de svage - forbrugere samt om at fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer.[50]

Men principperne er (som sagt) ambitiøse. Ikke mindst set i lyset af de virkemidler, som planloven indeholder til sikring af de nævnte principper, hvoraf kommuneplanens rammedel og redegørelsesdel, der er behandlet i det ovenstående, alene udgør nogle af de samlede virkemidler. Kommuneplanens redegørelses- og rammedel har nemlig kun middelbare retsvirkninger for borgerne. I hvilket omfang de mål og retningslinier, som planmyndighederne indarbejder heri - herunder fordi lovgivningsmagten tvinger dem til det - kan håndhæves, hænger i al væsentlighed sammen med de håndhævelsesmuligheder og -begrænsninger, som planloven i øvrigt udstyrer planmyndighederne med for at sikre og fremme kommuneplanen.

Men i denne sammenhæng kan det straks afsløres, at ændringsloven ikke tilføjer kommuneplanmyndighederne nye virkemidler til at håndhæve - sikre og fremme - kommuneplanlægningen med. De forhåndenværende udgøres fortsat af "virke-for"- og forbudsbestemmelserne i PL §12 stk. 1-3, samt af lovens bestemmer om lokalplanlægningen, herunder om kommunalbestyrelsernes lokalplanret og -pligt og forbudsbestemmelsen i PL §14.[51] Herom i det følgende.

---

47 "Tal er taknemmelige", hævdes det ofte. Der foreligger med andre ord altid en fare for, at konklusionerne er indbygget i computeren - i kraft af de data eller modeller, der vælges som beregningsgrundlag.

48 Jf. ovenstående om problemerne med at tilvejebringe anvendelige, pålidelige og gyldige data som grundlag for redegørelsen. Det er i bund og grund en "kvalitetsproblematik".

49 Der findes i øvrigt en udmærket (kritisk) diskussion af forundersøgelsers (registreringers, analysers og prognosers) muligheder og begrænsninger i planlægningsarbejdet hos Gaardmand 1991, s. 35ff.

50 Mere om mulighederne – og "umulighederne" herfor – i afsnit 7.10.2.

51 De nævnte håndhævelsesmuligheder udgør (sammen med kommuneplanens mål og retningslinier) plansystemets "statiske element", hvor udgangspunktet for at håndhæve, er de beslutninger der nu engang *er* truffet i kommuneplanens mål og retningslinier. Det "statiske" følger af, at disse mål og retningslinier udgør et fast reference - et "fixpunkt" - som den efterfølgende håndhævelse orienterer sig imod. Det "statiske element" tænkes "oppefra-og ned", og det er kommuneplanlægning - der gennem håndhævelsen - får en retlig konsekvens for arealanvendelsesmulighederne.

Det "statiske element" udgør imidlertid kun det ene af de to elementer i plansystemet. Det andet - det "dynamiske element" - skal ses i lyset af det forhold, at planlægningen er "rullende". Dels skal den, dels kan den revideres med mellemrum. Det faktum, at den *kan* ændres - med udgangspunkt i et aktuelt politisk ønske, nye idéer eller i et konkret byggeprojekt, der ikke stemmer med den gældende kommuneplans mål og retningslinier - er det "dynamiske elements væsen". Det "dynamiske element" skal tænkes "udefra eller nedefra-og-op", og det er

Dog vil jeg forinden kort - og i et magtperspektiv - opsummere ændringslovens nyskabelser i forhold til selve kommuneplanlægningen.

7.3 Opsummering på kommuneplanlægningen

Kort fortalt fratager den overvejende normstyrede ændringslov kommuneplanmyndighederne det ret vide spillerum, de havde tidligere til selv at bestemme indholdet i detailhandelsplanlægningen. Dels fordi loven ret præcist specificerer de planlægnings- og lokaliseringsprincipper[52], kommuneplanmyndighederne skal henholde sig til i deres planlægning. Dels fordi regionplanmyndighederne pålægges et på alle måder lige så detaljeret og omfattende planlægningsarbejde som kommuneplanmyndighederne, hvorunder regionplanmyndigheden tillige skal afgrænse de byområder, hvor kommuneplanmyndighederne begrænses til at udlægge butiksareal[53].

En væsentlig del af den beslutningskompetence, der tidligere tilkom kommuneplanmyndighederne, er således med ændringsloven "fordelt" mellem lovgivningsmagten og regionplanmyndigheden.

Kommuneplanen udgør (fortsat) ikke et egentligt magtmiddel i sig selv, idet dens mål og retningslinier alene har middelbare retsvirkninger overfor borgerne, herunder de udøvende i detailhandelserhvervet.

Men man kan sige, at i takt med, at ændringsloven har begrænset kommuneplanmyndighedernes beslutningskompetence og spillerum – både med hensyn til fastlæggelse af detailhandelsmål og –retningslinier og med hensyn til at kunne ændre kommuneplanen "nedefra" med udgangspunkt i et konkret butiksprojekt - er kommuneplanlægningen som sådan blevet et mere slagkraftigt virkemiddel end tidligere. Både i forhold til lokalplanlægningen, og når kommuneplanen skal anvendes som administrationsgrundlag i enkeltsagsbehandlingen.

Imidlertid skal det anføres, at ændringsloven overvejende præciserer det, som de decentrale planmyndigheder allerede i medfør af den tidligere planlov skulle eller burde have gjort. Den tidligere Planstyrelses vejledninger etc. efterlader ingen tvivl om, at det i det store og hele er de samme forhold (herunder især hensynet til de svage forbrugere), der skulle reguleres og styres imod. Hvis man tilmed ser på landsplanbeføjelserne, amtsrådenes planlægningskompetence og vetomuligheder overfor kommune- og lokalplanforslag samt rammestyringsprincippet, er der næppe heller tvivl om, at der var mulighed for at sætte fx hensynet til den svage forbruger igennem med stor gennemslagskraft[54].

Forskellen mellem den tidligere planlov og ændringsloven er således ikke så stor, som en sammenligning mellem den tidligere og den ændrede planlov umiddelbart kunne give anledning til at tro. Ændringsloven synes snarere at specificere og præcisere den – igennem en længere årrække

---

det konkrete byggeprojekt - den ønskede arealanvendelse - der får konsekvens for (kommune- og evt. lokal-) planlægningen .

[52] Jf. PL § 5c og 5d.

[53] Jf. PL § 6b stk. 2 nr. 1.

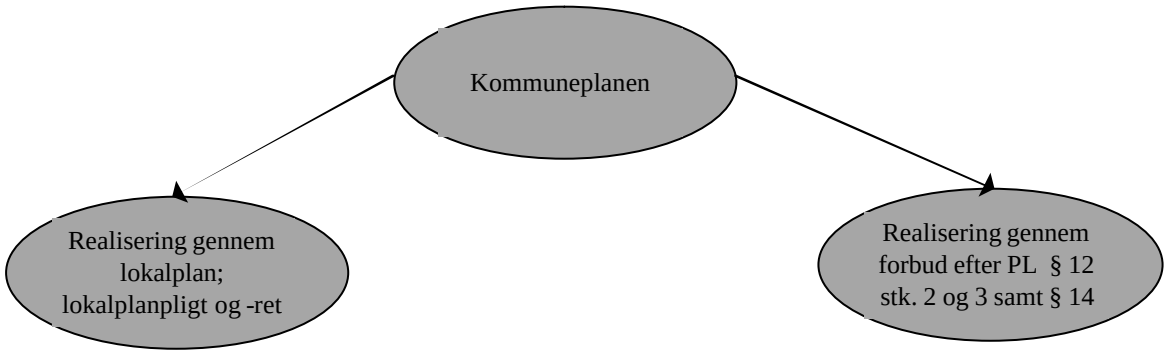
[54] Se bl.a. afsnit 7.10.1 om Tårnby Torv-sagen.

herskende - politiske dagsorden, end at ændre denne. Men i kraft af at lovgivningsmagten med ændringsloven præciserer og definerer de ovenfor omtalte mål og hensyn, som detailhandelsplanlægningen skal indrette sig efter, defineres imidlertid den officielle *detailhandelsstrukturpolitik i retligt bindende form*. Det er navnlig heri det nye ligger.

Det forhold, at *politik således bliver til ret*, får imidlertid de ovennævnte implikationer for de decentrale planmyndigheders beslutningskompetence og spillerum. For mens varetagelsen af hensynet til den svage forbruger m.v. igennem planlægningen lå som en *mulighed* i medfør af den tidligere planlov, ligger det i ændringsloven som et *faktum*, og er fulgt op med krav til de decentrale planmyndigheder om at redegøre og planlægge for en række nærmere præciserede forhold. Hensynet til at sikre den svage forbrugers indkøbsmuligheder, etc. kan med andre ord betegnes som *latent* i den tidligere planlov. I ændringsloven er hensynet gjort *manifest*.

Men uanset ændringsloven har kommuneplanen som styringsinstrument fortsat kun middelbare retsvirkninger. Kommuneplanen får alene en retlig konsekvens, når den ses i sammenhæng med de realiserings- og håndhævelsesmuligheder, som planloven hjemler. Derfor skal der i det følgende ses på, hvilke realiserings- og håndhævelsesmuligheder, der er indbygget i plansystemet med henblik på realisering og håndhævelse af kommuneplanen, samt hvilken slagkraft kommuneplanen og disse realiserings- og håndhævelsesmuligheder har i forening.[55]

De realiserings- og håndhævelsesmuligheder, der ligger i selve planloven med henblik på kommuneplanens virkeliggørelse, udgøres af følgende to "kanaler": Dels af lokalplanlægningen; og dels af de forbudsmuligheder, der er hjemlet i PL §12 stk. 2 og 3 samt i §14, jf. figur 7.2.



Figur 7. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Kommuneplanens "realiseringskanaler".

I det følgende vil disse håndhævelses- og realiseringsmidler blive gennemgået. Der vil især blive gjort en del ud af "realisering gennem lokalplan", idet lokalplanen - i modsætning til de øvrige midler - har undergået forandring med ændringsloven.

7.4 Ekskurs: Kommuneplanens langsigtede mål versus aktuelt politisk ønske

[55] Det skal imidlertid pointeres, at kommuneplanens "signalværdi" - fx hvis den angiver en erhvervspolitik, samt i kraft af at planlægningen i sig selv giver et fingerpeg om investeringssikkerheden for potentielle investorer - langt fra skal undervurderes. Under en sådan synsvinkel kan kommuneplanen sagtens betragtes som et indirekte magtmiddel.

I det foregående har omtalen taget udgangspunkt i kommuneplanen og dennes realisering og håndhævelse. I lyset heraf vil det derfor være relevant at gøre kommuneplanen – nærmere bestemt begrebet plan - til genstand for diskussion.

En regionplan skal omfatte en periode på 12 år. Hvad angår kommuneplanen, kan rammedelens tidshorisont - i modsætning til hovedstrukturens mere langsigtede og strategiske overvejelser - ikke række længere end regionplanens 12 års-periode. En kommuneplan skal dog - ligesom regionplanen - revideres hvert fjerde år. En lokalplan er i planloven ikke berammet med nogen tidshorisont, men lever videre indtil den eventuelt afløses af en ny lokalplan for det omhandlede geografiske område.

Alt i alt ligger det i kortene, at en plan har en lang levetid. Eller som Bent Christensen karakteriserer planer: *"Mange* [planer] *omfatter et større antal ejendomme, og de tager sigte på de planlagte arealers skæbne ud i en ret fjern fremtid"*[56].

Men sådan behøver det ikke at være. Kommuneplanens og de øvrige planers målsætninger og retningslinier behøver ikke nødvendigvis at have en lang levetid og således være udtryk for langsigtede politiske ønsker.

Med hjemmel i PL §22 stk. 1 kan region-, kommune- og lokalplaner ændres når som helst det måtte være politisk ønskeligt eller der måtte være behov herfor.

Dermed skal den følgende analyse af de realiserings- og håndhævelsesmuligheder, der er indbygget i i plansystemet med henblik på realisering og håndhævelse af kommuneplanen ikke forstås derhen, at der pr. automatik er tale om planens langsigtede mål.

Den følgende gennemgang bliver derfor i lige så høj grad en analyse af, hvilke muligheder og begrænsninger, der er for at sætte aktuelle politiske ønsker - den aktuelle kommunalpolitiske vilje - igennem her-og-nu.

Men allerede på dette sted - efter gennemgangen af kommuneplanen *før* planlægningsstoppet henholdsvis kommuneplanen *efter* ændringsloven - kan det konstateres, at ændringsloven sætter planlægning på dagsordenen i en hidtil uhørt omfang. Dels i kraft af det omfattende redegørelseskrav til kommuneplanen, dels i kraft af de meget præcise kommuneplanretningslinier, der stilles krav om.

Med kravet om især de meget præcise kommuneplanretningslinier, bliver det – formentlig - vanskeligere for en kommunalbestyrelse at realisere aktuelle her-og-nu-ønsker i det forstand, at planlægningen ændres eller etableres "nedefra" med udgangspunkt i det konkrete projektønske. Ændringsloven foreskriver: først planlægning - som den endog normerer eller stiller faste kvalitetskrav til - og dernæst realisering af detailhandelsprojekter - forudsat de overensstemmer med den kommuneplanlægning, der i bund og grund ikke er andet end en operationalisering af ændringslovens egne forskrifter om lokaliseringsprincipper m.v.

Dermed har kommuneplanen - i egenskab af realiseringsinstrument for lovgivningsmagtens mål og ikke (nødvendigvis) for kommunalbestyrelsens mål - fået en uhyre central rolle i forhold til detailhandelen. Faktisk kan det siges, at kommuneplanen på detailhandelsområdet har fået en

[56] Christensen 1994, s. 49.

væsentlig anderledes rolle sammenlignet med de andre emner og andre byfunktioner, som en kommuneplan regulerer. Forskellen i kommuneplanens rolle før og efter kan karakteriseres som følger:

Kommuneplanen omfattede *før* planlægningsstoppet både langsigtede og aktuelle[57] - men under alle omstændigheder kommunale - politiske ønsker. Kommuneplanen var altså først og fremmest et *kommunalpolitisk realiseringsinstrument*. *Kommunalpolitisk* fordi den kun i mindre grad var - eller behøvede at være - et realiseringsinstrument for lovgivningsmagtens mere eller mindre manifeste mål og intentioner. Og *realiseringsinstrument* fordi den ikke bare var – eller behøvede at være – en plan, der tog sigte på de planlagte arealers skæbne ud i en uvis fremtid, som Bent Christensen har udtrykt det. Men lige så vel kunne være et instrument til at "legalisere" et aktuelt byggeønske, hvor kommuneplanen i form af et ændringstillæg blot var en nødvendig processuel forudsætning i kraft af rammestyringsprincippet.

I modsætning hertil vil kommuneplanen *efter* ændringsloven fortrinsvis omfatte langsigtede mål – i kraft af redegørelseskravet i forbindelse med butiksplanlægningen[58] og i kraft af opstramningen på rammestyringen[59] – idet det må forventes at blive vanskeligere at ændre kommuneplanlægningen "nedefra". Samtidig vil kommuneplanens mål i langt højere grad end tidligere være tvunget til at være bærer af lovgivningsmagtens mål[60].

Efter denne ekskurs skal kommuneplanens realiserings- og håndhævelsesmuligheder underkastes nærmere behandling.

7.5 Lokalplanen

Lokalplaninstrumentet er af særlig relevans i forholdet til detailhandelen. Dette følger af, at detailhandelsprojekter - hvad enten det drejer sig om nybyggeri, til- eller ombygning, eller etablering i bebyggelse, der tidligere havde anden anvendelse – ofte vil være umulige at realisere uden lokalplan[61]. Baggrunden er, at der er lokalplan*pligt* ved "større"[62] bygge- og anlægsarbejder m.v., jf. PL §13 stk. 2. Lokalplanpligten gælder dog ikke, jf. PL §13 stk. 5, hvis der i forvejen ligger en lokalplan eller tilsvarende med "nærmere regler", som regulerer det pågældende område, så det er muligt at forestille sig, hvordan området vil fremstå efter realisering. Det er retlige spørgsmål, som kan

---

[57] Ikke mindst hvis kommuneplanlægningen for detailhandelsforsyningen var tilvejebragt som et ændringstillæg, jf. PL §22 stk. 1.

[58] Jf. navnlig PL §11 stk. 8, der er nærmere omtalt i afsnit 7.2.2.

[59] Jf. navnlig PL §11b stk. 3, der er nærmere omtalt i afsnit 7.2.2.

[60] Jf. navnlig PL §11b stk. 1 i kraft af henvisningen til §§5c og 5d.

[61] I en række tilfælde vil udarbejdelse af et kommuneplantillæg tillige være påkrævet. Dels fordi rammestyringsprincippet kræver overensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanrammernes retningslinier. Dels fordi kommuneplanen skal indeholde positive rammebestemmelser om det område og det emne, lokalplanen omhandler. Dette følger umiddelbart af PL § 11 stk. 5. Der må således ikke være et (ureguleret) "hul" mellem kommuneplanens hovedstruktur og lokalplanen, lige som der med en lokalplan ikke kan dispenseres fra en kommuneplan. Boeck 1994, s. 125f. refererer et par eksempler i relation til detailhandelsprojekter, hvor der både krævedes lokalplan og kommuneplantillæg (Planstyrelsens afgør. 5/1986 og 10/86).

[62] Der henvises til Boeck 1994, s. 129 for en afgrænsning af begrebet "større" (bygge- og anlægsarbejder m.v.); og til Andersen og Christiansen 1989, s. 142, der gennem en opregning af konkrete afgørelser "tegner konturerne" af grænsen mellem lokalplanpligtige og ikke-lokalplanpligtige butiksbyggerier o.l.

påklages til Naturklagenævnet, hvorvidt et projekt er omfattet af lokalplanpligten, herunder om en eksisterende lokalplan indeholder de såkaldte "nærmere regler"[63].

En lokalplan kan også tilvejebringes på anden baggrund end begrundet i lokalplanpligten, dvs. fordi den kommunale planmyndighed er forpligtet til det - enten i medfør af PL §13 stk. 2 som ovenfor omtalt, eller i medfør af PL §13 stk. 3 fordi en privat bygherre ønsker et lokalplanpligtigt projekt, der stemmer med kommuneplanen, gennemført.

En lokalplan kan også tilvejebringes efter reglerne i PL §13 stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen på ethvert tidspunkt kan vælge at tilvejebringe en lokalplan. Denne kompetence benævnes typisk som kommunalbestyrelsens lokalplan*ret*. Lokalplanretten kan anvendes analogt og i sammenhæng med kommunalbestyrelsens ret til – til enhver tid - at ændre sine kommuneplaner, jf. PL § 22 stk. 1, 2.led[64].

Ændringsloven forandrer ikke på de kommunale planmyndigheders lokalplankompetence, hvad angår selve lokalplanpligten og –retten.

Men den kommunale lokalplankompetence omfatter yderligere et element. Det drejer sig om kompetencen til at træffe beslutning om lokalplanens materielle indhold - lokalplanens mål og retningslinier – og på dette punkt følger der af ændringsloven visse forandringer, jf. PL §15 stk. 8.

Det følger af lokalplankompetencen, jf. PL §13 stk. 1, at det er kommunalbestyrelsen, der fastlægger det materielle indhold i en lokalplan. Dog gælder visse begrænsninger.

På den ene side er der grænser for, *hvor meget* en lokalplan må regulere. Dels er der grænser for, hvor detaljeret og indgribende den må regulere – hvilket i øvrigt også er gældende ved nedlæggelse af forbud efter PL §§12 og 14[65]. Dels er der en "øvre grænse" for hvilke emner, der kan reguleres ved en lokalplan, idet PL §15 stk. 2 nr. 1-19 er udtømmende[66].

På den anden side er der grænser for, *hvor lidt* en lokalplan må regulere, idet der stilles visse minimumskrav til en lokalplans indhold[67].

---

63 For en uddybning af begrebet "nærmere regler" henvises til FOB 1979.379f.

64 På samme måde har regionplanmyndighedens ret til - til enhver tid - at ændre sin regionplan, herunder gennem tillæg. Region- og kommuneplaner *skal* i øvrigt ændres hvert 4. år, jf. PL § 22 stk. 1, 1.led..

65 Lokalplanreguleringens lovlige detaljeringsgrad er ikke ubegrænset. Dette vil blive nærmere forfulgt i det følgende – dels i afsnit 7.5.1, og dels i afsnit 7.8, idet den lovlige detaljeringsgrad i lokalplanlægningen møder de samme grænser som anvendelsen af forbudsbestemmelserne efter PL §§ 12 og 14.

66 Jf. bestemmelsens ordlyd (PL §15 stk. 2): *"I en lokalplan* kan *der optages bestemmelser om: [..]"* (min fremhævelse).

67 Minimumskrav til en lokalplans indhold: Lokalplanens geografiske område skal angives entydig, dens formål skal angives udtrykkeligt, dens retsvirkninger skal oplyses og - lokalplaner for byzoneområder - skal mindst indeholde retningslinier for områdets anvendelse, udstykningsforhold samt vej- og stiforhold. Der henvises i øvrigt til Boeck s. 140f. Her ud over knytter sig i øvrigt nogle mindstekrav til lokalplaner, der skal danne grundlag for konkrete lokalplanpligtige byggeprojekter. Disse mindstekrav afhænger af det konkrete projekt, men generelt kan det sammenfattes som et krav om, at en lokalplan skal indeholde de såkaldte "nærmere regler" jf. FOB 1979.379 f.

Hvad enten lokalplanen er tilvejebragt på den ene eller anden baggrund er der det særlige ved plantypen - og hér adskiller lokalplanen sig fra de øvrige plantyper - at en lokalplan er bindende og dermed har umiddelbare retsvirkninger for grundejerne såvel som overfor den kommunale planmyndighed selv. Lokalplanen binder både faktiske[68] og retlige[69] dispositioner, jf. PL § 18, med mindre der meddeles dispensation jf. PL § 19 (eller § 40)[70].

Det er som følge af denne bindende virkning, at lokalplanen kan opfattes som et realiserings- og håndhævelsesinstrument. Lokalplanen er som udgangspunkt et sæt af restriktioner til varetagelse af samfundsmæssige interesser. Dens væsentligste rolle er at forhindre alle fremtidige dispositioner på de ejendomme, som lokalplanen omfatter, såfremt disse ikke stemmer med lokalplanen og de heri anførte mål og retningslinier.

Det er også som følge af den bindende virkning, at der er stillet en række krav til både lokalplaners indhold og til hvornår de skal tilvejebringes. Alt sammen under hensyntagen til dels de regulerede ejeres og brugeres retssikkerhed, dels til offentligheden i øvrigt, herunder især hensynet til offentlighedens ret til at øve indflydelse på planlægningen[71].

Den bindende virkning indebærer imidlertid ikke, at der er knyttet nogen handlepligt til en lokalplan - hverken med hensyn til at bringe en ejendoms eksisterende lovlige anvendelse i overenstemmelse med lokalplanen eller med hensyn til på andre måder at virkeliggøre planen. Lokalplanens bindende virkning gælder kun fremtidige dispositioner, dvs. lovlig arealanvendelse på de ejendomme, lokalplanen regulerer, kan fortsætte uanset lokalplanens bestemmelser, også efter ejer- eller brugerskift.

---

[68] Kun planlægningsmæssigt relevante *faktiske ændringer* (dvs. nybyggeri, til- og ombygning, udstykning, ændret anvendelse m.v.) kan kræves overholdt. Hvad der skal forstås ved *planlægningsmæssigt relevante* ændringer afgrænses af både domspraksis og administrativ (tidl. Planstyrelsens og nu Naturklagenævnets) praksis, se Boeck 1994 s. 160ff. Afgrænsningen af planlægningsmæssigt relevante ændringer har i øvrigt relevans og gyldighed for ikke bare PL §18, men også for PL §12 stk. 2 og 3, §14 (og §17), hvorfor der for en nærmere redegørelse herfor henvises til afsnit 7.8.

[69] Se Boeck 1994 s. 164f. Det antages, at der ikke kan stiftes servitutter, indgås lejekontrakter eller forpagtningsaftaler i strid med en lokalplan. Her ud over omfatter retlige dispositioner også offentligretlige dispositioner ved konkrete forvaltningsakter (fx tilladelser efter vej-, miljø- eller naturbeskyttelseslovgivningen). Forbud mod bygge- eller udstykningstilladelser, der måtte stride mod en gældende lokalplan (eller byplanvedtægt) følger direkte af kontrolreglerne jf. BL §16 stk. 3 hhv. UL §20.

[70] §40 omhandler alene dispensation fra forbudet om helårsbeboelse i sommerhusområder, og vil ikke blive behandlet yderligere. Der kan dispenseres, jf. PL §19, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i lokalplanen. Videregående afvigelser kræver tilvejebringelse af en ny lokalplan. Med begrebet "planens principper" menes, i flg. lovens forarbejder, jf Boeck 1994 s. 168f., planens formålsbestemmelse og de anvendelsesbestemmelser, der er fastsat udfra formålet, samt den planlagte struktur - fx fordelingen mellem bebygget og ubebygget areal. Spillerummet for dispensationskompetencen forekommer dermed umiddelbart meget lille. Men i flg. lovforarbejderne er der imidlertid mulighed for at meddele dispensation fra bestemmelser, der meget detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering, hvis de da ikke netop er fastlagt for at sikre bestemte principper.

[71] At offentligheden indrømmes ret til at blive hørt – enten forudgående eller efter planforslagets vedtagelse, jf PL §22 henholdsvis §24 hvor der er mulighed for at komme med forslag henholdsvis indsigelser – forpligter ikke planmyndigheden til at indrette planen i overensstemmelse med evt. fremsendte forslag eller indsigelser. Dette gælder ikke kun lokalplanforslag, men også region- og kommuneplanforslag.

Ud over offentlighedens adgang til at blive hørt, indeholder planloven visse muligheder for, at offentlige myndigheder kan gøre indsigelse mod et planforslag (veto). Dette behandles nærmere i afsnit 7.10.

Dog skal det tilføjes, at selvom lokalplanen således i al væsentlighed indskrænker de respektive grundejeres rådighed over deres ejendomme, giver lokalplanen omvendt også grundejerne ret til at anvende deres ejendom i overensstemmelse med lokalplanen. Lokalplanen tildeler ejerne indenfor lokalplanområdet en slags byggeret[72]. Det er i lyset heraf, at det skal ses, at en kommunalbestyrelses ændring af en lokalplan undertiden har udløst erstatning til grundejere, typisk for tabte projekteringsudgifter[73], idet de har disponeret i tillid til lokalplanen, før den blev ændret.

7.5.1 Lokalplanen og dennes retningslinier *før* planlægningsstoppet

I PL §15 stk. 2 nr. 1-19 – det såkaldte "lokalplankatalog" - er det især lovhjemlen jf. § 15 stk. 2 nr. 2, 7 og 8, der indebærer mulighed for at regulere butiksstrukturen. Nærmere bestemt gives kommunalbestyrelsen mulighed for at fastlægge bindende bestemmelser om områdets anvendelse (nr. 2), bebyggelsers omfang og udformning (nr. 7) samt anvendelsen af de enkelte bygninger (nr. 8).

I relation til detailhandelsforsyningen synes praksis at vise, at der er forholdsvis faste grænser for den detaljeringsgrad, som planmyndighederne kan lægge for dagen, både når de kræver en lokalplan overholdt og når de i en lokalplan fastsætter bestemmelser om anvendelsen af de enkelte bygninger og ejendomme (nr. 2 og 8).

Grænsen antages *generelt* at ligge dér, hvor det anses for planlægningsmæssigt relevant at skelne mellem butiks*art* (dagligvare- henholdsvis udvalgsvarebutik), mens det ikke anses for planlægningsmæssigt relevant (og lovligt) for planmyndighederne at skelne mellem butiks*type* (fx skelne mellem discountbutik og supermarked)[74].

Det er også blevet anset for planlægningsmæssig relevant at sondre mellem publikumsorienterede erhverv (detailhandelsbutikker) og liberale erhverv (banker, rejsebureauer[75] o.l.) for at forbeholde en butiksgades citypræg[76].

Med hensyn til omfanget af de enkelte bygninger (nr. 7) er der alene hjemmel i lokalplankataloget til at fastsætte bestemmelser om butiksstørrelser[77]. Der er imidlertid "frit slaw" med hensyn til definitionen – dvs. om størrelsesgrænsen henviste til hele eller dele af salgsarealet eller om den også indbefattede lager- og personalerum m.v.[78]. Men reguleringen af omfanget giver ikke mulighed for at påvirke omfanget eller bredden af den enkelte butiks varesortiment. Med hensyn til udformningen af de enkelte bygninger (nr. 7) er der mulighed for at regulere udformningen af fx en butiks facade.

---

72 Som imidlertid ikke må forveksles med en byggetilladelse efter byggelovens § 16.

73 Jf. fx U1989.472H og U1992.116H.

74 Jf. Boeck 1994 s. 145 og jf. fx U 1987.849 VLD, U 1978.683 U. Mere herom i afsnit 7.8.

75 Jf. Planstyrelsens afgørelse nr. 89/1990 er et rejsebureau ikke detailhandel.

76 Jf. Planstyrelsens afgørelse nr. 88/1990.

77 Jf. Planstyrelsens afgørelse nr. 47/1988, hvoraf det i øvrigt også fremgår, at *"[..] lokalplanen kan ikke fastsætte særlige beregningsregler eller omregningsfaktorer, der kun gælder for bestemte butikstyper fx discountbutikker, i forhold til lokalplaners bestemmelser om butiksstørrelser eller kommune- og lokalplaners bestemmelser om fx maximalt dagligvarebutiksareal i bymidte"*.

78 Også region- og kommuneplanernes definitioner af butiksstørrelserne var frie, hvilket bl.a. gav anledning til, at Bilka i Vejle og Kolding fortolkede planlægningens bestemmelser så gunstigt som muligt for sig selv, idet planlægningen ikke i sine retningslinier definerede begrebet butiksstørrelse nærmere, jf. afsnit 3.3.2.

Udover disse – ret faste skillelinier, der vil blive behandlet yderligere i afsnit 7.8 – har det endvidere været fast antaget, at en lokalplan kunne forbeholde et område til "de for kvarterets daglige forsyninger nødvendige butikker". Udenfor begrebet falder umiddelbart fx en garnbutik og en salat- og burgerrestaurant[79]

Sammenfattende om lokalplanen før planlægningsstoppet kan det konstateres, at planlovgivningen ikke indeholder hjemmel i hverken anvendelsesbestemmelserne (nr. 2 og 8) eller omfangsbestemmelsen (nr. 7) til at påvirke varesortimentet eller –omfanget i de enkelte butikker, ligesom der er "frit slaw" – og det undertiden er uklart hvad der skal forstås – med definitionen af de butiksstørrelser, der kan angives i en lokalplan.

Dermed må butiksreguleringsmulighederne betegnes som relativt "grove" og upræcise. Der er fx ikke mulighed for at forhindre discountbutikker i et område, hvor der i øvrigt tillades dagligvarebutikker. Heller ikke selvom det kunne antages, at den discountbutik ville have en større oplandseffekt – og dermed påføre området en større trafikbelastning – end en traditionel købmandsbutik.[80]

7.5.2 Lokalplanen og dennes retningslinier *efter* ændringsloven

Ændringsloven skærper kravet til de lokalplaner, som giver mulighed for butiksbyggeri. Skærpelsen angår de "nærmere regler", som er en betingelse for, at lokalplanpligten er opfyldt. Endvidere specificerer ændringsloven også i forhold til lokalplanreguleringen, at der ved butiksstørrelser der angives heri, skal forstås bruttoetagearealer. Endelig er redegørelseskravet skærpet.

Selve lokalplankataloget i §15 stk. 2 nr. 1-19, er ikke undergået forandring med ændringsloven. "Lokalplankataloget" udgør fortsat den hjemmelsmæssige baggrund for, hvilke forhold der - "maksimalt" - *kan* reguleres i en lokalplan.

Skærpelsen ligger i den ny planlovsbestemmelse – PL §15 stk. 8 - der påbyder, at *såfremt* lokalplanen i sine anvendelsesbestemmelser giver mulighed for etablering af butikker, så *skal* lokalplanen indeholde bestemmelser om butiksbyggeriets omfang fordelt på hovedbutikstyper[81]. Det gælder i forhold til såvel det maksimale bruttoetageareal for de enkelte butikker som det samlede bruttoetageareal, der kan anvendes til butiksformål.

Baggrunden for det skærpede indholdskrav til lokalplanlægningen er at sikre, at der ikke kan bygges i strid med region- eller kommuneplanlægningen.

Ændringsloven indfører tillige et skærpet redegørelseskrav til lokalplanforslag, idet lokalplanforslag der muliggør etablering af butikker skal indeholde en redegørelse for (butiks)bebyggelsens påvirkning af bymiljøet, herunder den eksisterende bebyggelse i området, friarealer og trafikale forhold, jf. PL §16 stk. 6.

---

79 Jf. Ole Christiansen i: Byplan 6/85, s. 98.

80 Dog ville det i det konkrete tilfælde være muligt i en udformningsbestemmelse i lokalplanen at kræve, at butikker i området skal indrettes med udstilling mod vej/gade. Dette kunne lede tanken hen på, at discountbutikker som udgangspunkt er uønskede, men ville næppe kunne hindre et discountbutiks etablering.

81 Med hovedbutikstyper menes – lige som i f.m. region- og kommuneplanlægningen - følgende tre: dagligvarebutikker, udvalgsvarebutikker og butikker, der sælger særligt pladskrævende varegrupper (såsom fx biler og tømmer).

Lokalplanforslag, der omfatter butiksbyggerier, der under alle omstændigheder skal underkastes VVM-behandling hos regionplanmyndigheden, jf. PL §6 stk. 3 nr. 4, er dog undtaget fra de særlige redegørelseskrav for lokalplanlægning for detailhandelscentre, jf. PL § 16 stk. 5. Det drejer sig om lokalplanforslag, som omfatter detailhandelscentre med regional betydning[82].

Sammenfattende om lokalplanen efter ændringsloven kan det siges, at den - i lyset af det skærpede indholdskrav, som ændringsloven stiller til lokalplanlægningen, og som sikrer, at der ikke kan bygges i strid med region- eller kommuneplanlægningen - er et magtmiddel, der navnligt sikrer lovgivningsmagtens mål og intentioner gennemslagskraft, når det gælder spørgsmålet om, hvad der *positivt* kan realiseres gennem den pågældende butikslokalplan. Dermed vil butikslokalplaner i mindre grad – end før ændringsloven - kunne anvendes som et kommunalpolitisk realiseringsinstrument til virkeliggørelse af mere lokalt forankrede mål og byggeønsker.

Hvad angår lokalplanen som håndhævelsesinstrument, er der der ikke sket forandring i gennemslagskraften sammenlignet med tidligere. Lokalplanen kan fortsat forhindre, at de detailhandelsbyggerier, der er kommunalpolitisk uønskede, realiseres[83].

7.6 Kommuneplanens realisering og håndhævelse gennem retlige direktiver - forbudsmulighederne efter PL §§12 og 14

Planlovens forbudsbestemmelser efter §12 stk. 2 og 3 udgør kommuneplanens retsvirkninger. Som tidligere nævnt er kommuneplanen ikke direkte bindende overfor borgerne. Men idet der kan nedlægges tidubegrænset forbud efter §12 stk. 2 og 3 overfor fremtidige dispositioner i form af udstyknings- og byggeønsker samt ønsker om ændret anvendelse, der er i strid med enten kommuneplanens retningslinier eller dens forudsatte tidsfølgeangivelser, er der alligevel tale om - potentielle - stærke bindinger overfor grundejere og brugere af fast ejendom. Forbud nedlægges i givet fald i forbindelse med ansøgning til kommunalbestyrelsen om bygge- eller udstykningstilladelse.

I medfør af PL §12 stk. 2 kan en kommunalbestyrelse indenfor byzone modsætte sig udstykning og bebyggelse, som er i strid med kommuneplanens *rækkefølgebestemmelser*[84]. Tilsvarende kan en kommunalbestyrelse jf. PL §12 stk. 3 indenfor byzone og sommerhusområde modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med *bestemmelser i kommuneplanens rammedel*[85].

---

82 VVM-pligten for regionalt betydende detailhandelscentre trådte i kraft med "samlebekendtgørelsen", bkg. Af 30. september 1994, og var således også gældende før ændringsloven.

Hvad der nærmere skal forstås ved begrebet "regional betydning" fremgår bl.a. af Naturklagenævnets afgørelse af 21. september 1995 (optrykt i KFE 1996.123ff). Heraf fremgår det, at en udvidelse af et butikscenter til 15.000 m^2 beliggende i et samlet byområde, som omfattede flere kommuner, og beliggende ved gennemgående trafikårer, antages at ville påvirke/forrykke de eksisterende handels- og indkøbsmønstre – og hermed korresponderende trafik – i et stort område, som omfatter flere kommuner, hvorfor der statueres VVM-pligt.

83 Dog er lokalplanreguleringen (igen) underlagt de begrænsninger, der er omtalt i 7.5.2, og som vil blive behandlet yderligere i afsnit 7.8.

84 Dog ikke når det pågældende område er omfattet af en byplanvedtægt eller en lokalplan, der er tilvejebragt *før* kommuneplanen.

85 Dog ikke når det pågældende område i kommuneplanen er udlagt til offentligt formål, eller når området er omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Dermed er det i princippet muligt for kommunalbestyrelsen at håndhæve enhver retningslinie i kommuneplanens rammedel[86], samt enhver bestemmelse om den forudsatte rækkefølge for planens virkeliggørelse - og dét hvad enten rækkefølgeangivelsen er indskrevet i kommuneplanens redegørelses-, hovedstruktur- eller rammedel[87].

Der er imidlertid visse "kvalitetskrav" knyttet til kommuneplanens rammebestemmelser, som har betydning for, om bestemmelserne heri *kan* anvendes som administrationsgrundlag i enkeltsagsbehandlingen. Dette har igen begrænsende implikationer for gennemslagskraften af kommuneplanens rammebestemmelser anskuet som virkemidler.

For det første må de rammebestemmelser, som kommunalbestyrelsen ønsker håndhævet, være så *præcise*, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt den ønskede bebyggelse er i strid med kommuneplanens rammebestemmelser. Det antages, at såfremt anvendelsesbestemmelserne er brede og ikke nærmere præciseret, kan forbudsmuligheden efter stk. 3 ikke anvendes[88].

Fra praksis kan det i relation til detailhandel eksempelvis nævnes, at der *kan* nedlægges forbud efter PL §12 stk. 3 mod etablering af et supermarked i et rammeområde, hvor kommuneplanen indeholdt klare anvendelsesbestemmelser om industri- og værkstedsbygninger af ikke-belastende karakter[89]. Men der kan ikke nedlægges forbud mod etablering af en døgnkiosk i et område, der er udlagt til boliger og "mindre butikker til områdets daglige forsyning"[90].

For det andet er det et krav, at et forbud efter PL § 12 stk. 3 - for så vidt angår ændret anvendelse - kun kan nedlægges, såfremt forbudet hviler på en *saglig planlægningsmæssig begrundelse*[91]. Dette krav er generelt gældende, og vil blive uddybet yderligere i det følgende[92], da det – som allerede antydet i afsnit 7.5 - er gældende for planmyndighedernes hele plan- og administrative virksomhed.

I tillæg til de ovennævnte to krav er der endvidere en række andre krav, som kommuneplankompetencen er bundet af. Det gælder bl.a. kravet om, at kommuneplanlægningen alene omhandler *kommunale forhold*, forskellige krav om *planlægningens og reguleringens intensitet og detaljeringsgrad*, m.v. Da også disse krav tillige angår kommunalbestyrelsens lokalplan- og øvrige reguleringskompetence, vil de blive gennemgået i det følgende afsnit 7.8.

Men det skal allerede hér påpeges, at disse krav har implikationer for kommunalbestyrelsens *kunnen* og magtpotentiale med hensyn til at håndhæve kommuneplanen gennem forbudsmulighederne i PL §12 stk. 2 og 3. Dog skal der ikke herske tvivl om, at kommuneplanens rammebestemmelser samt rækkefølgebestemmelser udgør et slagkraftigt sæt af *restriktive*

---

86 Også for andre forhold af betydning for anvendelsen og bebyggelsen end de i PL § 11 stk. 5 nævnte, jf. PL §11 stk. 6.

87 Jf. Boeck 1994, s. 119.

88 NKO nr. 60 1995 opregner en række eksempler.

89 Jf. Planstyrelsens afgørelse nr. 5/1986.

90 Jf. Naturklagenævnets afgørelse af 4. august 1994 (j.nr. 33/150-102)

91 Begrebet "saglig planlægningsmæssig begrundelse" anvendes i det følgende synonymt med begreberne "lovlige planlægningsmæssige hensyn" og "lovlige planlægningsmæssige formål".

92 Se afsnit 7.8.

virkemidler, idet de kan håndhæves i medfør af PL §12 stk. 2 og 3 i enkeltsagsbehandlingen, jf. BL §§16 og 22.[93]

Men afslutningsvis skal det anføres, at jo mere præcise rammebestemmelser, der er fastlagt i kommuneplanen, desto mere er kommunplanmyndigheden i princippet forpligtet til at håndhæve sine retningslinier. Sagt på en anden måde begrænser præcise og klare retningslinier det efterfølgende spillerum og den fleksibilitet, som kommunalbestyrelsen vil have i forbindelse med enkeltsagsbehandlingen[94]. Derfor kan der for kommuneplanmyndigheden ligge en begrundet overvejelse deri, at kommuneplanretningslinierne på den ene side ikke gøres for præcise og detaljerede; idet en for stram regulering vil kunne være unødigt forpligtende. På den anden side bør kommuneplanretningslinierne heller ikke være løsere, end at de stadig tjener sit formål; dvs. kunne anvendes som grundlag for administration af enkeltsager, og i givet fald kunne danne baggrund for et evt. forbud efter PL §12 stk. 2 eller 3.

De kommunale planmyndigheders muligheder og begrænsninger for at styre detailhandelens realiseringer er imidlertid ikke kun afhængige af kommune- og lokalplankompetencen, rækkevidden af forbudsmulighederne efter PL §12 samt disses rækkevidde.

De kommunale planmyndigheder har yderligere en håndhævelsesmulighed til rådighed. Det drejer sig om PL §14, hvorefter der kan nedlægges et tidbegrænset forbud mod fremtidige forhold, som ellers vil kunne hindres ved en lokalplan, jf. PL §15. Dermed har forbudsbestemmelsen en restriktiv karakter, der modsvarer en lokalplan og er meget lig et forbud efter PL §12.

Forbud efter PL §14 kan - i modsætning til forbud efter PL §12 stk. 3 - nedlægges overalt, også i områder, der i forvejen er omfattet af en lokalplan. Forbudet kan dermed anvendes til at trække en - i en tidligere lokalplan - givet (men endnu ikke udnyttet) bygge- eller dispositionsret tilbage, som planmyndigheden måtte have "fortrudt".

Forbud efter PL §14 er maksimalt gældende i et år, og det påhviler kommunalbestyrelsen at udarbejde en (ny) lokalplan inden udløbet af forbudsperioden, såfremt den disposition, som forbudet har til hensigt at hindre, skal forhindres varigt.

7.7 Afrunding på de retlige virkemidler (del 1)

Plansystemets "krumtap" - det beslutningsniveau, der afgør hvordan den fysiske virkelighed skal formes - udgøres af enkeltsagsniveauet, først og fremmest byggesagsbehandlingen, der spiller sammen med planlovens virkemidler.

Samspillet mellem planloven og enkeltsagsbehandlingen kan sammenfattes til fire forskellige beslutningssituationer, jf. nedenstående figur 7.3.

---

[93] Det skal straks understreges, at planloven ikke er den eneste lov, der påses overholdelse af i byggesagsbehandlingen. Dette følger direkte af BL § 16stk. 3. Der henvises til Boligministeriets vejledning nr. 130 af 31. juli 1995: "*Bygge- og Boligstyrelsens vejledning om kommunalbestyrelsens lovgennemgang i byggesager*".

[94] Der er ingen legale begrænsninger, idet kommuneplanen kan ændres gennem tillæg eller ved tilvejebringelse af en ny, jf. PL §22 stk. 1. Men der er formentlig grænser for, hvor mange gange en kommunalbestyrelse "kan holde til at lægge ryg" til ændring på ændring, før den får problemer med legitimiteten og troværdigheden.

Politisk beslutning Bygherres projektønske	Projektet ønskes realiseret	Projektet ønskes *ikke* realiseret
Projektet stemmer med planlægningen	**(1) Projektet tillades** Tilladelse kan gives umiddelbart – dog kræves evt. dispensation jf. PL §19, eller tilvejebringelse af en (projekt)lokalplan ved lokalplan-pligtigt projekt, jf. PL §13 stk. 2 eller 3	**(2) Planlægningen ændres og projektet afvises eller ændres** Forbud efter PL §14 og tilvejebringelse af lokalplan (og evt. kommuneplantillæg). Dvs. plan-lægningen ændres, hvorefter projektet enten kan afvises eller ændres i overensstemmelse med planlægningen
Projektet stemmer *ikke* med planlægningen	**(3) Planlægningen ændres og projektet tillades (evt. efter ændring)** Planlægningen ændres, jf. PL §22, stk. 1, hvorefter projektet kan tillades umiddelbart (se (1)). I så fald er der tale om: **(3a)** Enkeltsagsstyret planlægning (vægtning af planlægningens "legaliseringsaspekt"). Men planændringen kan imidlertid også afstedkomme evt. ændringer af det ansøgte projekt, navnligt hvis der indkaldes til foroffentlighed i planprocessen. I så fald vil der være tale om: **(3b)** Planlagt enkeltsagsbehandling (vægtning af planlægningens "legitimeringsaspekt")[95]	**(4) Projektet afvises** Forbud efter PL §12; eller projektet afvises umiddelbart, hvis der foreligger lokalplan, som projektet strider imod. (evt. nødvendigt med forbud efter PL §14)[96]

Figur 7. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** De retlige virkemidlers kunnen og samspil med enkeltsagsbehandlingen [Efter: Enemark 1999, s. 66].

Figurens fire realiseringssituationer sammenfatter hver for sig og tilsammen de retlige virkemidlers *kunnen*, gennemslagskraft og anvendeligehed. Samtidig siger tabellen noget om spillerummet for den politiske *vilje*, som plansystemet udstyrer de kommunale planmyndigheder med ved byggesagsbehandlingen af konkrete projekter:

***Kommuneplanmyndigheden er udstyret med de fornødne virkemidler til at sikre, at ethvert privat projektønske* kan *forhindres, hvis myndigheden* vil**. Enten kan projektet afvises umiddelbart, eller også kan planlægningen ændres, så det private projektønske ikke længere er i

[95] Et eksempel herpå er afspejlet i plan- og realiseringsprocessen af Slotsarkaderne i Hillerød, som er *[..] the story about a succesful planning and implementation process, where both the private investment wish in the build-up area* and *the public requirement to the location af retail and to the overall environment in the historical town centre etc. was considered"* [Aunsborg 1996, p. 1].

[96] Nødvendigheden gælder i de tilfælde, hvor et lokalplanpligtigt projekt stemmer med en ældre lokalplan eller byplanvedtægt, med strider med en senere gennemført kommuneplan. I disse tilfælde er kommunalbestyrelsen forpligtet til at nedlægge § 14-forbud. Der henvises i øvrigt til Ole Christiansen i: "*Juristen"* 1986, s. 367f.; samt til Boeck 1994, s. 118.

overensstemmelse med planlægningen, hvorfor det må afvises. Dette fremgår af realiseringssituationerne (2) og (4).

På samme måde viser realiseringssituationerne (1) og (3), at ***kommuneplanmyndigheden er udstyret med de fornødne virkemidler til, at den* kan *imødekomme og tillade et hvilket som helst projektønske, hvis myndigheden* vil**. Enten kan projektet tillades umiddelbart, eller også kan planlægningen ændres "nedefra".

De kommunale planmyndigheders magtpotentiale - mulighederne for at varetage deres interesser - synes med andre ord ganske vidtrækkende. De kommunale planmyndigheder har på den ene side mulighed for at sætte deres egen kommunalpolitiske *vilje* igennem ved behandling af konkrete projektansøgninger. Men de har også mulighed for at lade andres - herunder detailhandelsvirksomhedernes - *vilje* sætte igennem.

Magtpotentialet kan begrebsmæssigt opdeles i to: I en ***ja-kompetence*** og en ***nej-kompetence***.

Ja-kompetencen følger af den vidtgående planret og dispensationskompetence, herunder retten til til-enhver-tid at ændre sine planer i overensstemmelse med den aktuelle kommunalpolitiske vilje, der sammen med bygningsmyndighedskompetencen giver "magt til" ikke bare at sige ja, men også til fuldt ud og meget detaljeret at beslutte hvad, der i givet fald skal siges ja til.

Nej-kompetencen følger også af den vidtgående planret, herunder kompetencen til at udarbejde lokalplaner med umiddelbare retsvirkninger, samt forbudskompetencen, der tilsammen giver "magt til" at sige nej til realiseringen af enhver bygherrepræference, der ikke stemmer med den aktuelle kommunalpolitiske vilje.

Dermed synes de kommunale planmyndigheder umiddelbart at have total "magt over" enhver påtænkt privat bygherredisposition.

Men kompetencen - dvs. mulighederne for at sætte deres *vilje* igennem - er ikke ubegrænset. Dette er allerede antydet i det foregående, men skal i det følgende behandles mere uddybende og sammenhængende, hvor det er tanken at "grave et spadestik dybere" i analysen af de retlige virkemidler og deres anvendelsesmuligheder i bestræbelserne på at styre og regulere detailhandelens strukturudvikling.

7.7.1 Mulighederne og begrænsningerne for anvendelsen af plansystemet realiserings- og håndhævelsesmulighe der

I det ovenstående fremgår det allerede, at der fx er grænser for hvilke emner, der lovligt kan reguleres ved og realiseres igennem en lokalplan. Men de kommunale planmyndigheders hele kompetence og kunnen møder også andre retlige grænser. Dels i form af *lovgivningsmæssige grænser* for, hvilke lovlige formål planlægningen og reguleringen må tjene; dels grænser for hvor intensivt der må reguleres i forhold til den private sektor; etc.

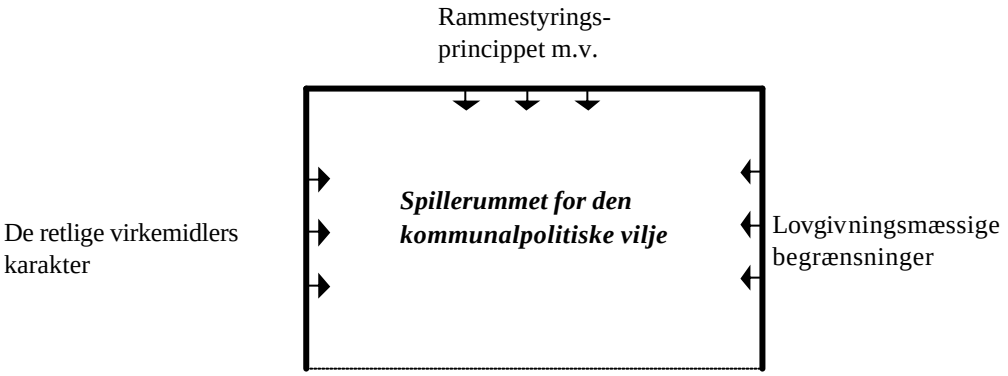
De lovgivningsmæssige begrænsninger er de grænser, som myndighedsudøvelsen møder i form af hjemmelskrav, traditionelle forvaltningsretlige principper og grundsætninger, og som de møder i selve lovgivningen, herunder Grundloven. Tilsammen sætter disse grænser for det kommunalpolitiske

spillerum[97]. Fælles for de lovgivningsmæssige begrænsninger er, at de begrænser de kommunale planmyndigheders kompetence, herunder skønsudøvelse. Det gælder både i planlægningen og i planadministrationen.

Der ud over er ja-kompetencen selvstændigt begrænset af *virkemidlernes karakter*, idet netop karakteren har implikationer for deres anvendelighed og gennemslagskraft.

Endelig er ja-kompetencen begrænset af *planlovens rammestyringsprincip og overordnede myndigheders indgrebsmuligheder* og dermed den overordnede planlægnings bindende bestemmelser.

Den kommunale planlægnings- og administrationskompetence – det kommunalpolitiske spillerum - kan med de ovennævnte begrænsende faktorer illustreres på følgende måde, jf. figur 7.4.



Figur 7. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Det kommunalpolitiske spillerums begrænsende faktorer.

I lyset af de tre begrænsende faktorer for det kommunalpolitiske spillerum, skal de kommunalpolitiske præferencers "magt over" private bygherrepræferencer ikke overdrives. De kommunale planmyndigheder er nemlig langt fra - igennem plansystemet - givet "magt som de har agt"! Det gælder ikke mindst efter vedtagelsen af ændringsloven med planlovens nye detailhandelsbestemmelser, hvormed der bl.a. er strammet op på rammestyringen.

Dette skal illustreres i det følgende, hvor de tre begrænsende faktorer og deres betydning for det kommunalpolitiske spillerum vil blive gennemgået. Det er med andre ord hensigten af anskueliggøre det magtpotentiale henholdsvis de magtmæssige begrænsninger, som de kommunale planmyndigheders kompetence er udtryk for henholdsvis omfattet af.

7.8 De lovgivningsmæssige begrænsninger for det kommunalpolitiske spillerum

De lovgivningsmæssige begrænsninger for det kommunale spillerum - de begrænsninger, der afstikker rammerne for den kommunale planlægnings- og administrationskompetence - kan inddeles i fire hovedgrupper.

[97] Der skal ikke her redegøres for de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger baseret på de generelle tankegange, som præger forvaltningsretten i almindelighed. For en sådan redegørelse kan henvises til fx Garde m.fl. 1997, s. 186ff. Den følgende gennemgang er tillempet miljøretten på planområdet.

For det første er der kravet om, at enhver af de kommunale planmyndigheders retlige dispositioner skal være båret af en ***planlægningsmæssig begrundelse***. Dette følger af det generelle krav til forvaltningen om, at dens virksomhed skal tjene saglige hensyn.

For det andet er der kravet om, at dispositionerne skal omhandle *kommunale forhold* - eller - planlægnings- og administrationskompetencen er bundet at et ***lokalitetsprincip***.

Begge krav skal ses på baggrund af dels legalitetsprincippet, dels magtfordrejningsgrundsætningen udviklet gennem retspraksis.

For det tredje er der kravet om, at der - på trods af at lokalplanlægningen og forbudskompetencen er erstatningsfri regulering af fast ejendom[98] - er grænser for, hvor ***intensiv*** den kommunale regulering lovligt må være. Her er det navlig grundlovens bestemmelser om ejendomsrettens ukrænkelighed (Grundlovens §73) og næringsfriheden (Grundlovens §74), der sætter grænsen, og som har relevans i forhold til projektets genstandsfelt. Problemstillingen med den intensive regulering hænger i nogen grad sammen med spørgsmålet om planlægningsmæssig begrundelse/saglige hensyn, men problemstillingen rækker videre. Der er ikke utænkeligt, at en kommunal planmyndigheds regulering på den ene side kan være saglig og lovlig, men på den anden side så intensiv, at den vil udløse erstatning efter Grundlovens §73[99].

Endelig er der i ***lovgivningen i øvrigt*** grænser for, hvorledes den kommunale planlægnings- og administrationskompetence kan anvendes. Det gælder dels i forhold til forvaltningsloven, hvor lokalplankompetencen er begrænset af de almindelige forvaltningsmæssige habilitetskrav, og hvor forbud efter PL § 12 og 14 skal nedlægges i overensstemmelse med forvaltningslovens regler. Dels gælder det i forhold til anden lovgivning, hvor en lokalplan ikke uden særlig lovhjemmel kan tilsidesætte en sådan anden lovgivning. Fx kan en lokalplan ikke fravige byggelovgivningens regler om beregning af bebyggelsesprocent[100]. Endvidere gælder et proportionalitetsprincip med krav om, at mål og virkemidler skal stå i rimelig forhold til hinanden – og i forlængelse heraf et krav om, at planbestemmelser m.v. skal være egnede til at opnå det ønskede formål. Til slut skal nævnes, at planmyndighederne i deres skønsmæssige beføjelser efter planloven har pligt til at underkaste den enkelte sag en individuel vurdering, jf. princippet "forbud mod at sætte skøn under regel".[101] Der er dog intet til hinder for, at interne regler – herunder i planer - kan danne vejledende udgangspunkt for skønnet.[102] *Lovgivning i øvrigt*, herunder de nævnte forvaltningsretlige grundsætninger, spiller en mere indirekte rolle som begrænsende faktorer, og vil i det følgende også blive behandlet mere implicit.

---

98 Se evt. von Eyben (red.) 1978a, s. 150 for en nærmere redegørelse for grænsedragningen mellem erstatningsfri henholdsvis erstatningsudløsende regulering.

99 Se fx U1979.938ØLD ("Hotel Søfryd"), der dog ikke resulterede i erstatning, da det ikke var godtgjort, at grundejeren led tab som følge af den intensive – men lovlige – regulering. For en nærmere omtale henvises til det følgende.

100 Implikationerne heraf kan ses i afsnit 3.3.2.

101 De særlige problemstillinger, der er knyttet til skønsnormering ved planer er diskuteret i bl.a. Revsbech 1986, s. 333ff.

102 Problemstillingen med "skøn under regel" har relativ marginal betydning på planområdet i kraft af rammestyringsprincippet. Det har navnlig relevans i de sammenhænge, hvor en planmyndighed er overladt et mere eller mindre frit skøn, fx PL §§9, 12, stk. 1 (og §35). Der henvises til det følgende afsnit 7.10.

I det følgende vil de fire grupper af lovgivningsmæssige begrænsninger - og deres implikationer for det kommunalpolitiske spillerum - blive underkastet en lidt mere fyldestgørende redegørelse og diskussion.

Kravet om, at kommunalbestyrelsens planlægnings- og administrationskompetence skal tjene lovlige ***planlægningsmæssige formål*** følger bl.a. af det generelle hjemmelskrav.

Konkret følger kravet dels af planlovens formål og planlovgivningens forarbejder, dels af den administrative og judicielle praksis, der efterhånden foreligger. Endelig defineres de lovlige planlægningsmæssige formål med udgangspunkt i den byplanmæssige tradition. Der synes at være enighed om, at lovlige planlægningsmæssige formål kan opstilles således:

1. *Miljøhensyn*, dvs. formål om begrænsning af forurening af luft, vand og jord og forebyggelse af støjgener og uhygiejniske forhold, herunder imødegåelse af nabogener og ressourcespild;
2. *Funktionelle hensyn*, herunder sikring af de tekniske forsyninger med el, vand, kloak, renovation etc., sikring af trafikbetjening og forsyning med offentlig og privat service;
3. *Æstetisk kulturelle hensyn*, herunder hensyn til smuk arkitektur, bygnings- og bybevaringshensyn og landskabsbevaring og -beskyttelse. [103]

Således vil en kommunalbestyrelses anvendelse af sin plan- og retlige kompetence på en måde, hvor planlægningen tjener rene økonomiske formål, hvad enten disse er af privat eller kommunaløkonomisk art, klart falde udenfor begrebet lovlige planlægningsmæssige formål.

Der er navnligt ét forhold, der - såfremt det reguleres - anses for ulovhjemlet, fordi det traditionelt savner planlægningsmæssig begrundelse. Det drejer sig om regulering af ejer- og brugerforhold til ejendomme og bygninger.[104]

Men selvom de ret nøje afgrænsede lovlige planlægningsmæssige formål giver et nogenlunde tydeligt finderpeg om, hvad de kommunale myndigheders reguleringsmuligheder er, er der imidlertid grænse for, hvor ***intensivt***, der kan reguleres i kommuneplanen og restringeres igennem planlægningen og forbudsbestemmelserne.[105]

Dette hænger navnligt sammen med, at samfundet - og dermed den retsanvendelsen, som også planlægning og -regulering er udtryk for - præges af nogle "normer" eller grundsætninger, der afstikker grænserne for det offentliges ret til at "skalte og valte" med den private sfære. I relation til nærværende projekts problemstilling er det som nævnt især af interesse at fremhæve grundlovens §§73 og 74 om ejendomsrettens ukrænkelighed henholdsvis den frie og lige adgang til erhverv (næringsfrihed).

---

103 Jf. Boeck 1994, s. 106 med henvisning til s. 127. Det skal i øvrigt understreges, at disse hensyn spiller en tilsvarende rolle, når det gælder region- og lokalplanretningslinier og håndhævelse heraf.

104 Jf Boeck 1994, s. 106, 127 og 146. Denne næsten "bibelcitatagtige grundsætning" vil i øvrigt blive behandlet - og draget i tvivl - i omtalen af Maribosagen i afsnittet om ekspropriation i kapitel 8.

105 Se fx om den tidlige kommuneplanpraksis med udgangspunkt i Planstyrelsens afgørelser i relation til detailhandelen i Ole Christiansens artikel i: Byplan 6/85 s.195ff.

Grundlovens §73, stk. 1 siger, at *"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet krævet det. Det kan kun ske i følge lov og mod fuld erstatning"*. I blandt forledes man – i hvert fald visse grupper i befolkningen – til at tro, at grundlovsbestemmelsen er en generel beskyttelsesbestemmelse af grundejere mod det offentliges indblanding i form af lovregulering. Der synes imidlertid at være bred enighed om, at forfatningsbestemmelsen tillader endog meget vidtgående erstatningsfrie reguleringer ved lov. Ejendomsrettens indhold – hvad den enkelte grundejer kan anvende sin faste ejendom til – er med andre ord ikke givet på forhånd, men afhænger af lovgivningens reguleringer. Grundlovens §73, stk. 1 er således at opfatte som en beskyttelsesbestemmelse mod særligt intensive reguleringer – men ikke mod regulering generelt – som har implikationer af økonomiske art for grundejeren.[106]

Grundlovens §73 spiller en fremtrædende rolle, når det skal afgrænses i hvilket omfang - altså hvor intensivt - det offentlige kan intervenere i den private frihedssfære.

I forlængelse af omtalen af grundlovens §73 ovenfor, skal det nævnes, at det er i lyset af denne, at PL §§48 og 49 skal ses, idet der er kommunal overtagelsespligt, når ejendomme så at sige tages ud af markedet.

Det er ligeledes i lyset af §73, at den i naboretten udviklede væsentligheds- eller tålegrænse får gyldighed i lokalplansammenhæng. Forhold, som anses for uvæsentlige formål med den enkelte plan eller planbestemmelse og forhold, som enhver bør tåle i fx et boligområde, kan ikke reguleres i en lokalplan[107].

Bortset fra naborettens væsentlighedskriterium og tålegrænse, som således er med til at sætte en grænse for de kommunale myndigheders plankompetence - det offentliges muligheder for at "skalte og valte med" private grundejere - er grundlovens §73 baggrund for, at der i selve lovgivningen såvel som i praksis sættes nogle grænser, der øver den private sfære en vis beskyttelse.

Når fx lokalplankataloget, PL §15 stk. 2 som nævnt er udtømmende, og når visse rettigheder over privat ejendom alene kan erhverves ved ekspropriation[108], må det ses som en direkte følge af intensitetsovervejelser i forhold til grundlovens §73. Generelt gælder det, at det offentliges intervention i det private ejendomsret skal være lovhjemlet eller planlægningsmæssigt begrundet, jf. ovenfor.

Såfremt en lokalplanbestemmelse eller et forbud overskrider den lovlige detaljeringsgrad - og forudsat at forholdet påklages - vil bestemmelsen eller forbudet enten blive tilsidesat som ulovhjemlet (ugyldigt). Eller anset for at være et ekspropriativt indgreb, som efter grundlovens §73 udløser erstatning til den pågældende ejer, som i nedenstående sag om "Hotel Søfryd". Eller kommunen vil udfra en analogislutning fra PL §48 være forpligtet til at overtage ejendommen.

---

[106] Jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1978b, s. 7ff.; Christensen i: von Eyben 1 (red.) 1978a, s. 149ff; og Andersen i: Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/75, s. 296ff.

[107] Jf. Boeck 1994 s. 128. Planer kan imidlertid være med til at fastlægge "områdets beskaffenhed" og dermed tålegrænsen, jf. U 1995.466 H (Thisted renseanlæg), U 1986.143 H (Holte Midtpunkt), KFE 1994.323 (Skydebanesagen), der viser at - uanset lokalplanlægning - kan der være basis for erstatning alene på et naboretligt grundlag. Planer kan tillige i nogen grad udvide grundejerbeskyttelsen, jf. U 1993.72 H (Haslesagen).

[108] Mere om ekspropriation i kapitel 8.

Som eksemplet på, hvordan grundejerbeskyttelsen efter grundlovens § 73 virker, skal "Hotel Søfryd-sagen"[109] fremhæves:

> I en byplanvedtægt havde en kommune forbeholdt en ejendoms anvendelse til alene restaurations- og hotelvirksomhed o.l. Ejendommen fungerede i forvejen som hotel – "Hotel Søfryd" - og kommunen skønnede, at miljømæssige hensyn talte afgørende for at bibeholde ejendommen som hotel e.l.
>
> Sagsøgeren anfører, at de snævre grænser som pålægges ejendommens fremtidige anvendelse savner hjemmel i planlovgivningen. Endvidere anføres, at den foretagne rådighedsindskrænkning er så konkret og speciel, at den må karakteriseres som ekspropriation. Sagsøgeren finder det utvivlsomt, at ejendommens handelsværdi er faldet som følge af, at en økonomisk forsvarlig udnyttelse af ejendommen er blevet vanskeliggjort.
>
> Landsretten fastslår, at byplanvedtægtens – om end snævre – anvendelsesbestemmelser havde hjemmel i planlovgivningen, men at grundlovens §73 ikke han antages udelukket som hjemmel for erstatning, når særlige forhold taler herfor. I den konkrete sag kunne imidlertid ikke godtgøres et tab.

Tilsvarende siger grundlovens §74, at *"Alle indskrænkninger i den frie og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundet i det almenes vel, skal hæves ved lov".*

Et eksempel på hvordan denne beskyttelsesbestemmelse virker i relation til detailhandelsreguleringen kan ses i en sag ført ved Tåstrup boligret[110]:

> Et lejet butikslokale ønskedes indrettet til frugt- og grøntforretning. Inden forretningen blev etableret, meddelte kommunen, at den ønskede etablering ikke kunne godkendes, da der ikke skønnedes behov for yderligere frugt- og grønthandel i området, da frugt og grønt kunne købes i et nærliggende supermarked.
>
> Kommunen henviste til en bestemmelse i byplanvedtægten for området, hvorefter der i nærmere angivne bygninger kun måtte indrettes de for kvarterets daglige forsyning nødvendige butikker.
>
> Retten finder, at en frugt- og grøntforretning umiddelbart og uomtvisteligt falder ind under begrebet "de for kvarterets daglige forsyning nødvendige butikker", og at det spørgsmål som står tilbage er, om kommunen kan varetage andre butiksindehaveres (supermarkedets) interesser ved i ordet "nødvendige" at indfortolke et "set i forhold til de eksisterende butikker".
>
> Hertil findes planlovgivningen ikke at afgive den fornødne hjemmel, hvorfor retten fastslår, at kommunens nedlagte forbud er uden hjemmel i byplanvedtægten.

Der er navnlig i lyset af grundlovens §74, at afgørelsen i U1978.683U skal ses: Det kan ikke anses som en egentlig planlægningsmæssig begrundelse at nægte tilladelse til en bestemt butiks*type*, fordi der efter kommunalbestyrelsens opfattelse ikke er behov herfor i et bestemt område.

---

[109] U1979.938ØLD.

[110] U1978.683U.

I det konkrete tilfælde forekommer det også umiddelbart vanskeligt at forestille sig, at en så detaljeret regulering af detailhandlen reelt er *egnet* til at styre byens funktionelle struktur[111]. Når planlovgivningen ikke eksplicit giver mulighed herfor, træder grundsætningen om "fri adgang til erhverv" ind med større vægt end kommunalbestyrelsens mere subjektive præferencer.

Til gengæld anses det som lovligt, at såvel lokalplankompetencen som forbudskompetencen efter PL §§12 og 14 anvendes til at regulere centerfunktionernes indbyrdes vægt med dagligvare- henholdsvis udvalgsvareforsyning i et område[112]. Dermed er det lovligt at regulere med hensyn til butiks*art*; men ikke at sondre mellem butiks*typer* på grundlag af varesortiment eller driftsform[113]. En planmyndighed kan med andre ord godt bestemme, hvor der må lokaliseres udvalgsvarehandel og dagligvarehandel. Men den kan ikke – hvis den i et område tillader dagligvarehandel – bestemme, hvor der skal være fx discountbutikker, og hvor der ikke må være det.

Denne – meget klare - skillelinie mellem hvor detaljeret, der *kan* henholdsvis *ikke kan* sondres i reguleringen forekommer dog lidt "firkantet", og den doseres i hele den autoritative planretlige teori - nærmest som et bibelcitat.[114]

Om sådanne "bibelcitater" kan imidlertid anføres, at de principielt er problematiske, navnligt hvis de ureflekteret bæres videre i den planretlige litteratur, der tit og ofte er opslagsværker for planmyndighederne. Det kan nemlig ikke på forhånd afvises, at udviklingen – i både lovgivningen og samfundet – eller en konkret problemstilling "løber fra dem".[115]

Men – som sagt – kan det aktuelt være vanskeligt at forestille sig, at meget detaljerede sondringer på grundlag af i hvert fald driftsform er egnede til at regulere en ønsket butiksstruktur.

Det samme gælder for så vidt reguleringer, der sondrer på grundlag af varesortiment[116], men her lidt mere tvivlsomt[117].

Spørgsmålet er nemlig, om ikke sondringer på grundlag af varesortiment – i det mindste i visse tilfælde - ville være egnede til at styre butiksstrukturen med. Og tilsvarende er det spørgsmålet, om der ikke disse tilfælde kunne argumenteres for lovligheden af sådanne sondringer. Navnlig set i lyset af, at sondringer mellem udvalgsvare- og dagligvarehandel i mange tilfælde er uegnede som virkemidler til regulering af butiksstrukturen[118].

---

111 Endsige de to andre planlægningsmæssige formål.

112 Se fx U 1979.849VLD, der anså et forbud mod dagligvarehandel i et boligområde for lovlig, idet der ikke var grundlag for at statuere, at forbudet ikke var begrundet i planlægningsmæssige hensyn. Antagelsen om at kunne sondre mellem udvalgs- og dagligvarehandel går ikke kun tilbage til kommuneplanloven fra 1975, men kan også findes i byplanloven, hvorefter det var muligt at udskille dagligvarebutikker til selvstændig regulering, jf. også Andersen og Christiansen 1989, s. 218.

113 Se endvidere miljøministerens svar til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 21. november 1985.

114 Fx Boeck 1994, s. 145.

115 Et andet eksempel på de såkaldte "bibelcitater" er, at ejer- og brugerforhold ikke kan reguleres, herunder i lokalplanlægningen, jf. fx Boeck 1994, s. 146. Dette "bibelcitat" skal dog udfordres nærmere i kapitel 8.

116 Jf. U1978.683U.

117 Jf. eksemplet nedenfor med "det omvendte plot" af U1978.683U.

118 Det er typen og mængden af vareudbud og en butiks koncept, der er kraftigt bestemmende for en butiks attraktionsniveau, jf. bl.a. afsnit 2.5.1, og som dermed er bestemmende for om den "levner plads til" hhv. "tager

Der er næppe tvivl om, at den indbyrdes placering af de forskellige butikselementer er afgørende for byens funktion, og at byens struktur derfor bør tillægges særlig vægt i planlægningsarbejdet[119]. Men spørgsmålet er, om daglig- og udvalgsvaresondringen både er egnet og tilstrækkelig til at regulere centerfunktionernes indbyrdes vægt. Spørgsmålet er, om det ikke sagtens kan begrundes planlægningsmæssigt lige så godt – eller lige så dårligt - at der kun må etableres butikker med et bestemt varesortiment, der opfylder et bestemt behov i et byområde, hvor der i forvejen er andre butikker med et sortiment, der opfylder andre behov.

Et eksempel kunne tage udgangspunkt i "det omvendte plot" af ovenfor omtalte sag fra Tåstrup boligret (U1978.683U); og man kunne forsøgsvis forestille sig, at der fx forbydes butikker med et bredt varesortiment til fordel for butikker med et mere snævert sortiment. Derved ville planlægningen og arealadministrationen kunne sikre, at en ny butiksetablering ikke modvirker opretholdelse af eksisterende (små)butikker eller etablering af andre nye (små)butikker, der vil kunne være med til at dække byområdets detailhandelsforsyning. I princippet kunne en sådan bestemmelse om "maksimalt varesortiment" være båret af en planlægningsmæssig begrundelse, idet den kan ses som analog til bestemmelser om "maksimale butiksstørrelser" i en plan.[120]

Men det giver anledning til tvivl om, hvorvidt sådanne meget detaljerede bestemmelser - om at der ikke må etableres nye butikker, der er "farlige" for de eksisterende - vil gribe ind i den fri konkurrence - og dermed vil være ulovlige. I hvert fald som planlovgivningen har været og aktuelt er udformet, og som planlovgivningen som hovedregel udlægges i den juridiske teori og i praksis[121].

Den sidste gruppe af lovgivningsmæssige begrænsninger, der vil blive underkastet diskussion, er ***lokalitetsprincippet*** - eller som det udtrykkes: Kommuneplankompetencen forudsætter ligesom lokalplankompetencen, at planlægningen m.v. omhandler kommunale forhold[122].

I det følgende skal det udforskes lidt dybere, hvad der skal forstås herved.

---

luften" af omkringliggende butikker. Dermed er det et kardinalpunkt, om der hjemles mulighed for at regulere varesortimentet i planlægningen og enkeltsagsbehandlingen.

[119] Jf. også FT 1974/75, 2. samling A 2709ff.

[120] I miljøministerens svar til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg af 21. november 1985 udtaler ministeren da også kun, at der ikke kan fastsættes *mindste*krav til vareudbuddet i en detailhandelsbutik.

[121] I den såkaldte "Cirkelhus-sag" (U1975.743H) blev det imidlertid anerkendt, at en mere detaljeret regulering på grundlag af varesortiment – end sondringen mellem daglig- og udvalgsvarer – var lovlig. En byplanvedtægt, der kun tillod detailhandel med salg af møbler og fritidsudstyr (dvs. indeholdt bestemmelser om "det maksimale varesortiment"), blev anset for planlægningsmæssig begrundet i hensynet til egnens centerstruktur, og det var ikke godtgjort, at den meget detaljerede regulering tjente andet end saglige hensyn. Det, som imidlertid giver anledning til usikkerhed om, hvorvidt afgørelsen er af principiel karakter, er, at sagen havde et forspil i form af forhandlinger mellem den regulerende henholdsvis den regulerede part, som Højesteret tog i betragtning ved sin bedømmelse af byplanvedtægtens lovlighed. Cirkelhusets ejer var således indforstået med den i byplanvedtægten foretagne detaljerede regulering, der gav ham videre anvendelsesmuligheder over sin ejendom, end kommunen fra starten var tilbøjelige til at indrømme ham og som den kunne have forhindret helt, jf. også Thygesen i: UfR 1975 afd. B, s. 400f.

Men uanset sagens forspil med forhandling må den ses som Højesterets anerkendelse af, at meget detaljeret regulering af en butiks varesortiment ("maksimalt varesortiment") – der rækker videre end sondringen mellem dagligvare- og udvalgsvarehandel – anses for lovlig, når der ligger tilstrækkeligt manifeste planlægningsmæssige hensyn til grund.

[122] Boeck 1994, s. 105.

Begrebet lokalitetsprincippet er hentet fra den kommunalretlige litteratur[123], som i væsentlig grad beskæftiger sig med kommunalfuldmagtens grænser, og hvis afgørende pointe er, at de interesser, der varetages i medfør af en kommunes økonomiske kompetence, skal have tilknytning til kommunens territorium. Der imod har princippet om, at planmyndighedskompetencen forudsætter, at planlægningen m.v. omhandler kommunale forhold formentlig sit udspring i forvaltningsrettens specialitetsprincipper[124].

I praksis er det dog vanskeligt at adskille lokalitetsprincippet og især det organisatoriske specialitetsprincip, hvilket heller ikke vil blive forsøgt her. Lokalitetsprincippet er som begreb dækkende, og det er i øvrigt relevant at gå på tværs af kommunernes forskellige - retlige og økonomiske - kompetenceområder i nærværende projekt, i kraft af dets problemstilling, jf. det følgende.

Lokalitetsprincippet afgrænser kommunalbestyrelsens kompetence i f.t. staten og andre kommunale myndigheder. Det er således en selvfølge, at kommunegrænsen afgrænser kommunens kompetence som forvaltningsmyndighed. Dens kompetence er geografisk afgrænset.

Dette gælder i øvrigt både dens forvaltningskompetence (dens retlige virksomhed), og også som udgangspunkt dens kompetence som fællesskabsmyndighed, når det handler om at stille ikke-lovbestemte ydelser til rådighed for borgerne (dens faktiske virksomhed).[125]

Imidlertid holder hverken forvaltnings- eller fællesskabsmyndighedskompetencen sig indenfor kommunegrænsen i alle tilfælde. Dette følger bl.a. af det forhold, at når en kommune- eller lokalplan udarbejdes og efterfølgende læses af virksomheder, som måtte påtænke at etablere sig i kommunen, da "bejler" den naturligvis ikke kun til virksomhederne indenfor kommunegrænsen. Det gælder navnlig i de kommuner, der i deres kommuneplaner taler mere om (erhvervs)politik end om planlægning, og hvor målet med planen snarere er at skabe vækst end at styre den[126]. I mange kommuner er erhvervspolitik nemlig ikke kun en marginal specialitet, der lever sit eget liv, men en del af kommunens fysiske planlægning (og omvendt)[127]. Mange kommuner indtænker gammelkendte virkemidler - planlægning, forhandling og aktiv jordpolitik - sammen med nye midler som markedsføring, lobbyisme og mellemkommunalt samarbejde for at beholde eller skabe sig en "position på landkortet".

---

123 Se fx Haagen Jensen 1974, s. 56ff; Garde og Mathiassen 1991, s. 13ff.

124 Det *organisatoriske specialitetsprincip* forbyder, at en forvaltningsmyndighed (fx kommune) anvender kriterier, der tjener reliseringen af formål, der skal forfølges af en anden forvaltningsmyndighed (fx nabo)kommune. Det *materielle specialitetsprincip* opstiller en formodning imod, at en myndighed, som administrerer flere forskellige retsgrundlag (fx en kommunes administration af planlovgivningen og "kommunalfuldmagten") kan benytte beføjelser fra det ene retsgrundlagt til at fremme formål, der bør varetages i henhold til et andet retsgrundlag; jf. Andersen 1993, s. 82.

125 Mere om kommunalbestyrelsernes dobbeltrolle i kapitel 8.

126 Aalborg kommunes kommuneplan – Bykataloget – må siges at være et eksempel herpå. Se endvidere Vagnby *"Strategier og midler i bymidteplanlægningen: Et tilbageblik på danske erfaringer"* februar 1998 (upubliceret).

127 Et eksempel herpå er det integrerede erhvervs- og planlægningssamarbejde i Vendsyssel Udviklings Råd, som er omtalt og behandlet i afsnit 3.1.5.

Når der tales om faktisk virksomhed i dette projekt, tænkes der navnligt på jordforsyning og forsyning med arbejdspladser, understøttelse af privat virksomhedsetablering og etablering af infrastruktur. Disse kan ses som grupper af virkemidler til at fremme etableringen af detailhandlesvirksomheder "på rette tid og sted" efter kommunalbestyrlesens ønske og præferencer. Præferencer, der tilsammen kan være medvirkende til at sætte "den enkelte by på landkortet", fordi den opnår en attraktivitet for tilflyttere, udefra kommende (indkøbs)turister, kommunes egne borgere som følge af et højt forsyningsniveau med detailhandel og et udbud af arbejdspladser - og som følge deraf øgede skatteindtægter - altsammen til gode for kommunen og dens borgere. Der er med andre ord tale om varetagelse af en kommunal interesse, der i mange kommuner er endog meget udtalt og manifest; og som derfor aktuelt forekommer at være én af kommunalbestyrelsernes vigtigste opgaver at løfte. I mange tilfælde løftes opgaven i samarbejde med virksomheder fra andre kommuner, herunder centralt ejede kapitalkæder, der opererer fra hovedsæde ét sted i landet.

I lyset heraf bliver det en del af (magt)spillet i kommunerne – bl.a. på detailhandelsområdet - ikke kun at tiltrække handlende fra omegnskommunerne og på bedste måde "byde sig til" overfor detailhandelsvirksomheder. Men også at konkurrere med nabokommunerne - og dét med alle tilrådighedstående midler – hvilket de da også gør![128]

Det har dog altid været anset som et lovligt formål, at købstadskommunerne skaffer sig et opland - det gælder både et handelsopland og et arbejskraftopland - der ikke nødvendigvis ligger indenfor den enkelte kommunes grænse.[129]

For at skaffe sig og vedligeholde sådanne oplande forudsætter det, at den enkelte kommune gør brug af både sin retlige og faktiske virksomhed - planlægning og kommunalfuldmagt - i kombination.

Om den kommunale kompetence - både hvad angår planlægning og kommunalfuldmagt - kan det således konstateres, at kommunegrænsen ikke er en bymur, som kommunerne under udøvelse af deres retlige og faktiske virksomhed hverken kan eller skal undgå at overskride.

Men der er naturligvis grænser[130]. Imidlertid er det et stående og interessant spørgsmål - navnlig i relation til nærværende projekts problemstilling - hvordan det retligt forholder sig, såfremt kommunalbestyrelse - der sidder i dobbeltrollen som både planmyndighed og fællesskabsmyndighed - igennem sin planlægning varetager interesser, der er en kombination af lovlige planlægningsmæssige og økonomiske - herunder beskæftigelsesmæssige o.a. - hensyn. Spørgsmålet er, om det er lovligt. Dels fordi det kan have implikationer for - fx beskæftigelsen - i nabokommunen. Dels fordi det rejser spørgsmålet om, hvor fremtrædende det planlægningsmæssige hensyn skal (eller behøver at) være. Eller sagt på en anden måde: i hvilket omfang kan en kommunalbestyrelse slippe afsted med at camouflere overvejende økonomiske og/eller beskæftigelsesmæssige hensyn med en saglig planlægningsmæssig begrundelse?

Spørgsmålene vil blive forfulgt i det følgende kapitel 8 om de økonomiske virkemidler.

---

[128] Jf. bl.a. afsnit 3.1.5, 3.2.1 og 3.3.1.

[129] Jf. Heide-Jørgensen 1993, og jf. Kommunalreformkommisionens sekretariat og Landsplanudvalgets sekretariat 1968, s. 215ff.

[130] Mere herom i kapitel 8.

Sammenfattende kan det siges, at lovgivningen sætter en række markante begrænsninger for det kommunalpolitiske spillerum.

Det gælder først og fremmest i forhold til, hvor detaljeret og intensivt de kommunale myndigheder kan regulere detailhandelen igennem planer og forbudsbestemmelser – før reguleringen enten bliver ulovlig eller erstatningsudløsende.

Dernæst er der visse - men ikke særligt håndfaste - grænser for, i hvilket omfang der kan varetages andre end rent planlægningsmæssige formål. Det drejer sig især bl.a. om beskæftigelsesmæssige hensyn. Men også om andre kommunale interesser - uden at denne interessevaretagelse kommer i strid med hjemmelskravet i planlovgivningen - de grundlæggende principper om næringsfrihed og om at det offentlige ikke må intervenere i den fri konkurrence.

Dertil kommer princippet om, at kommunerne i deres planlægnings- og øvrige retlige virksomhed (såvel som i deres faktiske virksomhed) skal holde sig til "kommunale forhold".

Princippet forekommer imidlertid lidet præcist, idet der bl.a. er lang tradition for, at den enkelte kommune skaffer sig såvel et handels- som et arbejdskraftopland i nabokommunerne, hvorved den pågældende kommunes virksomhed følgelig også gør nabokommunerne til genstand for sin planlægning, regulering m.v. - om end det er mere indirekte.

Dermed sætter lovgivningen nok visse begrænsninger, men omvendt giver traditionen holdepunkter for at antage, at der også er mulighed for en mere aktiv og udviklingsorienteret planlægning, og herunder en detailhandelsplanlægning, som i hvert fald indirekte rækker udover kommunegrænsen.

Der ud over er det - i forlængelse af overvejelserne over, hvor detaljeret der kan reguleres før reguleringen enten bliver ulovlig eller erstatningspådragende – et stående spørgsmål, om en kommunal planmyndighed vil kunne regulere detailhandelen med planbestemmelser om maksimalt varesortiment. Men forudsat at en saglig planlægningsmæssig begrundelse kan godtgøres[131], og forudsat at kommunen i givet fald vil være villig til at erstatte et evt. tab[132], kan der være grund til, at kommunale planmyndigheder prøver at udfordre den retlige teoris undertiden ret "firkantede" postulater om, at det ikke er lovligt at sondre mellem butikstyper på grundlag af varesortiment.

7.9 De retlige virkemidlers karakter som begrænsende faktor for det kommunalpolitiske spillerum

De retlige virkemidlers gennemslagskraft hænger nøje sammen med deres karakter, dvs. *hvad* de kan bruges til, og *hvornår* de kan bruges.

Virkemidlerne kan som sagt sammenfattes i to grundlæggende kompetencer, der udgør det kommunalpolitiske spillerum: en nej-kompetence og en ja-kompetence.

Nej-kompetencen udgør restriktioner i form af planerne og forbudsbestemmelserne efter PL §§ 12 og 14.

---

131 Som i "Cirkelhus-sagen" (U1975.743H).

132 Som antaget i sagen om "Hotel Søfryd" (U1979.938ØLD).

Det fremgår allerede af figur 7.3, at de kommunale planmyndigheder kan hindre enhver udvikling - gennem sin planlægning og ved at afslå en udstykning- og byggetilladelse - såfremt den er uforenelig med planlægningen eller med mere aktuelle kommunalpolitiske ønsker.

Ja-kompetencen udgøres også af planerne, idet de anviser udviklings- og etableringsmuligheder - fx for detailhandelsvirksomhederne - og lokalplanen tildeler de omhandlede ejendomme en byggeret.

Endvidere hører retten til til-enhver-tid at ændre (eller "fortryde") sine kommune- og lokalplaner – med udgangspunkt i et konkret projektønske - samt dispensationskompetencen med til ja-kompetencen.[133]

Endelig udgøres ja-kompetencen af et tredje fragment. Det drejer sig om mulighederne for at undlade at restringere udviklingen, dvs. føre en svag planlægnings- og administrationspraksis. Det ligger i forlængelse af ovenstående gennemgang af kommune- og lokalplaninstrumenterne samt forbudsbestemmelserne efter PL §§12 og 14 lige for at kontatere, at der såvel teoretisk som i praksis[134] var visse muligheder herfor i medfør af planloven, i hvert fald som den så ud *før* planlægningsstoppet. *Før* planlægningsstoppet var planlægningen nemlig ikke bundet af de redegørelses-, dokumentations- og indholdskrav, som den ændrede planlov stiller, og som (formentlig) vil binde kommunerne til at planlægge langt mere detaljeret end tidligere – og binde dem til at følge planlægningen i den konkrete enkeltsagsbehandling.

Men hvad enten der ses på ja- eller nej-kompetencens virkemidler har de følgende fællestræk: De er *reaktive, restriktive og passive* som udgangspunkt. Ikke proaktive, fremadrettede eller udviklingsgenererende.

Planerne såvel som forbudsbestemmelserne efter PL §§12 og 14 er som udgangspunkt *restriktive,* idet deres anvendelse først og fremmest er en negativ afgrænsning af, hvilke initiativer og hvilken udvikling der må ske.

Samtidig må planerne karakteriseres som *passive* realiseringsmidler - først og fremmest fordi de ikke påbyder handlepligt.

Ganske vist anviser planerne udviklingsmuligheder, og planlægningen kan anvendes til at understøtte den kommunale erhvervspolitik ligesom en lokalplan tildeler de omhandlede ejendomme en byggeret. Men planernes - såvel som mere aktuelle politiske ønskers - realisering er som udgangspunkt overladt til den virksomhed eller det individ, i den private sektor, der i overensstemmelse med sine - ofte økonomiske - interesser ønsker at realisere planen. Tilsvarende er de øvrige virkemidler kendetegnet ved, at der forudsættes en bygge- eller udstykningsansøgning, før de kan bringes i anvendelse. Derfor må de også karakteriseres som *reaktive.*

Den samlede karakteristik giver anledning til at slå fast, at mulighederne for at påvirke detailhandelens lokalisering og strukturudvikling igennem plansystemet - såvel før som efter

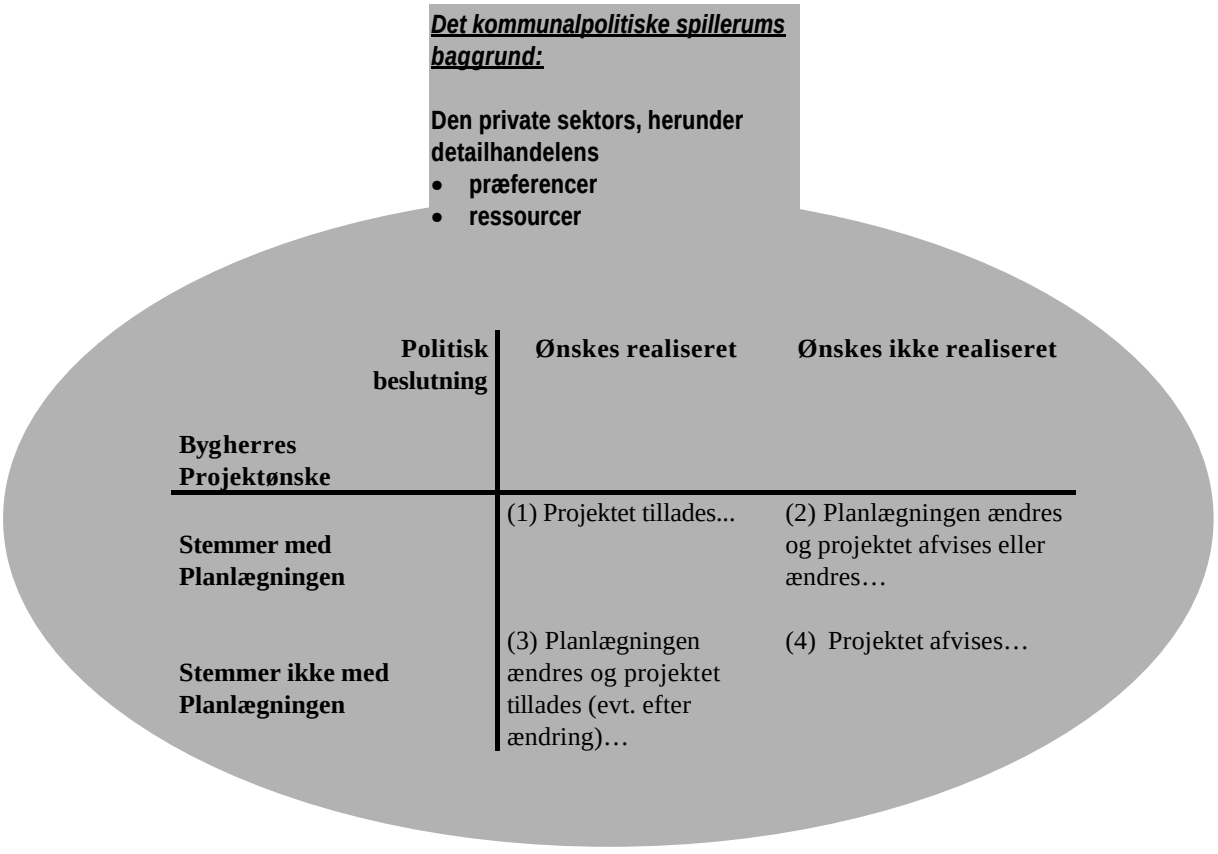
[133] I hvilken grad og indenfor hvilke rammer det er legalt for en kommune at "fortryde" sin tidligere vedtagne planlægning vil blive behandlet i det følgende afsnit 7.10 om rammestyringsprincippet.
[134] Jf. fx afsnit 3.3.2.

planlægningsstoppet - og dermed hele det kommunalpolitiske spillerum afhænger fundamentalt af den private sektors initiativ, præferencer og ressourcer.

I den situation, hvor kommununalbestyrelsen ønsker at skabe - og ikke kun ønsker at forhindre en uønsket - udvikling, kommer firfeltstabellen, jf. figur 7.3 med dens "negative" virkemidler og underminierende[135] magtpotentiale til kort. For bygherren og bygherrens initiativ, ressourcer og præferencer er ikke bare determinerende for, *om* der overhovedet kommer til at ske udvikling, men også - sammen med kommuneplanmyndigheden - *hvilken* udvikling, der kommer til at ske.

Derfor forekommer figur 7.3 - der alene fokuserer på det kommunalpolitiske spillerum, og ikke på betingelserne herfor - lidt "snæver" i sin perception, idet den giver indtryk af, at det alene er kommuneplanmyndigheden, der er givet spillerum og magt.

I lyset heraf bør figur 7.3 ses i sammenhæng med dens kontekst, hvilket er forsøgt illustreret i nedenstående figur 7.5.



Figur 7. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Mulighederne for at påvirke detailhandelens lokalisering og strukturudvikling gennem plansystemet afhænger fundamentalt af den private sektors initiativ, præferencer og ressourcer.

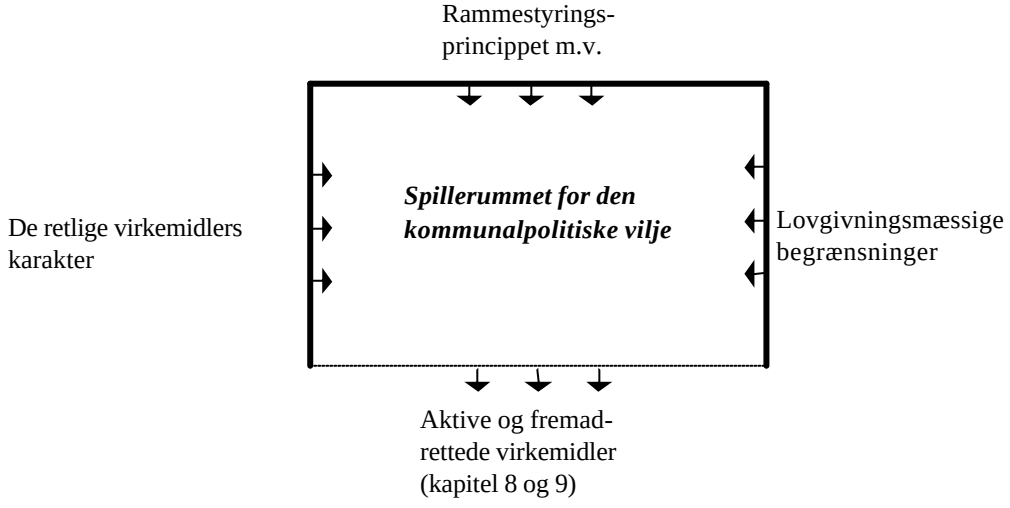
135 "Underminerende" i forståelsen "underminere mulighederne for kommunalpolitisk uønskede byggeprojekter".

Der er imidlertid næppe noget nyt i at konstatere eller bekræfte, at Danmark er et socialliberalt samfund, hvor den private sektor tillægges en afgørende rolle som dynamo i samfundsudviklingen - under offentlig styring og kontrol.

Men der er grund til – i lyset heraf - at slå fast, at de kommunale planmyndigheder spillerum og magt ikke skal overdrives. Med de retlige virkemidler kan de kommunale planmyndigheder "kun" hindre en uønsket udvikling, ikke (aktivt) fremme en ønsket udvikling. Og i lyset heraf forekommer plansystemet først og fremmest at være en "nødbremseanordning", der skal anvendes til at afværge uheldige følger af en ellers ønsket og forudsat udvikling.

Det er da også med baggrund heri, at de følgende kapitler 8 og 9 vil komme nærmere ind på, hvilke aktive og fremadrettede virkemidler, der hører med til kommunalbestyrelsens fællesskabskompetence. Kapitlerne ser nærmere på i hvilket omfang disse kan indgå i et samspil med de retlige virkemidler, der er givet kommunalbestyrelsen som planmyndighed i og med plansystemet.

Sagt på en anden måde kalder en analyse af plansystemets retlige virkemidler - i kraft af deres passive, restriktive og reaktive karakter, og i kraft af at de alene udstyrer landets kommunalbestyrelser med styringsmæssige ressourcer til *vækststyring* - på en analyse af mere aktive og fremadrettede virkemidler. Det vil være nærliggende at indkredse, hvilke muligheder der ligger i *det samlede kommunalpolitiske spillerum*, som gør det muligt for en kommune at agere som *vækstkatalysator*, jf. nedenstående figur 7.6.



Figur 7.6: Analysen af plansystemets retlige virkemidler kalder - i kraft af deres passive, restriktive og reaktive karakter - på en analyse af mere aktive og fremadrettede virkemidler.

I forlængelse af konstateringen af , at de kommunale planmyndigheder "kun" kan hindre en uønsket udvikling, men ikke (aktivt) fremme en ønsket udvikling igennem de retlige virkemidler; og at plansystemet først og fremmest synes at være en "nødbremseanordning", der skal anvendes til at afværge uheldige følger af en ellers ønsket og forudsat udvikling, rejser sig en spørgsmålet, om plansystemet overhovedet er egnet til at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling.

Plansystemet hviler – i hvert fald tilsyneladende – på en forudsætning om, at der til stadighed pågår en vækst og udvikling, som skal styres. Sagt på en anden måde, så hviler plansystemet på en logik om vækst og udvikling som ontologiske fænomener; altså at der sker vækst og udvikling på alle steder og til alle tider.

Men spørgsmålet er, om forudsætningerne altid holder; om udvikling som fænomen altid er - og vil være - til stede.

Det vil imidlertid være let at forestille sig, at private bygherrer ikke altid - navnligt i lavkonjunkturperioder – lige frem står i kø for at få et byggeandragende om fx butiksbyggeri behandlet.

Tilsvarende er det vel et faktum, at ikke alle kommuner umiddelbart forekommer lige attraktive for navnlig de store detailhandelsvirksomheder at etablere sig i. Derfor er det vel også let at forestille sig, at man i visse kommuner vil være tilbøjelige til at "hoppe med på vognen" i konkurrencen om at tiltrække sig virksomhedernes gunst – og om nødvendigt anvende planlægningen (og planændringer) til at legalisere et butiksprojekt[136].

Men såfremt – eller i hvert fald i de kommuner, hvor - forudsætningen om, at der sker vækst og udvikling på alle steder og til alle tider, der imod holder, kan det siges, at det kommunalpolitiske spillerum og de kommunale planmyndigheders magtpotentiale er korreleret med graden af vækst og udvikling: Jo mere udviklingspres, desto større mulighed er der for at sige nej til fx butiksetableringer, der lokaliserings- og størrelsesmæssigt er uønskede; og desto større mulighed er der *måske* for at lede etableringsstrømmen derhen, hvor den er ønsket.

Men også kun *måske*. For allerede i afsnit 5.3.3 blev det rejst som et stående spørgsmål, om udviklingen, når den styres, opfører sig som strømmende vand. Dvs. om udviklingen kan ledes i en ønsket retning ved at afskære dens uønskede retning, fx gennem restriktioner i planer m.v.

Spørgsmålet er, om hele betragtningen - om at planmyndighederne gennem brug af sin nej-kompetence kan lede etableringsstrømmen derhen, hvor det er politisk ønskeligt – ikke blot er en ren teoretisk betragtning eller vane- og ønsketænkning, og om planlægningens og plansystemets evner dermed ikke let overdrives.

Der er nemlig grund til[137], at så afgørende tvivl om hele plansystemets evne til at styre detailhandelens strukturudvikling, som i hele sin tænkning og konstruktionen bygger på en forventning og ambition om, at det offentlige ikke alene kan *restringere sig fra en uønsket udvikling*, men også *kan restringere sig til en ønsket udvikling*.

[136] Jf. bl.a afsnit 3.1.2, 3.1.4 og 3.1.5.

[137] Der erindres om, at planlægningen kun er én blandt mange andre omverdensfaktorer, som detailhandelen har i øjesyn, når den beslutter sig for at etablere sig et bestemt sted, jf. afsnit 4.2 og 4.4.3.

Dette gælder ikke mindst, da lovgivningsmagten i den ændrede planlov fastlagde den række af bestemmelser om planlægningshensyn og lokaliseringsprincipper, jf. PL §§5c og 5d[138], som den kommunale planlægning og -administration skal orientere sig imod og indrette sig efter.

Men netop i kraft af disse planlægnings- og lokaliseringsprincipper synes lovgivningsmagtens tiltro til, at udviklingen kan styres via restriktioner at have fået en - ikke bare renæssance, men en - opgradering. Planloven har - i hvert fald vedrørende detailhandelsreguleringen - fået et noget højere ambitionsniveau end tidligere, hvor plansystemet ikke indeholdt nogen materielle krav om at bremse væksten og udviklingen nogle steder (de større byer). Med planlovens nye detailhandelsbestemmelser er forventningen, at den ville give anledning til vækst og udvikling andre steder (de mindre og mellemstore byer).

Ambitionsniveauet i systemet er således gået *fra* at give kommunerne mulighed for at hindre en - for den enkelte kommune - uønsket udvikling, så uheldige følgevirkninger af en ellers ønsket udvikling kunne ungås; og *til* at tvinge kommunerne til at hindre en - for lovgivningsmagten - uønsket udvikling for på den måde at fremme en ønsket udvikling.

En følge er, at kommunernes kompetence til at fastsætte deres helt egne mål i planlægningen er blevet stækket, hvorved også det kommunalpolitiske spillerum er blevet indskrænket. Dermed sikrer lovgivningsmagten sig, at den kommunale planlægning først og fremmest vil være båret af planlægningsmæssige mål, og ikke af eventuelle sideordnede kommunale fællesskabsmyndighedsmål om at sikre sig en position som indkøbsturisternes "mekka", sikre sig arbejdspladser i detailhandelen m.v. – på de små byers og mindre kommuners bekostning.

Men der er – som sagt - grund til at tvivle på det forhold, at planmyndighederne kan restringere sig til en ønsket udvikling. For selvom planlovens nye detailhandelsbestemmelser siger, at detailhandelen som hovedregel ikke længere kan etablere sig udenfor de i planlægningen udpegede gader m.v. i bymidterne, jf. PL § 5d, behøver det ikke give sig udslag i, at de små byer kommer til at opleve et "byggeboom" med butikker. Detailhandelens interesser kan lige så vel tænkes at blive rettet mod den eksisterende butiksmasse, som derfor opkøbes og overtages at de store kapitalkæder indenfor detailhandelen. Med andre ord er det ikke sikkert, at planlovens nye detailhandelsbestemmelser vil komme de små og mellemstore byer til gode[139], hvilket ellers er et af ændringslovens hovedformål, jf. PL §5c nr. 1.

Derimod risikerer loven måske – hvis detailhandelsvirksomhederne retter deres interesse mod den eksisterende butiksmasse – at bidrage til nogle meget *lidt* varierede handelsmiljøer. Dette skal ses i lyset af, at det formentlig fortrinsvis er de store og kapitalstærke kædevirksomheder, der vil have råd til at gå på opkøb - eller betale de såkaldte nøglepenge for at leje sig ind – i de eksisterende butiksmiljøer. Også dette vil i givet fald være en udvikling, der er i direkte modstrid med ændringslovens hensigter, idet dens formål netop er at fremme et varieret butiksudbud i byerne, jf. PL §5c nr. 1.[140]

---

[138] Som er behandlet i afsnit 7.2.2.

[139] Som det ses af tabel 2.5 stiller langt de fleste butikstyper krav om et ret anseligt kundeunderlag.

[140] Mere om de forventede effekter af planlovens nye detailhandelsbestemmelser i kapitel 10.

Sammenfattende om de retlige virkemidlers karakter kan det siges, at de først og fremmest er egnede til vækststyring, idet de er reaktive, passive og restriktive.

Plansystemet indeholder ingen proaktive eller fremadrettede virkemidler, der kan generere udvikling. Udvikling – og plansystemets styringspotentiale overhovedet – er fundamentalt afhængigt af privat initiativ.

Dermed synes de retlige virkemidler – i bedste fald – kun egnede til at afbøde uheldige skadevirkninger af den private foretagsomhed. Men at overvurdere styringsmulighederne – herunder ved at forestille sig, at planmyndighederne kan restringere sig til en ønsket udvikling med virkemidlerne som "værktøjer" – forekommer usikkert og tvivlsomt. I hvert fald når detailhandelen er reguleringsobjektet. Og det er for så vidt underordnet, om målene for den ønskede udvikling er defineret af en kommunalbestyrelse eller af lovgivningsmagten.

Til fremme af en ønsket udvikling kræves helt andre – fremadrettede og aktive – virkemidler.

7.10 Rammestyringen som begrænsende faktor for det kommunalpolitiske spillerum

I det følgende vil rammestyringen som begrænsende faktor for det kommunalpolitiske spillerum blive behandlet. Sigtet er - sammen med de to ovenstående afsnit at fremdrage de væsentligste begrænsninger med henblik på at afdække de retlige virkemidlers fulde rækkevidde. Særligt er det sigtet at analysere, om eller i hvilken grad de kommunale planmyndigheders ja- og nej-kompetence giver de kommunale planmyndigheder den "magt over" realiseringen af private bygherrepræferencer, som figur 7.3 umiddelbart giver indtryk af.

Som tidligere nævnt er de retlige virkemidler fortrinsvis udtryk for en negativ, underminerende eller restringerende (latent) magt, som de kommunale planmyndigheder kan anvende for at undgå en uønsket udvikling. Det er de virkemidler, der kan sammenfattes under nej!-kompetencen. Men i det kommunalpolitiske spillerum er der tillige mulighed for at tillade et konkret bygherreprojekt, hvis det er politisk ønskeligt. Det er dét, der kan benævnes ja-kompetencen.

Imidlertid sætter planloven – efter ændringsloven - samt den overordnede, sammenfattende planlægning begrænsninger for den underordnede, detaljerede planlægning og de underordnede myndigheders planadministration. Enten ved at forpligte de kommunale myndigheder til at bruge nej-kompetencen, fx i kommune- og lokalplanlægningen. Eller ved at begrænse ja-kompetencen, fx ved at begrænse de kommunale planmyndigheders muligheder for at ændre planlægningen "nedefra" med udgangspunkt i det konkrete projektønske.

En overordnet planmyndighed har med andre ord – og havde også før ændringsloven – en vis magt til at sætte sin vilje igennem overfor en underordnet planmyndighed. Dette følger af rammestyringen/rammestyringsystemet, som begrebsmæssigt udgøres af to dele; dels af rammestyringsprincippet, dels af "virke for"-bestemmelsen i PL §9.[141] I det følgende skal der ses nærmere herpå.

---

[141] Når jeg begrebsmæssigt opdeler, følger det af, at rammestyringsprincippet alene angår *planlægningen*, mens "virke for"-begrebet (jf. PL §§ 9 og 12 stk. 1) udover planlægningen også angår *planlægningens*

Rammestyringsprincippet, jf. PL § 6 stk. 2, § 11 stk. 1 § 13 stk. 1, 2. Pkt., § 29 stk. 2 (og 29a stk. 1[142] vedrørende kystzonen) rangordner reelt planlægningen hierarkisk. Det samme gælder ændringslovens nye bestemmelse i PL §29a stk. 2.

Disse virkemidler sikrer tilsammen, at den underordnede planlægning holder sig indenfor rammerne af den overordnede planlægning m.v. I det omfang kommune- og lokalplanforlag ikke overensstemmer med den overordnede planlægning m.v. kan – og i visse tilfælde skal – de udsættes for veto.

Konkret fungerer rammestyringsprincippet sådan, at indholdet af landsplanlægningen, dvs. landsplandirektiver og beslutninger efter PL § 3[143], skal respekteres i de amts- og primærkommunale planer. Indholdet i regionplanlægningens obligatoriske emner[144] skal respekteres i de kommunale planer, og indholdet i kommuneplanen skal respekteres i lokalplanlægningen. Der er med andre ord tale om et "kinesisk æskesystem", hvor den underordnede plan skal passe ind i den overordnede.

Såfremt rammestyringsprincippet ikke overholdes i fx kommune- og lokalplanlægningen skal regionplanmyndigheden nedlægge veto mod det pågældende planforslag, jf. PL §29 stk. 2 eller § 29a stk. 2, hvis der er tale om et planforslag, der muliggør etablering af butikker.

I kraft af PL § 29 stk. 2 og § 29a stk. 2, pålægges regionplanmyndighederne at tiltage sig den magt, som loven giver dem, til at holde de kommunale myndigheder "i skak".[145]

Dog skal den overordnedes magt over den underordnede – herunder navnlig regionplanmyndighedens magt over kommunalplanmyndighederne og deres kommunalpolitiske spillerum ikke overdrives. Det gælder i hvert fald på detailhandelsområdet før ændringsloven. Først og fremmest fordi rammestyringsprincippet alene er et juridisk rammestyringsprincip, som alene forudsætter retlig overensstemmelse mellem planniveauerne[146]. Dernæst fordi det kun var de få og

---

gennemførelse/planadministrationen samt amternes og kommuneres *faktiske virksomhed*. Begge sammenfattes under begrebet *rammestyringssystemet*.

142 Som ikke vil blive forfulgt yderligere hér.

143 Herunder også landsplandirektiver opretholdt efter PL §69 stk. 1.

144 Dvs. PL§ 6 stk. 3 og 4. Regionplanretningslinier for andre forhold, jf. PL §6 stk. 5, kan ikke danne grundlag for et veto.

145 Dertil kommer, at Miljøministeren til varetagelse af statslige interesser kan nedlægge veto overfor et planforslag til regionplaner, jf. PL §29 stk. 1 (denne bestemmelse afløser den tidligere statslige godkendelse af regionplanerne, som omtalt i afsnit 5.4). Ligeledes kan en statslig myndighed nedlægge veto mod et lokalplanforslag udfra særlige hensyn, som myndigheden varetager, jf. PL §29 stk. 4.

146 Det må antages, at forholdet mellem region- og kommuneplan er analogt til forholdet mellem kommune- og lokalplan. Om sidstnævnte forhold siger Planstyrelsen 1979c, s. 57, når det gælder vurderingen af, om en lokalplan er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer for lokalplanlægningen: *"Rammerne skal [..] være så detaljerede, éntydige og forståelige med hensyn til anvendelsesformål, bebyggelsens art m.v. og enkeltområdernes geografiske afgrænsning og placering i en større sammenhæng, at denne vurdering kan finde sted"*.

ret upræcise obligatoriske regionplanemner[147], der havde rammestyrende virkning. Endelig fordi pligten til at nedlægge veto ikke gælder, hvis (mis)forholdet er af underordnet betydning.

Med planlovens nye §6 stk. 3 nr. 5 og PL §29a stk. 2 er der imidlertid på detailhandelsområdet lagt op til en væsentlig kraftigere rammestyring mellem regionplanen på den ene side og kommune- og lokalplaner på den anden. Dette følger af, at det er rammestyringsprincippets "natur", at jo flere og mere detaljerede forhold regionplanen regulerer, desto kraftigere virker rammestyringen og desto mere begrænses det kommunalpolitiske spillerum. Og det forholder sig sådan, at ændringsloven netop pålægger regionplanlægningen at regulere for langt flere og mere detaljerede forhold end tidligere, jf. planlovens nye §6 stk. 3 nr. 5[148].

I lyset heraf vil det, når rammestyringens gennemslagskraft skal vurderes nærmere være særligt interessant at koncentrere analysen om omfanget og detaljeringsgraden af bindende bestemmelser, som en regionplanmyndighed dels *skal* og dels *kan* indeholde, og som følge heraf vil begrænse det kommunalpolitiske spillerum. Det gælder i relation til den tidligere såvel som den ændrede planlov.

For at fuldende præsentationen af rammestyringsprincippet, skal det nævnes, at den ændrede planlov - udover at bibeholde det allerede omtalte *vertikale* rammestyringsprincip - introducerer en slags *horisontal* rammestyring på tværs af regionplanmyndighederne.

Som noget nyt giver den ændrede planlov nemlig en regionplanmyndighed ret til at fremsætte indsigelse mod regionplanretningslinier vedrørende detailhandel i en naboamtskommune, såfremt regionplanmyndigheden skønner, at regionplanforslaget i naboamtet kan have væsentlig betydning for regionplanmyndighedens egen detailhandelsplanlægning. Dette følger af PL §29b.

I modsætning til vetobestemmelserne i PL §29 og §29a er der ikke pligt til at fremsætte indsigelse mod en anden regionplanmyndigheds planforslag, men der er alene tale om en *ret*. Derudover er vetomuligheden efter PL § 29b som sagt anderledes, idet den fortrinsvis virker *horisontalt*, og således principielt gør detailhandelsplanlægningen til et anliggende på tværs af administrative grænser. Det gælder naturligvis først og fremmest på tværs af amtsgrænser, men også på tværs af kommunegrænser, idet der intet er til hinder for, at kommuner i amtet kan rette henvendelse til amtsrådet om at fremsætte indsigelse mod naboamtets detailhandelsplanlægning.

Dermed åbner PL § 29b op for et helhedssyn, som den tidligere planlov i kraft af forvaltningsrettens specialitetsprincipper, ikke gav mulighed for.

Navnligt dette kan ses som en nyskabelse i planlovgivningen - og muligvis en gevinst - sammenlignet med den tidligere planlovgivning, herunder Samlebekendtgørelsen[149]. PL §29b bryder med den

---

[147] PL §6 stk. 3 og 4; herunder om omfanget og beliggenheden af arealer til butiksformål og den maksimale størrelse af de enkelte butiksvirksomheder indenfor de forudsatte detailhandelsoplande, jf. hjemlen i den tidligere planlovs §6 stk. 3 nr. 5)

[148] Regionplanen skal indeholde retningslinier for den samlede detailhandelsstruktur, jf. PL §6b, der opregner 5 specifikke reguleringskategorier, som regionplanen *skal* indeholde: bl.a. afgrænsning af den centrale del af de enkelte byer eller bydele, hvori der kan udlægges arealer til butiksformål; fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal for omfanget af butikker i de enkelte områder samt for de enkelte butikker.

[149] Bkg. nr. 847 af 30. september 1994 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelse).

hidtidige tradition om, at den regionale detailhandelsplanlægning - herunder når detailhandelscentre med regional betydning underkastes VVM[150] - alene er afgrænset af den regionale stedlige kompetence. Det har ved flere lejligheder været problematiseret, at den organisatoriske ramme har udgjort en væsentlig barriere, dels i den generelle detailhandelsplanlægning, idet den ikke har taget højde for konsekvenser på tværs af amts- (og kommune-) grænser[151], og dels har det været problematiseret, at den regionale stedlige kompetence på VVM-området har været en væsentlig barriere for de alternative lokaliseringsvalg m.v. af større anlægsenheder[152].

Indsigelse mod et naboamts regionplanforslag vedrørende detailhandelsstrukturen vil jf. PL §28 medføre, at planen ikke kan vedtages før, der er opnået enighed herom mellem amtsrådene.

For nuværende vil det imidlertid være vanskeligt at vurdere effekten af plansystemets horisontale vetomuligheder, idet der endnu ikke er praksis på området. Men Detailhandelsudvalget vurderede i sin rapport, *"[..] at en indsigelsesmulighed for naboamter over for planforslag vedrørende større butikker og centre kan være hensigtsmæssig i relation til at skabe enighed over amtsgrænserne inden planerne vedtages"*[153].

Imidlertid kan det ikke afvises, at den mellemamtslige vetorets betydning her overvurderes. I hvert fald ikke hvis udvalget i sin vurdering sigter til, at amterne nu vil "hjælpe hinanden" med at holde udviklingstakten nede. For der er intet til hinder for, at to amter i enighed "åbner for sluserne" – efter at have "delt i porten" – og dermed giver kommunerne frit spil. Et sådant scenarium kan navnlig tænkes, hvis regionplanmyndighederne (fortsat) vil være utilbøjelige til at gennemføre regionplanretningslinier imod primærkommunernes ønsker[154]. Primærkommunerne har ret konsekvent vendt sig mod den i systemet forudsatte styring via amtsrådene, navnlig for såvidt angår byernes forhold[155], hvortil detailhandelsplanlægningen unægtelig må henføres.

"Virke for"- begrebet udgør rammestyringens andet fragment ved siden af rammestyringsprincippet. "Virke for"-bestemmelserne pålægger amtsrådet og kommunalbestyrelserne i amtet at "virke for" regionplanens[156] gennemførelse, jf. PL §9. Ligeledes skal en kommunalbestyrelse "virke for" sin kommuneplans gennemførelse, jf. PL §12 stk. 1. Endelig må PL §13 stk. 2 2. led ses i sammenhæng med "virke for"-bestemmelserne.

Bortset fra afklaringen omkring PL §13 stk. 2, 2. led[157], er der i den juridiske litteratur uenighed[158] om - og det er generelt uafklaret[159] - i hvilken grad der i øvrigt foreligger en *pligt* til at "virke for".

---

150 Jf. samlebekendtgørelsen § 3 stk. 1, jf. bilag 1 pkt. 33.

151 Jf. bl.a. Miljø- og Energiministerens brev til amtsråd og kommunalbestyrelser af 7. juni 1995: *"Udvalget skal navnlig undersøge, om udarbejdelse af regionplaner kan ske på en måde, at der tages højde for tværkommunale og amtskommunale konsekvenser[..]".*

152 Jf. Basse 1995, s. 255ff.; og Vaaben 1995, s. 342ff. Begge forfattere problematiserer VVM-forløbet i sagen om Nordjyllandsværket, herunder med udgangspunkt i Naturklagenævnet Orienterer nr. 16, november 1993.

153 Landsplanafdelingen 1996a, s. 81.

154 Om mulighederne herfor og implikationerne heraf, henvises til senere i afsnittet.

155 Jf. også Boeck 1994, s. 73.

156 "Virke for"-forpligtigelsen gælder kun de obligatoriske regionplanemner i PL § 6 stk. 3 og 4 (*ikke* stk. 5). I hvilken grad der er tale om en "virke for"*-pligt* behandles også i det følgende.

157 Jf. Christiansen i: Juristen 1986, s. 367ff der argumenterer for, at "pligten til at virke for kommuneplanens virkeliggørelse" har selvstændig betydning, hvis et *lokalplanpligtigt* byggeri m.v. er i overensstemmelse med en

Der synes dog ikke at være tvivl om, at "virke for"-bestemmelserne giver planmyndigheden en *ret* til at administrere skønsmæssige beføjelser efter såvel planloven som anden lovgivning i overensstemmelse med dens planlægning[160]. Dermed sættes magtfordrejningslærens materielle specialitetsprincip ud af kraft, men kun når det gælder skønsmæssige afgørelser, der støttes på planbestemmelser[161].

Men med hensyn til hvilken *pligt*, der følger af *"[..]* skal *virke for [..]"* er der grund til at underkaste rækkevidden nærmere belysning, da rækkevidden har afgørende indflydelse på omfanget af det kommunalpolitiske spillerum. Det er navnligt interessant at se nærmere på, i hvilket omfang kommuneplanmyndigheden har pligt til at virke for regionplanens gennemførelse - og omvendt - i hvilket omfang den har ret til *ikke* at virke herfor.

Der er i selve planlovgivningen og dennes forarbejder visse holdepunkter for at antage, at fortolkningen af pligten som udgangspunkt næppe bør overdrives. Dette følger allerede af forvaltningsrettens grundsætning om ikke at "sætte skøn under regel"[162].

Dernæst fremhæves i bilaget til betænkningen over lands- og regionplanlovsforslaget, at "virke for"-bestemmelsen udtrykker, at *[..] de kommunale råd [har] en mere ubestemt pligt til i deres hele virksomhed at tilstræbe, at regionplanen virkeliggøres. Dette kan ske ved økonomiske og fysiske dispositioner indenfor den generelle kommunalfuldmagt, men det kan også ske ved de kommunale råds administration af den lovgivning, der regulerer privates retsforhold, især anvendelsen af faste ejendomme"*[163].

Forpligtelsen til at "virke for" forekommer på denne baggrund temmelig "løs". Dog kan det slås fast, at "virke for"-kompetencen *både* gælder de kommunale råds retlige virksomhed (dvs. deres planlægnings- og administrationsvirksomhed) *og* deres faktiske virksomhed (dvs. deres økonomiske/"kommunalfuldmagts"-virksomhed såvel som deres bygge- og anlægsvirksomhed).

Men selvom forpligtigelsen til at "virke for" som udgangspunkt ikke bør overdrives, bør den på den anden side heller ikke underdrives. I hvert fald anfører Karsten Revsbech, at det er forkert at opfatte bestemmelsen som en "løs" retsvirkningsbestemmelse, og han konkluderer *"[..] at planen skal overholdes efter sit bogstav, med mindre der i det enkelte tilfælde foreligger en acceptabel*

ældre lokalplan/byplanvedtægt, men i strid med en senere gennemført kommuneplan. I disse tilfælde anses kommunalbestyrelsen for forpligtet til at at nedlægge § 14-forbud og tilvejebringe en ny lokalplan, som ikke strider med kommuneplanen. Hermed får Christiansen også afgrænset lokalplanpligten efter §13 stk. 2, 2. led, jf. også Boeck 1994, s. 118.

158 Revsbech 1986, s. 188ff.

159 Jf. Boeck 1994, s. 99.

160 Fx vil kommunalbestyrelsen kunne afslå tilladelse efter miljølovgivningen til anlæg af særlig forurenende virksomhed udfra hensynet til at fremme region- eller kommuneplanens virkeliggørelse. Det gælder også, selvom de miljøhensyn, som ligger bag kravet om særlig tilladelse, ikke i sig selv kan begrunde afslag. (I lyset heraf kan "virke for"-bestemmelsen i øvrigt ses som en "ekstra trumf", ved tabel 7.3, som således giver yderligere restriktiv gennemslagskraft, idet tilladelser efter anden lovgivning kan afslås alene ud fra hensynet til kommuneplanen).

161 Boeck 1994, s. 117; Revsbech 1986, s. 167ff.

162 Se fx Bent Christensen 1994, s. 181ff.

163 FT 1972-73, tillæg B, sp. 2394 (Bilag til betænkning over forslag til lov om lands- og regionplanlægning, lovforslag nr. 192).

begrundelse af en vis tyngde for at sætte sig ud over den. [..] [Hvilket] i realiteten indebærer en sædvanlig fuldt bindende virkning med adgang til dispensation". [164]

I praksis rækker "virke for-pligten" overfor en konkret plan imidlertid ikke længere end dertil, hvor planmyndigheden vælger at ændre den, hvilket den som sagt kan gøre til enhver tid, jf. PL §22 stk. 1.

Såvel rækkevidden af den "ubestemte pligt", jf. "virke for"-bestemmelsen som rækkevidden af overensstemmelseskravet, jf. rammestyringsprincippet har interesse, når det skal analyseres i hvilket omfang en regionplanmyndighed kan begrænse de kommunale myndigheders planlægningsmæssige og forvaltningsmæssige handlespillerum. I en sådan analyse er der navnligt to spørgsmål, der trænger sig på.

Det ene er – som sagt - spørgsmålet om, *i hvilket omfang regionplanmyndighederne skal hhv. kan intervenere i - eller eventuelt helt overtage - kommuneplanmyndighedernes beslutningskompetence i planlægningen såvel som i enkeltsagsbehandlingen.*

Umiddelbart burde spørgsmålet være afklaret i kraft af forvaltningsrettens organisatoriske specialitetsprincip. Men da afklaringen på dette niveau næppe er andet end af principiel karakter, er det værd at udforske grænsedragningen mellem region- og kommuneplankompetencen mere konkret.

Det andet spørgsmål er, *i hvilket omfang en kommuneplanmyndighed kan slippe afsted med at "virke for" sine egne præferencer frem for at "virke for" regionplanlægningen.*

De to spørgsmål er for så vidt to sider af samme sag. Mens det første angår en regionplanmyndigheds mulighed for at begrænse det kommunalpolitiske spillerum, angår det andet spørgsmål en kommunes mulighed for at udvide sit spillerum.

Begge spørgsmål vil blive besvaret i lyset af den tidligere såvel som den nye planlovs detailhandelsbestemmelser i de følgende afsnit 7.10.1 og 7.10.2.

7.10.1 I hvilket omfang *skal* henholdsvis *kan* regionplanmyndighederne intervenere i kommuneplanmyndighedernes kompetence?

Når det gælder rammestyringsprincippets rækkevidde i medfør af den tidligere planlov skal gennemslagskraften som sagt ikke overdrives. Dels fordi pligten til at nedlægge veto ikke gælder, hvis (mis)forholdet er af underordnet betydning. Dels fordi rammestyringsprincippet alene må betegnes som et juridisk rammestyringsprincip. Men især fordi regionplanlægningen kun *skulle* indeholde retningslinier om relativt få forhold.

Det drejer sig først og fremmest om retningslinier om omfanget og beliggenheden af arealer til butiksformål og den maksimale størrelse af de enkelte butiksvirksomheder indenfor de forudsatte detailhandelsoplande, jf. hjemlen i den tidligere planlovs §6 stk. 3 nr. 5).

---

[164] Karsten Revsbech 1986, s. 170. I hvilken grad Revsbechs konklusion, der er teoretisk udledt, "holder vand", kaster heller ikke en gennemgang af praksis megen lys over. Men Revsbechs konklusion synes understøttet af Miljøklagenævnet, jf. KFE 1997.277.

Sådanne regionplanretningslinier *skulle* - og ikke bare kunne - regionplanerne indeholde i medfør at den tidligere planlov[165], hvorfor regulering for disse forhold må anses for minimumskravet til regionplanlægningen.

Såfremt regionplanmyndighederne nøjedes med regulering for disse forhold - og det har de endda vist sig utilbøjelige til - gives kommuneplanmyndighederne herved det størst mulige spillerum.

Imidlertid kunne dette "størst mulige spillerum" øges yderligere. Dette følger af, at regionplanmyndigheden *kunne* ændre regionplanretningslinierne efter forgodtbefindende, jf. PL § 22 stk. 1. Og en sådan ændring - af fx den maksimale størrelse af de enkelte butiksvirksomheder - kunne i princippet ske på kommuneplanmyndighedens foranledning og i dennes favør.

Dermed rakte rammestyringen i den tidligere planlov sig ikke længere end til den til enhver tid gældende amtspolitiske vilje. Rammestyringen gav med andre ord en vis mulighed for svag regionplanpraksis (og svag kommuneplanpraksis).

Det har da også ved forskellige lejligheder været fremhævet, at regionplanretningslinierne for reguleringen af bl.a. detailhandelsstrukturen har ladet en del tilbage at ønske[166], og at regionplanmyndighederne har været utilbøjelige til at gennemføre regionplanretningslinier imod primærkommunernes ønsker[167], fordi primærkommunerne ret konsekvent har vendt sig mod den i systemet forudsatte styring via amtsrådene, navnlig for såvidt angår byernes forhold[168], herunder på detailhandelsplanlægningens område.

Dette synes den ændrede planlov med dens præciserede indholdskrav imidlertid at råde en vis bod på.[169]

---

165 Jf. Naturklagenævnes afgørelse i sagen om Vestsjællands Amts regionplantillæg med detailhandelsretningslinier (j.nr. 33/300-077) samt Naturklagenævnets afgørelse i sagen om ændring af detailhandelsretningslinier i forslag til regionplan af september 1993 for Storstrøms Amt (j.nr. 33/350-0051), der begge angik amtsrådets udeladelse af regionplanretningslinier om den maksimale størrelse for den enkelte butiksenhed, og demed manglende overholdelse af den tidligere planlovs § 6 stk. 3 nr. 5. Det ligger således ikke regionplanmyndighederne frit for at afgøre, hvor (lidt) detaljeret de vil regulere den regionale detailhandelsstruktur, som Planstyrelsen 1992a ellers gav anledning til at tro, idet den vejledte regionplanmyndighederne således, at "*Der kan* [og ikke skal] *ligeledes fortsat fastsættes retningslinier for omfanget af nye butiksarealer, der samlet kan etableres i de enkelte centeroplande. Endvidere kan der fastsættes retningslinier for den maksimale størrelse af de enkelte detailhandelsenheder af regional betydning, hvis dette kan begrundes i den planlagte detailhandelsstruktur"* (s. 24). Denne vildfarelse blev først aflivet med de nævnte Naturklagenævnets afgørelser.

166 Jf. Enemark 1995, s. 134; og (som nævnt) jf. Naturklagenævnes afgørelse i sagen om Vestsjællands Amts regionplantillæg med detailhandelsretningslinier (j.nr. 33/300-077) samt Naturklagenævnets afgørelse i sagen om ændring af detailhandelsretningslinier i forslag til regionplan af september 1993 for Storstrøms Amt (j.nr. 33/350-0051), der begge angik amtsrådets udeladelse af regionplanretningslinier om den maksimale størrelse den enkelte butiksenhed, og demed manglende overholdelse af den tidligere planlovs § 6 stk. 3 nr. 5.

167 Om mulighederne herfor og implikationerne heraf, henvises til senere i afsnittet.

168 Jf. Boeck 1994, s. 73.

169 Ændringsloven præciserer først og fremmest bestemmelser, som også fandtes i den tidligere planlov. Dog opererer den nu med *bruttoetagearealer*; der gives mulighed for at skelne mellem ikke bare daglig- og udvalgsvarebutikker, men også *butikker med særligt pladskrævende varegrupper*; og der indføres – som sagt - en *hovedregel om, at dagligvare- hhv. udvalgsvarebutikker som udgangspunkt ikke må være større en 3000 m^2 hhv. 1000 m^2* - med mindre det særligt kan begrundes planlægningsmæssigt. I kraft af de skærpede præcisionskrav

Derudover strammer den på en række andre punkter op på indholds-, procedure- og redegørelseskravet til regionplanlægningen.

For at rekapitulere; den tidligere planlov opererede ikke med en 3000 m^2 og 1000 m^2-grænse for dagligvare- hhv. udvalgsvarebutikker, som en hovedregel for fastsættelse af maksimale størrelser for den enkelte butiksvirksomhed, hvis overskridelse krævede en særlig planlægningsmæsig begrundelse, som tilfældet er i den ændrede planlov.

Den tidligere planlov præciserede heller ikke, at det var regionplanmyndighedens opgave at afgrænse bymidterne og afgrænse eventuelle aflastningscentre i de enkelte kommuner, indenfor hvilken den fremtidige butiksudvikling må finde sted.

For det tredje præciserede loven heller ikke, hvilke undersøgelser, der skulle tilvejebringes i planlægningsprocessen og indeholdes i planernes redegørelsesdele[170].

For det fjerde præciserede den tidligere planlov heller ikke, at den fremtidige butiksudvikling som en hovedregel skulle lokaliseres bymidtenært under hensyntagen til ikke mindst de svage forbrugeres indkøbsmuligheder. Som nævnt i afsnit 4.2 og 5.7.2 var hensynet til den svage forbruger kun "sporadisk" nævnt i den tidligere Planstyrelses vejledningsmateriale[171].

For det femte er der med ændringsloven sket en højnelse i ambitionsniveauet, når det gælder de mål, der skal nås, jf. PL §5c.

Sammenfattende kan det siges om planlovens nye detailhandelsbestemmelser, at de – i forhold til tidligere – repræsenterer et højere ambitionsniveau, hvad angår målene med detailhandelsudviklingen og med hele detailhandlens rolle i byerne. Der er også gjort ansatser til at raffinere og præcisere planlægningsteknikkerne, som skal lægges til grund i detailhandelsplanlægningen. Tilsammen kan dette ses som et øget sætten-lid-til planlægningen og hvad den kan overkomme. Der kan med andre spores en tendens til øgede ambitioner med planlægningsinstrumentet.

Selvom den nye planlov - sammenlignet med tidligere - ikke stiller væsentligt øgede indholdskrav til regionplanlægningen, er der alligevel indføjet ét nyt materielt forhold, som regionplanmyndighederne skal regulere for - med konsekvens i form af stramninger i rammestyringen til følge. Dette følger af, at regionplanen *skal* indeholde en afgrænsning af de områder i de centrale dele af en by eller bydel m.v., hvori der må udlægges arealer til butiksformål, jf. PL §6b.

Samtidig bliver det vanskeligere - eller i hvert fald mere tidskrævende - at ændre på de éngang fastsatte detailhandelsbestemmelser i regionplanlægningen, fx hvis en kommune ønsker regionplanlægningens "bånd" løsnet. Dette følger af den ændrede planlovs skærpede

---

til kommune- og lokalplaners indhold, vil disses middelbare – og for lokalplanernes vedkommende: umiddelbare - retsvirkninger utvivlsomt virke med en større gennemslagskraft end tidligere.

[170] Dette skete tidligere i vejledninger, jf. fx Planstyrelsen 1992b, bilag 1.

[171] Jf. fx Planstyrelsen 1985, s. 29. Der var med andre ord ikke tale om, at 'hensynet til den svage forburger' var udmeldt som en konkret og direkte national interesse, som de underordnede planmyndigheder var konkret og direkte bundet af i deres planlægning og -administration.

dokumentations- og redegørelseskrav, jf. PL §6 stk. 9. For det første skal det dokumenteres, i hvilket omfang og hvor, der er behov for nye detailhandelsbyggerier, og for det andet skal der redegøres for, hvorledes de regionplanretningslinier, der fastsættes udfra behovsvurderingen, fremmer den ændrede planlovs hovedprincipper, jf. PL §5c.

Konklusionen på planlovens nye detailhandelsbestemmelser må derfor blive, at de strammer op på rammestyringen For det første fordi minimumskravet til regionplanlægningens regulerende indhold er skærpet. Dermed holdes kommunerne formelt - og i højere grad end tidligere - "i skak". Samtidig - for det andet - tvinger lovgivningsmagten regionplanmyndighederne til i et øget omfang at begrunde sin regulering planlægningsmæssigt. Hermed tvinges regionplanmyndighederne til en mere håndfast planlægningpraksis med deraf følgende konsekvenser for det kommunalpolitiske spillerum.

I kraft af de to ovennævnte forhold kan det diskuteres, om den ændrede planlov går så langt som til at forskyde den tidligere planlægningsmæssige kompetencefordeling mellem amter og kommuner, i og med amterne skal afgrænse de centrale del af byerne m.v., hvori der må etableres butikker. I hvert fald har bl.a. Kommunernes Landsforening (KL)[172] indvendt, at den ændrede planlov bryder med årtiers tradition indenfor planlægningen[173]. Da den tidligere planlov blev vedtaget i 1991, var ændringen af regelværket ellers primært begrundet i en klarere arbejdsdeling mellem stat, amter og kommuner[174].

Imidlertid må forestillingen om planlovens klare arbejdsdeling i forhold til detailhandelsplanlægningens og -reguleringens område, siges ikke at have "holdt vand". Dette indikeres klart i Naturklagenævnets afgørelse i Tårnby Torv-sagen.[175]

I det følgende vil sagen blive refereret og diskuteret, idet den er det mest klare eksempel på en retskilde, som fastslår, hvilken retsstilling, der var gældende region- og kommuneplanmyndighederne imellem[176]. Afgørelsen siger nemlig noget principielt om, hvad regionplanmyndighederne under den tidligere planlov *kunne*, hvis de *ville*. Navnligt når regionplanmyndigheden bragte hele sin planlægnings- og reguleringskompetence i spil på én gang, og den anvendte sin kompetence til det yderste.

---

172 I brev af 28. februar 1997 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg under udvalgets behandling af lovforslaget [Optrykt i: Landsplanafdelingen 1997, s. 213ff.] .

173 KL's udmelding må snarere betegnes som *politisk*; men der er også *retligt* set belæg for at støtte vurderingen, jf. høringssvaret af 6. November 1996 fra Naturklagenævnets formand [gengivet i: Landsplanafdelingen1997, s. 117f.].

174 Jf. bl.a. Boeck 1994, s. 14.

175 Naturklagenævnets afgørelse af 14. maj 1997 i sagen om Københavns Amts Regionplantillæg nr. 7 Centerbebyggelse på Tårnby Torv - Vurdering af de miljømæssige konsekvenser (VVM) (J.nr. 97-33/150-0009). Optrykt i KFE 1997.200. Afgørelsen bør i øvrigt ses i forlængelse af den tidligere afgørelse truffet i sagen; Naturklagenævnets afgørelse af 21. september 1995 (j.nr. 33/150-0174). Optrykt i KFE 1996.123.

176 Ironisk nok er det sådan, at afgørelsen (først) træffes samme dato - 14. maj 1997 - som den ændrede planlov med de nye detailhandelsbestemmelser vedtages af Folketinget, hvorfor dens praktiske retskildemæssige betydning klart mindskes.

Sagen omhandler udbygningen af et eksisterende center på Tårnby Torv, der omfatter 14.600 m² etageareal med et butiksareal på 7.000 m² fordelt på 3.000 m² til dagligvarer og 4.000 m² til udvalgsvarer. Centret ønskedes udbygget i overensstemmelse med lokalplan, der gav mulighed for et projekt med 30.000 m² etageareal, heraf 15.000 m² detailhandelsareal.

Udbygningen af centret kunne imidlertid ikke etableres på grundlag af den vedtagne lokalplan, men forudsatte tilvejebringelse af et regionplantillæg med VVM-redegørelse[1]. På denne baggund tilvejebringer Københavns Amt "Regionplantillæg nr. 7 Centerbebyggelse på Tårnby Torv - Vurdering af de miljømæssige konsekvenser (VVM)", som vedtages endeligt 18. december 1996.

VVM-redegørelsen vurderer indvirkningerne på miljøet af det projekterede center med 15.000 m² butiksareal samt af et mindre center med 11.000 m² butiksareal. Endvidere belyses de forventede forhold, såfremt det eksisterende center ikke ændres (O-alternativet).

Med hensyn til *placeringen* vurderedes, at såvel det projekterede center som det mindre center var hensigtsmæssig.

Med hensyn til *konsekvenserne for detailhandelen i nabokommunerne* vurderedes det, at konsekvenserne af det projekterede center ville være begrænsede, idet (kun) ét supermarked i Københavns kommune ville blive lukningstruet. Det mindre center forventes ikke at lukke eller true butikker udenfor Tårnby kommune.

Med hensyn til *konsekvenserne for detailhandelen i Tårnby Kommune* vurderedes det, at det projekterede center ville være skyld i, at ca. 20 dagligvarebutikker ville lukke, og indebære et fald i beskæftigelsen på 15-30 heltidsstillinger. Det mindre center ville forventelig lukke 3 dagligvarebutikker i Tårnby kommune svarende til en nettonedgang på 10-25 heltidsstillinger i detailhandelen.

Med hensyn til de *visuelle konsekvenser* udtrykte VVM-redegørelsen, at det ville være ønskeligt med en større afstand mellem det projekterede center og den fredede Hallinggård samt Tårnby kirke. Derfor forudsættes det mindre center med 11.000 m² butiksareal ikke at udnytte overdækningen over motorvejen.

I 0-alternativet vurderes det, at der - som følge af *den almindelige strukturudvikling* - vil blive tale om en række butikslukninger i centrets opland frem til år 2000, såvel i som udenfor Tårnby kommune.

Københavns Amt træffer på baggrund af VVM-redegørelsen og indkomne høringssvar afgørelse om, *at* det maksimale butiksareal maksimalt måtte udgøre 12.000 m² under hensyn til antallet af butiksnedlæggelser; og *at* overdækningen over motorvejen ikke måtte bebygges, da VVM-redegørelsen havde peget på, at en større afstand til Hallinggård og Tårnby Kirke var ønskelig.

Tårnby Kommune og advokat på vegne af centret påklager vedtagelsen af regionplantillægget. Det anføres, *at* Københavns Amt ikke har haft hjemmel til at træffe beslutning om, at der ikke må etaberes mere end 12.000 m² butiksareal i det planlagte center; og *at* der ikke må bygges på overdækningen over motorvejen.
Klagernes begrundelser kan sammenfattes i tre punkter:

1) Som begrundelse anføres det, at det projekterede projekt er i overensstemmelse med de generelle retningslinier i Regionplan 1993, der fastlægger det samlede butiksareal til dagligvarer som 0,5 m² pr. indbygger som norm. I forlængelse heraf anfører endvidere den ene klager, at amtet alene har hjemmel til at ændre en engang vedtagen størrelse på et projekt, såfremt der i den foreliggende VVM-redegørelse er klare og væsentlige forhold, der tilsiger en sådan ændring.

2) Dernæst anføres det, at det med henvisning til PL §6 stk. 3 nr. 5 og § 11stk. 5 nr. 4 er kommunalbestyrelsen, der foretager fordelingen af indkøbsmulighederne *i* kommunen, når etableringen ikke

får regional betydning, hvilket kommunen mener, netop fremgår af VVM-redegørelsen.[1] Endvidere anføres det, at amtet varetager ulovlige hensyn, når amtet bl.a. begrunder sin beslutning med hensyn til at undgå butikslukninger i selve Tårnby kommune. Klagerne mener, at princippet om forholdet mellem regionplan og kommuneplan sættes ud af kraft.

3) Klagerne anfører endelig, at Københavns Amt forbyder at bygge på overdækningen over motorvejen. Dels fordi det kun udtrykkes som et ønske i VVM-redegørelsen at der lægges større afstand mellem centret og Hallinggård samt Tårnby kirke. Dels fordi det følger af PL §15 stk. 2, at fastlæggelse af byggefelter og bebyggelsesplacering foretages af kommunalbestyrelsen i en lokalplan. Dermed mener klagerne, at amtet har tiltaget sig en kompetence, som den ikke har hjemmel til i PL §6 stk. 3 nr. 5.

Naturklagenævnet fastslår i sin afgørelse, *at* Københavns Amt i forbindelse med et VVM-tillægs tilvejebringelse - som ved anden planlægning[1] - er berettiget til at foretage ændringer i den hidtidige planlægning, herunder også i form af et reduceret butiksareal på 12.000 m^2, idet der er fornøden planlægningsmæssig begrundelse herfor. Nævnet fastslår også, *at* Københavns Amt har hjemmel til at forbyde centret etableret på overbygningen over motorvejen.

Naturklagenævnets begrundelser kan i forhold til klagernes anbringender sammenfattes således:
Ad. 1) Amtet var efter Naturklagenævnets afgørelse af 21. september 1995 forpligtet til at foretage en fornyet vurdering af projektet og mulige alternativer på baggrund af en VVM-redegørelse. Med baggrund i de fornyede vurderinger er amtet - i kraft af PL §22 stk.1 - berettiget til at fortage ændringer i sin hidtidige planlægning i et regionplantillæg. Også selvom det af VVM-redegørelsen fremgår, at det ønskede projekt alene vil have begrænsede følgevirkninger udenfor kommunen (én butikslukning forventes), er der i definitionen tale om "regional betydning", og dermed tilstrækkeligt klare og væsentlige forhold (planlægningsmæssig begrundelse), der tilsiger en ændring af den hidtidige planlægning.

Ad. 2) Naturklagenævnet mener ikke, at forholdet mellem region- og kommuneplanen sættes ud af kraft. Dels fordi det projekterede center i definitionen har "regional betydning", jf. ovenfor, hvorfor planlægningen heraf er et regionalt anliggende. Dels fordi detailhandelsstrukturen i regionen - også mere bredt - er et regionalt anliggende, hvorom der kan fastsættes retningslinier, jf. PL §6 stk. 3 nr. 5, med henvisning til planens hovedprincipper, eksempelvis ønsker om en decentral struktur. På denne baggrund, og da amtet har begrundet fastlæggelsen af det reducerede butiksareal med henvisning til de mange butiksnedlæggelser (fortrinsvis *i* Tårnby kommune), finder Naturklagenævnet, at der er den fornødne planlægningsmæssige begrundelse for at vedtage regionplantillægget med det reducerede butiksareal. Dermed afvises det, for det første, at planlægningen og reguleringen for Tårnby Torv Center er en kommunal opgave. Men det afvises også, at planlægning for den mere detaljerede butiksstruktur er et kommunalt anliggende.

Ad. 3) Naturklagenævnet finder, at idet butiksplanlægningen og -reguleringen - *også i* selve Tårnby kommune - er et regionalt anliggende (jf. ovenfor); og idet der henvises til samlebekendtgørelsens bilag 3 pkt. 3, hvorefter VVM-redegørelsen bl.a. skal beskrive konsekvenserne af det ønskede anlægs påvirkning på den arkitektoniske kulturarv; samt idet Naturklagenævnet vurderer, at der særligt ved projektorienterede regionplantillæg kan være behov for en mere præcis udpegning af beliggenheden, hvilket der er hjemmel til i medfør af PL §6 stk. 3 nr. 5 - er beslutningen om ikke at bebygge overdækningen over motorvejen tilstrækkeligt begrundet og hjemlet.

Sammenfattende finder Naturklagenævnet, at Københavns Amt har haft hjemmel til at foretage de påklagede ændringer i regionplantilægget, som herefter må bestå.

Der er anledning til at forholde sig til Naturklagenævnets afgørelse på tre niveauer, dels konkret, dels i forhold til hvad den fastslår om retstilstanden under den tidligere planlov, og endelig med hensyn til hvilke perspektiver, den er med til at tegne i relation til den ændrede planlov.

Konkret er der grund til at kritisere afgørelsen for sin (manglende) planlægningsmæssige logik og indsigt. Det drejer sig dels om afgørelsens "tyrkertro" på, at detailhandelsanalyser kan give klare og entydige konklusioner. Faktum er, at sådanne analyser i bedste fald kun er et "slaw på tasken"[177], og deres vurderinger og konklusioner bør derfor kun indgå som én blandt flere andre momenter i en beslutningsproces, qua de mange usikkerhedsmomenter[178]. Analyser og prognoser er næppe ekspertbeslutninger, der kan erstatte den politiske beslutningsproces. I lyset heraf må det siges, at nævnets afgørelse - der advicerer planlægningen af Tårnby Torv til regionplanmyndigheden - træffes på nogle meget usikre og spinkle forudsætninger: én butikslukning i en nabokommune.[179]

Dernæst er der grund til at kritisere, at Naturklagenævnet i sin afgørelse ikke forholder sig til - overhovedet stiller spørgsmålstegn ved - reguleringens egnethed. Dvs. om 12.000 m^2-grænsen - og om m^2-grænser overhovedet - er egnede til at realisere reguleringens formål med, jf. egnethedskriteriet[180]. Der tages ikke stilling til, om rådighedsindskrænkninger i form af maksimale butiksetableringsmuligheder overhovedet er egnede til at realisere en decentral butiksstruktur eller egnede til at aflede kommunegrænseoverskridende konsekvenser. Hele dette spørgsmål er af principiel karakter og fundamentalt vigtigt, for spørgsmålet er, om ikke 10.000 m^2 veldrevet butiksareal, der matcher forbrugernes præferencer vil kunne medføre lige så store – eller måske endda større – kommunegrænseoverskridende effekter, end et butikscenter med fx 15.000 m^2 knap så veldrevne og attraktive butikker? Svaret er som tidligere nævnt usikkert og åbent – og netop dét er pointen![181]

---

[177] Det skal siges, at jeg har stor respekt for detailhandelskonsulenternes "håndværk", men sagen er den, at vurderingerne ikke kan blive bedre end de nu engang kan!

[178] Se bl.a. afsnit 7.2.2. Analysernes og prognosernes usikkerheder og anvendelsesmuligheder m.v. vil i øvrigt blive diskuteret i en tredje omgang i afsnit 7.10.2.

[179] Det skal bemærkes, at VVM-redegørelsen dokumenterer, at kun det projekterede center på 15.000 m^2 vil få (begrænset) regional betydning i og med ét supermarked i Københavns kommune kan forventes at lukke. Det mindre center på 11.000 m^2 får ikke regional betydning; og efter amtets vurdering formentlig heller ikke centret på 12.000 m^2.

Baggrunden for vurderingen af "den regionale betydning" skal findes i Landsplanafdelingens udtalelse i f.m. Naturklagenævnets afgørelse af 21. September 1995. (KFE 1996.124). *"Landsplanafdelingen har bl.a. udtalt, at afgørende, for om et center har regional betydning, er, om centret har en sådan belliggenhed og et sådant omfang, at dets opland rækker udover kommunegrænsen. Vurderingen må i øvrigt bero på centrets størrelse i forhold til det eller de bysamfund, centret tænkes at betjene"*.

Denne udtalelse var - sammen med det følgende - afgørende for, at Naturklagenævnet 21. september 1995 fastslog, at Tårnby Torv Center ikke kunne udbygges alene på baggrund af Tårnby Kommunes lokalplan, men at udbygningen skulle afvente en VVM-redegørelse, jf. Bkg. 847 af 30. september 1994 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning. Afgørende var også, at det var kommunens udtrykkelige hensigt at ændre Tårnby-borgerne indkøbsvaner, særligt på udvalgsvaresiden, således at en større del af indkøbene foretages i Tårnby kommune fremfor, som tilfældet var, i de tilstødende kommuner.

På denne baggrund vurderede Naturklagenævnet, at Tårnby Torvcentret, i kraft af dets størrelse og beliggenhed ved gennemgående trafikårer, ville få en betydning, som kan karakteriseres som regional.

[180] Jf. afsnit 7.8 om detailhandelsudviklingen kan forventes at "opføre sig som vand".

[181] Når Naturklagenævnet ikke beskæftiger sig med spørgsmålet, kan en forklaring være, at det nærmest ligger som en del af planlægningens vanetænkning, at m^2-grænser er egnede som reguleringsmiddel. Der har været tradition for at anvende m^2-grænser igennem årtier; og der har aldrig for alvor været stillet spørgsmålstegn ved egnetheden. Første gang det såvidt vides sker, er i forbindelse med Miljø- og Energiministerens samråd d. 14. maj 1998 om ændringen af planlovens regler om detailhandel. Hér spørger Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg: *"Ministeren bedes redegøre for, hvordan man opgør antallet af detailhandelskvadratmeter, og hvordan amter og kommuner kan styre 100 pct. sikkert på kvadratmeterarealet?"* (Miljø- og Energiministeriet, Notits, J.nr. D 31-0151).

Konsekvenserne af grænsen på de 12.000 m^2 er ikke konkret vurderet, men alene *skønnet*[182]. Den indvendig, der derfor kan rejses, er, at det ikke er dokumenteret, hvorvidt også et center på 12.000 m^2 vil blive skyld i lukningen af denne éne butik udenfor Tårnby kommune.

Om retstilstanden under den tidligere planlov kan det konstateres, at Naturklagenævnet finder, at hjemlen i PL §6 stk. 3 nr. 5 var ganske vidtrækkende, og muliggjorde endog meget detaljeret regulering. Det var ikke blot muligt at regulere med hensyn til beliggenhed, butiksstørrelse og -omfang – hvor m^2-grænserne som sagt kunne fastsættes *skønsmæssigt*, dvs. med relativt "letbenede" planlægningsmæssige begrundelser. Det var også muligt at regulere med hensyn til trafik, miljø, arkitektur og kulturarv.

Med andre ord må rækkevidden af regionplanmyndighedernes planlægningskompetence i medfør af den tidligere planlov betegnes som ganske stor: ***"Hvor der var vilje, var der vej!" - for en regionplanmyndighed til at sætte klare rammer for en kommunal planmyndigheds planlægning og -administration.***

Og i lyset heraf kan det diskuteres, om ændringsloven med planlovens nye detailhandelsbestemmelser overhovedet var nødvendige. Det gælder i hvert fald de krav, der med ændringsloven stilles til regionplanlægningen.

Det, der under den tidligere planlov var en mulighed, jf. Tårnby Torv-sagen - at regionplanmyndighederne *kunne* overtage den kommunale planlægningskompetence ved at gå meget detaljeret til værks i sin planlægning - er imidlertid i den ændrede planlov blevet en del af *minimumskravet* til regionplanlægningen.

I lyset heraf må rammestyringsprincippet i den tidligere planlov betegnes som mere lempeligt, når det sammenlignes med den ændrede planlov, fordi denne stiller krav om, at regionplanmyndighederne fastlægger flere og nye materielle detailhandelsretningslinier, som binder det kommunalpolitiske spillerum i højere grad end tidligere. Dermed opnår rammestyringen i den ændrede planlov større gennemslagskraft - den overordnede planlægning medfører kraftigere bindende virkning på det kommunalpolitiske spillerum - idet bindingen vokser med mængden af forhold, der (skal) reguleres i den overordnede planlægning.

I et videre perspektiv rejser Tårnby Torv-sagen imidlertid spørgsmål om hensigtsmæssigheden af hele den ændrede planlovs omfattende analyse-, planlægnings-, reguleringskrav. Regionalt betydende butikker og butikscentre skal nemlig fortsat igennem en meget omfattende VVM-behandling med mulighed for efterfølgende ændringer af planlægningen.

Hermed åbenbarer sig en pligt til "dobbeltplanlægning", hvor arealer til butiksformål først skal regionplanlægges på ordinær vis efter den ændrede planlovs (omfattende) regler, men hvor regionalt betydende butiksprojekter efterfølgende skal igennem en særskilt VVM-behandling.[183]

---

[182] Jf. bl.a. formuleringen *[..] mens et mindre center næppe vil få konsekvenser for detailhandelen udenfor kommunen [..]"* (KFE 1997.202, sp. 2).

[183] Det skal pointeres, at der principielt også var pligt til "dobbelplanlægning" under den tidligere planlov. Når "dobbeltplanlægningen" ikke problematiseres i f.t. den tidligere lov, skal det ses i sammenhæng med, at kravet til regionplanlægningen hér ikke er så omfattende som i den ændrede planlov. Regionplanlægningen under den

Dertil kommer, at selv relativt små butikker efter omstændighederne kan have regional betydning, jf. Landsplanafdelingens udtalelse, der blev lagt til grund i Naturklagenævnets afgørelse af 21. september 1995[184]. Såfremt en mindre butik vil blive placeret tæt på en kommune- og/eller amtsgrænse, eller er beliggende ved gennemgående trafikårer[185], vil den kunne få regional betydning. Selv små butikker risikerer regionplanmyndighederne derfor at skulle "dobbeltplanlægge" for.

Den mulige "dobbeltplanlægning" er problematisk på to måder. Dels kan det siges, at det er spild af planlægnings-/arbejskraftressourcer, at butiksstrukturen skal planlægges i hele to - og oven i købet meget grundige - omgange[186]. Dels vil kommuneplanmyndighederne, selvom den ændrede planlov medfører, at de skal planlægge indenfor nogle langt snævrere regionplanrammer sammenlignet med tidligere, ikke kunne fæste lid til regionplanlægningen, når der fx lokalplanlægges for konkrete butiksbyggerier. For teoretisk set vil den endelige vedtagelse af lokalplanen - der muligvis kun tager sigte på realiseringen af et mindre butiksprojekt, men beliggende langs en overordnet transportkorridor – skulle afvente en VVM-behandling og muligvis en regionplanændring

Men – uanset "dobbeltplanlægning" eller ej – er Tårnby Torv-sagen først og fremmest historien om, i hvilken grad regionplanmyndigheden igennem sin *planlægning* kunne (og kan) intervenere i kommuneplanmyndighedernes kompetence.

Imidlertid er sagen også historien om, at det var (og er) muligt for regionplanmyndighederne at tiltage sig en *enkeltsagskompetence*, således at kommunalbestyrelsens tilladelse til en butiksvirksomhed reelt skal godkendes konkret af regionplanmyndigheden. Også selvom der i forvejen foreligger en regionplan med retningslinier, som den pågældende kommunes planlægnings- og administrative virksomhed holder sig indenfor. Dette følger af VVM-kravet, jf. PL §6 stk. 3 nr. 4 og af PL §22 stk.1, der gælder under den ændrede planlov, såvel som det gjaldt under den tidligere[187] planlov.

Når det pointeres, at Tårnby Torv-sagen er historien om, at regionplanmyndighederne – via VVM-kravet – reelt kan tiltage sig en enkeltsagskompetence, som "overtrumfer" de kommunale planmyndigheders beslutningskompetence, er det for det første fordi, der med VVM-kravets indførelse i 1994 skete en udvikling i kompetenceforholdet mellem de kommunale og regionale

---

tidligere planlov havde da også en varierende kvalitet og detaljeringsgrad, jf. Landsplanafdelingen 1995b. I lyset heraf kan VVM-behandlingen af visse detailhandelsprojekter opfattes som en relevant uddybning af den generelle regionplanlægning.

184 *"[..] at afgørende, for om et center har regional betydning, er, om centret har en sådan belliggenhed og et sådant omfang, at dets opland rækker udover kommunegrænsen. Vurderingen må i øvrigt bero på centrets størrelse i forhold til det eller de bysamfund, centret tænkes at betjene"*, jf. KFE 1996.124.

185 Beliggenheden ved gennemgående trafikårer indgår sammen med det planlagte detailhandelscenters størrelse som moment i vurderingen af, hvorvidt det planlagte Tårnby Torv Center ville få en betydning, som kunne karakteriseres som regional, jf. KFE 1996.125, sp. 2.

186 Videre kan det måske endda indvendes, at enten bør VVM-kravet til butiksprojekter fjernes i samlebekendtgørelsens bilag 1 pkt. 33, fordi den generelle regionplanlægning i og med den ændrede planlov - sammenlignet med den tidligere planlov - er blevet langt mere detaljeret og omfattende; eller også bør der indføres en "bagatelgrænse", der fritager de små og mindre butiksprojekter fra en VVM-behandling.

187 Hvor der måske nemmere kan argumenteres for hensigtsmæssigheden, fordi VVM-behandlingen kunne ses som en uddybning af regionplanlægningen.

planmyndigheder[188]. Og for det andet er det, fordi det med Tårnby Torv-sagen fastslås, i hvilken grad retstilstanden blev ændret med VVM-reglernes indtog[189].

Karsten Revsbech konkluderer i 1986[190] - altså før VVM-reglernes indtog - at regionplanmyndighederne ikke har mulighed for i sin plan at tiltage sig en kompetence til konkret regulering, der rækker ud over den enkeltsagskompetence, myndigheden i forvejen har på et andet grundlag.

Han bygger sin konklusion på et konkret sagsforløb, der har udgangspunkt i Fyns Amts regionplan. I Fyns Amts regionplan var der - på ministerens foranledning - indsat en retningslinie, hvorefter etablering/udvidelse af større detailhandelsenheder, der havde regional betydning, krævede amtsrådets godkendelse[191]. Under henvisning hertil afslog Fyns amtsråd at tillade lokalisering af et Ikea-varehus i et regionalt centerområde i Odense.

Dette fandt ministeren imidlertid uhjemlet, og udtalte i den forbindelse: *"Der gives ikke - og har ikke kunnet gives - amtsrådet en større kompetence i forhold til den kommunale planlægning eller eventuelle enkeltdispositioner, end hvad der følger af kommuneplanloven eller eventuelle sektorlove. Amtsrådenes kompetence til at behandle ansøgninger om etablering af detailhandelsenheder med regional betydning følger således af kommuneplanlovens §§ 8 og 25 [svarende til planlovens vetoregler f.s.a. kommune- og lokalplanforlsag] , dvs. gennem indseendet med kommune- og lokalplanforslag, der måtte indeholde større detailhandelsenheder. I den forbindelse vil amtsrådene alene kunne modsætte sig etablering af en større detailhandelsenhed, hvis den foreslåede beliggenhed strider mod regionplanlægningen, herunder regionplanens bymønster og centerstruktur m.v., eller mod eventuelle forarbejder til nye retningslinier for detailhandelen, som agtes optaget i regionplantillæg. De (i forbindelse med regionplangodkendelserne) ændrede retningslinier tilkendegiver således på den ene side, at amtsrådene bør være særligt opmærksomme overfor kommune- og lokaplanforslag, som åbner mulighed for lokalisering af større detailhandelsenheder, amt på den anden side, at kommunerne i egen interesse bør kontakte*

[188] VVM-instrumentet kan sammenlignes med lokalplaninstrumentet. Dels fordi, der kan tales om VVM-planpligt på samme måde som kommunerne i visse tilfælde er underlagt lokalplanpligt. Dels fordi VVM-regionplantillæg – i hvert fald før ændringsloven - var en uddybende regionplanlægning på samme måde som lokalplanlægningen er en uddybning af kommuneplanlægningen.

[189] Sagen slår fast, *at* regionplanmyndighederne med udgangspunkt i VVM-redegørelsen kan gå endog meget "tæt på" kommunerne i og med selv små butikker kan have regional betydning og dermed blive et anliggende for regionplanmyndighederne; *at* selv ikke særligt signifikante analyser kan danne baggrund for regulerende regionplanretningslinier; *at* selv ønskede forhold kan begrunde restriktioner i kommunernes planlægningsmæssige spillerum - er der tale om en ikke uvæsentlig en ændring af retstilstanden.

[190] Revsbech 1986, s. 341ff.

[191] Jf. Miljøministeriet *"Miljøministeriets godkendelse af regionplan 1980 for Fyns amtskommune"* september 1981, s. 13. (Det skal imidlertid nævnes, at den endelige regionplan ikke indeholdt den foreslåede ordlyd i retningslinierne. Der blev i stedet indsat en retningslinie om, at der ingen steder i amtskommunen måtte etableres detailhandelsenheder på over 2000 kvm salgsareal. Der kunne dog i særlige tilfælde og efter forhandling med regionplanmyndigheden etableres større enheder, hvis der kunne dokumenteres et behov m.v. I lyset heraf er Fyns amtskommunes regionplanretningslinie, som bliver sagens kerne, knap så uvilkårlig, som Revsbech antyder).

amtsrådene, allerede inden et sådant forslag udarbejdes, for at få belyst forholdet til regionplan og regionplanlægning"[192].

På baggrund heraf konkluderes: *"Afgørelsen understreger altså, at det ikke er muligt for en regionplanmyndighed i sin plan at tiltage sig en kompetence til konkret regulering, der rækker ud over den enkeltsagskompetence, myndigheden i forvejen har på et andet grundlag"*[193].

Konklusionen er klar med hensyn til retsstillingen før VVM-reglernes indtog i 1994.

Med hensyn til retsstillingen i perioden efter 1994, hvor der er regionplan-/VVM-pligt for bl.a. regionale detailhandelsenheder, turde den også være nogenlunde klar: I kraft af VVM-reglerne, jf. PL §6 stk. 3 nr. 4 og samlebekendtgørelsen tilvejebringes det grundlag, hvorefter regionplanmyndigheden kan - og skal - tiltage sig en enkeltsagskompetence[194].

Dermed er det altså et faktum, at regionplanmyndighederne allerede før planlovens nye detailhandelsbestemmelser havde pligt til at tiltage sig en kommunal enkeltsagskompetence, når det gjaldt (bl.a.) regionale detailhandelsenheder, der søgtes realiseret gennem den kommunale planlægnings- og administrationsvirksomhed.

Men i hvilket omfang kompetencen kunne overtages forblev imidlertid uafklaret indtil Tårnby Torv-sagen, der som sagt fastslår, at regionplanmyndighedernes overtagelseskompetence og interventionsmuligheder overfor kommuneplanmyndighederne er ganske omfattende.

7.10.2 I hvilket omfang kan en kommuneplanmyndighed "slippe afsted med" at "virke for" sine egne præferencer fremfor at "virke for" de af regionplanmyndigheden fastlagte regionplanretningslinier?

Som nævnt rakte regionplanens regulerende indhold som styrende ramme for det kommunalpolitiske spillerum ikke længere end til den til enhver tid gældende amtspolitiske vilje. Dette gjaldt den tidligere planlov. Regionplanlægningen kunne ændres efter forgodtbefindende, fx i overensstemmelse med en kommunes ønske. Og det blev den da også, jf. det tidligere omtalte statement om den generelle regionplanpraksis: *"Amtskommunerne har været tilbageholdende med at gennemføre regionplanretningslinier mod primærkommunernes ønsker, og primærkommunerne har ret konsekvent vendt sig mod den i systemet forudsatte styring via amtsrådene, navnligt for så vidt angår byernes forhold"*[195]

Som også nævnt er der strammet op herpå i den ændrede planlov, i kraft af de skærpede dokumentations- og redegørelses- og indholdskrav til regionplanlægningen.

---

192 Miljøministeriets skr. af 25. oktober 1984 med vedlagt notat fra planstyrelsen af 10. oktober 1984, jf. Revsbech 1986, s. 341f.

193 Revsbech 1986, s. 342.

194 At der ikke kun er tale om en teoretisk mulighed fremgår konkret af Tårnby Torv-sagen; men at det også er en generel realitet fremgår af Boeck 1994, s. 93, der siger: *"Allerede fastsatte arealreservationer og retningslinier efter [PL] § 6 vil typisk ikke opfylde VVM-reglerne og må derfor suppleres ved tillæg, når et VVM-pligtigt anlæg ønskes gennemført"*.

195 Boeck 1994, s. 73.

Det burde alt andet lige blive vanskeligere først at fastlægge regionplanretningslinier for butikker af et bestemt omfang og med en begrænset størrelse i et bycenter, for dernæst at ændre regionplanretningslinierne, så der efterfølgende kan kommune- og lokalplanlægges og dermed etableres langt flere og større butikker. Det burde - i hvert fald i teorien – blive vanskeligere. Navnlig hvis der kan fæstes lid til de *detailhandelsanalyser og -prognoser* m.v.[196], som den ændrede planlov forudsætter tilvejebragt som grundlag for de vurderinger og oplysninger, loven stiller krav om skal indgå i region- og kommuneplanernes redegørelser.

Men spørgsmålet er, i hvilken grad der kan fæstes lid til de krævede behovsanalyser og -vurderinger m.v., som det allerede er antydet i det tidligere.[197]

På samme vis burde det alt andet lige blive vanskeligere først at fastlægge detailhandelsretningslinier, der forbyder butikker udenfor de centrale dele af en by eller en bydel med udgangspunkt i de krævede behovsanalyser og -vurderinger, for dernæst at definere de pågældende bycentre som bevaringsværdige, hvori det ikke er muligt at udlægge tilstrækkelige arealer, jf. PL §5d stk. 2 nr. 4, så der efterfølgende åbnes mulighed for nye - og evt. store - butikker undenfor byen.

Men det afhænger konkret af, hvad der betinger betegnelsen "bevaringsværdigt bymiljø" henholdsvis hvad der ligger i "ikke muligt at udlægge tilstrækkelige arealer"[198].

Som det kan konstateres, er detailhandelsanalyser og forundersøgelser m.v. blevet et institutionaliseret led i planlægningen med ændringsloven. Dette giver umiddelbar anledning til at diskutere værdien og konsekvenserne heraf i relation til styringen af detailhandelen, herunder via regionplanmyndighedernes styring af kommuneplanmyndighederne.

Der er ofte blevet sat spørgsmålstegn ved, i hvilken grad der kan fæstes lid til sådanne analyser m.v. [199] Navnlig når de tager sigte på at forudsige noget om en uvis fremtid, hvor der dels er problemer med at tilvejebringe et *fuldt og tilstrækkeligt detaljeret kendskab til data*[200]; og der dels kan være problemer med at finde *den "rette" undersøgelsesmetode*[201]. Der er med andre ord grund til - som udgangspunkt - at stille sig tvivlende overfor sådanne analysers og prognosers gyldighed, pålidelighed og hele anvendelighed – og dermed også tvivlende overfor de vurderinger og konklusioner, der bygges på dem.

Imidlertid er der ikke tale om en nyskabelse, når planmyndighederne med ændringsloven får besked om at indsamle oplysninger om den aktuelle situation, er pligtige til at opstille nogle mål for den fremtidige udvikling, og får besked på at redegøre for, hvilke aktiviteter og regulerende begrænsninger de vil sætte i værk for at nå de opstillede mål. Altså får besked om at gennemføre en planlægning efter et traditionelt rationalistisk ideal. Der er derfor heller ikke noget nyt i den ovennævnte kritik. Denne planlægningstype er blevet kritiseret flere gange tidligere, og der er

---

196 Dels forudsættes der tilvejebragt *status- og behovsanalyser*, jf. PL §6 stk. 9 nr. 1)-2), og §11 stk. 8 nr. 1)-2); dels *konsekvensprognoser og -vurderinger*, jf. PL §6 stk. 9 nr. 4)-5), og §11 stk. 8 nr. 4).

197 Jf. afsnit 7.2.2 og 7.10.1.

198 Hvorom der skal redegøres i regionplanen, jf. PL §6 stk. 9 nr. 5).

199 Se først og fremmest Gaardmand 1991, s. 33-38. Heri henvises til en række andre kilder.

200 Jf. bl.a. Planstyrelsen 1979b, s. 40.

201 Jf. bl.a. Planstyrelsen 1979b, s. 89.

principielt ikke ret meget nyt at tilføje diskussionen om forundersøgelsers og prognosers brugbarhed – eller mangel på sammen – i planlægningen.

Men der kan være noget nyt at tilføje diskussionen med hensyn til deres "*mis*brugbarhed", navnlig i sammenhæng med planlovens nye detailhandelsbestemmelser.

Det er fra forskellig side blevet anført, at prognoser skaber målsætninger. Det er også blevet anført, at de for prognoserne til grund liggende forudsætninger og data typisk er horisontafgrænsede, subjektive og mangelfulde, hvorved de typisk kun afspejler en del - og muligvis en bevidst udvalgt del - af den virkelighed, de tager sigte på at sige noget om mere generelt.

Dertil kommer, at modellerne alene er statiske øjebliksbilleder, der ikke tager højde for den dynamik, bevægelighed og mangfoldighed der præger det pågældende område - i hvert fald ikke på anden måde end gennem kvantitative analyser og mekaniske fremskrivninger (på et lige så tvivlsomt grundlag af data og forudsætninger).

Tilsammen indebærer disse forhold en fare for, at de prognoser, der fremstilles, bliver både fejlagtige og tendentiøse - og giver mulighed for at fremstille de konklusioner, der til enhver tid er opportune. Fordi data, analysemetoder og -modeller skal *vælges*. Fordi datagrundlaget derfor ofte mangler tilstrækkelighed og/eller kan forvrides.

Analyser og prognoser kan ikke laves uden valg og fravalg/afgrænsninger, og netop heri ligger ganske vide muligheder for et spillerum for den, der definerer undersøgelsens præmisser.

Men på trods af denne række af - i øvrigt bredt anerkendte - "diskvalificeringer" af "prognosemageriet", spiller det fortsat en væsentlig rolle i planlægningen, og prognoserne og deres profetier ender næsten uundgåeligt med at blive grundlaget i mange debatter og beslutninger; præcist som det også er forudsat med planlovens nye detailhandelsbestemmelser.

I den ændrede planlov er det forudsat, at analyserne m.v. skal spille en rolle som *vurderingsinstrumenter*, når der skal fastlægges planmål. Endvidere skal de fungere som *vurderingsinstrumenter*, når det skal vurderes, hvorvidt forskellige regulerende foranstaltninger kan forventes at fremme eller modvirke realiseringen af de i loven forudsatte mål.

Men prognoserne og profetierne *kan* også komme til at spille en helt anden rolle, nemlig som *påtrykningsinstrumenter*[202] i en politisk kamp og beslutnings- og planlægningsproces. Herved bliver de, i kraft af hele deres tvivlsomme objektive - men mulige tendentiøse - karakter, en latent magtfaktor. En magtfaktor, der i den konkrete beslutningssituation kan gøres til et manifest virkemiddel, med hvilket der kan udøves en form for "bevidsthedskontrollerende" magt af én aktør mod en anden i en planlægning- eller beslutningsproces.

Der er således adskillige grunde til ikke bare at så tvivl om gyldigheden og pålideligheden af analyser og prognoser, herunder også de detailhandelsanalyser, som den tidligere planlov forudsatte, og som

202 Kongshøj Madsen 1983.

den ændrede planlov nu kræver skal gennemføres i vidt omfang som led i planlægningen for detailhandelsstrukturen.[203] Der er også grund til at påpege risikoen for misbrug.

Planlovens nye detailhandelsbestemmelser ekspliciterer (som sagt) den tidligere planlovgivnings ikke så manifeste målsætninger - især hensynet til den svage forbruger - samt stiller krav om, at bestemte lokaliseringsprincipper overholdes og forskellige undersøgelser gennemføres med henblik på at understøtte disse mål. En regionplan, der lever op til disse lovkrav, vil automatisk gøre indhug i det kommunalpolitiske spillerum - i hvert fald i princippet.

Men spørgsmålet er, om indhugget i det kommunalpolitiske spillerum reelt er så stort, som en mere kortfattet analyse af den nye planlovs detailhandelsbestemmelser umiddelbart giver anledning til konkludere.

Navnlig set i lyset af, at der er mulighed for, at detailhandelsprognoser og -analyser kan komme til at spille en rolle som *påtrykningsinstrumenter*, er der grund til at sætte spørgsmåltegn ved rækkevidden af den magt regionplanmyndighederne gives i forhold til kommuneplanmyndighederne.

Én ting er nemlig, at den ændrede planlov tildeler regionplanmyndighederne en "magt over" kommuneplanmyndighederne; ved at regionplanmyndigheden igennem sin planlægning skal etablere en ramme, baseret på analyser og prognoser, som kommuneplanmyndighedernes planlægning og administration skal holde sig inden for.

En anden ting er, hvor langt denne forudsætning vil holde, når det er et faktum, at analyserne og prognoserne er så "elastiske" som tilfældet er. Dvs. når det bl.a. er muligt at lægge vidt forskellige forudsætninger til grund, og der dermed gives mulighed for vidt forskellige konklusioner.

Det vil således - når den ændrede planlov kommer til at virke i praksis - være nemt at forestille sig, at en kommune møder op hos regionplanmyndigheden med et andet sæt af prognoser og behovsanalyser – måske "konstrueret" til lejligheden - og som giver grundlag for helt andre konklusioner, end de konklusioner regionplanmyndigheden er nået frem til på et andet - men tilsvarende - grundlag. I så fald vil det være et stående spørgsmål, hvilket af de to sæt analyser og konklusioner, der er det objektivt set "rigtigste" og bør udpeges som den autoritative.

---

[203] Udover disse mere *principielle* indvendinger, er der endvidere - mere *konkret* - grund til eftertanke, når det gælder region- og kommuneplanmyndighedernes detailhandelsanalyser, fordi de bl.a. tager sigte på at afdække behovet for butikker af ubestemt type og med ubestemt attraktion for forbrugerne i et vanskeligt definerbart opland bestående af forbrugere med meget forskellig og til stadighed foranderlig indkøbsadfærd. For det første forekommer analysen at svare til at skulle løse en matematisk ligning med alt for mange ubekendte. For det andet ligger det implicit som en grundlæggende forudsætning i planlovens krævede analyser, at forbrugerne indenfor en butiks eller et butikscenters forudsatte opland udviser en indkøbsadfærd, hvor de i det store og hele er loyale brugere af den/de butikker, de "hører til". Eftertanken skal ses i lyset af, at det for detailhandelssektoren selv er en vanskelig opgave (både metodisk og faktisk) at tilvejebringe et klart og entydigt billede af forbrugernes indkøbsadfærd: *"De store markedanalyseinstitutter gennemfører naturligvis analyser af forbrugernes indkøbsadfærd, men dels er disse analyser ad hoc analyser, dels varierer deres indhold om ikke fra gang til gang så i hvert tilfælde fra analyseinstitut til analyseinstitut"* [jf. Olsen 1997, s. 4]. Endvidere er forbrugerne i dag langt mindre loyale med hensyn til deres valg af indkøbssted end tidligere [jf. Olsen 1997, s. 3].

Sammenfattende kan det derfor indvendes, at planlovens redegørelses- og analysekrav nok sætter region- og kommuneplanmyndighederne på en mere ambitiøs opgave, end metoderne og håndværket er til. Samtidig kan det indvendes, at lovens forudsætninger - om forbrugernes indkøbsadfærd og butiksloyalitet - næppe svarer helt til virkeligheden.

En rimelig vurdering af den ændrede planlovs redegørelses- og analysekrav må således være, at det ikke nødvendigvis vil give anledning til en sikker og manifest rammestyring af kommuneplanmyndighedernes planlægning- og administrationspraksis. Enten fordi regionplanmyndighedernes "prognosemageri" og konklusioner imødegåes af prognoser med andre konklusioner udarbejdet af kommuneplanmyndighederne. Eller fordi regionplanmyndighederne - i erkendelse af "prognosemageriets" tvivlsomme pålidelighed og gyldighed - blot udarbejder sine prognoser m.v. baseret på netop de forudsætninger (data, metoder og modeller), som giver grundlag for at konkludere i overensstemmelse med kommunernes præferencer[204].

Sammenfattende om rammestyringen som begrænsende faktor for det kommunalpolitiske spillerum må det konstateres, at nok er planerne i plansystemet arrangeret hierarkisk som et "kinesisk æskesystem", der forudsætter, at den underordnede planlægning indordner sig og "virker for" den overordnede planlægning m.v. Og nok er det forudsat at den overordnede planmyndighed intervenerer i den underordnede planlægning, såfremt uoverensstemmelse forekommer.

Men navnlig *før* vedtagelsen af planlovens nye detailhandelsbestemmelser, hvor der var relativt få forhold, der *skulle* reguleres i regionplanlægningen, var rammestyringen mere at betragte som et princip end som en realitet. Imidlertid *kunne* regionplanmyndighederne – hvis de *ville*, jf. Tårnby Torv-sagen – regulere og intervenere i det kommunalpolitiske spillerum i ganske omfattende grad.

I samme omfattende grad *kan* – og *skal* – regionplanmyndighederne *efter* vedtagelsen af planlovens nye detailhandlesbestemmelser holde de kommunale planmyndigheder i "kort snor".

Dog foreligger der - idet den ændrede planlovs redegørelses- og analysekrav påfører planlægningen de sædvanlige usikkerheder – visse muligheder for, at kommunerne gives en lidt "længere snor", end lovens mål og ånd umiddelbart lægger op til.

7.11 Afrunding på de retlige virkemidler (del 2)

Forskellen mellem den tidligere planlov og ændringsloven er ikke så stor, som en sammenligning umiddelbart kunne give anledning til at tro. Ændringsloven synes snarere at specificere og præcisere den – igennem en længere årrække herskende - politiske dagsorden end at ændre denne. I kraft af at lovgivningsmagten præciserer og definerer de mål og hensyn, detailhandelsplanlægningen skal indrette sig efter i selve ændringsloven, defineres en *retligt bindende detailhandelsstrukturpolitik*. Det er navnlig heri det nye ligger.

Det forhold, at *politik bliver til ret*, får implikationer for de decentrale planmyndigheders beslutningskompetence og spillerum, jf. ovenfor[205]. For mens varetagelsen af hensynet til den svage forbruger m.v. igennem planlægningen lå som en *mulighed* i medfør af den tidligere planlov, ligger det i ændringsloven som et *faktum*. Hensynet til at sikre den svage forbrugers indkøbsmuligheder,

---

[204] At amtsrådene - som nævnt - tidligere har været generelt utilbøjelige til at styre kommunerne, er i sig selv et holdepunkt, der kan støtte formodningen. Amternes præferencer med hensyn til at styre kommunerne har næppe forandret sig i og med den ændrede planlov.

[205] Det er med fuldt overlæg, at indholdet i kapitlets sammenfatninger og afrundinger ikke gentages i nærværende afrunding (afsnit 7.11)!

etc. kan med andre ord betegnes som *latent* i den tidligere planlov. I ændringsloven er hensynet gjort *manifest*.

Mens det således er på det politiske niveau, at planloven har ændret sig mest markant, skal det dog ikke forbigås, at ændringsloven også pålægger de forskellige planmyndigheder at leve op til en række nye redegørelses- og indholdskrav i planlægningen, der i kraft af plansystemets opbygning og konstruktion, herunder navnlig rammestyringsprincippet og vetobeføjelserne, får den implikation, at *plansystemet bliver temmelig konsistent som realiseringsinstrument for nationale politikker*. Når der i "toppen" af systemet fastlægges en politik, forplanter den sig i store træk ned igennem systemet og binder de decentrale planmyndigheders planlægnings- og reguleringsadfærd til at indordne sig den pågældende politik. Med andre ord tvinges de decentrale planmyndigheder - med eller mod deres vilje - til at indordne deres adfærd under den pågældende politik.

Plansystemet synes navnlig at være et konsistent realiseringsinstrument, når det gælder evnen til at hindre en uønsket udvikling – fx at hindre væsentlig øgning i butiksbyggeriet udenfor de centrale dele af en by eller bydel, eller forhindre butikker i lavprisvarehusklassen – fordi planloven indeholder en række restriktionsmuligheder hertil. I hvert fald gælder det så langt, som de decentrale planmyndigheders evner rækker til at planlægge; eller dertil hvor de evt. begynder at udøve "modmagt" mod systemet og politikkerne heri – fx ved bevidst at "fordreje" data i de forundersøgelser, der skal ligge til grund for planlægningen.

Anderledes – og mindre konsistent – er plansystemet formentlig med hensyn til at kunne fremme en ønsket udvikling – fx fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer - idet planloven ikke indeholder nogle fremadrettede og aktive virkemidler, og planerne heller ikke indebærer handlepligt. Der er derfor generelt grund til at stille sig tvivlende overfor, om planmyndighederne kan restringere sig til en ønsket udvikling – og dermed realisere flere af de mål og politikker, som fastlægges med den nye planlov.

8. De kommunale myndigheders styrings- og reguleringsmuligheder igennem de økonomiske virkemidler

I det foregående kapitel 7 er der allerede redegjort for, at de kommunale planmyndigheder med de retlige reguleringsmidler kan:

- hindre enhver udvikling, der er kommunalpolitisk uønsket; og
- åbne mulighed for en udvikling, der kommunalpolitisk ønsket.

Til gengæld kan planmyndighederne ikke sikre, at en ønsket udvikling også bliver realiseret. De retlige realiseringsmidler har nok stor restriktiv gennemslagskraft, men der er i kraft af deres reaktive karakter grænser for deres aktive og fremadrettede formåen og anvendelighed.

De retlige realiseringsmidler kan heller ikke anvendes til hvad-som-helst og når-som-helst. Dels fordi deres anvendelse støder på lovgivningsmæssige begrænsninger; dels fordi bemyndigelsen ikke er helt fri, jf. rammestyringsprincippet m.v.

Til gengæld repræsenterer de økonomiske realiseringsmidler - i kraft af deres aktive og fremadrettede karakter - en helt anden form for gennemslagskraft.

8.1 De økonomiske virkemidler i kommunernes "værktøjskasse"

I det følgende vil (derfor) rækkevidden af de økonomiske realiseringsmidler blive belyst. Der vil lige som med de retlige realiseringsmidler blive fokuseret på de begrænsninger, der ligger i bemyndigelsen til at bruge dem, og på de lovgivningsmæssige begrænsninger, de møder.

Når det i det følgende er sigtet at vurdere *anvendelsesmulighederne* og *gennemslagskraften* af de økonomiske realiseringsmidler er det i sig selv en ganske omfattende opgave. Den må derfor nødvendigvis afgrænses.

Det centrale sigte med analysen i nærværende projekt er at *undersøge, hvad de økonomiske realiseringsmidler kan, som de retlige realiseringsmidler ikke kan.*

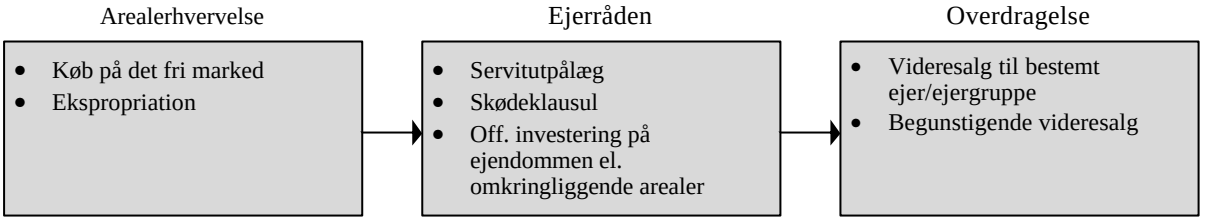
Det vil navnlig være af interesse, hvor langt en kommunalbestyrelse kan nå i bestræbelserne på at virkeliggøre et bestemt mål, når den har ejerråden over et større areal eller en enkelt fast ejendom. Det vil derfor – for det første – være af interesse at se på en kommunes muligheder for at opnå ejerråden enten gennem enten køb på det fri marked eller gennem ekspropriation.

Videre vil det være af interesse af afdække, hvad ejerråden kan "bruges til" med hensyn til at påvirke den fremtidige arealanvendelse. Det være sig i form af servitutpålæg og indføjelse af skødeklausul før videresalg samt med hensyn til offentlig investering på ejendommen eller omkringliggende arealer. Det vil navnlig være af interesse at afdække, i hvilken grad en kommune retligt eller faktisk kan "bearbejde" en ejendom, så kommunens kompetence til at påvirke udvides i f.t. planmyndighedskompetencen. Altså om det er muligt at styre en ejendoms fremtidige anvendelse mere detaljeret end planlovgivningen giver hjemmel til.

Endelig vil det være af interesse at afdække under hvilke betingelser det vil være muligt for en kommune at overdrage det erhvervede areal til en bestemt køber. Spørgsmålet er dels, om det er muligt at tilgodese en køber økonomisk eller på anden måde med henblik på at

motivere den pågældende til at realisere i overensstemmelse med kommunens mål og intentioner[1]. Dels er det spørgsmålet, i hvilket omfang et kommunalt erhvervet areal kan forbeholdes en bestemt ejer- eller brugergruppe, herunder når kommunen har erhvervet arealet ved ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan.

Den noget omfangsrige opgave at vurdere anvendelsesmulighederne og gennemslagskraften af de økonomiske realiseringsmidler vil således være afgrænset af projektets nærmere sigte. Afgrænsningen kan illustreres stikordsmæssigt som i figur 8.1, der samtidig forsøger at afspejle "jordforsyningsprocessen".



Figur 8.1: Analysen af de økonomiske virkemidler i hovedpunkter.

8.2 Kommunernes dobbeltrolle

Når man ser på det offentliges - herunder især kommunernes – styring og regulering af bydannelsen, er det ikke tilstrækkeligt kun at se på plansystemet og virkemidlerne heri. Det er ganske vist disse, der udgør de kommunale planmyndigheders "værktøjskasse", når de i rollen som planmyndigheder dels skal forvalte samfundets krav til den enkelte borger eller virksomhed, dels skal forvalte den enkelte borgers beskyttede krav til samfundet. Men rollen som planmyndighed udgør kun den ene halvdel af kommunernes rolle.

En anden rolle, som landets kommunalbestyrelser er pålagt[2] og tildelt[3], følger af kommunalbestyrelsens kompetence til at varetage det kommunale fællesskabs anliggender og interesser. Denne kompetence benævnes typisk som kommunalfuldmagten[4], og kan betegnes som kommunestyrets formålsparagraf[5], hvorfor betydningen af kommunalbestyrelsernes mere snævre interessevaretagelse og bestræbelser hen imod virkeliggørelse af mere lokale mål og ønsker ikke skal negligeres eller undervurderes (snarere tværtimod).

Plansystemet og kommunalfuldmagten er fragmenter i ét samlet styrings- og reguleringssystem, der tilsammen indebærer muligheder for at sikre og fremme planlægningsmæssige mål og intentioner og/eller andre kommunale interesser. Dermed hviler

[1] Mål og intentioner defineret af kommunen i egenskab af planmyndighed henholdsvis i egenskab af fællesskabsmyndighed.

[2] I kraft af det mandat, vælgerne har givet kommunalpolitikerne (i kommunalbestyrelsen).

[3] I kraft af at kommunernes (kommunalbestyrelsernes) kompetence hviler på den grundlovssikrede *beskatningsret* og *autonomi* (i forhold til statens forvaltning). Disse to kompetencer er *kommunalfuldmagtens forudsætninger*.

[4] Kommunalfuldmagten udtrykker kommunalbestyrelsens beføjelser til at anvende kommunens ressourcer til bestemte formål, jf. Harder 1987 s. 11. I det følgende anvendes begrebet i den "snævre" betydning - altså som kommunernes *ulovbestemte råden*, en kompetence alene hidrørende et udefra givet grundlag - og ikke i den "brede" betydning, der omfatter kommunernes råden uanset hjemmel (herunder lovbestemte opgaver), der anvendes af enkelte forfattere, se Heide-Jørgensen 1994 s. 41 n. 141.

[5] Jf. Harder 1987 s. 22.

kommunernes styringsmuligheder på mere og andet end den traditionelle miljøret. Det kommunalretlige - og tildels også det privatretlige - område skal også medregnes i billedet.

Det skal pointeres, at kommunernes autonomi som planmyndighed henholdsvis som fællesskabsmyndighed er af vidt forskellig karakter. Mens de kommunale planmyndigheder indgår i en hierarkisk organisationsform og er underordnet både landsplan- og regionplanmyndighed, er de kommunale fællesskabsmyndigheder ikke undergivet hierakisk styring.

Kommunernes dobbeltrolle som plan- og fællesskabsmyndighed medfører en dobbelthed i mål og midler. Implikationerne heraf vil blive forsøgt anskueliggjort i det følgende.

8.3 Dobbeltheden i mål og virkemidler

Virkemiddelmæssigt afspejler plansystemet på den ene side og kommunalfuldmagten på den anden hele "dobbeltheden" i kommunalbestyrelsernes stilling. De er på én gang forvaltningsmyndigheder og organ for kommunens borgere. Dobbeltrollen er et faktum - og med implikationer for planlægningen og reguleringen af bl.a. detailhandelens strukturudvikling til følge - på både godt og ondt!

Når det er på både godt og ondt, skal "ondt" ses i lyset af, at kommunerne som det "nederste" (og vigtigste) led i plansystemet dels er givet en dobbelt politisk kompetence; en myndighedskompetence med pligt og ret til at bidrage til virkeliggørelsen af planlægningsmæssige mål og politikker; og en fællesskabskompetence med ret til at fastlægge lokale politikker, der sikrer "det bedst mulige" for kommunens borgere. Og der behøver ikke nødvendigvis være overensstemmelse mellem disse politikker. Dels er de givet en række virkemidler - i kraft af både plansystemet og fællesskabskompetencen - som er af vidt forskellig karakter, og som kan anvendes til vidt forskellige formål. På den måde kan kommunerne, idet de besidder kompetencen til at købe/ekspropriere, samle og sælge ejendomme samtidig med, at de besidder kompetence til at meddele eller afslå byggetilladelser næsten alle "kort på hånden" til at forfølge virkeliggørelsen af dén politik, de ønsker. Og det behøver ikke nødvendigvis at være virkeliggørelsen af dén politik, som mere eller mindre manifest er meldt ud - og forudsættes forfulgt - fra de overordnede planmyndigheders side, der gives højst prioritet i de enkelte kommuner. Tværtimod vil det være overordentligt let at forestille sig, at det er de lokale udviklingspolitikker, som de enkelte kommunalbestyrelser retter deres største bestræbelser imod at få realiseret.[6]

Men sammenfaldet af kommunernes plan- og byggesagskompetence på den ene side og fællesskabskompetencen og de muligheder en aktiv jordpolitik[7] giver på den anden side, indebærer også nogle muligheder på "godt" (snarere end på ondt). Kommunal arealerhvervelse og -salg m.v. kan nemlig - i modsætning til de retlige realiseringsmidler - ses

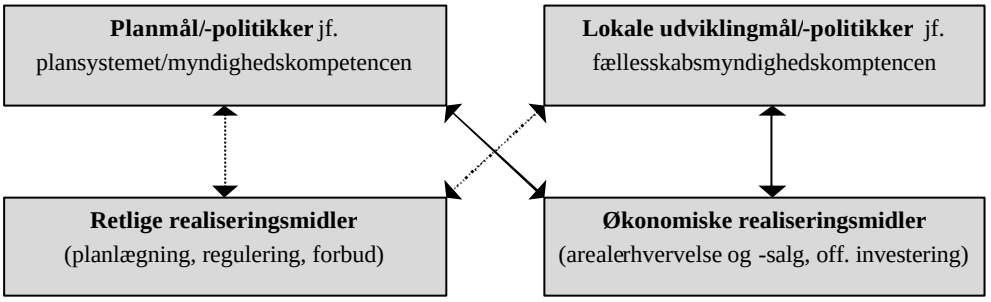
---

6 Det er naturligvis vanskeligt at gætte, i hvilken grad denne forestilling er rigtig, og kun en samlet analyse af alle kommuners politiske og beslutningsmæssige praksis ville kunne afdække dette til bunds. En sådan analyse ville imidlertid være uoverkommelig – grænsende til det praktisk umulige at gennemføre. Til gengæld kan teoriens ord (jf. ovenfor om "kommunestyrets formålsparagraf") tages til indtægt for det rigtige i at antage, at kommunalbestyrelserne nok generelt ser det som deres fornemmeste opgave at varetage interesser til bedste for kommunens borgere.

7 Begrebet aktiv jordpolitik dækker over opkøb, samling og salg af arealer med henblik på at virkeliggøre en bestemt udvikling og arealanvendelse. Opkøb, samling og salg af arealer skaber dels "rum" for en bestemt udvikling. Dels giver de mulighed for at "købe uønskede udviklingsinteresser" bort; og endelig - i kraft af muligheden for at opnå ejerråden – at kunne bestemme, hvem arealerne overdrages til.

som dén vifte af aktive og fremadrettede virkemidler, der kan "sætte skub i" en (ønsket) udvikling og dermed understøtte en udvikling forudsat i planlægningen. Der er nemlig tale om virkemidler med en markant gennemslagskraft, og af en helt anden karakter end de virkemidler i form af zoning og øvrig (restriktiv og passiv/reaktiv) regulering, der hjemles mulighed for i medfør af planloven.

Det korte af det lange er, at kommunerne har en omfattende grad af autonomi og råderum. Det gælder når de skal fastlægge mål og politikker i kommune- og lokalplaner[8]; og det gælder med hensyn til at fastlægge mere lokale udviklingspolitikker. Men det gælder også med hensyn til bestræbelserne mod at virkeliggøre det ene eller andet sæt af mål og politikker gennem anvendelse af det ene eller andet sæt af realiseringsmidler. Myndigheds- og fællesskabsforvaltning indgår ofte i et samspil[9]. De økonomiske realiseringsmidler kan anvendes i bestræbelserne på at virkeliggøre planmyndighedsmål[10], lige som de retlige realiseringsmidler kan anvendes i bestræbelserne på at virkeliggøre fællesskabsmyndighedsmål[11], se figur 8.2.



Figur 8.2: Det kommunalpolitiske spillerum med hensyn til fastsættelse af mål og virkemiddelanvendelse.

8.4 Bemyndigelsen til at anvende de økonomiske realiseringsmidler

Der er så at sige to "ting", der begrænser kommunalbestyrelsernes muligheder for at anvende de økonomiske realiseringsmidler - eller som begrænser kommunernes faktiske virksomhed, om man vil . Det drejer sig dels om *de retlige grænser for de økonomiske realiseringsmidlers (kommunalfuldmagtens) anvendelse*, og dels om kommunalbestyrelsernes *evne til at anvende* realiseringsmidlerne.

I det følgende vil der blive set nærmere på disse grænser. Med hensyn til en kommunalbestyrelses evne til at anvende de økonomiske realiseringsmidler, der først og fremmest er et spørgsmål om, hvorvidt kommunalbestyrelserne har kendskab til de retlige grænser og i det konkrete tilfælde evner at "procedere" på dem, henvises til dels afsnit 8.5[12] slutningen af afsnit 8.7.

---

[8] Der skal dog erindres om dels rammestyringsprincippet, herunder landsplanbeføjelserne jf. PL §3 og §29 stk. 1, samt regionplanmyndighedernes og andre statslige myndigheders vetoret jf. PL §29 stk. 2 og 4 samt §§29a-b, og dels om de lovgivningsmæssige begrænsninger i afsnit 7.8.

[9] Jf. Revsbech 1986, s. 94f.

[10] Fx kan der ved grundsalg varetages interesser af bygningsretlig eller byplanretlig karakter.

[11] Jf. bl.a. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1978b, s. 38: *"Er det en relevant interesse i forbindelse med den fysiske planlægning af sikre arbejdspladser? Det kan formentlig ikke afvises, navnlig når interessen i at fastholde offentlige investeringer i veje, kloakker, balance mellem bolig og arbejdssted m.v. tages i betragtning".*

[12] Omtalen af Pandrup Brød-sagen.

Når man bevæger sig ind på det kommunalretlige område med henblik på at afdække de normer, der er gældende for de kommunale ressourcebeslutninger, befinder man sig i et sandt (og vanskeligt tilgængeligt) "minefelt". Dette følger navnlig af, at kommunalretten - i hvert fald den del, der angår de kommunale ressourcebeslutninger - er ulovbestemt og under konstant udvikling og forandring[13]. Endvidere stilles der rent (juridisk-) metodisk store krav, når gældende (kommunal)ret skal udfindes[14]. Det følger af, at det ikke er tilstrækkeligt blot at konstatere, *at* de traditionelle og grundlæggende retskilder - lov, præjudikater, sædvaner og forholdets natur - skal konsulteres i spørgsmålet; men det er væsentligt at forholde sig til *hvordan og med hvilken vægt* de hver især skal indgå i en analyse[15].

Når grænserne for kommunalfuldmagtens anvendelse er ulovbestemte, følger det næsten helt naturligt, at lov spiller en relativ underordnet - eller i hvert fald mere indirekte - rolle end på lovbestemte områder. Derfor bliver formålsbetragtninger og analogier til den skrevne lovgivning da også særligt nærværende i kommunalretten. Men også traditioner og handlemåder, der ikke er i direkte strid med den skrevne lovs forskrifter, spiller en afgørende rolle.[16] Dertil kommer, at forskellige retsgrundsætninger og pragmatiske rimelighedsvurderinger mellem de hensyn, som retsgrundsætningerne hver især repræsenterer[17], spiller en særlig hovedrolle[18] i kommunalretten, jf. bl.a. den store mængde af juridisk litteratur[19]. Endelig spiller dom-, tilsyns- og ombudsmandspraksis en særlig rolle; ikke mindst fordi disse danner grundlag for antagelser om generelt gældende retsgrundsætninger. Men også fordi udviklingen i praksis[20] har givet ret faste holdepunkter for de momenter, der må tillægges størst vægt i afvejningen af kommunale ressourcebeslutningers lovlighed. I det følgende vil alle de nævnte retskildetyper blive inddraget, behandlet og lagt til grund.

I overensstemmelse med projektets sigte vil det efterfølgende være afgrænset til særligt at fokusere på det *kommunalpolitiske spillerum,* når det gælder *ressourcebeslutninger* i relation til *arealanvendelsen.* Af samme grund vil analysen i særlig grad fokusere på , i hvilken grad det er muligt for den enkelte kommunalbestyrelse at vægte hensynet til en bestemt ønsket udvikling til gode for det kommunale fællesskab uden at overskride kommunalfuldmagtens grænser; dvs. i hvilken grad og til hvilke formål det er muligt for en kommunalbestyrelse at varetage *kommunale interesser*.

---

13 Siden 1860'erne har kommunerne optaget nye opgaver (med såvel som) uden udtrykkelig lovhjemmel, jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 42.

14 Se Heide-Jørgensen 1994, s. 19-24; der nok er den forfatter, som gør mest ud af retskildespørgsmålet på det kommunalretlige område.

15 Det er navnligt omkring sidstnævnte, at der kan spores en vis uenighed mellem de forskellige forfattere til den kommunalretlige litteratur - og med væsentlige implikationer for opfattelsen af, hvad der er gældende (kommunal)ret. I det følgende vil Heide-Jørgensens doktorafhandling *"Den kommunale interesse. Studier over kommunalrettens udvikling"* fra 1994 og denne forfatters opfattelse indgå som den væsentligste "hjørnesten". Især fordi den beskæftiger sig med kommunalrettens udvikling over en længere årrække, men også fordi den hører til blandt de nyeste og mest omfattende kommunalretlige værker.

16 Disse kan rubriceres under retskilden (rets)sædvane.

17 Disse kan rubriceres under retskilden forholdets natur.

18 Heide-Jørgensen 1994, s. 20 udnævner forholdets natur som den vigtigste retskilde. Dog bemærkes det, at den ikke kan stå alene, men er et nødvendigt (værdipræmis)korrektiv til de øvrige retskilder.

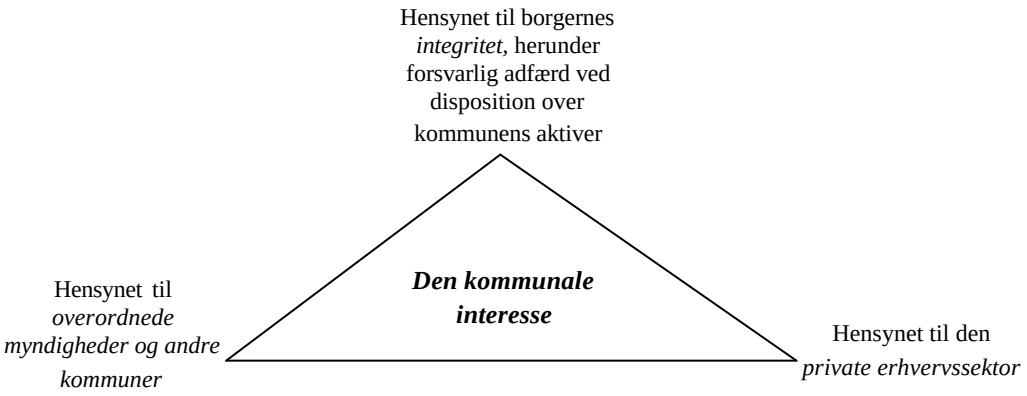
19 Juridisk litteratur må derfor også inddrages som (en slags) retskilde. I hvert fald er litteraturen et medium for retskilden forholdets natur. Men den er også en kilde, som tilsynsmyndighederne i vid udstrækning henholder sig til, jf. Garde og Mathiassen 1991, s. 24.

20 Et omfattende studie heraf er gennemført i navnlig Heide-Jørgensen 1994. Studiets overordnede sigte er at bestemme *den kommunale interesses* retskildemæssige værdi.

I forlængelse af dette overordnede spørgsmål er der navnlig tre spørgsmål, som trænger sig på:

1) I hvilken grad kan en kommunalbestyrelse "skalte og valte" med borgernes penge (kommunekassen) i den kommunale interesses navn?
2) I hvilken grad er en kommunalbestyrelse autonom i forhold til andre myndigheder (dels overordnede, dels andre kommuner)?
3) I hvilken grad kan en kommunalbestyrelse igennem sine ressourcebeslutninger intervenere i den private sektor; herunder i konkurrencen mellem private virksomheder i den kommunale interesses navn?

Den samlede problemstilling[21] – med henblik på at afgrænse det kommunalpolitiske spillerum for varetagelse af kommunale interesser - kan illustreres som i figur 8.3.



Figur 8.3: Det kommunalpolitiske spillerums grænser.

Det er et godt udgangspunkt - nærmest en tommelfingerregel - at sige, at en kommunalbestyrelse kun kan gøre brug af kommunalfuldmagten til formål, der kan støttes på lov eller dermed sidestillet grundlag.

Når dette projekt - som sagt (kun) - er koncentreret om den side af kommunalfuldmagten, der er ulovbestemt, sætter den skrevne lovgivning selvsagt kun nogle få direkte grænser for kommunernes faktiske virksomhed[22].

Af de mere direkte grænser skal nævnes grundlovens §82, der giver kommunerne ret til *selvstændigt* at styre deres anliggender under *statens tilsyn*. Statens tilsyn og tilsynets kompetencer fremgår af Lov om kommunernes styrelse[23].[24] De væsentligste

[21] De tre spørgsmål svarer til den kommunalretlige litteraturs traditionelle behandling af kommunalfuldmagtens begrænsninger, der typisk er struktureret efter 1) hensynet til at beskytte den enkelte borgers integritet overfor fællesskabet, 2) hensynet til andre offentlige organer (stat, amtskommune og andre kommuner) og 3) hensynet til den private erhvervssektor. Se fx Harder 1987, s. 25.

[22] Om hvordan den skrevne lovgivning positivt såvel som negativt kan afgrænse kommunalfuldmagten henvises til senere i afsnittet.

[23] Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse (med senere ændringer), herefter benævnt styrelsesloven.

[24] Statens tilsyn (eller tilsynet, som det ofte benævnes) udgøres af Indenrigsministeren og de regionale tilsynsråd (statsamtmanden og 4 amtsrådsmedlemmer), jf. styrelsesloven §§47 og 48. Der er således tale om politisk ledede organer.

tilsynskompetencer[25] er dels legalitetskontrol, hvor tilsynet kan annullere eller suspendere en kommunalbestyrelses beslutning, hvis den strider mod lovgivningen[26]. Dels kan tilsynet idømme bøder til de af kommunalbestyrelsens medlemmer, der måtte være ansvarlige i at undlade at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre. Og endelig kan tilsynsmyndigheden anlægge erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for, at kommunen er påført tab.

Bortset fra disse - nok så væsentlige - retlige kompetencer, der normalt omtales som et legalitetstilsyn, har tilsynsmyndighederne ingen yderligere formel (lovhjemlet) magt. Imidlertid havde de før 1980 en anden væsentlig kompetence, der kan siges at have delvis betydning - også i dag - og som derfor vil blive behandlet.

Frem til 1980 var tilsynet tillagt en godkendelses- og approbationskompetence i forbindelse med kommuners dispositioner over fast ejendom[27]. Denne indebar, at køb, salg og leje af jord krævede tilsynsmyndighedernes samtykke. Her bag lå som et centralt princip, at kommunerne ikke måtte angribe markedsmekanismen, herunder ved at støtte enkeltvirksomheder, og at de ikke måtte konkurrere indbyrdes med henblik på at tiltrække investeringer på nabokommunens bekostning[28]. Ejendomskøb skulle være motiveret af et nærmere angivet kommunalt formål i forenelighed med lovgivningen og tilsynets administrative normer, og en købspris, der oversteg vurderingen, var i princippet ikke lovlig. Salg af ejendom skulle også være motiveret - fx med at byudviklingen krævede det - og salgsprisen måtte i reglen ikke overstige kostprisen[29] og dermed afspejle markedsprisen. Dermed konstituerede tilsynet et generelt hvile-i-sig-selv-princip[30], der blev tillagt (og opfattet som) gældende kommunalret. Hele rationalet var som ved forvaltning af umyndiges midler: midlernes bevarelse.

Men tilsynet gjorde mere end det; de udførte også en slags hensigtsmæssighedskontrol med de kommunale ressourcebeslutninger, idet ejendomskøb og -salg skulle være motiveret af et kommunalt formål[31]. Af samme grund benævner Heide-Jørgensen da også tilsynets hele virke - når det gælder disse internt udviklede principper og normer - som 'værgemålstilsyn'[32].

De internt udviklede værgemålstilsynsnormer udvikledes og anvendtes i approbationspraksis og ved vejledende udtalelser udenfor denne. Hvad angår sidstnævnte, har tilsynet i vid

---

25 Jf. styrelsesloven § 61.

26 Lovgivningen i bred forstand; i princippet både skreven lov og andre retskilder.

27 Godkendelses- og approbationskompetencen (styrelseslovens tidligere §59) blev ophævet med Lov nr. 629 af 23. december 1980.

28 Formålet med samtykke har bl.a. været at sikre "*[..] at den enkelte kommunalbestyrelse alene varetog kommunale opgaver, at den enkelte kommunalbestyrelse ikke gennem sin styrelse af kommunens anliggender uforsvarligt forringede kommunens økonomi, at kommunerne ikke konkurrerede indbyrdes på en uheldig måde, samt at kommunerne under ét ikke disponerede i strid med samfundets interesser som helhed*", jf. FT 1980-81 tillæg A sp. 444f.

29 Ejendommens købspris og eventuelle byggemodningsudgifter m.v.

30 Eller kostprisprincip, som det ind imellem er blevet kaldt. Afvigelse herfra blev enten anset som tab af kommunekassen eller favorisering af enkeltpersoner/enkeltvirksomheder (ved salg til under kostpris), eller som kommunal berigelse (ved salg over kostpris; kommunens opgave var ikke at tjene penge, men at levere service til områdets befolkning). Jordforsyningen skulle hvile i sig selv i en "jordfond", der holdtes adskilt fra driftsbudgettet, og som ikke måtte mindskes uden tilsynssamtykke.

31 Tidligere afgjorde tilsynet, om en kommunal udgift var "almennyttig" (herom senere), uden at behøve at interessere sig for kommunens lovfortolkning, sædvaner og forholdets-natur-ræsonnementer, herunder "den kommunale interesse" (herom senere), jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 50.

32 Heide-Jørgensen 1994, fx s. 71. Yderligere tilføjes det, at "*Tilsynet udøver både forkyndelse og eksegese; funktionen som juridisk rådgiver - retspolitisk indpisker, om man vil [..]*", s. 30.

udstrækning gjort brug af uforbindende og vejledende udtalelser[33] om forståelsen af kommunalretlige regler, herunder om kommunalfuldmagtens indhold og grænser.

Værgemålstilsynet afvikles imidlertid; dels med afskaffelsen af jordfonden med Regnskabsreformen i 1975, dels med approbationsordningens afskaffelse i 1980. Kommunerne kunne nu begive sig ud i jordspekulation[34], og de kunne nu handle ejendomme til markedspris, jf. Indenrigsministeriets Cirkulæreskrivelse om kommunale ejendomsdispositioner[35].

Men den nævnte cirkulæreskrivelse blev imidlertid til løftestang for, at tilsynet hævdede en ny norm til afløsning af hvile-i-sig-selv-princippet[36]. Tilsynsopfattelsen blev nu den, at kommunerne havde pligt til at handle til markedspris[37].

Tilsynets normer vedrørende køb og salg af fast ejendom - og herunder hvile-i-sig-selv-princippet hhv. kravet om handel til markedspris - er imidlertid i en anvendelsessammenhæng karakteriseret ved to problemer.

Dels er de udtryk for en særdeles *rigoristisk* tolkning af lovgivningen[38]. Dels har tilsynets udtalelser - eller opfattelse af hvad der er gældende kommunalret - fejlagtigt opnået *lovskraft*[39]. Bl.a. godt hjulpet på vej af den juridiske (kommunalretlige) litteratur, der i rigt mål henviser til tilsynsmyndighedernes vejledende udtalelser[40], og som dermed hjælper de gamle tilsynsnormer med at "overleve". I hvert fald rettede (og retter) kommunerne sig ofte efter udtalelserne[41]. På den måde kan det siges, at tilsynet reelt fik en magt ad bagdøren, som lovgiver ikke havde givet statsforvaltningen ad fordøren.

Men det er et postulat, at tilsynsnormerne har lovskraft og kun kan ændres ved lov. Tilsynsret er ikke gældende kommunalret, og kommunerne har ikke pligt til at respektere den tilsynsopfattelse, som tilsynets selvskabte normer udtrykker. Det første følger af, at tilsynsnormerne alene har retskildevægt som enhver anden form for administrativ praksis; det andet følger af, at kommunerne (som fællesskabsmyndigheder) ikke er undergivet tilsynet i noget myndighedshierarki. Heller ikke domstolene er bundet af tilsynets normer[42].

---

[33] Jf. fx Garde og Mathiassen 1991, s. 78.

[34] Og gjorde det! Jf. bl.a. Brøndbys borgmester Kjeld Rasmussen i Berlingske Tidende 4. juni 1991. Der er ingen retsmidler imod kommunal grundspekulation.

[35] Imin.cirk.skr. om kommunale ejendomsdispositioner af 4. juni 1982: *"De retlige grænser for kommunernes ejendomsdispositioner er herefter almindelige kommunalretlige grundsætninger, herunder at enkeltpersoner eller virksomheder ikke vilkårligt begunstiges. [..] afhændelse vil kunne ske til markedspris [..]"*.

[36] Som hidrørte fra approbationskompetencens tid, men som også levede videre lidt herefter; jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 71

[37] Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 73 n. 36 og s. 76.

[38] En (mulig og delvis) forklaring på det rigoristiske hvile-i-sig-selv-princip kan måske ses i Heide-Jørgensen 1994, s. 53f.: *"Approbationskompetencen fritog tilsynet for at leve op til kravet om fuldstændig juridisk metode i bedømmelsen. Tilsynsnormerne var socialt effektive uden af behøve korrektion af lokale retskilder"*. Hvad angår det lige så rigoristiske krav om 'handel til markedspris', er det måske blot en videreførelse af gammel tradition for ikke at inddrage lokale retskilder, der er årsagen. I hvert fald siger Heide-Jørgensen 1994, s. 53 om tilsynspraksis efter approbatioskompetencens bortfald, at "*Den vigtigste retskilde - forholdets natur - er svagt placeret i det administrative legalitetstilsyn med kommunerne"*.

[39] Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 44: *"Der var reelt ingen forskel mellem kommunalret og tilsynsret"*. (Dette er i øvrigt en af forfatterens væsentligste "missioner" at problematisere og forsøge at "skille ad").

[40] Jf. Garde og Mathiassen 1991, s. 24.

[41] Om baggrunden herfor henvises til til afsnit 8.7.

[42] Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 32, 46 og 55.

Der må derfor skelnes skarpt mellem tilsynsret og kommunalret. En norm er kommunalretlig, når den er gældende ret i f.t. kommunalbestyrelsen og må påregnes håndhævet af domstolene, og den er tilsynsretlig, når den udtrykker tilsynets retsopfattelse.

Tilsynets udtalelser bygger på nogle internt opbyggede (selvskabte) normer, som gradvist har fundet form i takt med sagsbehandlingen. Men tilsynsudtalelserne udgør imidlertid kun den ene del af tilsynets praksis. Den anden del udgøres af tilsynets konkrete afgørelser. Både afgørelserne og udtalelserne kommer til udtryk i den omfattende kommunalretlige litteratur - især i form af retsgrundsætninger. Tilsynets udtalelser står imidlertid i særlig grad i forgrunden i litteraturen[43], når de kommunalretlige retsgrundsætninger behandles og det dermed postuleres, hvad der er gældende kommunalret[44].

Men det skal allerede her anføres, at tilsynet i hvert fald ikke i dag har hjemmel til forebyggende at udøve et økonomisk værgemålstilsyn (og hensigtsmæssighedstilsyn) med de kommunale ressourcedispositioner. I dag indebærer tilsynskompetencen alene et legalitetstilsyn, og de umiddelbare sanktioner er betinget af, at kommunens dispositioner er i strid med skrevne eller uskrevne offentligretlige regler, og at retsstridigheden er klar og af en vis grovhed.

I det følgende vil der blive set nærmere på de forskellige og fortrinsvis de uskrevne **retsgrundsætninger**, der er antaget som gældende kommunalret.

Begrebet retsgrundsætninger dækker over retlige udsagn om, hvad der må anses for gældende ret, når lovgivningen ikke eller ikke fuldt ud giver besked herom[45]. Det kan være hensigtsmæssigt at skelne mellem to grundlæggende typer af retsgrundsætninger; de almindelige (forvaltningsretlige) retsgrundsætninger og de kommunalretlige retsgrundsætninger. Sidstnævnte sætter en form for ydre grænse for kommunalfuldmagten; altså grænse for i hvilket omfang kommunalbestyrelsen kan skalte og valte med kommunekassen/skatteborgernes penge m.v.

De kommunalretlige retsgrundsætninger[46] - de grundsætninger, der afgør om og under hvilke omstændigheder kommunerne kan stille ydelser m.v. til rådighed overfor borgerne - har meget til fælles med de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger. Bl.a. spiller den klassiske magtfordrejningslære - altså hensyn til lighed og saglighed - en central rolle i kommunalretten. Det viser sig fx i form af det kommunalretlige *almennyttekriterium*, der kan opfattes som en norm for kommunernes forvaltningsfuldmagt udenfor de af loven fikserede områder. Men også det i kommunalretten velkendte *lokalitetsprincip* har klare berøringsflader med forvaltningsrettens organisatoriske specialitetsprincip.

---

[43] Og omvendt. Det fremgår af en gennemlæsning af Indenrigsministeriets udtalelser over en længere årrække, at ministeriet forholdsvis ofte henviser til synspunkter m.v. i litteraturen , jf. Garde og Mathiassen 1991, s. 24. De kommunalretlige retsgrundsætninger er altså født i et gensidigt samspil mellem tilsynspraksis og litteraturen ("indavl" er nok for grov en påstand?!).

[44] Jeg insinuerer ikke, at de kommunalretlige forfattere "blindt" overtager tilsynets udtalelser, for litteraturen bygger ikke kun på tilsynets praksis, den forholder sig også kritisk hertil.

[45] Garde og Mathiassen 1991, s. 20.

[46] Beskrivelsen af de kommunalretlige grundsætninger bygger på Christensen 1994, s. 288-96; Harder 1987; Garde og Mathiassen 1991; Haagen Jensen 1974; samt Heide-Jørgensen 1994.

Men til forskel fra de almindelige retsgrundsætninger er de kommunalretlige retsgrundsætninger ofte præget af et andet retsideal og et andet retfærdighedsindhold[47], hvilket formentlig skal ses i lyset af to forhold. Dels har retsgrundsætningerne kommunen som omdrejningspunkt; og ikke en veldefineret adressat som i den traditionelle forvaltningsret. Dette forhold giver anledning til at spørge om, hvilke lighedbetragtninger der skal lægges til grund[48]. Dels indgår grænsen til den private sektor, herunder til konkurrencehensynet i den private sektor, som et væsentligt moment i afgrænsningen af, hvad kommunerne kan og ikke kan med kommunalfuldmagten.

Det kan derfor være vanskeligt at danne sig et helt klart overblik over, hvad der er gældende kommunalret ved at gennemlæse den efterhånden omfattende kommunalretlige teori, for der er dels ikke fuld overensstemmelse imellem de forskellige forfattere om de forskellige begrebssætninger, og dels er de så generelle og overordnede[49], at deres vejledende værdi undertiden er begrænset, når retstilstanden skal vurderes. Derudover flyder de forskellige grundsætninger delvis sammen, hvilket også vil afspejle sig i det følgende.

Almennyttekriteriet udtrykker, at for at en kommune kan varetage en ulovbestemt opgave, skal den være almennyttig. I sig selv siger dette ikke meget, men ser man nærmere på de momenter, der optager de forskellige forfattere ved beskrivelse af kriteriets nærmere indhold, viser kriteriet sig at være et paraplybegreb, der dækker over en række andre og mere præcise afgrænsningsregler. Når fx Erik Harder[50] taler om opgaver, der er almennyttige for det *lokale fællesskab*, indgår det som et selvstændigt moment, at almennyttekriteriet skal sikre imod, at et lokalt selvstyre ikke fører til, at nogle kan tage for sig af retterne på andres bekostning.

Bent Christensen[51] beskriver kriteriet udfra tre momenter; formålet, lighed og forholdet til den private sektor. Varetagelsen af den ulovbestemte opgave skal have til formål at tilgodese hele det kommunale fællesskab - hverken hele landet eller den enkelte borger. Med hensyn til lighedsmomenter skal ydelsen stilles til rådighed for alle borgere, eller hvis dette ikke er tilfældet, skal ydelsesmodtagerne udvælges efter saglige skelnemærker. Sagligheden afgrænses negativt, således at ydelsen ikke forbeholdes borgere af en bestemt politisk, ideologisk eller religiøs observans. Med hensyn til forholdet til den private sektor er udgangspunktet, at kommunen ikke uden lovgivningsmagtens bemyndigelse må tage opgaver op, som forrykker grænsen mellem den offentlige og den private sektor, eller som væsentligt påvirker konkurrencen i den private sektor.

Dermed glider beskrivelsen af almennyttekriteriet straks over i både *ligheds- og saglighedsovervejelser* (magtfordrejningsspørgsmålet) og *lokalitetsprincippet*.

Hvad angår *lighed og saglighed* udgør disse jf. Garde og Mathiassen[52] de mest markante grænser, der sættes i retsgrundsætningerne. Det drejer sig om for enhver pris at undgå favoritisme, forskelsbehandling og vilkårlighed.

Hvad angår *lokalitetsprincippet*, statuerer dette, at en kommune kun kan gennemføre foranstaltninger, der er begrundet i almene interesser hos kommunens indbyggere[53]. Det er

[47] Garde og Mathiassen 1991, s. 22.
[48] Se fx herom i Eckhoff 1984, s. 75-79.
[49] Naturligvis for at dække hele virkelighedens mangfoldighed.
[50] Harder 1987, s. 68.
[51] Christensen 1994, s. 291f.
[52] Garde og Mathiassen 1991, s. 21.

altså en forudsætning, at foranstaltningen er knyttet til kommunens område. Dermed afgrænser lokalitetsprincippet kommunernes kompetence i f.t. dels staten og amtskommunerne dels i f.t. andre kommuner.[54]

Det er imidlertid ikke kun de nævnte retsgrundsætninger, der afgrænser, hvilke opgaver, ydelser, modydelser, foranstaltninger m.v. en kommune kan involvere sig i. *Traditionen* og den *skrevne lovgivning* spiller også en betydelig rolle.

Der er er efterhånden vundet hævd på, dvs. der er lang *tradition* for, at kommunerne varetager en række opgaver. Det drejer sig om kurturelle ydelse i form af parker, udstillingslokaler, medborgerhuse, idrætsanlæg m.v., lige som det drejer sig om tekniske ydelser i form af vandforsyning, renovation og jordforsyning m.v.

Fremskaffelse af jord og byggemodning heraf efterhånden som byudviklingen kræver det er således en anerkendt central kommunal opgave[55].

På sammen måde kan den skrevne *lovgivning* give et fingerpeg om, hvilke eventuelle nye eller udvidede opgaver i f.t. de traditionelle, der kan tages op. Lovgivningen kan nemlig både positivt og negativt afgrænse en kommune muligheder for at befatte sig med forskellige anliggender. Lovgivningen kan således helt udelukke kommunerne fra visse opgaver[56], lige som den omvendt kan åbne mulighed for at varetage opgaver af en art, som tidligere ellers var forbeholdt andre organer. Som eksempel skal nævnes, at lovgivningsmagten gennem bl.a. lov om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v.[57] inddrog kommunerne i arbejdsløshedsbekæmpelsen, uanset det tidligere var et grundprincip, at beskæftigelsesfremmende foranstaltninger var en statsopgave[58]. På samme måde må Lov om tilbudpligt[59] i sig selv ses som både en understregning og udvidelse af kommunernes traditionelle ret til at varetage jordforsyningsopgaver. Det blev nu klart, at kommunerne ikke bare kunne opkøbe og byggemodne jord med videresalg for øje, men også med henblik på at fremme en hensigtsmæssig byudvikling.

Men det er ikke bare nye, eksplicitte bemyndigelser i den skrevne lovgivning, der kan åbne mulighed for, at kommunerne kan befatte sig med nye eller udvidede ulovbestemte opgaver. Også formålsbetragtninger i relation til lovgivningen kan give mulighed for, at kommunerne kan forfølge bestemte - og evt. nye - mål i deres (ulovbestemte) opgavevaretagelse[60]. Formålsbetragtninger - baseret på analogier og fortolkning i vid forstand - kan tillægges

---

53 Garde og Mathiassen 1991, s. 34.

54 Haagen Jensen 1974, s. 56f.

55 Jf. Christensen 1994, s. 292ff.; Harder 1987, kap. 10; Heide-Jørgensen 1994, kap. 2; Garde og Mathiassen 1991, s. 29 og 50.

56 Det gælder fx forsvars- og udenrigspolitik. En ret bemærkelsesværdig sag angik en kommunalbestyrelse, som ikke ønskede atomvåben indenfor kommunegrænsen. Spørgsmålet blev forelagt Indenrigsministeriet, der fremkom med (en uforbindende) udtalelse om, at det ikke antages at være en kommunal opgave at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller tage standpunkter i landspolitiske anliggender, jf. I.min. skr. af 5. marts 1982 [refereret i Preben Espersen 1990, s. 120]. Samme skrivelse tilføjer dog, at det omvendt ikke kan udelukkes, at kommunalbestyrelser i visse situationer vil kunne beskæftige sig med landspolitiske spørgsmål.

57 Lovbekg. Nr. 79 af 15. februar 1988 om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v.

58 Jf. debatoplæg fra Kommunernes Landsforening "*Kommunerne og egnsudviklingen*" 1977, s. 33.

59 Lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt (ophævet med planlovens ikrafttræden 1. januar 1992).

60 Dette kan underbygges med både den kommunalretlige teori - jf. Garde og Mathiassen 1991, s. 16ff., og Heide-Jørgensen 1994, s. 85ff. - og i praksis, jf. bl.a. henvisningen til Lyngbydommen (U1963.101H) i Heide-Jørgensen 1994, s. 86.

væsentlig betydning ved afgrænsning af den kommunale opgavevaretagelse. Hvis der er holdepunkter for, at lovgivningen lægger særlig vægt på bestemte mål og hensyn - som i tilfældet med fx lov om tilbudspligt og lov om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v. - og som det også er tilfældet med plan- og miljølovgivningen - er der anledning til at antage, at kommunen også kan inddrage de samme hensyn, når de befatter sig med de kommunale (ulovbestemte) opgaver.

Når kommunerne i deres (ulovbestemte) opgavevaretagelse forfølger mål, der er parallelle[61] til den skrevne lovgivning (speciallovgivningen), taler Garde og Mathiassen om, at kommunen forfølger et *kvalificeret formål*[62]. Kommunal opgavevaretagelse med et kvalificeret formål må antages at være et væsentligt holdepunkt for en lovlig opgavevaretagelse.

Men også den *kommunale interesse* har betydelig vægt, når lovligheden af en kommunal opgavevaretagelse skal granskes nærmere[63]. Uden at foregribe det følgende om kommunalrettens udvikling, skal det allerede her fastslås, at den kommunale interesse har en endda særdeles afgørende betydning for, hvad der er lovlig opgavevaretagelse og -formål. I hvert fald dokumenterer Heide-Jørgensen, at domstolene inddrager den kommunale interesse som en væsentlig faktor ved fastlæggelse af retsgrundlaget. Både når det gælder dispositioner over fast ejendom, herunder aftaler om pris eller vilkår/klausuler, og når det gælder kommunal produktion og afsætning af tjenesteydelser m.v. Men på trods heraf - som retsgrundsætningerne da også antyder – er kommunernes retsdannelse naturligvis ikke fri.

I det følgende vil der blive ført en mere konkret diskussion af den kommunale interesses vægt overfor de andre - i figur 8.3 - nævnte hensyn, når det gælder de i figur 8.1 nævnte økonomiske realiseringsmidler. Omdrejningspunktet i diskussionen vil være de interessevurderinger, der har fundet sted i konkrete sager, og som typisk er afvejninger af nytte overfor skade(virkning)[64]. Fx kan en disposition, der er almennyttig for en kommune, vise sig at være almenskadelig for andre kommuner og/eller statssamfundet, eller dispositionen kan være i strid med almindelige sagligheds- og lighedsprincipper.

I princippet kan enhver kommunal interesse eller ethvert (kvalificeret) formål hævdes som grundlag for at disponere kommunens aktiver på en given måde. Det afgørende for dispositionens lovlighed er, i hvilken grad den tilgodeser det kommunale fællesskab henholdsvis i hvilken grad den er "på bekostning af" kommunekassen, andre virksomheder eller andre kommuner.

Det synes især anerkendt, at kommunale interesser, som angår varetagelse af *byplan- og miljø- samt infrastrukturformål*, er særlig vægtige[65]. Dette følger dels af, at der i forvejen er lang tradition for, at kommunerne befatter sig med disse forhold; og dels af at de kan støttes på formålsbetragtninger med udgangspunkt i den lovgivning, kommunerne er tillagt

---

[61] Det skal bemærkes, at mens Garde og Mathiassen 1994 m.fl. taler om analogi, omtaler Haagen Jensen 1974, s. 21ff. "parallelslutning", der fremhæves at være en mindre streng slutningsmetoden end analogi, der drages fra en enkelt lovbestemmelse og kun under meget strenge betingelser. Den lidt "løsere" parallelslutning dækker over en metode, hvor man forsøger at overføre et mønster fra en række speciallove på et ulovbestemt område, der har væsentlige lighedspunkter med de situationer, der er lovreguleret.

[62] Garde og Mathiassen 1991, s. 17.

[63] Bl.a. Heide-Jørgensen 1994, der har "*Den kommunale interesse*" både som sin titel og sit centrale genstandsfelt.

[64] Garde og Mathiassen 1991, s. 20.

[65] Fx Garde og Mathiassen 1991, s. 31 og 33.

kompetence til retlig regulering i med før af. Byplan- og miljø- samt infrastrukturformålene er med andre ord at betegne som kvalificerede formål.

Det kan med en vis ret siges, at disse ***kvalificerede formål udvider kommunalfuldmagten*** og dermed det kommunalpolitiske spillerum. Køber en kommune fx en ejendom for dyrt eller sælger den for billigt - så kommunekassen belastes eller konkurrencen i den private erhvervssektor påvirkes eller andre kommuner påføres konkurrence i kampen om virksomhedernes gunst - da kan disse skadesvirkninger (i nogen grad) accepteres. Men det forudsætter, at nyttevirkningen ved varetagelse af et kvalificeret formål i passende grad opvejer skadevirkningen[66]. Er skadevirkningerne som følge af en kommunes dispositioner derimod klart[67] og groft ulovlig kan beslutningen mødes af umiddelbare tilsynsreaktioner.

I interesseafvejningen i den konkrete (ressource)beslutningssituation er det nok så væsentligt at erindre, at fordi der må skelnes mellem tilsynsret og kommunalret, defineres den kommunale interesse ikke af tilsynet, men af kommunalbestyrelsen under ansvar overfor domstolene[68]. Og her kan kommunen gøre hele den almindelige retslæres metode- og retskildesynspunkter gældende i fuld skala[69]; herunder kommunens egen lovfortolkning, sædvaner og forholdets-natur-ræsonnementer (bl.a. den kommunale interesse). Bl.a. er det op til kommunerne selv at afgøre om - og sørge for at - der er saglige grunde til fx at befatte sig med underskudsgivende dispositioner over fast ejendom. ***Bedømmelsen af en konkret dispositions lovlighed kan siges at være præget af en høj grad af "noget for noget-logik"***.

I det følgende skal der ses lidt nærmere på de konkrete økonomiske virkemidler og deres mere konkrete anvendelsesmuligheder og rækkevidde. I lighed med analysen af de retlige realiseringsmidler, vil fokus være på relationen (for)*mål - virkemiddel*. Det vil bl.a. være af særlig interesse at se på, hvilke formål der kan begrunde kommunal arealerhvervelse til en høj pris henholdsvis kan begrunde salg af kommunale arealer til en lav pris. Og i forlængelse heraf bestemme i hvilken grad den højere købspris henholdsvis lavere salgspris – forstået som økonomiske virkemidler – kan anvendes til realisering af en kommunal interesse.

Med andre ord er det sigtet at finde et rimeligt korrektiv til den hævdede (og stadig hævdede[70]) tilsynsretlige norm om køb og salg til markedspris. For markedsprisprincippet er ikke den eneste lovlige præmis for beslutning om ejendomssalg[71], og er det formentlig heller ikke i forbindelse med kommunale ejendomskøb[72].

---

66 Fx nævner Garde og Mathiassen 1991, s. 50, at en kommunes varetagelse af hensyn til byudviklingen vil have særlig vægt overfor konkurrencehensynet (i den private sektor).

67 Om klarhedskriteriet henvises til Heide-Jørgensen 1994, s. 51ff.

68 Heide-Jørgensen 1994, s. 35.

69 Heide-Jørgensen 1994, s. 65.

70 Se fx Indenrigsministeriets betænkning nr. 1333, 1997, s. 238.

71 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 86ff. En vis opblødning af "markedsprisprincippet" spores da også allerede i Imin.cirk.skr. om kommunale ejendomsdispositioner af 4. juni 1982: *"Det vil under de herskende markedsforhold kunne være det mest økonomiske at sælge, selvom dette må ske med regnskabsmæssigt tab. Dels kan den høje rente gøre tabet større, hvis man udsætter salget, dels er der en samfundsmæssig gevinst i at stimulere erhvervs- og boligbyggeriet i kommunen, idet det både gavner beskæftigelsen og kan medvike til at forkorte en eventuel boligkø. Indenrigsministeriet vil på denne baggrund navnlig finde det nærliggende, at kommunalbestyrelsen overvejer at sælge byggemodnede grunde til den pris, der kan fås for tiden".*

72 Se bl.a. den senere omtale af Pandrup Brød-sagen, jf. Nordjyllands ATR 6. marts 1989.

8.5 Kommunal arealerhvervelse ved køb af ejendom på det fri marked

Arealerhvervelse ved køb af ejendom på det fri marked er ét af de økonomiske realiseringsmidler, og typisk ledsages det af et andet økonomisk realiseringsmiddel: salg. Sigtet kan være vidt forskelligt fra situation til situation.

I flæng kan nævnes formål som fx *grundspekulation*. Har en kommune grundspekulation for øje med sin arealerhvervelse, er formålet hermed - hvad enten man kan lide det eller ej - i hvert fald ikke ulovligt[73], og det foregår og har (som tidligere nævnt) altid foregået[74].

Endvidere kan nævnes formål som opbygning af et kommunalt *arealberedskab*[75] med henblik på at kunne forsyne kommunens borgere med byggegrunde eller med henblik på at reservere en fremtidig byudviklingskorridor.

Eller det kan være sigtet af *bortkøbe eventuelle uønskede interesser*[76], så kommunen med sin ejerråden har mulighed for fx at slippe af med støjende virksomheder eller har mulighed for senere at overdrage ejendommen til den byghe rre, der vil realisere i overensstemmelse med kommunens nærmere ønsker[77].

Endeligt kan det nævnes, at kommunalt ejendomskøb også kan være - i hvert fald delvist - motiveret i *støtteforanstaltninger*. Det synes dog at være rimelig klart, at støtte til en konkret virksomhed ikke er lovlig, hvis støtteformålet er det eneste og primære formål[78]. Den ydelse, som kommunen leverer, skal typisk stå i passende forhold til det formål, der opnås igennem ydelsen.

Denne "noget-for-noget-logik" afspejles fx i Indenrigsministeriets godkendelse af Galten kommunes køb af en nedbrændt fabriksbygning, som kommunen havde nedlagt forbud mod at genopføre det pågældende sted. Kommunen købte grunden og overdragede samtidigt virksomheden en anden grund. I transaktionen kan spores flere motiver; først og fremmest en kommunal interesse i at realisere byplanen, jf. forbudet mod genopførelse. Men også beskæftigelsesmæssige interesser for kommune i at bevare arbejdspladser spillede en rolle. Og det blev kommunens disposition ikke mindre lovlig af[79].

---

[73] Når Garde og Mathiassen 1991, s. 50 mener, at *"En kommune kan derimod ikke købe faste ejendomme med det formål at sælge dem igen for at styrke sine ressourcer"* er der tale om en vildfarelse. For der er ingen retsmidler imod grundspekulation. En forklaring på Garde og Mathiassens synspunkt kan måske spores i Harder 1994, s. 50, der nævner, at det har været en almindelig anerkendt kommunalretlig norm (dannet i tilknytning til læren om kommunal produktion og produktsalg), at kommuner ikke må drive handel m.v. med det formål at lette skatteudskrivningen.

[74] Heide- Jørgensen 1994, s. 73.

[75] Dette formål ligger helt på linie med det meget brede formål i Tilbudspligtsloven (lov nr. 328 af 18. juni 1969 - som ophævedes med planloven i 1991).

[76] En række eksempler kan ses i Heide-Jørgensen 1994, s 94f.

[77] Et eksempel kan ses i U1979.973H, hvor en kommune fik medhold i, at den kunne påberåbe sig forkøbsretten til et areal, som ejeren ellers i forvejen var indstillet på at realisere i overensstemmelse med kommunens anvisninger. Afgørende i sagen var, at kommunen understregede sin interesse i at styre udbygningstakten (samt sin interesse i at undgå, at et enkelt firma fik monopol på at levere huse i et bestemt område).

[78] Dog er støtteforanstaltninger af denne type set i enkelte tilfælde - endda med tilsynsmyndighedernes billigelse - hvor der har været tale om direkte velfærdstruende situationer for kommunen eller amtskommunen, fx Hasle Klinker- og Chamottestensfabrik-sagen og Læsø garnspinderisagen [omtalt i Harder 1987, s. 55ff], hvor beskæftigelseshensynet spillede en afgørende rolle.

[79] Jf. omtalen i Heide-Jørgensen 1994, s. 98.

Det må derfor konkluderes, at hvis en kommune begiver sig ud i et købsforehavende med det væsentlige formål at støtte en erhvervsvirksomhed og/eller varetage beskæftigelsesmæssige hensyn, da skal formålet suppleres med - eller i hvert fald "camoufleres" af - en passende og noget vægtigere kommunal interesse; byplan-, miljøhensyn e.l.

Der kunne nævnes flere og andre formål, faktisk er det kun fantasien, der sætter grænser for kommunernes formål. Men det er ikke nødvendigvis en betingelse, at der overhovedet skal ligge et formål bag et kommunalt ejendomskøb, for at dispositionen er lovlig. Skulle tilsynet udbede sig nærmere begrundelse for et kommunalt ejendomskøb, vil det - i kraft af at tilsynsmyndighederne alene har kompetence til at føre legalitetskontrol; og ikke forudgående værgemålstilsyn - være tilstrækkeligt, at kommunen besvarer tilssynsspørgsmål om ejendommens anvendelse med, at erhvervelsen er fundet ønskelig, og at man ikke har gjort sin stilling til anvendelse klar endnu[80].

Men det er formentlig det normale, at der ligger en mere konkret begrundelse i form af kommunal interesse til grund for et kommunalt ejendomskøb. Og det er nok også det mest normale, at der ligger en flerhed af interesser, hensyn og formål til grund på én gang, som er flettet ind i, overlapper og dækker over hinanden.

I hvert fald synes dette at være tilfældet i Pandrup Brød-sagen.[81] Heri indgår såvel en byplanmæssig interesse som en kommunal interesse i at bevare en bestemt virksomhed i kommunen som motiv for at (under)støtte en virksomheds udflytning fra et boligområde.

[80] Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 93f.

[81] Jf. Nordjyllands ATR skr. 6. marts 1989, j.nr. 089-18-99-2-1988.

Pandrup Kommune havde indgået aftale med Pandrup Brød A/S om køb af virksomhedens fabriksejendom i Pandrup, som var beliggende i et boligområde. Kommunen og brødfabrikken havde forhandlet sig frem til en pris på 7,65 mio. kr.

I en tidligere skrivelse havde tilsynet udtrykt, at det dels fandt, at kommunen *ikke havde haft et legitimt formål* med erhvervelsen[82], og dels fandt det, at kommunen igennem en *for høj købspris* ydede virksomheden støtte i strid med kommunalfuldmagten. Tilsynsrådet lagde i den forbindelse vægt på, at der i købstilbuddet var indføjet en bestemmelse om, at Pandrup Brød A/S som et vilkår for kommunens overtagelse af ejendommen forpligter sig til at opføre en ny fabrik i Pandrup industrikvarter[83].

Tilsynet forbeholdt sig at gøre personligt ansvar gældende overfor de byrådsmedlemmer, der måtte have skyld i det tab, som kommunen måtte lide.

Som baggrund for at anfægte købsprisens størrelse, som tilsynsrådet fandt for høj, henviste man til statsskattedirektoratets vurdering: Ejendommen som igangværende virksomhed skønnedes at have en handelsværdi på 6 mio. kr., mens handelsværdien efter nedrivning af produktionsbygningerne skønnedes at være 2-2,5 mio. kr.

Som svar på tilsynets skrivelse hedder det i en skrivelse fra byrådet, at kommunen havde det *(legitime) formål* med erhvervelsen af brødfabrikken, at skabe et boligmiljø i området, som ikke var belastet af nogen form for erhvervsvirksomhed. Ved arealerhvervelsen var der ikke taget beslutning om ejendommens nærmere anvendelse. Formålet var således alene at friholde området for generende erhvervsvirksomheder ved at købe disse bort. Kommunen fandt, at *den aftalte pris var lig med den værdi, som ejendommen var værd for kommunen*, og at pris og formål svarede til hinanden.

Under et senere møde med tilsynsrådet redegør Pandrup Kommunes borgmester mere uddybende om sagen. Af redegørelsen fremgår, at det var altafgørende for kommunen at få virksomheden flyttet ud fra boligområdet, idet det ud fra *byplanmæssige betragtninger* var uhensigtsmæssigt at have virksomheden placeret i et udpræget boligområde, og idet det allerede før købet blev aktuelt, havde været kommunens ønske at erhverve ejendommen til boligformål. Endvidere begrundes købet *miljømæssigt* med, at der havde været klager fra naboer over støjgener m.m.[84]

Virksomheden ville have kunnet opfylde de miljømæssige krav, kommune havde stillet til selve fabrikken og således kunnet forsætte sin produktion, uden at kommunen havde mulighed for at gribe ind. Derimod ville der fortsat være problemer med støj fra brødbiler tidligt om morgenen. Ligeledes ville Pandrup Brød A/S kunne have solgt virksomheden til fortsat industriel anvendelse, hvilket *kommunen ikke kunne hindre med miljø- eller planlovgivningen* - med mindre kommunen havde *eksproprieret, men i så fald skulle erstatningen fastsættes ud fra, at der var tale om en igangværende virksomhed*, jf. ejendomsmæglervurderingen.[85]

Endelig oplyses det, at bestemmelsen om, at Pandrup Brød A/S som et vilkår for kommunens overtagelse af ejendommen forpligter sig til at opføre en ny fabrik i Pandrup industrikvarter, ikke hørte hjemme i kommunens købstilbud, og at det var uden realitetsindhold, da det allerede var givet, at virksomheden ville opføre en ny fabrik i industriområdet.[86]

Tilsynet finder efter det oplyste ikke grundlag for at fastslå, at købesummen har været urimelig høj. Under hensyn til de byplanmæssige fordele, som kommunen opnår, ville erhvervelsen næppe påføre kommunen et tab, som den ikke lovligt må bære.

Men tilsynet finder det dog uheldigt, at kommunen ikke inden erhvervelsen havde konkretiseret sine planer med ejendommen nærmere. Endvidere finder til synet det uheldigt, at der i købstilbuddet blev indsat et vilkår om, at virksomheden skulle opføre en ny fabrik i kommunens industriområde.

---

[82] Der kan således klart spores et levn fra approbations-/"værgemåls tilsynets" tid før 1980, når tilsynsrådet anfægter *legitimiteten* i kommunens disposition.

[83] Det synes således at fremgå, at tilsynsrådet opfattede købsprisens størrelse som "bestikkelse" for at få virksomheden til at forblive i kommunen.

[84] Der argumenteres således "positivt" med både en byplan- og miljømæssig interesse, der skal understøtte en høj købspris.

[85] Der argumenteres således også "negativt" med både en byplan- og miljømæssig interesse, lige som det fremhæves at ekspropriation næppe ville have været gjort dispositionen billigere. Alternativer - både i form af anvendelse af andre virkemidler og i form af en lavere købspris - udelukkes.

[86] Betydningen af kommunens interesse i at fastholde virksomheden i kommunen "nedtones", idet den afvises som en for dispositionen tilgrundliggende præmis.

Selvom Pandrup Brød-sagen har et vist værgemålspræg, idet kommunens legitime formål med erhvervelsen af brødfabrikken drages i tvivl, går tilsynet dog ikke videre end til en undersøgelse af, om byrådet har gjort sig skyldig i tab.

Tilsynet stiller sig tilfreds med, at kommunen - om end det delvist sker efterfølgende købsaftalen - godtgør, at de har fået en passende modydelse i form af "byplanmæssige fordele" til gengæld for det "tab", erhvervelsen eventuel måtte have påført kommunekassen. Navnlig da det samtidig afvises, at formålet har været en støtteforanstaltning til virksomheden for at få den til at forblive i kommunen.

Det kan dermed siges, at sagens udfald og præmisserne herfor overensstemmer med - og også underbygger – teorien: Dens "noget-for-noget-logik" og at en byplaninteresse m.v. udvider kommunalfuldmagten.

Sagen illustrerer, hvad en kommune *kan*: Den kan købe uønskede interesser bort, købe sig til en realisering af (lovlige) kommunale ønsker og købe sig til at løse problemer som ikke kan løses gennem plan- og reguleringslovgivningen.

Den illustrerer også – om end mere indirekte - hvad en kommune *ikke kan*; den kan ikke yde støtte til en enkeltvirksomhed - heller ikke selvom det er et kommunalt ønske at få virksomheden til at blive i kommunen.

Imidlertid skal den skarpe skelnen, mellem hvad en kommune *kan* henholdsvis *ikke kan*, nok tages med et "gran salt". For det kan på den anden side ikke afvises, at Pandrup Kommune rent faktisk evner at camouflere et kommunalt ønske om at få virksomheden til at blive i kommunen med et spindelsvæv af byplaninteresse m.v. Om dette er tilfældet, er et spørgsmål, der er umuligt at besvare, for transaktionens lovlighed er et bevisspørgsmål – og ikke et retligt spørgsmål - efter approbationskompetencens (hensigtsmæssighedstilsynets) bortfald.

I kraft heraf giver Pandrup Brød-sagen et fingerpeg om, at såfremt kommunen evner at "procedere" på den kommunalretlige teori, så ligger der nogle muligheder - et kommunalpolitisk spillerum - gemt heri, som *kan* anvendes til at lade saglige og legitime kommunale interesser "dække over" og "overtrumfe" mindre saglige og legitime hensyn. Selvom der ingen umiddelbare holdepunkter er for at betvivle Pandrup Kommunes saglighed og korrekte opførsel i sagen, er det omvendt heller ikke udelukket, at brødfabrikkens forbliven i kommunen var det primære - og i udgangspunktet måske altoverskyggende - formål med kommunens købstilbud; og at (i hvert fald nogle af) de byplan- og miljømæssigt begrundede kommunale interesser om ikke er "opfundet ved baglænsregning", så i det mindste skulle hentes frem fra kommunalbestyrelsens underbevidsthed.

I hvert fald synes Pandrup Brød-sagen at give holdepunkter for at antage, at *såfremt* der *også* kan godtgøres en kvalificeret (byplan-, miljø- m.v.) kommunal interesse som motiv for en ejendomsdisposition, så vil det være overordentlig vanskeligt for tilsynet at statuere ulovlighed. Også selvom der kan være mistanke om, at andre og mindre legitime interesser er indflettet i motiverne, og selvom de sidstnævnte motiver måske er hele udgangspunktet for dispositionen. Ved tvivl om, hvilke motiver, der blev født først og vejer tungest (for kommunen), synes tvivlen langt hen ad vejen af kunne komme kommunen til gode[87].

[87] Harder 1987, s. 28 går så langt som til sige, at tilsynet måske vil bidrage til at camouflere og lægge slør over en kommunes ureelle hensigter for at undgå at skulle stille sin mangel på beføjelser til skue.

8.6 Arealerhvervelse ved ekspropriation

Gælder det derimod arealerhvervelse ved ekspropriation er kommunens kompetence hertil bundet af en række relativt snævre krav[88]. Det gælder både processuelt og materielt. Bl.a. skal ekspropriation opfylde forskellige nødvendigheds[89]- og aktualitetskrav[90]. Ligeledes kan der kun eksproprieres til bestemte formål. I h.t. planlovens § 47 stk. 1 kan kommunalbestyrelsen alene *"[..] ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommunenplanen eller for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt"* [91].

Planloven giver således hjemmel til at ekspropriere private arealer og rettigheder over fast ejendom til to overordnede formål: Dels kan der eksproprieres til *byudvikling*[92], hvilket forudsætter en kommuneplan med bestemmelser om byudvikling og tidsfølge for byområdernes udbygning, lige som ekspropriationen skal være af væsentlig betydning for at sikre byudviklingens gennemførelse (nødvendighedskravet). Dels kan der eksproprieres til *realisering af en lokalplan*, hvilket forudsætter en lokalplan[93] med nærmere regler om det projekt, hvortil der eksproprieres, lige som det forudsætter, at ekspropriationen skal være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af lokalplanen (nødvendighedskravet)[94].

---

[88] Jeg vil ikke gennemgå hele teorien om ekspropriation i det følgende. Denne er i forvejen velbeskrevet, se. Fx Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1978b, s. 7-65 og Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1986, s. 150-166.

[89] Nødvendighedskravet har (mindst) "tre dimensioner". Dels skal ekspropriation være nødvendig forstået på den måde, at ekspropriation er eneste mulighed for at få ejeren til at afstå ejendommen (eller rettigheder herover), dvs. afståelse kan ikke gennemføres på en mindre indgribende måde for ejeren. Dels må ekspropriationen ikke omfatte et større areal end nødvendigt for realisering af formålet. Og endelig er ekspropriation udelukket, såfremt ejeren selv kan og vil realisere (lokalplan)formålet.

[90] Ekspropriationsformålet skal tidsmæssigt være aktuelt, når det gælder ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan. Kravet gælder ikke ekspropriation til byudvikling, hvor formålet netop er at sikre kommunens råderet over jorden på et tidligt tidspunkt i planlægningen, jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1986, s. 153 og 158.

[91] Selvom bestemmelsen udtrykker *"[..] for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt"*, betyder det ikke, at et konkret udviklingsønske ikke kan være hele udgangspunktet for lokalplanlægningen og ekspropriationen, hvor lokalplanens væsentligste rolle således bliver - rent teknisk - at skabe det retlige grundlag for ekspropriationen; dvs. hvor lokalplanen er en nødvendig processuel forudsætning snarere end den spiller en egentlig planlæggende rolle. En sådan lokalplan vil kunne betegnes "ekspropriationslokalplan"; hvilket i virkeligheden blot er en præcisering og underinddeling af den type, der ofte benævnes projektlokalplan [jf. Enemark i: Byplan 6/86, s. 208].

[92] Ekspropriation til byudvikling blev først mulig så sent som i 1980 med lov om ekspropriation til byudvikling (lov nr. 123/1980). Reglerne heri blev sammenskrevet med kommuneplanlovens bestemmelser (om ekspropriation til realisering af en lokalplan m.v.) i planloven i 1991.

[93] Også selvom ekspropriationen ikke angår et projekt, der i "omfang" er lokalplanpligtigt i sig selv.

[94] På tilsvarende vis som det er antydet, at aktualitetskravet er forskelligt afhængig af, om der eksproprieres til byudviklingsformål eller til realisering af en lokalplan, er også nødvendighedskravet forskelligt. Ved ekspropriation til *byudvikling* stilles der, jf. lovmotiverne ikke krav om, at der på forhånd er taget stilling til den konkrete anvendelse af det eksproprierede areal; *"Det er da også uden betydning for en vurdering af den konkrete ekspropriations lovlighed eller hensigtsmæssighed, om arealet til sin tid skal anvendes til boligbebyggelse, til forsyningscentre for boligbebyggelsen [..] i forbindelse med områdets overgang til bymæssig anvendelse"* [citereret i Boeck 1994, s. 276]. Dette betyder, at byudviklingen hverken behøver at være særligt detaljeret angivet eller behøver at være særligt aktuelt. Anderledes forholder det sig ved ekspropriation til realisering af en lokalplan. Her skal ekspropriationsformålet være angivet med en vis præcision og have en vis aktualitet, jf. Boeck 1994, s. 278 og Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1986, s. 158.

Ekspropriation med henblik på at virkeliggøre et bestemt planformål – eller et konkret udviklingsønske - indebærer i virkeligheden to realiseringsmidler på én gang. Dels en *plan* (kommuneplan eller "ekspropriationslokalplan") som processuel forudsætning, og dels *ekspropriation* til virkeliggørelse af planen.

I kraft af at ekspropriationsbeføjelsen hviler på tilstedeværelsen af en plan har ekspropriationsinstituttet klar karakter af et realiseringsmiddel med hensyn til planer. Men idet planen i visse tilfælde kan have karakter af en processuel forudsætning snarere end en plan i traditionel forstand, er ekspropriationsinstituttet i planloven ligeledes et realiseringsmiddel med hensyn til konkrete projektønsker. Og idet planer som bekendt tjener til regulering og styring af en mængde forskellige forhold, vil det navnlig have interesse at afgrænse realiseringsperspektiverne i planlovens §47[95].

Kommunernes ekspropriationsbeføjelser er i realiseringssammenhæng et endog særdeles effektivt virkemiddel. Dels fordi det i sig selv giver kommunerne mulighed for at erhverve et hvilken som helst privat ejet[96] areal med eller mod ejerens vilje. Dels fordi det i kraft af virkemidlets tvangsmæssige karakter giver kommunen en stærk forhandlingsposition, som i nogen grad kan tænkes at påvirke den private ejers vilje til at opnå en forhandlingsløsning på en mere mindelig måde; ekspropriation kan dermed virke "aftalefremmende"[97].

Endvidere er det et effektivt virkemiddel i den forstand, at ekspropriationsadgangen ikke kun er begrænset til realisering af offentlige formål og ved det offentliges foranstaltning. Realiseringsmidlet kan også - efter kommunen har gennemført ekspropriationen - anvendes til virkeliggørelse af private formål - fx bolig- eller erhvervsformål - og det kan ske ved en privat bygherres foranstaltning, såfremt kommunen overdrager det eksproprierede areal til en privat bygherre, der kan og vil realisere[98] kommunens intentioner[99].

I det tidligere er både kommune- og lokalplanlægningen, herunder admininstrationen heraf, blevet behandlet, jf. kapitel 7. Der er navnlig fokuseret på, hvilken rækkevidde disse realiseringsmidler har for en kommune, herunder på i hvilken grad en kommune kan intervenere i den private sfære. Som anført er der visse og klare grænser for i hvilken grad det offentlige kan "skalte og valte".

Det samme fokus vil også præge det følgende[100] - og mere specifikt - i hvilken grad ekspropriationshjemlen i planloven levner kommunerne mulighed for at fremme realiseringen

---

[95] Det skal straks nævnes, at en kommune ikke kan ekspropriere med rene indtjeningsformål for øje, jf Heide-Jørgensen 1994, s. 94. At økonomiske hensyn er et lidet anset motiv for en ekspropriation afspejles bl.a. i asfaltfabrik-sagen, jf. Naturklagenævnet Orienterer nr. 56/1995.

[96] Det antages også, at ekspropriation kan gennemføres for ejendomme, som ejes af det offentlige, men ikke tjener eller er bestemt til at tjene offentlige formål, jf. Boeck 1994, s. 279 med udgangspunkt i U1975.541H.

[97] Jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1986, s. 153f.

[98] *"Det kan [..] sikkert kræves, at ejerens evne til at virkeliggøre planen dokumenteres og at villigheden finder udtryk på en retligt bindende måde"*, jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1986, s. 158f.

[99] Med "kommunens intentioner" menes ikke kun de intentioner, der kan læses ud af planen; kommunen kan gøre brug af sin ejerråden i fuld skala, herunder gennem brug af skødeklausuler (se herom senere) og gennem udnyttelse af det forhandlingspotentiale (se herom senere), der under alle omstændigheder foreligger, når den har ejerråden. Det vil formentlig også efter ekspropriation være en temmelig naiv anskuelse at tro, at kommunen vil lukke øjnene for, hvem bygherren er, og stille sig tilfreds med at han realiserer i overensstemmelse med kommune- eller lokalplanen.

[100] Navnlig fordi Grundlovens §73 indeholder en (ofte meget bastant opfattet) grundejerbeskyttelse om ejendomsrettens ukrænkelighed.

af en kommunalt ønsket butiksstruktur gennem deres planlægning og efterfølgende anvendelse af ekspropriationsbeføjelsen.

Når der ikke kun fokuseres på ekspropriationsinstituttets muligheder alene, men også på planlægningens muligheder (i kombination med ekspropriationsinstitttuttet), skal det ses i lyset af følgende forhold. På den ene side stiller nødvendighedskravet krav om, at en lokalplan indeholder en vis præcision af ekspropriationsformålet, for at planen kan danne baggrund for ekspropriation. Men på den anden side er der grænser for, hvor detaljeret der kan reguleres i en lokalplan. Bl.a. fremfører teorien - nærmest som en mantra - at en lokalplan ikke kan regulere ejer- eller brugerforhold til ejendomme og bygninger[101].

Dette giver anledning til nærmere at udforske grænsen for, hvor detaljeret en lokalplan *skal* henholdsvis *må* være. Der er nemlig holdepunkter - med støtte i administrativ praksis - for at antage, at netop en "ekspropriationslokalplan", der tilvejebringes for at "legalisere" et konkret kommunalt såvel som privat ønsket byggeprojekt, kan indeholde en langt mere detaljerede regulering end antaget i planlitteraturen.

Dette spores fx i Miljøministeriets departements stadfæstelse af Planstyrelsens afgørelse i sagen om udvidelsen af Maribo Bryghus[102].

[101] Boeck 1994, s. 127 og 146. Den samme antagelse anføres i Andersen og Christiansen 1989, s. 224 med støtte i FOB 1974.426.
[102] Miljøministeriets skr. af 10. maj 1990 (j.nr. D 3434-0002).

I Maribo kommuneplan tages højde for en udvidelse af den eksisterende bryggerivirksomhed Maribo Bryghus. En senere tilvejebragt Lokalplan nr. 36, der bl.a. har til formål at skabe grundlag for udvidelsen af Maribo Bryghus med ny lager- og tappehal, skaber det konkrete grundlag for Maribo Kommunes ekspropriationsbeslutning, jf. kommuneplanlovens §34[103], der skal realisere det nævnte lokalplanformål.

Maribo Kommunens ekspropriationsbeslutning påklages af en privat grundejer til Planstyrelsen, idet klageren ikke finder, at ekspropriationen er planlægningsmæssigt begrundet. Klageren anfører, at ekspropriationen alene tjener til fremme af private erhvervsmæssige interesser, og at den dermed er ulovlig. I den lokalplan, der danner baggrund for ekspropriationen, er formålet angivet som (bl.a.) *"[..] at skabe grundlag for udvidelsen af Maribo Bryghus med en ny lager- og tappehal [..]"*.[104]

Planstyrelsen stadfæster d. 18. januar 1990 Maribo Kommunes beslutning som lovlig, hvorefter klageren påklager Planstyrelsens afgørelse til miljøministeren (Miljøministeriet, Departementet).

Miljøministeriet, Departementet udtaler forudsætningsvist i sin afgørelse, at et eksproprieret areal kan overdrages til private, der vil virkeliggøre planen. Lige så vel som bestemmelser i kommune- og lokalplaner kan skabe det planlægningsmæssige grundlag for udvidelse af eksisterende virksomheder, kan kommunalbestyelsen med hjemmel i kommuneplanlovens §34 træffe ekspropriationsbeslutning med henblik på selve virkeliggørelsen af lokalplanen, dvs. udvidelse af virksomheden. Som opfølgning herpå kan kommunalbestyrelsen overdrage det eksproprierede areal til den virksomhed, hvortil planlægningen har skabt de nødvendige udvidelsesrammer.

I relation til den konkrete sag anføres det, at der allerede i kommuneplanen er taget højde for udvidelsesplanerne af bryggeriet, hvorved der var mulighed for at gøre indsigelse mod planen. Ekspropriationsbeslutningens grundlag - lokalplan nr. 36 - er tilvejebragt på grundlag af kommuneplanens rammer.

Endvidere anføres det, at der må lægges vægt på, at infrastrukturen - vejadgang og vandforsyning - i området er indrettet med hensyntagen til virksomheden. Med en ny adgangsvej til bryggeriet søges trafikmønstret ændret, så tankvognstrafikken kommer væk fra tæt bebyggede områder. Også virksomhedens egen vandforsyning – et forhold, der må anses for at være af væsentlig betydning for netop et bryggeri – må opfattes som et væsentligt element i den planlægningsmæssige begrundelse for ekspropriationen. Endelig anføres det, at også en samfundsmæssig mere overordnet afvejning i den konkrete situation mellem på den ene side indgrebet overfor den private ejendomsret og på den anden side samfundets interesser i bedst mulig udnyttelse af foretagne investeringer fører til, at lokalplanen og ekspropriationsbeslutningen er planlægningsmæssigt velbegrundet.

Miljøministeriet, Departementet stadfæster Planstyrelsens afgørelse d. 10. maj 1990.

Der er tre forhold, som er særligt interessante som følge af afgørelsen i Maribo-sagen.

1) Det ene er, at afgørelsen statuerer, at der kan eksproprieres på baggrund af en lokalplan, som ikke direkte nævner (i hvert fald hele)[105] den planlægningsmæssige begrundelse for ekspropriationen.

Når afgørelsen lægger vægt på, at den foreliggende kommuneplan tilvejebringer de planlægningsmæssige forudsætninger for bryghusets udvidelse, lige som der lægges vægt på, at infrastrukturen i området med hensyn til vejadgang og vandforsyning var indrettet på virksomheden; og når den lægger vægt på samfundets interesse i bedst mulig udnyttelse af allerede foretagne investeringer; så lægger klageinstanserne i deres stadfæstende afgørelser vægt på nogle hensyn, som lokalplanen ikke eksplicit angav i sit formål[106], og som heller ikke kom frem i planen, men først fremkom senere[107].

[103] Svarer indholdsmæssigt til planlovens §47 stk. 1 (der dog også omfatter ekspropriation til virkeliggørelse af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen).

[104] Lokalplan nr. 36, Maribo Kommune, endeligt vedtaget d. 11. marts 1987.

[105] Lokalplan nr. 36, §5.2 nævner dog, at *"Ny adgangsvej [..] skal aflaste nuværende adgang ved Vestergade 11"*.

[106] Her tænkes på hensynet til vejadgangsforholdet.

[107] Her tænkes på vandforsyningshensynet.

Sagen giver således anledning til at antage, at ekspropriation til realisering af en lokalplan er lovlig, når blot kommunen *efterfølgende* argumenterer med en planlægningsmæssig begrundelse, som ligger indenfor planlovens formål.

I sig selv er der næppe noget odiøst i, at argumentationen skærpes eller klargøres senere. Det er vel næsten det typiske i en klagesag, hvor parterne anfører deres anbringender.

Men principielt giver sagen anledning til at fundere over hvilke retssikkerhedsmæssige implikationer det har, at der først argumenteres for, at nødvendighedskravet er opfyldt i forbindelse med selve ekspropriationen – og det ikke sker i lokalplanen (ligesom der heller ikke i lokalplanen anføres, at kommunen om nødvendigt har til hensigt at ekspropriere).

Med hensyn til den materielle og processuelle retssikkerhed er der næppe problemer, blot der argumenteres for ekspropriationens nødvendighed – uanset det sker før eller siden.

Men med hensyn til forudseelighedsretssikkerheden rejser der sig et principielt og latent problem. For i indsigelsesperioden mellem lokalplanforslagets vedtagelse og planens endelige vedtagelse vil grundejeren ikke som udgangspunkt kunne vide, om han står med en traditionel lokalplan i hånden, som han kan gøre indsigelse imod eller komme med ændringsforslag til. Eller om han står med en "ekspropriationslokalplan" i hånden, som blot er en processuel forudsætning for en nært forestående ekspropriation.

Pointen er, at grundejeren ikke nødvendigvis har mulighed for at gennemskue lokalplanens konsekvenser – i hvert fald hvis den er en "ekspropriationslokalplan" og ikke direkte leder tanken hen herpå. Han vil ikke vide, om han kan fortsætte sin eksisterende råden over sin ejendom, eller om han kan forvente at få sin ejendom helt eller delvist tvangserhvervet.

Der vil formentlig være forskel på den pågældende grundejers reaktioner i indsigelsesperioden, alt afhængigt af om lokalplanens rolle er den ene eller den anden. Og er der tale om en "ekspropriationslokalplan", og grundejerens tanker ikke ledes hen herpå, er der risiko for, at han afskæres fra at gøre indsigelse mod alle relevante forhold, herunder navnlig formålet med lokalplanen.

Sammenfattende kan det siges, at mens en traditionel lokalplan vægter forudseelighedsretssikkerheden højt, jf. bl.a. kravet om at den skal indeholde de såkaldte "nærmere regler" for at kunne danne baggrund for lokalplanpligtige projekter[108], forholder det sig anderledes med "ekspropriationslokalplaner". Retten for den enkelte grundejer til a priori at øve indflydelse på lokalplanlægningen vil alt andet lige være begrænset i ikke uvæsentligt omfang, såfremt han tager stilling til en "ekspropriationslokalplan" som var det en traditionel lokalplan.

2) Det andet interessante forhold er, at afgørelsen ikke sætter spørgsmålstegn ved, at ekspropriationsformålet i den lokalplan, der danner baggrund for ekspropriationen, er angivet som (bl.a.) *"[..] at skabe grundlag for udvidelsen af Maribo Bryghus med en ny lager- og tappehal [..]"*.[109] Der sættes således ikke spørgsmålstegn ved, at lokalplanen regulerer ejerforholdet, og der tages ikke på anden måde stilling til spørgsmålet.

[108] Jf. FOB 1979.379f.

[109] Lokalplan nr. 36, Maribo Kommune, endeligt vedtaget d. 11. marts 1987.

Imidlertid kunne det formodes, at klagemyndighedens manglende direkte stillingtagen til spørgsmålet, er et indirekte svar herpå. Og når lokalplanens regulering af ejerforholdet står uantastet, giver det anledning til at tro, at en "ekspropriationslokalplan"[110] kan begrunde en mere detaljeret regulering end det almindeligvis antages om lokalplaner.

Traditionelt er der ellers - jf. afsnit 7.8 - navnlig ved lokalplanregulering grænser for, hvad der kan reguleres, og bl.a. fremføres det med fast hånd i planlovslitteraturen, at en lokalplan ikke kan regulere ejer- eller brugerforhold til ejendomme og bygninger.

Imidlertid viser Maribo-sagen, at der er grund til at sætte spørgsmålstegn ved sådanne "bibelcitater", og at den konkrete sags nærmere formål, hensyn og omstændigheder i øvrigt må inddrages[111].

3) Det tredje forhold, som er interessant i forlængelse af Maribo-sagen, er, at sagen tillige statuerer, at der kan eksproprieres til *udvidelsesformål*, når en virksomhed er i pladsnød.

Traditionelt har det været antaget, at det fortrinsvist er offentlige formål – bredt forstået[112] – der kan eksproprieres til. Hertil kommer, at når der er tale om ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan, da kræves det, at både planen og ekspropriationen skal være båret af *planlægningsmæssige hensyn*[113]. Herudover er det antaget, at der kan eksproprieres til *anlæg, som stiller særlige beliggenhedsmæssige krav*[114], og til *særligt forurenende virksomheder*.

Der imod er det i teorien antaget, at det er "*Mere tvivlsomt [..], om der kan eksproprieres med henblik på videreoverdragelse til en fabrik, der er i pladsnød og måske af vital interesse for kommunen"*[115]. På dette punkt synes afgørelsen at bidrage teorien med noget nyt. For sagen synes at indikere, at såfremt der foreligger *planhensyn af en vis vægt* til grund, så kan der eksproprieres til udvidelsesformål.

Der kan imidlertid være grund til at diskutere og problematisere vægtning af de konkrete planhensyn i Maribo-sagen. De anførte hensyn til støtte for ekspropriationens lovlighed er:

- at infrastrukturen ændres, idet der etableres et ny adgangsvej til bryggeriet, der vil mindske trafikbelastningen for beboerne i området,

---

[110] Når den tager sigte på at nyttiggøre allerede foretagne såvel offentlige og private investeringer, og når den også bærer andre planlægningsmæssige hensyn med sig.

[111] Den mest nærliggende forklaring på, at Planstyrelsen/Miljøministeriets departement ikke gjorde indsigelse mod lokalplanens regulering af ejerforholdet, skal formentlig findes i det forhold, at kommunen - efter ekspropriation - under alle omstændigheder kunne have overdraget arealet til Maribo Bryghus. Men det ændrer ikke ved, at sagen "slår hul" i gennem dogmet om, at en lokalplan ikke kan regulere ejerforhold (reguleringen af ejerforholdet i lokalplanen var formentlig essentielt for at nødvendighedskravet i f.m. ekspropriationen kunne opfyldes).

[112] Det er ikke afgørende, at det offentlige står som ejer af anlægget. Det afgørende er snarere funktionen og den måde den udøves på. Det er antaget, at der kan eksproprieres til en privat rutebilstation, privatskole m.v.

[113] Dvs. at såvel ekspropriationen såvel som de tilgrundliggende planer skal kunne begrundes i forhold, som kan varetages i medfør af planloven, jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1978b, s. 38.

[114] *"[..] fx virksomheder, som ud over kystnær beliggenhed, stiller krav om stor vanddybde"*, jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1978b, s. 38. Der tænkes formentlig på så særegne anlæg og virksomheder som olieraffinaderier o.l.

[115] Jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1978b, s. 38. Hermed ledes tanken hen på, at beskræfigelseshensyn o.l. kunne tænkes at spille en vis rolle i den lovlige begrundelse af en ekspropriationsbeslutning. Spørgsmålet forfølges i den efterfølgende omtale af kosmetik-sagen.

- at virksomhedens behov for vandforsyning er opfyldt i området, og
- at samfundet har interesse i bedst mulig udnyttelse af foretagne investeringer.

Der er næppe anledning til at anfægte, hvorvidt der er tale om planhensyn, som falder ind under planlovens formål, og at ekspropriationen dermed er rationelt begrundet. Men vægtningen af hensynene - navnlig i lyset af nødvendighedskravet[116] - giver anledning til kommentarer.

Det forhold, at Miljøministeriets departement lægger vægt på, at trafikforholdene forbedres, er næppe utvivlsomt. Men det er næppe heller utvivlsomt, at trafikforholdene kunne have været forbedret på anden vis, fx som følge af bryggeriets udflytning.

Når klageinstansen endvidere lægger vægt på vandforsyningshensynet og hensynet til udnyttelse af allerede foretagne investeringer, er der næppe kun tale om offentlige investeringer, men der henvises formentlig også til bryggeriets egne investeringer.

I lyset heraf synes Miljøministeriets departement at anlægge en relativ lempelig fortolkning af nødvendighedskravets opfyldelse.

Men Maribo-sagen er ikke det eneste eksempel på, at et udvidelsesbehov hos en virksomhed er blevet anerkendt som et vægtigt moment i vurderingen af en ekspropriationsbeslutnings lovlighed.

Der er allerede en tidligere sag, der giver næring til at revurdere den hidtidige antagelse. Det drejer sig om kosmetik-sagen, som angår udvidelsen af en kosmetikfabrik i Græsted-Gilleleje kommune[117]. Ved at sammenholde de to sager kan det mere klart spores, under hvilke omstændigheder en virksomheds udvidelsesbehov kan anerkendes som et lovligt ekspropriationsformål. Samtidig synes det - igennem de to sager tilsammen - at komme relativt tydeligt frem, hvilke *andre* lovlige formål, der kan varetages igennem "ekspropriationslokalplanlægning" i kombination med ekspropriation.

[116] Jf. også KFE 1993.215, hvor Naturklagenævnet i sin afgørelse ophæver en ekspropriationsbeslutning under henvisning til, at ekspropriation til virkeliggørelse ved privat foranstaltning af en lokalplan må forudsætte, at det med planen tilsigtede kun kan opnås, hvis kommunen får rådighed over det eksproprierede. Denne nødvendighed forelå ikke.

[117] Planstyrelsens skr. af 25. september 1984 (j.nr. 4334/2/7-3) (vejledende udtalelse).

I Græsted-Gilleleje kommune ønsker kommunen med hjemmel i kommuneplanlovens §34 og i henhold til lokalplan nr. 24.1 at ekspropriere et landbrugsareal, der er nødvendigt for udvidelse af en eksisterende kosmetikfabrik.

Kommunen anmoder Planstyrelsen om en vejledende udtalelse om hjemlen hertil.

Det fremgår af sagen, at virksomheden ønsker at udvide i umiddelbar nærhed af den bestående virksomhed. Dette begrundes med driftsmæssige årsager, og med at virksomheden har eget vandværk med tilhørende behandlingsanlæg opbygget til virksomhedens specielle krav.

Det fremgår også, at kommunen har til hensigt at ekspropriere hele lokalplanområdet til udvidelsen, og at området i kommuneplanen er forudsat inddraget som erhvervsområde. Endelig anser kommunen udvidelsen for at være nødvendig for at bevare virksomheden i kommunen.

Planstyrelsen bemærker indledningsvis, at såvel ekspropriationen som de tilgrundliggende planer skal kunne begrundes planlægningsmæssigt. Endvidere udtales det, at det forhold, at der eksproprieres til den omhandlede private virksomhed ikke er til hinder for ekspropriationen, hvis ekspropriationsbetingelserne i øvrigt er tilstede. Planstyrelsen har herved især lagt vægt på virksomhedens vandforsyningsforhold, ligesom man har forudsat, at der er realistisk at antage, at virksomheden vil flytte, hvis den forhindres i at udvide på stedet.

Udtalelsen afrundes med, "*Planstyrelsen tillægger det således en betydelig vægt, at infrastrukturen m.v. må antages at være indrettet bl.a. med henblik på den pågældende virksomheds placering det pågældende sted*".[118]

Kosmetik-sagen afspejler, at "*Planstyrelsen giver [..] udtryk for, at ekspropriation med henblik på videreoverdragelse til en fabrik, der var i pladsnød, efter det foreliggende var båret af en tilstrækkelig planinteresse*"[119], bl.a. fordi infrastrukturen m.v. tillægges betydelig vægt.

Ekspropriationen kunne i hvert fald således begrundes rationelt, og med en begrundelse, som klart falder ind under planlovens formål.

Imidlertid fremgår det ikke af det foreliggende, at infrastrukturhensynet er det eneste bærende moment i vurderingen af, at ekspropriationen bæres af en tilstrækkelig planinteresse.

Det kunne formodes, at kommunens motiv for at afhjælpe virksomhedens pladsnød var båret af en (mindst) lige så stor interesse i at bevare virksomheden i kommunen af skatte- og beskæftigelsesmæssige årsager, som det var afgørende for kommunen at nyttiggøre den eksisterende infrastruktur m.v. for at undgå (samfunds)økonomisk spild.

Ligeledes kunne det formodes, at når Planstyrelsens udtalelse afspejler en vis forståelse for kommunens interesse i at bevare virksomheden, så udtrykkes dermed også en vis forståelse for kommunens skatte- og beskæftigelsesmæssige motiver.

Det er naturligvis vanskeligt at afgøre, hvordan de forskellige hensyn er vægtet i Planstyrelsens udtalelse, da det i sig selv er umuligt at normere deres indbyrdes vægtforhold, og da Planstyrelsens udtalelse kun giver ringe besked herom. Men spørgsmålet er, om ikke hensynet til beskæftigelsen m.v. reelt kan tænkes at have spillet en større rolle, end udtalelsen umiddelbart giver indtryk af. Det kan der naturligvis kun gisnes om, men i sagen kan der muligvis spores en tendens i retning af en generel større forståelse for sådanne mere snævre kommunale interessers varetagelse.[120]

---

[118] Planstyrelsens skr. af 25. september 1984 (j.nr. 4334/2/7-3).

[119] Jf. Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1986, s. 155.

[120] Spørgsmålet kan næppe afgøres fuldt og helt. Der foreligger ganske enkelt for få afgørelser i spørgsmålet om den planlægningsmæssige begrundelses tilstrækkelighed som grundlag for ekspropriationbeslutninger, så et klart mønster kan ikke tegnes. (I flere ekspropriationssager er spørgsmålet ikke genstand for afgørelse - endsige til diskussion - det gælder bl.a. den meget omtalte Tulip-sag, der især angik to spørgsmål: ekspropriationserstatningen og om kommunalbestyrelsen var skyld i tab fra kommunekassen).

Såfremt antagelsen om at en generel større forståelse for mere snævre kommunale interesser - såsom interessen i at fastholde eksisterende virksomheder af hensyn til beskæftigelsen og skattegrundlaget m.v. - holder stik[121], vil det være en udvidelse af det "kommunalpolitiske spillerum". For i så fald kan også mere snævre kommunale interesser varetages igennem en ekspropriationsbeslutning - ikke som eneste eller det bærende moment, men i hvert fald - i tillæg til traditionelle planlægningsmæssige hensyn, som også indgår i begrundelsen.[122]

De to sager giver - i det hele - anledning til at overveje, om kommunerne - herunder i deres arealforvaltningen på detailhandelsområdet - har fået et "nyt" og mere slagkraftigt realiseringsmiddel i planlovens §47.

I forlængelse af Maribo- og kosmetik-sagerne kan man rejse det grundlæggende spørgsmål, om sagerne flytter grænsen for den hidtidige antagelse om, hvilke lovlige formål lokalplanlægningen kan varetage? Og om analogibetragtninger med udgangspunkt i sagerne kan anvendes som løftestang for en antagelse om, at en kommune kan "ekspropriationsplanlægge" og ekspropriere sig til en butiksstruktur, som af forskellige grunde er kommunalpolitisk ønskelig?

1) For det første kunne man spørge om, hvilke bærende hensyn der kan - og skal - ligge til grund, såfremt en kommune hjælper en virksomhed til udvidelse gennem ekspropriation. Kan hensyn til arbejdspladsers og virksomheders bevarelse danne baggrund for lokalplanlægning og efterfølgende ekspropriation til realisering heraf?

2) For det andet kunne det overvejes, om sagerne giver holdepunkter for at antage, at enhver form for virksomhed - herunder også en butik - kan påregne kommunens hjælp, når den er i pladsnød.

Og for 3) det tredje kunne det overvejes, om et konkret ønske om at realisere en helt ny detailhandelsbutik kan foranstaltes ved lokalplanlægning og ekspropriation?[123]

Som udgangspunkt er der nok grund til at udvise en vis forsigtighed i besvarelsen af spørgsmålene. For selv om erhvervs- og udviklingspolitik efterhånden er en integreret del af mange kommuners planlægning[124], og selvom lovgivningsmagten gennem bl.a. lov om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v.[125] inddrog kommunerne i arbejdsløshedsbekæmpelsen, og der derfor kan hævdes visse holdepunkter for at antage, at disse er lovlige kommunale formål - så er de ikke (uden videre) udprægede planlægningsformål, som ligger indenfor rammerne af planlovens formålsbestemmelse[126].

---

[121] Og det tror jeg den gør et langt stykke hen ad vejen. Dels fordi kommunerne i større og større grad sammentænker andre sektorpolitiske (herunder erhvervspolitiske) hensyn med kommuneplanlægningen; dels fordi udvidelsesbehovet i kosmetik- og bryggerivirksomhedens eksisterende placering næppe er nødvendiggjort af, at de ikke kan placeres andre steder, som tilfældet er for virksomheder, der stiller særlige beliggenhedskrav (olieraffinaderier m.v.). Jeg skal i det følgende komme mere ind her på.

[122] Men måske kunne man forestille sig, at en meget stærk (men nedtonet) snæver kommunal interesse kan "listes" igennem i skyggen af en svag (men oppustet) planlægningsmæssig begrundelse i ny og næ?!

[123] Med disse spørgsmål bevæger jeg mig formentlig ud i det mere spekulative. Men det skal ikke afholde mig fra at diskutere dem.

[124] Jf. Groth i: Byplan 4/95, s. 161. Og jordforsyningen blev også tidligt et vigtigt led i kommunernes erhvervspolitik, jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 68.

[125] Lovbekg. nr. 79 af 15. febuar 1988 om beskæftigelsesmuligheder for unge m.v.

[126] Jf. fx Boeck 1994, s. 127f.

Ligeledes skal der erindres om grundejerbeskyttelsen i grundlovens §73, og om de andre herskende beskyttelsesgrundsætninger (fri adgang til erhverv[127], principper om lighed og uvilkårlighed, herunder om fri konkurrence[128]), der traditionelt vejer tungt i bedømmelsen af lovligheden af kommunernes retlige dispositioner.

Ad. 1) Når hensynet til virksomheders bevarelse i Maribo- og kosmetik-sagen ikke konkret er blevet bedømt som ulovlige hensyn - på trods af de nævnte beskyttelsesgrundsætninger - skal det muligvis ses i lyset af følgende forhold. En eksisterende produktionsvirksomhed er formentlig arbejdsplads for en række af kommunens beboere. Hvis virksomheden ikke bevares, men der imod flytter til en anden kommune, vil flytningen bl.a. forårsage en større rejseafstand for virksomhedens ansatte. Alene dette - at modvirke en øget rejseafstand - kan være et planlægningsmæssigt relevant motiv for at bevare en virksomhed i dens eksisterende placering[129]. Således kan virksomhedsbevarelse have reale planlægningsrelevante grunde, og behøver ikke være et slet skjult motiv for at sikre arbejdspladser og skatteindtægter[130].

Om det var sådanne ræsonnementer, der lå til grund for, at Miljøministeriets departement henholdsvis Planstyrelsen ikke konkret anfægter hensynet til virksomhedbevarelse i de to sager, kan ikke afgøres. Men det er muligt.

Eller også har klageinstanserne bedømt lovligheden ud fra proportionalitetsovervejelser om, at selvom kommunernes motiv var af overvejende beskæftigelsesmæssig art, så var denne så ubetydelig i sammenligning med de infrastrukturhensyn m.v., der også hævdedes i sagerne, at infrastrukturhensynet m.v. i sig selv kunne antages som tilstrækkeligt vægtige bærende momenter, og dermed begrunde ekspropriation.

Men det fremgår ikke af de to sager, hvordan og på hvilke præmisser, klageinstanserne har truffet deres vurderinger. Dermed fremgår det heller ikke i detaljer, hvorfor hensynet til virksomhedernes bevarelse ikke anfægtes.

Ad. 2) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en eksisterende butik kan påregne kommunens hjælp, hvis den er i pladsnød, må svaret formentlig blive, at det er tvivlsomt. Der kan næppe trækkes generelle paralleller mellem en produktionsvirksomhed og en detailhandelsvirksomhed. En produktionsvirksomhed kan være afhængig af en bestemt placering - i større eller mindre grad. I hvert fald er det karakteristisk for de to virksomheder i Maribo- og kosmetik-sagen, at de var afhængige af en betydelig vandforsyning, og at vandforsyningen netop var til stede i tilknytning til de to virksomheder. Det kan næppe hævdes, at en butik på samme måde er afhængig af et "råstof" i samme grad[131]. Både kunderne og varetransporten har tradition for at kunne finde vej uafhængigt af butikkens placering. Det er med baggrund i disse forskelle, at det må antages at være tvivlsomt, om

[127] Som hævdes af Christensen i: UfR 1982 afd. B, s. 215f.

[128] Som bl.a. indgår som et væsentligt element i Naturklagenævnets afgør. 29/94, hvor en kommune ved en lokalplan forsøgte at beskytte en eksisterende restaurant mod konkurrence.

[129] Jf. også Friis Jensen i: von Eyben (red.) 1978b, s. 38.

[130] Men omvendt kan det vel heller ikke afvises, at det reelt er de skjulte motiver, der ligger kommunen mest på sinde. I så fald stiller det krav til kommunens "argumentationskunst", lige som den naturligvis skal kunne grave reale planrelevante hensyn frem.

[131] Men det kan næppe heller hævdes, at en kosmetikfabrik eller et bryggeri vil være helt så vanskelige at finde alternative placeringer til som fx et olieraffinaderi. (Derfor må det også - som det da også indirekte fremgår af mine kommentarer til afgørelsen i Maribo-sagen og til udtalelsen i f.m. kosmetiksagen - anses for tvivlsom, at klagemyndighederne har vægtet hensynet til virksomhedernes vandforsyningsforhold så højt, at dette hensyn har været det eneste bærende moment i bedømmelsen af ekspropriationernes lovlighed).

analogibetragtninger med udgangspunkt i Maribo- og kosmetik-sagen kan overføres på en butiksudvidelse.

Ad. 3) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der kan eksproprieres til en ny butik, er svaret mere usikkert. På den en side forekommer det tvivlsomt.

Det tvivlsomme skal dels ses i lyset af, at det kan være vanskeligt at forstille sig en situation, hvor ekspropriationen sagligt kan begrundes med, at en butik er absolut nødvendig ét bestemt sted frem for i en anden lokalisering. En butik i en anden lokalisering - eller eksisterende butikker i området - vil formentlig kunne forsyne det pågældende område stort set lige så godt som en butik på et areal, som eksproprieres.

Dels skal det tvivlsomme ses i lyset af, at selvom der eksproprieres til en bestemt butik (til virkeliggørelse af en lokalplan), vil det næppe kunne garanteres, at den overhovedet etableres eller overlever på længere sigt. Den "rette lokalisering" for en butik er nemlig kun én af flere forhold, som skal være opfyldt for at en butik etablerer sig (og overlever) i et bestemt område og dermed opfylder sin rolle som servicefunktion. Dermed vil ekspropriation til butiksformål i mange tilfælde være et ret tvivlsomt forsøg på virkeliggørelse af en lokalplan.

På den anden side er der visse holdepunkter for at antage, at ekspropriation til nye butikker er lovlig, såfremt det er realisering af en lokalplan, der er formålet. For påstande om at et projekt, hvortil det eksproprieres, ligeså godt eller bedre kunne ligge et andet sted, tillægges *normalt* ikke betydning i sager om ekspropriation på grundlag af planlægning. Den afvejning af lokaliseringsspørgsmålet, som skal foretages, anses for afsluttet med planens vedtagelse, jf. Boeck 1994, s. 275. I princippet støtter denne "hovedregel", at ekspropriation til en bestemt butik, et bestemt sted, kan finde sted.

I forlængelse heraf skal det ikke glemmes, at planlovens nye detailhandelsbestemmelser - jf. det foregående kapitel 7 - i planlægningssammenhæng giver detailhandelen en overordentlig central placering. Der er med de nye bestemmelser udmeldt en egentlig butiksstrukturpolitik[132], og amter og kommuner er pålagt en planlægning, der i det store og hele skal sikre og fremme en mere decentral butiksstruktur over hele landet. Som led heri skal amter og kommuner vurdere omfanget af eksisterende og behovet for nye butikker, hvilket skal angives i region- og kommuneplanerne, og vurderingerne skal i øvrigt danne baggrund for den konkrete planlægning og planadministration.

Spørgsmålet er herefter, om et i planlægningen vurderet og dokumenteret behov for nye butikker eller udvidelse af eksisterende butikker kan udgøre en tilstrækkelig vægtig planlægningsmæssig begrundelse for udarbejdelse af en "ekspropriationslokalplan" og for efterfølgende ekspropriation; navnlig hvis den planlægningsmæssige begrundelse entydigt stemmer med lovens intentioner om at sikre og fremme en mere decentral butiksstruktur? Svaret må foreløbigt være, at det må tiden vise. Men umiddelbart kan der være grund til at antage, at en omfattende planlægning, som der er lagt op til med planlovens nye detailhandelsbestemmelser, vil kunne afklare ikke alene lokaliseringsspørgsmålet, men også opfylde nødvendighedskravet. Eller i hvert fald bidrage hertil. Dette kunne tænkes, såfremt planlægningen i fornødent omfang dokumenterer et manifest behov for en ny butik et bestemt sted – og måske også for en butiksudvidelse?

[132] Jf. navnlig PL § 5c og 5d.

Men det må anses for tvivlsomt, om der kan eksproprieres til en butik i fx en mindre by eller i en bydel, hvor butiksforsyningen er vigende pga. "butiksdød" (markedssvigt). Ekspropriation kan kun sikre en (måske) attraktiv beliggenhed for en butiksvirksomhed, men kan i øvrigt ikke hindre de andre forhold, som fører til "butiksdød".

Der skal afslutningsvis anføres, to mere principielle indvendinger – eller måske rettere betænkeligheder - som taler imod ekspropriation som et *generelt virkemiddel* til at realisere nye butikskvadratmeter. For i givet fald ville kommunerne - for det første - have fået en kompetence ad bagdøren, som lovgiver ikke har givet dem ad fordøren, og for det andet ville de have fri adgang til at blande "offentlig ret" og "privat ret".

Med hensyn til det første antages det normalt for at være ulovligt, at kommunerne i deres planlovsregulering og -styring af butikstrukturen sondrer mere detaljeret end mellem dagligvare- og udvalgsvarehandel. Men med muligheden for ekspropriation til nye butikskvadratmeter, ville kommunerne have mulighed for først ved tvang at få ejerråden over et areal, for dernæst at kunne overdrage arealet til den ejer, der kan og vil realisere arealet. Herved ville der være mulighed for at kommunen kunne bestemme, hvilken butikstype og -koncept, der skulle realiseres. På den måde ville kommunerne få direkte adgang til en "tættere" regulering af detailhandelen, end det er forudsat i lovgivningen.

Samtidig ville der i princippet være åbnet adgang for at anvende et realiseringsmiddel fra planloven ("offentlig ret") til virkeliggørelse af mere snævre kommunale fællesskabsinteresser og ønsker ("privat ret").[133]

8.7 Kommunal salg af arealer - herunder efter pålæg af servitutter/klausuler

Netop sammenblandingen af "offentlig ret" og "privat ret" har spillet en central rolle i teoriens behandling af, hvad en kommune kan, når den har ejerråden over et areal og på et privatretligt grundlag fx lægger servitutter/klausuler på sine byggegrunde, før de overdrages (eller udlejes).

Det har navnlig med udgangspunkt i Hvidovre-dommen[134] (i hvert fald en overgang) været antaget, at en kommune ikke kan blande sine offentligretlige dispositioner med privatretlige dispositioner - og i hvert fald ikke uden i forvejen at eksplicitere, hvornår den handler på hvilket grundlag.

Sagen angik en kommunes salg af nogle industrigrunde, hvor der i skøderne optoges bestemmelse om, at den solgte parcel ikke måtte bebygges med mere end en femtedel af dens nettoareal. Senere besluttede kommunen generelt at udvide bebyggelsesgraden til en tredjedel mod betaling af et forholdsmæssigt tillæg til købesummen. Servitutten, der svarede til bestemmelser i kommunens dispositionsplan, måtte anses pålagt af byplanmæssige hensyn, der i det hele måtte antages at have været bestemmende for kommunens erhvervelse af og senere dispositioner over arealerne. Da kommunen dernæst ikke havde taget forbehold om at ville kræve tillæg til købesummen, og da beslutningen om udvidelse af bebyggelsesgraden måtte anses truffet ud fra en ændret vurdering af, hvad byplanmæssige hensyn nødvendiggjorde, fandtes kravet om modydelsen at være uberettiget.

---

[133] De nævnte muligheder vil i princippet altid være til stede i ekspropriation til byudvikling.
[134] U1963.349H.

Det har i forlængelse af dommen været udtrykt, at en kommune ikke må blande offentlig og privat ret sammen på en ikke let forståelig måde, og at kommunal jordforsyning ikke er en forretningsvirksomhed, men en samfundsfunktion (offentligretlig), og at kommunen ikke må benytte sin (offentligretlige) stilling som grundsælger til at varetage økonomiske interesser (privatretlig).[135]

Men Hvidovre-sagen gav næppe grundlag for hverken så vidtrækkende eller generelle tolkninger[136], og den fik heller ikke *"[..]den varige indflydelse på kommunernes praksis, som man lovede sig i de første år efter dommen"*[137].

Det kan derimod dokumenteres - med udgangspunkt i en række andre, både nyere og ældre sager - at kommunerne faktisk har ret til at "blande" offentlig-privatret i f.m. dispositioner over fast ejendom. Det gælder navnlig efter ophævelsen af tilsynets approbationskompetence i 1980. Det vil i det hele taget også være vanskeligt at anlægge en skarp skelnen mellem "offentlig ret" og "privat ret", når kommunerne disponerer over fast ejendom; idet langt de fleste arealdispositioner (både køb, udstykning og salg) motiveres af mere eller mindre klart formulerede eller tænkte byplanmæssige hensyn[138].

Især før 1980 var det generelt antaget - både i store dele af teorien[139] og i tilsynspraksis - at en kommune hverken helt eller delvist måtte lægge beslag på grundværdistigninger på anden måde end gennem ejendomsbeskatning. Det var også antaget, at en kommune ikke måtte betinge sig, at en køber i en vis periode ikke måtte sælge ejendommen uden kommunalbestyrelsens samtykke. Der blev således generelt udtrykt forbehold, når det gjaldt kommunernes ret til at tjene penge[140].

Imidlertid kan der spores en tradition så langt tilbage som til århundredeskiftet for, at en række større kommuner - og især Københavns Kommune - gjorde brug af tilbagefaldsklausuler som virkemiddel til at tjene penge. Og dét uden at tilsynet greb ind, og dét med domstolenes billigelse.[141] Tilsynet har da også siden indrettet sin praksis i overensstemmelse hermed.[142]

---

135 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 107. Dommen sondrer skarpt mellem "offentlig ret" (hvor kommunen ikke må forfølge økonomiske interesser) og "privat ret". Denne "kunstige" sondring medfører, at kommunen ikke - jf. dommen - må sammenveje jordforsynings- og indtægtsinteresse, jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 110.

136 Jf. Krarup i: UfR 1965.121, hvor han gennemgår en række af kommentarerne til Hvidovre-sagen, som han stiller sig meget tvivlende overfor, og som han anser for skrøbelige og uunderbyggede, og som i øvrigt strider mod grundlæggende tilsynsopfattelser,. Han afslutter med at bemærke, at Hvidovre-dommen hviler på et uklart grundlag, og at den ikke besvarer spørgsmålet om kommunernes "offentlig retlige" hhv. "privat retlige" kompetencer i rådigheden over fast ejendom.

137 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 111.

138 Jf. Krarup i: UfR 1965.122. Han anser således "sammenblandingen" af byplanmæssige hensyn ("offentlig ret") og finansielle hensyn ("privat ret") for en realitet. Samtidig, hævder han endvidere, at der næppe heri er en magtfordrejningsrelevant kollision, for *[..] en konsekvent anvendelse af magtfordrejningsbetragtningen måtte jo føre til, at en kommune, der gennem sin udstykningsvirksomhed varetog byplanmæssige interesser, helt måtte abstrahere fra "økonomiske hensyn" - og således forære grundene væk".*

139 Selv så sen teori som Harder 1987, s. 151.

140 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 47 n. 191 og s. 99.

141 Fx sagen, der ender med Østre Landsrets dom 6. februar 1986, 11. afd. 367/1982. Sagen angår en hjemfaldsklausul, som Københavns kommune havde pålagt en række ejendomme i 1918. Ved udløbet efter 70 år tilbydes grundejerne en ny 70-års frist mod vederlag. I dommen bemærkedes, at der hverken ud fra aftale-, forvaltnings-, ekspropriations- eller ejendomsskatteretlige m.v. synspunkter var grundlag for at tilsidesætte 1918-deklarationen, hvis formål var at bevare værdistigningen på jorden for kommunen og at sikre billige boliger. Deklarationen var således lovlig.

Ud over at klausuler kan anvendes som et virkemiddel til at sikre kommunen en værdistigning på solgt ejendom, kan de også anvendes til andre formål.

Navnligt udviklingen siden Hvidovre-dommen har vist, at ved kommunal ejendomssalg er salgsgenstanden areal med tilhørende byggeret. En kommune kan i et skøde - ved overdragelse af kommunale arealer - indføre en bemærkning om, at køber senere kan tilkøbe byggeret indenfor lokalplanens rammer[143].

I sig selv viser dette, at en kommune kan anvende grundsalg som budgetregulator i kombination med arealanvendelsesovervejelser[144]. Men det giver også en pejling af, at den (omvendt) kan anvende økonomien - pris og prisvilkår i f.m. grundsalg - som regulator med hensyn til arealanvendelsen; at kommunen altså kan anvende økonomien som styrings- og realiseringsmiddel i byplanlægningen og ved siden af de retlige reguleringsmidler.

Den sidstnævnte pejling giver anledning til at se nærmere på, i hvilket omfang en kommune på et privatretligt grundlag - i kraft af klausuler og prisfastsættelse mere generelt - *dels* kan opnå formål, som ikke er hjemlede i planlovgivningen[145], og *dels* kan fremme realiseringen af formål indenfor planlovgivningens rammer.

Som udgangspunkt er der næppe grund til at drage for vidtrækkende konklusioner. *"Som styringsmiddel kan den kommunale jordforsyning alene anvendes til at styre imod formål, der i øvrigt er kommunalt lovlige. Stillingen som privatretlig køber og sælger af jord giver ikke kommunalbestyrelsen nogen større frihed i henseende til tilstræbte mål"*.[146] Men er fx en klausul *"[..] derimod udtryk for en styrkelse af det kommunale formål, f.eks. ved at den sætter frist for bebyggelsen, betinger at køberen anvender grunden til egen bolig eller til et bestemt erhvervsformål, vil klausulens lovlighed ikke kunne anfægtes, selvom klausulen øver indflydelse på salgsprisen i nedadgående retning"*[147].

Med baggrund heri kan det i hvert fald sluttes, at en kommune kan styre "timingen" med hensyn til arealanvendelsens realisering. Og det på en langt mere aktiv og fremadrettet vis end planlovgivningen giver mulighed for[148]. En kommune kan nemlig sælge et areal med en

---

Endvidere gav allerede U1971.783H holdepunkt for det lovlige i, at en kommune kan suspendere en tilbagkøbsklausul mod vederlag.

142 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 101, idet der henvises til Ind.min. skr. 2. december 1986, der var affødt af den ovennævnte Østre Landsrets dom 6. februar 1986, 11. afd. 367/1982.

143 Domstolene støtter kommunens krav om kompensation for den merværdi, der følger af at tillade højere udnyttelsegrad, jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 110 med udgangspunkt i U1988.454H.

144 *"Kommunens ønske om at tjene penge for at styrke kommunens økonomi er i ordets egentlige betydning almennyttig. Det er for så vidt ikke mindre agtværdigt end de præmisser, der traditionelt rubriceres som offentligretlige"*, jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 113.

145 Udover at forfølge spørgsmålet i det følgende vil det blive behandlet i kapitel 9. I det følgende vil sigtet være at forsøge at afgrænse en kommunes muligheder for enten at tjene penge eller gennem incitamenter at formå en grundejer/virksomhed til at realisere i overensstemmelse med kommunens ønsker. I kapitel 9 – nærmere bestemt i afsnit 9.3 - vil sigtet derimod være et forsøg på at afgrænse, hvorvidt en kommune, når den har ejerråden kan regulere en grundejer/virksomhed mere detaljeret og intensivt, end planlovgivningen giver mulighed for.

146 Jf. Harder 1987, s. 150.

147 Jf. Harder 1987, s. 151.

148 Som bekendt kan en kommuneplan bestemme *rækkefølgen* for kommuneplanens gennemførelse, som kan håndhæves gennem *forbud* efter PL § 12 stk. 2. Der er således tale om et vejledende og reaktivt virkemiddel.

klausul om, at arealet skal tilbageskødes, såfremt det ikke er bebygget indenfor en aftalt frist[149], hvilket kan have en realiseringsfremmende effekt.

Såfremt kommunen giver en køber ret til at udskyde en tilbageskødning i overensstemmelse med en bebyggelsesklausul - og altså dermed helt eller delvist frafalder den - kan den endda betinge sig en modydelse, herunder økonomisk modydelse for at udlade at gøre klausulen gældende[150].

Også en anden type klausuler kan understøtte en kommunes forvaltning af arealanvendelsen. Det drejer sig om klausuler, der beslaglægger fortjeneste ved videresalg, og som dermed kan have til formål at sikre mod spekulationssalg. Sådanne klausuler er lovlige og kan håndhæves[151], også selvom køber kan dokumentere, at han ikke har haft hverken spekulationshensigt eller -gevinst ved videresalget[152]. De umiddelbare implikationer af klausuler, der beslaglægger fortjeneste ved videresalg, synes klare. Men klausuler af denne type *kan* også have mere vidtrækkende politisk-strategiske implikationer, hvis de bevidst anvendes som et styrings- og realiseringsmiddel med hensyn til arealanvendelsen. Dette skal illustreres med følgende tænkte - men formentlig realistiske - eksempel:

[149] Jf. U1957.349H.
[150] Jf. U1971.783H. I en 10 år yngre sag kommer tilsynet imidlertid til den stik modsatte opfattelse, jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 102f. Den afvigende tilsynsretlige opfattelse må imidlertid ses i lyset af det tidligere nævnte om dels "værgemålstilsynets sejglivethed" og dels tilsynets rolle som "retspolitisk indpisker".
[151] Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 103 med udgangspunkt i U1966.145H.
[152] Jf. U 1975.69H.

En kommune ønsker i sin planlægning på sigt at udnytte en eksisterende virksomheds grund til boligformål. Omkring virksomheden er der efterhånden vokset et boligområde op; og der er dels behov for en fortsat boligudbygning, og dels generes de eksisterende boliger af trafik til og fra virksomheden og af andre miljøgener fra selve virksomheden. Virksomheden selv er ikke utilbøjelig til at ønske udflytning til en af kommunens industrigrunde udenfor byen, dels af hensyn til at undgå naboklager og forventede fremtidige pålæg om at opfylde udgiftskrævende miljøkrav, og dels fordi kommunen råder over en række (for virksomheden) attraktive industrigrunde udenfor byen. Men - som det mindre - hindres virksomhedens udflytning af økonomiske årsager[153]; den mangler med andre ord det sidste "skub".

På den ene side er det således kommunens ønske at få virksomheden flyttet - og gerne til et industriområde udenfor byen, så virksomheden bevares i kommunen. Og på den anden side vil virksomheden gerne flytte, men den finder det for bekosteligt.

Som bekendt har en kommuneplanmyndighed ikke planlovshjemmel til at gribe ind i eksisterende forhold og påtvinge virksomhedens udflytning[154]. Tilgengæld er der mulighed for at "hjælpe" virksomheden til udflytning, fx ved at kommunen tilbyder virksomheden en billig industrigrund udenfor byen[155].

For at sikre, at virksomheden ikke blot fortsætter sin produktion i den eksisterende placering eller flytter til en anden kommune, og derefter sælger den erhvervede industrigrund til anden side med fortjeneste, indføjes i skødet til den nye industrigrund en klausul om, at kommunen beslaglægger fortjeneste ved videresalg.

På den måde får kommunen måske ikke total sikkerhed, hverken for at virksomheden flytter ud fra boligområdet eller for at den forbliver i kommunen, hvis den flytter. Men hvis virksomheden ikke flytter ud i kommunens industriområde, så kan virksomheden ikke høste udbyttet af det billige grundsalg, og kommunen vil i det mindste få sin "virksomhedsstøtte" retur.

Således sikrer klausulen, at virksomheden kun kan høste udbyttet af det billige grundsalg, såfremt kommunen *både* får virksomheden væk fra boligområdet *og* beholder virksomheden i kommunen (i industriområdet) - og altså får alle sine kommunale interesser (miljø-, byplan- og virksomhedsbevarelseshensyn) opfyldt.

Dermed *kan* en klausul om beslaglæggelse af fortjeneste ved videresalg have en mere vidtrækkende effekt end som så: En effekt, der (lovligt) trækker i samme retning, som det, Pandrup kommune *måske* (og i givet fald ulovligt) forsøgte, nemlig at forpligte Pandrup Brød A/S til at opføre en ny fabrik på en af kommunens industrigrunde.[156]

Det ovenstående tænkte eksempel siger noget om, at afhængigt af *hvordan* et konkret virkemiddel anvendes og afhængigt af *i hvilken sammenhæng* det indgår, kan det opnå en "bieffekt", der rækker længere end den umiddelbare effekt.[157]

Eksemplet bygger på to forudsætninger: dels at det er lovligt for en kommune at 1)*sælge en kommunal ejendom til en pris, der ligger under markedsværdien*[158], og dels at det er lovligt at 2)*tage hensyn til købers økonomi.* I det følgende skal disse to punkter forfølges nærmere.

---

153 Ofte er jordprisen dog kun en beskeden brik i virksomhedsetableringens samlede økonomi, jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 86 n.96.

154 Med mindre betingelserne for og viljen til ekspropriation er til stede.

155 Virksomheden vil således få en ydelse i form af en billig byggegrund, mens kommunen som modydelse får en miljø- og byplanmæssig begrundet kommunal interesse opfyldt. I det følgende vil der blive vendt tilbage til en kommunes muligheder for at sælge billige grunde til en virksomhed. I det hér tænkte eksempel forudsættes dispositionen at være lovlig; og som det vil fremgå af det følgende er dispositionens lovlighed absolut ikke utvivlsom.

156 Jf. den føromtalte Pandrup Brød-sag med udgangspunkt i Nordjyllands ATR skr. 6. marts 1989, j.nr. 089-18-99-2-1988.

157 Dette - om *måden at anvende virkemidlerne på* - vil blive fulgt op i de det følgende kapitel 9 om de politiske virkemidler.

158 Der er for så vidt ikke noget odiøst eller nyt i denne antagelse. Den kommenterede kommunale styrelseslov fra 1991 (den første kommentar efter styrelsesloven §68 om offentlig udbud af kommunens faste ejendomme, og

Det synes allerede klart, at en kommune igennem *grundsalg til en pris, der ligger under markedsværdien, kan varetage en saglig kommunal interesse, fx forfølge formål, der ligger indenfor planlovgivningens rammer, dvs. kan varetage miljø-, byplan- og infrastrukturhensyn*.[159] Faktisk synes disse hensyn at have en sådan vægt, at såfremt en kommune yder tilskud til en privat erhvervsvirksomhed med det formål at varetage et eller flere af disse kvalificerede hensyn, og selvom det skader konkurrencen i den private sektor, så accepteres denne skadevirkning.[160] Baggrunden er ganske enkelt, at den adfærdsregulering, som kommunen opnår gennem sit "tilskud" - fx i form af billig grundsalg - tjener den kommunale interesse, og dermed har en nytte*værdi* for kommunen.[161]

Med hensyn til om nyttevirkningen - fx varetagelse af byplanformål - harmonerer med skadevirkningen - fx indgreb i den fri konkurrence - er der tale om et proportionalitetsspørgsmål, som ene og alene kan og skal besvares af kommunen selv, evt. under domstolsansvar: *"Retskilden er den kommunale interesse, som den opfattes af kommunalbestyrelsen, ikke en tilsynsretlig regel. Derimod kan tilsynet forlange, at kommunalbestyrelsen sikrer sig, at de kommunale interesser, der betinger prisafslaget, faktisk respekteres af køberen"*[162].

Bortset fra at billigt grundsalg kan være et virkemiddel til at sikre og fremme en af de nævnte kvalificerede kommunale interesser, *kan* billigt grundsalg endvidere være et virkemiddel til dels at *tiltrække virksomheder, fremme beskæftigelseshensyn*, og herunder *stå sig godt i konkurencen med andre kommuner* på disse punkter.

I praksis er det da også sådan, at disse ikke-økonomiske hensyn spiller en ikke ubetydelig rolle i kommunernes jordforsyning.[163]

Men med hensyn til lovligheden af at forfølge sådanne hensyn og formål hersker der en del uenighed i teorien. Harder udtrykker, at en kommune ikke må producere byggegrunde til erhvervsvirksomheder med tab for derigennem at fremme en lokalisering af erhverv, idet der henvises til *"[..] de almindelige regler i kommunalfuldmagten om foranstaltningernes neutralitet overfor den private erhvervssektor"*[164].

---

efter udbudsbekendtgørelsen - Bkg. nr. 472 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme) behandler emnet i lighed med le Maire og Preisler 1996, s. 293: *"Uanset om der skal ske offentligt udbud, skal salg ske til markedspris, dvs. til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel. Kommunen kan kun sælge til en lavere pris end den højest opnåelige pris i tilfælde, hvor der ved salget varetages saglige, kommunale interesser. [..]. Der er intet til hinder for, at en kommunalbestyrelse med henblik på varetagelse af saglige kommunale interesser knytter særlige vilkår til afhændelsen af en ejendom, selvom dette indebærer, at ejendommens værdi bliver ringere"*. Det er altså bredt antaget - også af andre end Heide-Jørgensen 1994 - at en kommunalt interesse kan begrunde afslag i prisen; enten som et direkte virkemiddel til at få realiseret en kommunal interesse, eller indirekte gennem vilkår. (Det skal imidlertid bemærkes, at det netop citerede afspejler, at le Maire og Preisler 1996 lægger det tilsynsskabte "markedsprisprincip" til grund; altså det princip, som Heide-Jørgensen 1994, s. 74f er kritisk overfor i den forstand, at princippet skulle have almengyldig lovskraft; princippet savner hjemmel i lovgivningen).

159 Fx Garde og Mathiassen 1991, s. 31, 33, 36 n.51, 56 og Imin.skr. af 13. september 1989 (2.k. 1988/1138/0500-1), s. 9ff.

160 Jf. Garde og Mathiassen 1991, s. 55f.

161 Jf. Garde og Mathiassen 1991, s. 58.

162 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 81.

163 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 81, 84 og 114f.

164 Harder 1987, s. 150.

Nærmest i den modsatte ende af skalaen ligger Heide-Jørgensen med sine synspunkter byggende på - især domstolenes - praksis. Navnlig i domstolspraksis synes at kunne spores en tendens til, at den kommunale interesse i at sælge til under markedspris støttes - både når det gælder overdragelse til offentligt formål, og når kommunens interesse falder sammen med en privatøkonomisk[165]. Og det retskildemæssigt væsentligste er, at den kommunale interesse bestemmes af kommunen (selvom der ingen tradition er for, at tilsynet markerer dette)[166].

Men en kommunes billige grundsalg som virkemiddel rækker endog videre. Det viser Graucob-sagen[167], som angår en kommunes overdragelse af en industrigrund til særpris (gavemoment), fordi kommunen regnede med, at køberen ville bebygge grunden med egen virksomhed, som i forvejen var beliggende i en anden kommune. Da køberen imidlertid ændrede planer, idet han ville bygge et industrihus til udlejning, og uden at meddele kommunen om sine ændrede planer, så kommunen sine forventninger for bristet og nægtede at give skøde på ejendommen. Omvendt havde kommune heller ikke forklaret, hvad den forventede af køberen, så der var fejl på begge sider. Imidlertid stadfæstede Højestret landsrettens dom, der fastslog, at kommunen ikke havde pligt til at give køberen skøde på grunden.

Sagen afspejler, at retten accepterede at kommunen "begunstigede" en erhvervsdrivende for at formå ham til at lægge sin virksomhed i kommunen. Desuden tillader dommen den slutning, at domstolene indirekte accepterer en målrettet jordprispolitik overfor private virksomheder i lokaliseringsøjemed. Der gælder ingen præceptiv norm, som tvinger en kommune til at sælge til markedspris og dermed renser konkurrencen om virksomheder for kommunalegoistiske motiver.

Dermed indikerer sagen, at domstolene slutter op om en kommune, der i sin jordforsyningspolitik tager andre hensyn end økonomiske og andre hensyn end rent byplan-, miljømæssige m.v. - også selvom det kan have implikationer for konkurrencen mellem virksomheder og mellem kommuner.

Men omvendt skal konklusionerne næppe heller overtolkes - der er næppe tale om et carte blanche til kommunerne. Dog opbløder sagen - sammen med andre[168] - tilsynets (og dele af

---

165 Heide-Jørgensen 1994, s. 91.

166 Heide-Jørgensen 1994, s. 89. Dog er der eksempler på markering af, at "den kommunale interesse er kommunes gebet" - selv fra tiden før approbationskompetencens bortfald, se fx Vojens-sagen - Imin.skr. af 11. Nov. 1977 (4.k. KT j.nr. 1977/1233/1).

167 Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 81ff med udgangspunkt i U1963.101H, som den følgende omtale af sagen bygger på.

168 Også en nyere sag - Tulip-sagen (omtalt i Heide-Jørgensen 1994, s. 75) - vidner indirekte om en opblødning. I Vejle ATR skr. 14. juni 1986 (j.nr. 1985-089-631-90-2), s. 12f udtales det, at "*Det er et almindeligt anerkendt kommunalretligt princip, at kommunal støtte til private erhvervsvirksomheder kræver udtrykkelig hjemmel i lovgivningen. Som en begrundelse for dette princip er bl.a. anført, at en adgang for kommuner til at støtte eneklte erhvervsvirksomheder ville medføre en uheldig komkurrence indenfor erhvervslivet. Derudover ville en adgang til at yde kommunal støtte til erhvervsvirksomheder kunne føre til en kommunal "overbudspolitik" om virksomhedernes gunst, som i givet fald skulle betales af kommunerne. Muligheden for en sådan konkurrence ville endvidere være til skade for mindre velstillede kommuner, der ikke kan afse midler til at deltage i konkurrencen"*. Sagen ender med, at Vejle ATR i skr. 22. oktober 1990, s. 9 anlægger *[..] erstatningssag mod de 21 medlemmer af byrådet, der stemte for salget [..]"* af en industrigrund til Tulip, hvis *[..] fastsatte salgspris var langt under det halve af, hvad der var kommunens sædvanlige salgspris for byggemodnede industrigrunde på dette tidspunkt"*. Erstatningssagen var *tilstrækkeligt* og *alene* begrundet i tab - og *ikke* i mellemkommunal konkurrence e.l. (Tilsynet havde da heller ikke mulighed for andet end at udtrykke kritik af og bekymring over de konkurrencemæssige implikationer).

litteraturens) generelt mere normfaste "bibelcitater" om "salg til markedspris", "neutralitet overfor den private erhvervssektor" og "kommunerne må ikke konkurrerer mod hinanden" osv.

I dag er der i hvert fald ikke hjemmel til at håndhæve de meget håndfaste tilsynsretlige normer selvstændigt. Og hvad skulle det også hjælpe? Der kan være flere reale grunde til netop ikke at støtte ret på disse principper. Og det behøver ikke kun at være begrundet i, at kommunerne skal have mulighed for at fremme beskæftigelsen e.l. og dermed fremme deres egne snævre interesser. Men hvad nytter det at stille en virksomhed overfor et prisforlangende, som ikke er realistisk i forhold til købers økonomi, så den virksomhed man er i kontakt med forsvinder. I så fald stilles måske ikke blot den virksomhed, der *kan* og *vil* etablere sig, hindringer i vejen; måske stiller et for højt prisforlangende sig også i vejen for, at kommunen kan få fremmet vægtige formål - fx få realiseret essentielle dele af sin planlægning.

I lyset af - på den ene side - det kommunale selvstyre, hvor kommunerne har selvstændig beskatnings- og bevillingsmagt, og er ubundet af statsforvaltningens instrukser, når de tager beslutninger, og - på den anden side - de mange tilsynsretlige normer, som dels (uhjemlet) hævdes i tilsynspraksis og i den traditionelle tilsynsretlige litteratur, er der grund til at stille spørgsmålet: Hvad er gældende kommunalret?

Spørgsmålet kan næppe (heller nu) besvares entydigt. Men Heide-Jørgensens afhandling *"Den kommunale interesse - studier over kommunalrettens udvikling"* giver anledning til at sætte de kommunale beslutninger/praksis og domstolskontrollen i spidsen, når spørgsmålet skal besvares - og ikke tilsynets hævdede normer i skrivelser og afgørelser, og heller ikke den traditionelle kommunalretlige litteratur. For den juridisk-kommunalretlige fødekæde - de instanser, der danner retten - er kommunerne, domstolene og lovgivningsmagten. I denne sammenhæng lever tilsynet med sin kompetence til legalitetskontrol et liv på sidelinien.

Når tilsynsrettens normer alligevel altid har spillet så stor en rolle som tilfældet er, hvilket afspejles i en række af de ovennævnte sager, hvor tilsynet har været indblandet; og når de tilsynsretlige normer stadig spøger i kulissen - navnlig i tilsynets uforbindende udtalelser[169] - og dermed øver indflydelse på kommunalbestyrelsernes bevidsthed, skal det formentlig ses i sammenhæng med kommunernes tro, vilje, evne og mod: *"Troen på tilsynets større sagkundskab, kommunernes afhængighed af ministeriel velvilje og den uoverskuelige regelproduktion forklarer den overvejende føjelighed over for tilsynsvejledninger, som det krævede politisk vilje, juridisk indsigt og administrativ arbejdsindsats at gå imod. Kommunerne har vistnok en nedarvet autoritetstro på central regelproduktion. Forventningen om, at de bøjer sig for tilsynets retsopfattelse er for så vidt forståelig. Tilsynsudtalelser har i vidt omfang hidtil været normgivende for kommunernes praksis"*.[170]

Og når kommunerne fortsatte med fx at tro på tilsynets "hvile-i-sig-selv-princippet" henholdsvis "markedsprisprincippet" i forbindelse med ejendomsdispositioner så længe som tilfældet er - herunder også efter approbationskompetencens bortfald - illustrerer det *"[..] den træghed i retsudviklingen, som skyldes kommuneres manglende indsigt i grundlæggende kompetence- og retskildeforhold"*.[171]

---

[169] Jf. Garde og Mathiassen 1991, s. 78f.

[170] Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 45f.

[171] Jf. Heide-Jørgensen 1994, s. 73.

8.8 Afrunding på de økonomiske realiseringsmidler - med særlig fokus på realisering af en kommunalt ønsket detailhandelsstruktur

De økonomiske realiseringsmidler - berammet af kommunalfuldmagten og planlovens ekspropriationshjemmel - udgør en række fremadrettede og aktive virkemidler til fremme af en kommunalt ønsket udvikling. Der er imidlertid knyttet en række relativt snævre krav til de økonomiske realiserings midlers anvendelse. Dels nødvendigheds- og aktualitetskriterier i f.m. ekspropriation. Dels almennyttekriterium, lokalitetsprincip samt en række negative afgrænsningsregler m.v. i forbindelse med kommunalfuldmagtsdispositioner.

Når det gælder ekspropriation med henblik på at realisere detailhandelsbyggerier eller -udvidelser vil det formentlig som udgangspunkt være tvivlsomt, at ekspropriation kan anvendes til disse formål.

Dog vil det - afhængigt af den konkrete situation - næppe være usandsynligt, at fx et areal til en for et nyt boligområde nødvendig butik kan tilvejebringes gennem ekspropriation, hvis butiksbyggeriet er et nødvendigt og naturligt led i enten en byudvikling eller i realiseringen af en lokalplan for fx et boligområde. Ikke mindst efter planlovens nye detailhandelsbestemmelser, der i princippet pålægger kommunerne at opgøre, hvor der er behov for nye butikskvadratmeter i byerne, og som derfor kan opfattes som både en planlægningsmæssig begrundelse og en begrundelse for nødvendighed.

Der imod vil det nok være mere tvivlsom, om der kan eksproprieres til en butiksudvidelse i et i forvejen udbygget byområde. I hvert fald kan det være vanskeligt at forestille sig, at der i tilstrækkelig grad kan argumenteres for nødvendigheden af ekspropriation til butiksudvidelse. Dette skal ses i lyset af en sammenligning med udvidelse af industriproduktionsvirksomheder, som er omtalt i det foregående afsnit 8.6, hvor udvidelsen ikke blot kan være en tvingende nødvendighed for virksomhedens fortsatte eksistens, men også et "værn" imod virksomhedens lukning med tiloversblevne (og til andet formål) uanvendelige bygninger m.v. (og deraf følgende samfundsøkonomiske spild) til følge.

Ligeledes må ekspropriativ arealerhvervelse til butiksformål anses for at være et både tvivlsomt egnet, usikkert og uproportionalt virkemiddel til virkeliggørelse af en lokalplan, der har til formål at sikre et givet område en fortsat fornøden butiksforsyning. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at markedet er så omskifteligt, at grundlaget for at etablere og fastholde en butik er usikkert i selv et kortere tidsperspektiv[172].

Med hensyn til kommunalfuldmagten efterlader den kommunalretlige litteratur - navnlig den ældre - en tvivl om, hvorvidt kommunernes kommunalfuldmagtskompetence er totalt bundet af rigide, uskrevne kommunalretlige retsgrundsætninger eller bundet af et krav om afvejninger af nytte- contra skadevirkninger i den konkrete kommunale ressourcedisposition.

Sikker navigation imellem de kommunalretlige grundsætninger om kommunernes ulovbestemte opgaver, hvor kommunerne skal undgå forskellige skadevirkninger - undgå at begunstige virksomheder og enkeltpersoner, undgå at intervenere i konkurrencen mellem erhvervsvirksomheder samt undgå at konkurrere indbyrdes - er i vid udstrækning både af tilsynet og af kommunerne blevet opfattet som kommunalfuldmagtens "hjemmel". Begrebet "hjemmel" skal ikke forståes i traditionel forstand alt den stund, at kommunalfuldmagten alt

[172] Det butiksprojekt, hvortil der eksproprieres, kan jo blive udkonkurreret af en anden nyetablering kort tid efter; eller måske vil butikken aldrig "slå an" blandt forbrugerne pga. dårligt købmandskab eller af andre årsager! Jf. også kapitel 4.

overvejende angår kommunernes ulovbestemte opgaver. Men tilsynsretten (og litteraturen med udgangspunkt i tilsynsretten) er med disse grundsætninger gået - og går - ind i at udfylde kommunalfuldmagtskompetencen indholdsmæssigt. Og vel at mærke gennem en negativ afgrænsning.

Denne "hjemmel" - disse generelle postulater og "bibelcitater", der hævdedes og hævdes i både litteraturen og i tilsynspraksis[173], og tilmed og langt hen ad vejen er blevet efterlevet af kommunerne (af de ovenfor nævnte grunde) - har været tillagt og tillægges stor vægt. De synes nærmest ufravigelige.

Imidlertid har det været almindeligt anerkendt og accepteret, at byplan-, miljø- og infrastrukturhensyn har kunnet begrunde kommunale ressourcedispositioner, der i et vist omfang har begunstiget enkeltvirksomheder, skadet konkurrencen i den private erhvervssektor eller mellem kommuner. Og det er et forhold, der formentlig ikke er blevet svækket af planlovsreformen i starten af 1970'erne (og igen i 1990) eller af approbationskompetencens bortfald i 1980'erne - snarere tværtimod.

Med planlovsreformerne blev kommunernes hævdvundne byplan-, miljø- og infrastrukturopgaver nok engang accentueret. Og med approbationskompetencens bortfald blev kommunetilsynets rolle neddroslet fra værgemåls- og hensigtsmæssighedstilsyn til et rent legalitetstilsyn - om end tilsynets stækkede kompetence ikke slog igennem straks; og om end tilsynet heller ikke holdt op med at "fabrikere" interne tilsynsregler[174].

Tilbage stod tilsynet som en myndighed, hvis rolle først og fremmest var at reagere mod culpøse tab af skatteborgernes penge og reagere mod retsstridig anvendelse af kommunens aktiver. Men tilsynet skulle ikke længere - og har ikke længere - bemyndigelse til at hindre mellemkommunal konkurrence om erhvervsvirksomhedernes gunst; og har heller ikke bemyndigelse til forlods at godkende hensigtsmæssigheden af et kommunalt ejendomskøb eller -salg.

Med hensyn til hensigtsmæssigheden - herunder spørgsmålet om, hvorvidt kommunen i forbindelse med et ejendomskøb til en pris højere end markedsprisen eller i forbindelse med et ejendomssalg til en pris lavere end markedsprisen får varetaget en kvalificeret kommunal interesse, som modsvarer det "tab", kommunene lider målt i kroner og ører - er som udgangspunkt et rent kommunalt anliggende under ansvar overfor domstolene. Det slår Heide-Jørgensen fast med sin doktordisputas *"Den kommunale interesse - studier over kommunalrettens udvikling"* fra 1994. Tilsynsret er ikke kommunalret; og den kommunalretlige retskilde er først og fremmest den kommunale interesse, som den opfattes af kommunen selv!

Heraf følger, at selvom en privat virksomhed måtte føle sig begunstiget som følge af en konkret kommunal ejendomsdisposion, er dette - at nogen føler sig begunstiget - ikke det afgørende for at vurdere dispositionen som retsstridig. Det afgørende er, hvordan ejendomsdispositionen (sagligt) opfattes af kommunen; om den "offentlige finanisiering" i og

---

[173] Fx grundsætningen om, at kommunerne (for enhver pris) skal undgå begunstigelse af enkeltvirksomheder, jf. bl.a. Haagen Jensen 1974, s. 49 (med henvisninger); Garde og Mathiassen 1991, s. 21; og - fra praksis - den tidligere citerede Vejle ATR skr. 14. juni 1986 (j.nr. 1985-089-631-90-2) i Tulip-sagen.
[174] Jf. navnlig den tidligere omtale af "markedsprisprincippet".

med at nogen "begunstiges" i en købs- eller salgssituation er et virkemiddel anvendt til realisering af en kvalificeret kommunalt interesse (fx byplanhensyn)[175].

Men selvom det efterhånden er bredt antaget, at en kommune kan sælge til en lav pris (eller købe til en høj pris), såfremt det kan opvises en saglig kommunal interesse som "modvægt", så er der holdepunkter for at antage, at i hvert fald jordsalg til en lavere pris kan begrundes med andre hensyn end de traditionelle byplan-, miljø- og infrastrukturhensyn. Den før omtalte Graucob-sag giver holdepunkter for at antage, at en kommune også kan varetage andre end disse (og andre end rent økonomiske) hensyn[176].

I forlængelse heraf kan det formentlig ikke afvises at en prisfastsættelse i nedadgående retning, der tager hensyn til købers økonomiske formåen, kan rubriceres som en saglig kommunal interesse, hvis køberen netop er dén eneste ene, der kan og vil realisere en del af kommunens planlægning eller andre (almennyttige) interesser.

Under alle omstændigheder er det kommunen selv - under domstolsansvar - der afgør hensigtsmæssigheden af en kommunal ejendomsdisposition; om der er reale grunde til at give prisafslag ved salg (eller højere pris ved køb) - hvad enten der er tale om byplan-, miljø-, infrastrukturhensyn eller helt andre hensyn som beskæftigelse[177] eller at modparten påtager sig en forøget erhvervsøkonomisk risiko. Og domstolene synes da også at udvise større forståelse for en noget bredere vifte af kommunale interesser i f.m. kommunale ejendomsdispositioner end tilsynet viser tilbøjelighed til[178].

Med andre ord synes der at ligge en række uudnyttede muligheder i forbindelse med kommunernes dispositioner over fast ejendom[179]. Det gælder både med hensyn til - af forskellige saglige grunde - at købe jord til overpris, sælge til lavpris og med hensyn til at udnytte mulighederne for vilkårsfastsættelse "til grænsen" i den kommunale interesses favør. Og baggrunden for at mulighederne i vidt omfang antages at være uudnyttede skal formentlig

---

[175] Ræsonnementet er analogt til FT 1990-91 2. saml., sp. 1117: *"Der foreligger ulovlig begunstigelse når kommunalbestyrelsen har tilsigtet at skaffe en køber økonomisk fordel, ikke når en handel faktisk er fordelagtig for denne"*. I lyset heraf spores også forklaringen på, hvorfor Tulip-sagen fik det udfald som tilfældet var: Vejle kommune havde til hensigt at begunstige slagterivirksomheden Tulip (i hvert fald kunne en saglig kommunal interesse, som modsvarede tabet fra kommunekassen, ikke opvises; og kommunen vendte formentlig det "blinde øje" til det faktum, at den ikke kunne erhverve arealerne til en pris, som kommunen på forhånd havde lovet Tulip at sælge til).

[176] Dette kan i øvrigt også underbygges med Harder 1987, s. 62, der omtaler en hypotetisk situation, hvor en kommune ønsker at *"[..] fremme private initativer for at søge virkeliggjort dele af en samlet plan for kommunens udvikling, f.eks. opførelse af bygninger, der udgør en del af en byfornyelse eller en centerplan. Man kan ikke se bort fra, at der kan være en så reel interesse fra kommunens side i at tilskynde til erhvervsbyggeri, at det vil være lovligt, at kommunen yder støtte, f.eks. i form at en moderat salgspris for en byggegrund eller en rimelig placering af en restkøbesum i prioritetsfølgen, når kommunen til gengæld opnår, at modparten påtager sig en erhvervsøkonomisk risiko, som den ellers ikke ville være gået ind i"*. Det er værd at bemærke, at også andre forhold - i form af fx en forøget erhvervsøkonomisk risiko - antages at kunne begrunde prisafslag.

[177] Hvilket indgik som et af aspekterne i den før omtalte Galten-sag (afsnit 5.3.4).

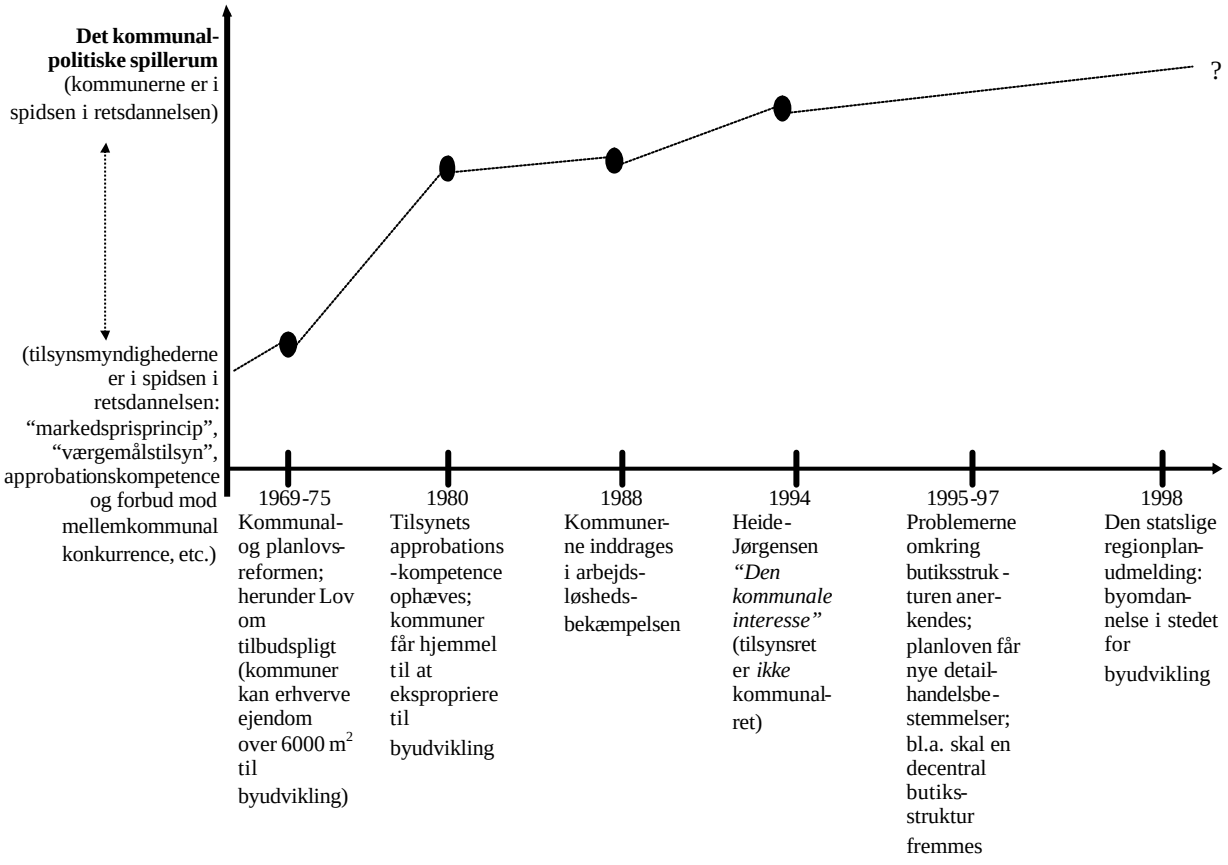
[178] Det skal bemærkes, at i sammenligning med den omfattende mængde af tilsynspraksis (afgørelser og vejledende udtalelser) forligger der relativt få domstolsafgørelser, jf. bl.a. Heide-Jørgensen 1994, s. 35. Imidlertid siger dette forhold kun noget om, at den retsorden, der styrer kommunernes ejendomsdispositioner i langt højere grad udgøres af tilsynsret, der i mange tilfælde er ukorrekt og uaktuel kommunalret, og altså ikke nødvendigvis af korrekt og aktuel kommunalret!

[179] Formentlig også i relation til detailhandelsstyringen. Dette er selvsagt vanskeligt at få et klart og dækkende overblik over, da der i mange tilfælde - eller sådan vil de fleste kommuner sikkert opfatte det - er tale om et "følsomt" emne. *At* det er følsomt afspejles fx i afsnit 3.2.1, hvor det med baggrund i Indenrigsministeriet 1997 diskuteres, om kommuner har været (økonomiske) fødselshjælpere for storbutikker og –centre.

findes i en kombination af dels "tilsynsvældets" omfang og dels kommunernes manglende mod til at imødegå tilsynet, tiltroen til tilsynets større sagkundskab m.v., jf. ovenfor.

Den række af konkrete sager - hvoraf nogle tjener som rene eksempler og andre (særligt domstolsafgørelserne) må tillægges egentlig retskildeværdi - og den kommunalretlige litteratur samt de lovgivningsmæssige tiltag, der er inddraget i dette kapitels analyse, kan opfattes som "punkter" i et udviklingsforløb[180]. Formålet med at inddrage disse i dette projekt har været at karakterisere og afgrænse det kommunalpolitiske spillerum, når det gælder de økonomiske virkemidlers anvendelsesmuligheder.

Og der er næppe tvivl om, at det kommunalpolitiske spillerum løbende er blevet udvidet og er større, end mange kommuner (og tilsynsmyndigheder) sædvanligvis tror, hvilket forsøges illustreret i nedenstående figur 8.4.



Figur 8.4: Udvalgte "punkter" af betydning for kommunalrettens udvikling med henblik på en forståelse af det kommunalpolitiske spillerums udvikling.

Den linie, der er tegnet mellem "punkterne" i figuren, skal opfattes som en linie tegnet med "blød hånd". Den skal ikke forstås eksakt, men kun angive konturerne af de økonomiske virkemidlers rækkevidde - det kommunalpolitiske spillerum - og udviklingen heraf: Det

[180] Den foregående behandling af kommunernes handlespillerum angriber - fordi den i vidt omfang bygger på Heide-Jørgensen 1994, der anvender domme i langt videre omfang end almindelig kommunalretlig litteratur - kommunaltilsynets traditionelle autoritet. Hermed vises - om end ikke det sker så systematisk og gennemgribende som i Heide-Jørgensen 1994 - at tilsynsordningen står på svage fødder, når kommunerne upåtalt sætter sig ud over tilsynets udtalelser, idet domstolene underkender dets initiativer. Teorien kan påvise systematiske svagheder i tilsynspraksis, herunder også manglende hjemmel til at fastlægge retligt bindende normer som fx "markedsprisprincippet".

kommunalpolitiske spillerum er utvivlsomt blevet udvidet igennem tiderne, og er formentlig under fortsat udvidelse[181].

Men omvendt er der også grund til at nævne, at "træerne ikke vokser ind i himlen. Retsdannelsen er ikke fri for kommunerne.

Men at tro, at der er fuldstændig "vandtætte skodder" mellem den offentlige og private sektor, og at kommunerne under ingen omstændigheder må begive sig af med at yde støtte til privat erhvervsvirksomhed, beror på en forenkling af problemstillingen.

Ud af forsøget på at tegne konturerne af det kommunalpolitiske spillerum kan der drages følgende konklusion(er):

- Tilsynets krav om, at kommunalt jordsalg skal ske til markedspris er uhjemlet. Kommunerne kan generelt *sælge til lavpris*, hvis det kan begrundes i en saglig kommunal interesse.
- Kommunalt opkøb af jord er alene underlagt et priskrav for så vidt, at kommunen ikke må købe til en pris, hvorved den gør sig skyldig i tab af skatteborgerne penge. Kommunen kan dog *købe jord til en "merpris"*, når det kan begrundes i en saglig kommunal interesse, hvorved dispositionen ikke vil være erstatningspådragende. Tilsynet kan ikke forlods kræve, at kommunen godtgør, hvad dens formål med jordkøbet er for på den måde at sikre, at en "merpris" modsvarer en kommunal interesse; tilsynet kan alene efterfølgende reagere ved erstatningssøgsmål.
- Kommunerne kan støtte ret på langt flere hensyn - eller varetage langt flere kommunale interesser - end de (overvejende tilsynsskabte) kommunalretlige grundsætninger giver indtryk af. Ikke alene de traditionelle byplan-, miljø- og infrastrukturhensyn - men også til dels beskæftigelseshensyn, hensyn til købers økonomi o.a. - kan bruges som saglig begrundelse for jordkøb til "overpris", salg til "lavpris", om end ikke som bærende moment.
- Hertil kommer, at ejendomskøb og -salg samt vilkårsfaststillelse i disse sammenhænge kan anvendes som virkemidler i mange forskellige sammenhænge. En kommune kan bruge sin købermagt til at købe uønskede interesser bort; jordkøb og -salg kan bruges som støtteforanstaltning m.m. - forudsat at der med virkemidlet tages sigte på at realisere en saglig kommunal interesse (fx som led i en realisering af byplanen) - og vilkår kan indgå som led heri, men også som led i varetagelsen af kommunaløkonomiske hensyn. Mere bredt - og indirekte - kan virkemiddelanvendelsen understøtte beskæftigelsen, virke befordrende for udviklingen af et godt erhvervsklima til gode for såvel eksisterende som nye erhvervsvirksomheder, samt medføre at den pågældende kommune står sig godt i komkurrencen med andre kommuner.

Summa sumarum: Kommunerne har igennem kommunalfuldmagten langt flere "tangenter at spille på" end de traditionelle byplan-, miljø- og infrastrukturhensyn; og de er ikke længere underlagt snævre tilsynsretlige principper som "markedsprisprincippet" eller underlagt forudgående kontrol i deres ejendomsdispositioner.[182]

---

181 Mere herom i det nedenstående afsnit 8.9 om kommunalretten og samfundsudviklingen.

182 Det skal bemærkes, at den ovenstående gennemgang af det kommunalpolitiske spillerum er karakteriseret ved en mere snæver perception end den virkelighed, der omgiver os. I gennemgangen er der først og fremmest fokuseret på ejendomskøb og -salg samt vilkårsfastsættelse som (kommunalfuldmagts)virkemidler, hvilket naturligvis ikke alene giver et dækkende billede af kommunernes faktiske virksomhed. Kommunerne spiller også en stor rolle i indretningen af samfundets "sociale infrastruktur". Kommuner kan normalt engagere sig i

Det forhold, at mange kommuner tror, at det kommunalpolitiske spillerum er mindre end det i virkeligheden er - i hvert fald hvis den ovenstående analyse lægges til grund - er én mulig (del)forklaring på, at detailhandelsudviklingen i mange kommune ikke fuldt og helt har fulgt de ønsker og intentioner, mange kommuner har haft bl.a. manifesteret i planlægningen. Der er næppe tvivl om, at mange kommuner - herunder de mindre og mellemstore kommuner, hvor butiksforsyningen har været vigende igennem de seneste år - kunne have revitaliseret infrastrukturen med kommunale investeringer til støtte for detailhandelsstrukturen og været "fødselshjælper" for en butiksomdannelse gennem kommunale ejendomskøb og -salg m.v. i langt højere grad end tilfældet har været, og dermed undgået nogle af de problemer, der har fulgt med en vigende butiksforsyning.

Det skal rimeligvis siges, at flere kommuner - også mindre og mellemstore kommuner - har gjort en del for at gøre handelsmiljøet i byerne mere attraktivt. Det gælder med hensyn til anlæg af gågader og andre mere *generelle* tiltag[183].

Gælder det der imod *konkrete* tiltag med hensyn til at fastholde butikker eller omdannelse af butiksstrukturen tyder erfaringerne på, at kommunerne viger tilbage ud fra devisen: "butiksetablering og anden foretagsomhed i denne sammenhæng er de private erhvervsdrivendes gebet - og i øvrigt er det på kanten af det lovlige, hvis kommuner går ind heri".

Der er dog eksempler på, at kommunale kroner er blevet brugt i tiltag af mere konkret art. Fx da Nordborg erhvervsråd greb ind for at sikre videreførelse af byens boghandel ved at foranstalte en annoncekampagne til 12.500 kr rettet mod interesserede iværksættere. Erhvervsrådet tog således teten i forsøget på at fastholde bredden i den lokale handel og som et modspil til de tomme butikslokaler[184]. I Nordborg-eksemplet foregik initiativet ved et lokalt erhvervsråds foranstaltning. Men aktiviteten kunne lige så godt have været foranstaltet af kommunen selv; for hvis et kommunalt finansieret erhvervsråd lovligt kan støtte bevarelsen af en bestemt virksomhed (til bedste for helheden), vil en kommune også lovligt kunne gøre det[185].

---

etablering og opretholdelse af befolkningens fritidsaktiviteter på det kulturelle område, idrætsområdet og det foreningsmæssige område. Kommuner kan således yde støtte til eller selv etablere kulturelle aktiviteter til borgere, fx teater, musik, kunstudstillinger, museer m.v. Endvidere spiller kommunerne en væsentlig rolle i indretningen af samfundets "tekniske infrastruktur" i form af vejnet, p-pladser, trafikreguleringer, placering af offentlige kontorer m.v. Disse foranstaltninger, der absolut er med til at befordre befolkningens og erhvervenes - herunder detailhandelserhvervets - trivsel, har kun været indirekte eller sporadisk berørt i det ovenstående. Men det skal fremhæves, at det med kommunernes anlæg af infrastruktur - og herunder hvis anlægget indebærer fordele for en enkelt eller nogle få virksomheder, og dermed får karakter af kommunal støtte - principielt ikke forholder sig anderledes hermed, end hvis der havde været tale om en støtteforanstaltning gennem fx et kommunalt grundsalg. En infrastrukturforanstaltning er formentlig ulovlig, hvis den alene tager sigte på at begunstige en enkeltvirksomhed. Men har foranstaltningen et mere generelt og alment virkende sigte - fx at forbedre infrastrukturen til gode for alle (fx alle, der køber ind i et center) - kan der formentlig ikke indvendes noget imod lovligheden. At butikkerne i det pågældende center høster fordele af foranstaltningen gør formentlig ikke foranstaltningen mindre lovlig; næsten enhver foranstaltning vil indebære fordele for dem, der er nærmest ved!

183 Af andre tiltag - som i øvrigt har relation til detailhandelen - kan nævnes (med udgangspunkt i Imin.skr. af 10 januar 1970) en kommune, som lovligt yder et beløb på 20.000 kr til en kampagne, hvis formål var at øge omsætningen i byens detailforretninger.

184 Jf. Nyhedsmagasinet Danske Kommuner nr. 8 1998, s. 24.

185 Jf. Harder 1987, s. 50, der ræsonnerer følgende (men med det omvendte udgangspunkt): *"En kommunal støtte kan [..] ikke uden videre lovliggøres ved, at der indskydes et privatretligt mellemled, som blot betyder, at en reel kommunal støtte formelt ydes uafhængigt af kommunalbestyrelsen".*

8.9 Kommunalretten og samfundsudviklingen

Nordborg-eksemplet er et af de få og små (kendte) eksempler, som måske kan være med til at vise vejen. Dels bort fra "butiksdøden" i mindre byer og bydele, og dels hen imod en aktiv og mere konkret kommunal indsats i byomdannelsen, herunder til fremme af en butiksstruktur der tilgodeser alle forbrugere?

I hvert fald synes der at være et aktuelt behov for både en mere konkret styring af detailhandelens lokalisering og behov for virkemidler til en mere konkret styring af byomdannelsen. Ikke mindst hvis bestræbelserne med de nye detailhandelsbestemmelser - at forbedre mulighederne for en decentral butiksstruktur, der stimulerer til investeringer og fornyelse i detailhandelen også i mindre bysamfund, stationsbyer og mellemstore byer - skal krones med held. Og heller ikke mindst set i lyset af, at byomdannelsen for alvor er blevet sat på den politiske dagsorden i 1998, idet byomdannelse som alternativ til byvækst prioriteres som et af de helt store temaer i den statslige udmelding til regionplanrevision 2001[186].

Byomdannelse er 90'ernes svaret på 70'erne byudvikling. Og en aktiv kommunal byomdannelse er måske også løsningen på en række af de konkrete og praktiske problemer i den aktuelle fysiske og funktionelle udvikling, der fylder i mange byers bybillede – bl.a. vigende butiksforsyning.

Spørgsmålet er imidlertid, om kommunerne i og med kommunalfuldmagten er bemyndiget til at gå ind i en mere konkret byomdannelse med virkemidler som ejendomskøb og -salg m.v. På samme måde er det spørgsmålet, hvor langt kommunalfuldmagtskompetencen vil række i bestræbelserne på at bremse "butiksdøden" samt fremme en hensigtsmæssig butiksstruktur - eller i hvert fald en butiksstruktur som fungerer.

Men når det er klart, at en kommune kan opkøbe jord til byudvikling (og i øvrigt også ekspropriere hertil), hvilket må ses som en opgave, hvor kommunerne varetager almennyttige behov, hvorfor skulle en kommune så ikke på tilsvarende vis kunne opkøbe jord med henblik på at sikre og fremme en god og ordentlig byomdannelse og butiksforsyning?

Der er imidlertid ikke den store tradition for, at kommunerne går ind og opkøber for herefter at videresælge byarealer for at sikre og fremme en hensigtsmæssig byomdannelse. I hvert fald er der ikke samme tradition herfor som for initiativer til at sikre byvækst og byudvikling - og af samme grund ses heller ikke så mange sager herom fra hverken tilsynet eller domstolene[187].

Men der er vel næppe grund til at forestille sig, at kommunalfuldmagten ikke skulle kunne anvendes i samme skala i byomdannelsen som i byudviklingssammenhæng[188]. For med afsæt i det ovenfor nævnte kan det konstateres, at ønskerne, behovene, samfundsudviklingen og -strukturen har ændret sig i en retning, som kræver byomdannelse fremfor byudvikling. Og hvis kommunalretten - på trods heraf - vil stille sig i vejen for, at kommunalfuldmagten anvendes til byomdannelsesformål, vil det savne både logik, og kommunalretten vil være ude af trit med samfundsudviklingen!

---

[186] Jf. Landsplannyt nr. 23, juni 1998, s. 5.

[187] Tulip-sagen kan dog ses som ét (om end kontroversielt) eksempel herpå, men hensigten fra Vejle kommunes side var i højere grad at støtte Tulip-slagterierne end at understøtte en byomdannelse.

[188] Og navnlig ikke hvis der holdes fast i, at den kommunalretlige fødekæde udgøres af kommunerne, domstolene og lovgivningsmagten i nævnte rækkefølge; og hvis der holdes fast i, at staten og lovgivningsmagten parallelt pålægger kommunerne (i egenskab af planmyndigheder) at tænke i byomdannelsesbaner.

Det ville navnlig virke besynderligt, hvis stats- og lovgivningsmagten - på den ene side - pålægger kommunerne at fremme en decentral butiksstruktur og pålægger at byomdanne fremfor at byudvikle, mens - på den anden side - de instanser, der sætter rammen om kommunalfuldmagten, tog de virkemidler fra kommunerne, som netop kunne anvendes til disse formål og i disse sammenhænge.

Men en yderligere afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt kommunalfuldmagten kan anvendes i byomdannelsessammenhæng og i bestræbelserne på at fremme en decentral butiksstruktur, må foreløbig vente. Indtil videre kan det kun konstateres, at kommunerne på dette punkt befinder sig i et "vadested mellem to kommunalretlige retsordener"; en tilsynsskabt og en kommune-/domstols-/lovskabt[189].

Indtil nu er det navnlig den tilsynsskabte retsorden, der dominerer - en retsorden, der i udpræget grad tager hensyn til markedet, og som har vist sig relativt utilbøjelig til at anerkende andre end de traditionelle kommunale interesser[190].

Om kommunalretten også (fortsat) vil være ude af trit med samfundsudviklingen, når det gælder behovet for at sikre og fremme en mere hensigtsmæssig og decentral butiksstruktur - herunder især i de små samfund - forbliver således et åbent spørgsmål. Men der er næppe grund til at have for optimistiske forventninger.

For selvom dagligvareområdet (købmænd) i de små samfund er præget af butiksdød, fordi visse virksomheder som følge af konkurrencen i dagligvaresektoren m.v. ikke længere fungerer på markedets præmisser (markedssvigt) med manglende udbud og lange transporttider for borgerne til følge, viser Indenrigsministeriet i sin praksis fortsat, at man undlader at inddrage andre hensyn end hensyn til markedet[191].

I *"Kommunerne og erhvervspolitikken"* betoner Poul Carstensen ellers, at dagligvarebutikkernes betydning for lokalsamfundene m.v. netop er et særligt forhold, som burde kunne begrunde, at visse kommuner yder støtte for at sikre deres overlevelse, på samme måde som en kommune kan støtte hoteldrift. Nytten (behovet for butik) vil klart overstige skadevirkningerne. Der foreligger imidlertid endnu ikke en principiel indenrigsministeriel afgørelse på området.

Men at dømme efter Indenrigsministeriets betænkning nr. 1333 om *"Landdistrikternes udviklingsmuligheder"* er der heller ikke aktuelt tegn på nogen form for opblødning af de gængse kommunalretlige grundsætninger, som hævdes igennem tilsynsmyndighedernes praksis og i den juridiske litteratur: *"Det er ikke efter gældende regler muligt for kommuner at yde tilskud til enkeltvirksomheder. Det vil således også kræve lovhjemmel, hvis kommuner skulle have mulighed for at støtte privat service i landdistrikterne. Dette gælder, uanset det kan godtgøres, at der ikke er mulighed for at drive den specifikke type af privat servicevirksomhed under normale kommercielle vilkår i det pågældende landdistrikt. Det*

189 Jf. den føromtalte kommunalretlige fødekæde.

190 Byplan-, miljø- og infrastrukturhensyn.

191 Jf. Carstensen 1993, s. 115ff. - bl.a. med udgangspunkt i Fyns ATR skr. af 17. februar 1987, hvor tilsynet ikke anerkendte det lovlige i, at en kommune ydede støtte til en købmand, så en vareudbringningsordning blev mulig, selvom formålet bl.a. var at forbedre omsorgsarbejdet for ældre borgere.

gælder også, hvadenten støtten ydes som kontant støtte til driften eller f.eks. i form af, at der stilles lokaler vederlagsfrit til rådighed"[192].

Endvidere fremgår det af betænkningen, at udvalget her bag *"[..] har ikke ønsket at foreslå konkret ændringer i lovgivningen, som skal muliggøre støtte til enkeltvirksomheder i danske landdistrikter [..]"*[193].

Set under den retsorden, som tilsynsmyndighederne og hovedparten af den kommunalretlige litteratur konstituerer, må det således forventes, at kommunerne fortsat vil afholde sig fra at gøre brug af kommunalfuldmagten i bestræbelserne på at fremme en mere decentral butiksstruktur i hvert fald i de små bysamfund.

Men set i lyset af Heide-Jørgensen 1993 og den mere eller mindre direkte opfordring herfra til kommunerne om at fokusere på den kommunalretlige fødekæde (kommunerne - domstolene - lovgivningsmagten), og om i højere grad end ellers at lade deres sager domstolsprøve[194], samt set i lyset af den seneste udvikling på planområdet[195], er det spørgsmålet om, kommunerne anskuet under en anden retsorden vil kunne få adgang til i højere grad end tidligere at gøre brug af kommunalfuldmagten?

Det må tiden vise…

---

[192] Indenrigsministeriet 1997, s. 480.

[193] Indenrigsministeriet 1997, s. 481.

[194] Jf. bl.a. Heide-Jørgensen 1993, s. 66: *"Der bør derfor ved siden af den tilsynsretlige teori oparbejdes en ny tradition i doktrinens skildring af de normer, der gælder for kommunernes ressourcedispositioner og beslutningsprocesser. [..]. Der er behov for, at domstolene får lejlighed til ved nogle ledende domme at knytte kommunalretten nærmere til retssystemet".*

[195] Der tænkes dels på planlovens nye detailhandelsbestemmelser, herunder især "bynærhedsprincippet", jf. PL § 5d; og dels på den statslige udmelding til regionplanrevision 2001 om "byomdannelse fremfor byvækst", jf. Landsplannyt nr. 23, juni 1998, s. 5.

9. Afrunding på de kommunale myndigheders styrings- og reguleringsmuligheder i lyset af de politiske virkemidler

Det er i al overvejende grad de politiske virkemidler, der er determinerende for de kommunale myndigheders muligheder og begrænsninger for at styre detailhandelens udvikling! Til grund for dette postulat ligger følgende ræsonnement, hvori jeg søger at præsentere en mere nuanceret og sammenfattende forståelse af de politiske virkemidler.

De politiske virkemidlers retlige grundlag udgøres (som sagt) dels af den kompetence, som det kommunale selvstyre hhv. planlovgivningen giver kommunerne til at beslutte mål og politikker for udviklingen.

Dels udgøres de af kompetencen til at beslutte, om og hvordan en række af planlovens procesregler skal anvendes med henblik på at søge besluttede mål og politikker virkeliggjort. Med procesregler menes alt, lige fra en kommunes bevidste brug (eller "misbrug") af analyser, prognoser og vurderinger, som kan ligge til grund for planlægningen, til en kommunes bevidste brug af forudgående offentlighed i forbindelse med lokalplanlægningen – eller fravalg af forudgående offentlighed, såfremt et projektønske, som skal "legaliseres", er kontroversielt.

Endelig udgøres de af det handlespillerum og de forhandlingsmuligheder, som en kommune har i kraft af de retlige og økonomiske realiseringsmidler (fx "forbudstrussel", herom senere).

Dermed kan anvendelsen af de politiske virkemidler bedst karakteriseres som en *viljesagt*. En viljesagt i form af enten en konkret beslutning i en plan om, *hvad* der er (en) ønsket (udvikling); eller en beslutning om, *hvordan* og *hvornår* det ønskede skal virkeliggøres, fx beslutning om at opkøbe jord eller om at nedlægge - eller true med at nedlægge - forbud.

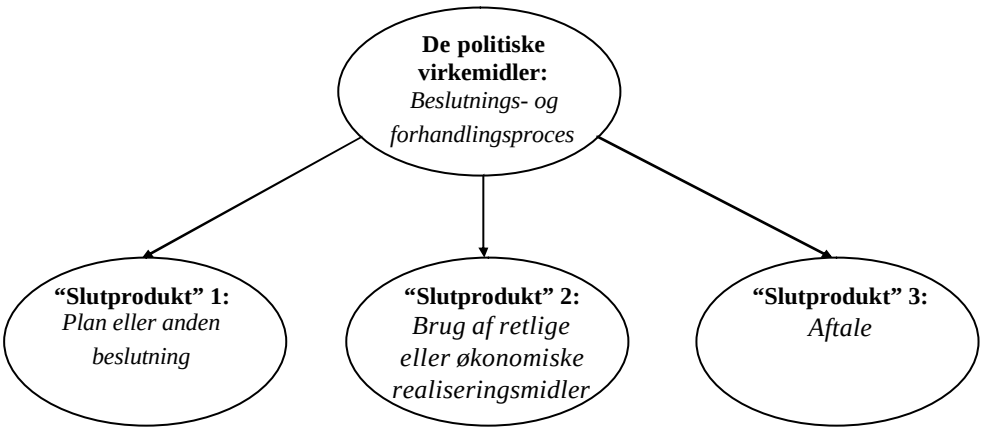
Når de politiske virkemidler kan karakteriseres som en viljesagt, har det to implikationer. For det første, at de politiske virkemidler danner rammen om de retlige og økonomiske realiseringsmidler. De politiske virkemidler bliver således bestemte måder at anvende de retlige og økonomiske realiseringsmidler på. Anvendelse af de retlige og økonomiske realiseringsmidler bliver således en slags "slutprodukt" på den viljesagt (beslutnings- eller forhandlingsproces), der udgør de politiske virkemidler.

For det andet bliver det særligt nærværende, at de retlige og økonomiske realiseringsmidlers kunnen og gennemslagskraft afhænger meget af den vilje, der ligger bag deres anvendelse. Fx er forbudsmuligheden jf. PL §14 ikke noget magtmiddel i sig selv, men bliver det først, når det knyttes til viljesagten. Enten til en beslutning om at anvende forbudsmuligheden, en beslutning om ikke at anvende den eller til en beslutning om at true med at anvende den i forsøget på at opnå en aftale med en grundejer/bygherre.

Det er i lyset heraf, at de politiske virkemidlers - viljesagtens - betydning for de retlige og økonomiske realiseringsmidlers kunnen og gennemslagskraft, og dermed de kommunale myndigheders muligheder for at styre detailhandelsudviklingen skal ses.

Hvis man et øjeblik ser bort fra det faktum, at der naturligvis er lovgivningsmæssige og andre retlige grænser, jf. kapitel 7, der binder kommunernes vilje og beslutninger[1] - navnlig efter planlovens nye detailhandelsbestemmelser - er der en høj grad af sandhed i det gamle ordsprog: Det er viljen til at ville, der giver evnen til at kunnen!

Det kan herefter - lidt groft sagt - siges, at der i virkeligheden kun findes to politiske virkemidler, der er tæt forbundet: Beslutning og forhandling[2]. Beslutnings- eller forhandlingsprocessen leder frem til et resultat eller "slutprodukt" i form af enten en *plan* eller anden *beslutning*, fx om at udføre vejanlæg eller trafikreguleringer; *anvendelse af et eller flere af de retlige eller økonomiske realiseringsmidler*; eller en *aftale* med en grundejer/bygherre, se figur 9.1.



Figur 9. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** De politiske virkemidler og deres "slutprodukter".

9.1 Beslutning- og forhandlingsproces, der fører frem til en plan eller anden beslutning

Der er ingen tvivl om, at i den beslutnings- og forhandlingsproces, der leder frem til en *plan* eller anden *beslutning*, fx om at udføre vejanlæg eller trafikreguleringer, har den kommunale myndighed - når blot den holder sig indenfor plankompetencen[3] henholdsvis kommunalfuldmagten[4] – en udstrakt "magt til" at sætte dagsordenen for udviklingen, herunder også detailhandelsudviklingen i kommunen. Altså hvis kommunalbestyrelsen vil!

[1] Ligeledes kan en bygherre øve indflydelse på en kommunalbestyrelses/planmyndigheds vilje. Det gælder både i de tilfælde hvor bygherren er inviteret hertil (fx forhandlingsplanlægning; se herom i Gaardmand 1991, s. 21) og i de tilfælde, hvor bygherren udøver lobbyvirksomhed m.v. (se herom i afsnit 3.3.1 - Roskildesagen). Endelig skal det selvfølgelig nævnes, at også borgerne og borgergrupper kan øve indflydelse på den kommunale vilje. De har som bekendt endog et lovkrav på at blive hørt i planernes tilvejebringelsesproces m.v. Sommetider gør de det af egen drift og med brask og bram! (se herom i afsnit 3.2.2).

[2] Det er i lyset heraf, at analysen af de retlige og økonomiske virkemidler i kapitel 7 og 8 var koncentreret om, at afgrænse det kommunalpolitiske handlespillerum - netop for at få afdækket de kommunale myndigheders beslutnings- og forhandlingspotentiale.

[3] Med hensyn til plankompetencen gælder navnlig, at planlægningen respekterer rammestyringsprincippet m.v. (jf. afsnit 7.10), at den angår kommunale forhold, at den tjener lovlige planlægningsmæssige formål, og at den ikke griber for intensivt ind i den private frihedssfære (jf. afsnit 7.8).

[4] Det vil navnlig sige, at kommunen i sin faktiske virksomhed forfølger kvalificerede kommunale formål/en kommunal interesse - især byplan-, miljø- eller infrastrukturhensyn - og *ikke* støtter eller favoriserer enkeltvirksomheder, griber ind i konkurrencen i det private sektor eller på anden måde øver tilsvarende skadevirkninger. I hvert fald ikke med mindre den kommunale interesse, som søges varetaget, klart er af en sådan vægt (nytte), at den opvejer skadevirkningerne.

Selv om offentligheden skal inddrages i planlægningsprocessen, er det suverænt kommunalbestyrelsen, der sætter dagsordenen igennem planernes indhold - som i øvrigt kan ændres til enhver tid gennem et kommuneplantillæg eller gennem tilvejebringelse af en ny plan.

Hvis der ses bort fra planlovens minimumskrav om offentlighedsinddragelse, er det også suverænt kommunalbestyrelsen, der bestemmer hvilken rolle planlægningen skal have. Denne frihed indebærer, at planlægningen enten kan spille en "minimalistisk" rolle, hvor planen først og fremmest tilvejebringes, fordi planlovgivningen kræver det, men i øvrigt er karakteriseret ved at være så robust, at den ikke udelukker nogle udviklingsmuligheder - og i øvrigt tilpasses og ændres, hvis der viser sig et projekt, som kommunalbestyrelsen finder ønskeligt. Eller *"Kommuneplanlægningen kan anvendes som et politisk strategisk grundlag for indsatser og handlingsplaner for, hvordan der sikres en rimelig forsyning med servicefaciliteter og skabes grundlag for beskæftigelsesmuligheder og indkøb, så de mindre bysamfund og landdistrikterne kan fastholde og eventuelt tiltrække nye beboere"*[5]. Den "typiske plan i den typiske kommune" spiller formentlig en rolle, der ligger midt imellem disse to yderpunkter[6].

Dog er der i kraft af planlovens nye detailhandelsbestemmelser sket en ikke ringe indskrænkning af det kommunalpolitiske spillerum i forbindelse med kommune- og lokalplanlægningen. Dels indfører loven et bynærhedsprincip samt en hovedregel om, at daglig- og udvalgsvarebutikker ikke må være større end 3.000 m^2 henholdsvis 1.000 m^2, som kommunerne er bundet af i sin planlægning for butiksforsyningen; og dels er den overordnede kompetence med hensyn til at beslutte butikkers og centres konkrete lokalisering flyttet fra primær- til amtskommunalt niveau.

9.2 Beslutning- og forhandlingsproces, der fører frem til anvendelse af de retlige eller økonomiske realiseringsmidler

Der er (heller) ingen tvivl om, at de *retlige* og *økonomiske virkemidler* tilsammen udgør et væsentligt magtpotentiale med hensyn til at virkeliggøre kommuneplanens mål og intentioner - alt afhængig af: om, hvordan og hvorvidt[7] de anvendes.

De retlige virkemidler giver magt til at styre udviklingen, for så vidt angår, at de noget nær kan hindre enhver uønsket udvikling[8], jf. figur 7.3. De retlige virkemidler er imidlertid af en karakter, som gør at de ikke kan anvendes til at fremme en ønsket udvikling, på rette tid og rette sted.

Dette giver de økonomiske virkemidler til gengæld en vis magt til. Og der ligger en hel række økonomiske virkemidler, som kommunalbestyrelsen - i egenskab af fællesskabsmyndighed - kan anvende i sine bestræbelser på at understøtte en ønsket udvikling.

---

5 Jf. Indenrigsministeriet 1997, s. 309.

6 Se i øvrigt afsnit 3.1 om planlægningspraksis.

7 Som det fremgår af kapitel 7 og 8 kan kommunerne have forskellige grunde til at anvende - eller *undlade* at anvende - de forhåndenværende retlige og økonomiske realiseringsmidler. Tilsvarende forholder det sig med hensyn til, om kommunen ønsker at søge en allerede tilvejebragt plan virkeliggjort eller beslutter, at den skal ændres. I lyset af sidstnævnte skal den retlige teoris traditionelle definition på en plan tages med et gran salt: *"[..]et mønster for fremtidige handlinger [..]"*, jf. fx Cristensen 1994, s. 60. Det kan sagtens tænkes, at der ligger helt andre - end de i planerne nævnte - politikker bag en kommunes beslutninger, planlægning og handlinger.

8 Se dog afsnit 3.3.2 og 3.3.3, der omhandler problemstillinger, som lovgivningen ikke – hverken før eller efter planlovens nye detailhandelsbestemmelser – har formået at gøre op med. Ligeledes er der grænser for, hvor intensivt planerne kan håndhæves, jf. omtalen af U1978.683U m.fl. i afsnit 7.8.

Det drejer sig om kommunal arealerhvervelse gennem enten ekspropriation eller køb af jord på det fri marked, såvel som det drejer sig om salg af kommunalt ejet jord - evt. i kombination med fastsættelse af vilkår.

Disse virkemidler kan (sagtens) anvendes i realiseringen af en ønsket detailhandelsstruktur, lige som de vil kunne anvendes mere bredt i byomdannelsessammenhæng. Hvis der bortses fra ekspropriationshjemlen, hvortil knytter sig en række særskilte og ret strikse krav, jf. afsnit 8.6, indebærer de økonomiske virkemidler ikke bare mulighed for at tilvejebringe nødvendige og hensigtsmæssigt beliggende arealer til detailhandelsformål m.v. De indebærer også mulighed for, at kommunen - i kraft af muligheden for at skaffe sig ejerråden - kan sælge jord til den virksomhed e.l., der kan og vil realisere i overensstemmelse med kommunens ønsker, lige som det indebærer visse muligheder for at "støtte" den pågældende virksomhed økonomisk[9]. Blot skal "støttens" nyttevirkning (varetagelse af en saglig kommunal interesse) stå i rimeligt forhold til skadevirkningerne (fx som følge af indgreb i konkurrencesituationen i den private sektor)[10]. Selvom flere - navnligt større kommuner[11] - allerede gør brug af økonomiske realiseringsmidler med henblik på at understøtte en ønsket udvikling, er der ingen tvivl om, at det kan gøres i langt højere grad end tilfældet er.

9.3 Beslutning- og forhandlingsproces, der fører frem til en aftale

Endelig er der (heller) ingen tvivl om, at det *aftale*potentiale, der ligger i kommunerne i kraft af de retlige og økonomiske virkemidlers kunnen og gennemslagskraft indebærer en temmelig betydelig magt.

I kølvandet på de **retlige virkemidler** ligger navnlig det forhold, at kommunerne kan - men ikke nødvendigvis behøver - at forbyde enhver uønsket disposition, der ansøges om, hvilket kan give grundlag for at regulere og styre igennem "forbudstrusler". "Forbudstrusler" kan gøde jordbunden for en aftale med den pågældende grundejer, som herefter må indgå på nogle af kommunen stillede vilkår, for ikke at forbuddet skal blive en realitet.

"Forbudstruslens" effektivitet og gennemslagskraft vil være under indflydelse af, hvor langt kommunen i givet fald er villig til at gå i bestræbelserne på at besværliggøre grundejerens eller virksomhedens disposition i forsøget på at få en aftale i stand.

I princippet er der ingen grænser for, hvor langt kommunen kan gå med hensyn til at besværliggøre eller hindre enhver byggeansøgning. I yderste konsekvens kan kommunen ændre sin planlægning til ugunst for ansøgeren, blot planændringen kan begrundes sagligt. Men i praksis vil en besværliggørelsesstrategi blive et psykologisk spil mellem kommunen og ansøgeren. Et for højt spil fra kommunens side vil formentlig kunne ødelægge forhandlingssituationen, og dermed også være til ugunst for kommunen selv. I hvert fald, hvis

---

9 Kravet om offentligt udbud er ikke til hinder herfor, jf. afsnit 5.3.6. det gælder både i følge le Maire og Preisler *"Lov om kommuners styrelse. Normalforretningsorden"* 2. Udg. 1996, s. 293: *Kommunen kan [..] sælge til en lavere pris end den højest opnåelige pris i tilfælde, hvor der ved salget varetages saglige, kommunale interesser"* og i følge Heide-Jørgensen 1994, der stiller sig kritisk overfor "markedsprisprincippet".

10 Jf. kapitel 8, især afsnit 8.8.

11 Jf. afsnit 3.2.1.

kommunen har bare en vis interesse i, at bygherrens ansøgning skal gå igennem - om end i en ændret form, der er i overensstemmelse med nogle kommunale vilkår[12].

En besværliggørelsesstrategi er derfor en balancegang, hvis succes ligger i at gøre tilstrækkeligt opmærksom på kommunens arsenal af latente magtmidler[13], så ansøgeren indvilliger i at gå ind på kommunens vilkår, og i ikke at rykke ud med det tunge skyts (true med skrappere virkemidler end man reelt er interesseret i at anvende) med fare for at ødelægge forhandlingen.

I situationer, hvor en kommune i stedet for at nedlægge forbud efter PL §12 stk. 3 vil acceptere bebyggelse eller anvendelse på nærmere betingelser, er det vigtigt - hvis betingelserne senere skal kunne håndhæves[14] - at kommunen har klarlagt hjemlen for de stillede betingelser. Byggeloven giver ikke i sig selv hjemmel til at stille betingelser, når byggeri eller anvendelsesskift ikke kræver dispensation[15].

"Vejledningen om planloven"[16] anbefaler i disse situationer at meddele grundejeren, at der ikke umiddelbart er mulighed for at nægte ham tilladelse til dispositionen, men at der i PL§12, stk. 3 (og §14) er hjemmel til at nedlægge forbud. Vil ejeren herefter indgå på vilkår, som kommunen mener at måtte stille for at fravige kommuneplanen, vil en aftale herom give grundlag for tinglysning på den pågældende ejendom af en af ejeren[17] udfærdiget deklaration/privat servitut[18] om vilkårene eller for optagelse af vilkårene i byggetilladelsen, hvorefter vilkårene kan tinglyses.

Der er imidlertid visse grænser for, i hvilket omfang en aftale mellem kommune og grundejer, der træder i stedet for et forbud, kan sikres i privatretlig servitutform. For det første, hvis aftalens indhold angår forhold, der er lokalplanpligtige, kan kommunen ikke meddele samtykke, jf. PL §42, men i stedet skal der igangsættes lokalplanarbejde. Dernæst er der formentlig grænser for, hvor langt en kommune kan gå med hensyn til at tvinge en grundejer til "frivilligt" at pålægge sin ejendom en servitut, som kommunen måtte stille krav om.

---

12 Når det fx gælder større detailhandelsbyggerier, har mange kommuner en interesse i, at projektet kommer i stand. Enten fordi det direkte medfører arbejdspladser, udvikling m.v., eller fordi det - hvis projektet realiseres i nabokommunen - betyder, at udviklingen "kører udenom" eller ligefrem skader kommunen.

13 Der som bekendt kan forhindre noget nær enhver uønsket udvikling.

14 Naturligvis kan kommunen - alternativt - vælge blot at henholde sig til en slags "gentlemens agrement".

15 Jf. Boeck 1994, s. 121. Det er i det hele taget ret begrænset i hvilket omfang, der kan pålægges offentligretlige servitutter. Udgangspunktet er, at vilkår kun kan stilles, såfremt der udtrykkeligt er lovhjemmel hertil eller hvis forvaltningsmyndigheden tildeles et skøn. De typiske servitutter, der kan pålægges med hjemmel i lov er fx fredningsservitutter efter naturbeskyttelsesloven og byggeliniepålæg efter vejlovgivningen. Sådanne offentligretlige servitutter kan pålægges en ejendom uden ejerens samtykke og uden at angive den påtaleberettigede. Endvidere kan vilkår for dispensationer efter PL §19 lyses servitutstiftende, idet planloven udstyrer planmyndighederne med et vidt skøn.

16 Landaplanafdelingen 1996b, s. 77f. Se endvidere Boeck 1994, s. 121.

17 Der meget vel kan være en kommune.

18 Er der tale om en (privat) servitut med et indhold, hvorom der kan optages bestemmelse i en lokalplan, kræves kommunens samtykke (også hvor kommunen selv er grundejer), jf. PL § 42. Kommunen *kan* (men *skal ikke*) - uanset om den er indsat som påtaleberettiget - gennem PL §43 sikre servituttens overholdelse, såfremt der er tale om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Et vis moment af pression mod grundejeren må dog forventes altid at indgå i sådanne situationer[19], men selve den omstændighed, at aftale kan sluttes - og bliver sluttet - kan til dels være ensbetydende med, at tvangsmomentets betydning skydes i baggrunden[20].

Imidlertid har frivillighed/tvangsspørgsmålet næppe den store praktiske betydning. For PL §43, hvorefter kommunerne har hjemmel til at sikre private servitutter[21] overholdt, angår kun de forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan. Der skal altså foreligge en offentligretlig – nærmere bestemt lokalplanrelevant - interesse i servituttens overholdelse, for at den kan sikres gennem kommunalt forbud/påbud[22].

Som det fremgår af kapitel 8 giver de **økonomiske virkemidler** - navnlig kommunal arealerhvervelse - mulighed for ejerråden. I de tilfælde, hvor kommunen har ejerråden over et areal, er der grundlag for en aftale med en bestemt køber, og de forhandlinger, der ligger til grund for aftalen, kan angå såvel salgsprisen som realiseringsbetingelserne[23]. De realiseringsbetingelser, der er behandlet i afsnit 8.7 angår bl.a. byggepligt inden en vis tid samt hjemfaldsklausuler. Disse er ikke alene eksempler på grundsalgsvilkår, som kan begrunde nedslag i salgsprisen, og dermed virkemidler der kan formå (understøtte) en privat grundejer eller virksomhed til at realisere i overensstemmelse med kommunale ønsker. De er også eksempler på lovlige kommunalt pålagte (private) servitutter, der ikke kan optages i en lokalplan, men som går videre end lokalplankataloget i PL §15 umiddelbart hjemler.

I det følgende skal netop dette perspektiv forfølges særligt; om kommunale servitutpålæg kan begrunde en mere vidtrækkende regulering - herunder især af arealanvendelsen - end planlovgivningen umiddelbart giver mulighed for:

(1) Vil en kommune fx kunne pålægge en af sine ejendomme en privat servitut, som *forbeholder ejendommens anvendelse eksklusivt til fx en discountbutik* (og ikke fx et supermarked), uden at den kan fortrænges af en senere erhverver som ulovlig,?[24] Eller må kommunalbestyrelsen, såfremt en discountbutik på den pågældende ejendom er særligt ønsket, nøjes med et "gentlemens agreement" og fæste lid til, at køberen realiserer i overensstemmelse med kommunens ønsker?[25] Spørgsmålet angår i sin kerne, om en

---

19 Jf. Mathiassen 1974, s. 444. Men også kommunen kan have en forligsinteresse, nemlig interessen i at kunne undlade at udfærdige en lokalplan, der kan blive konsekvensen af et forbud efter PL §14.

20 Jf. Mathiassen 1974, s. 366.

21 Herunder de servitutter, som en kommune "tvinger igennem" under "forbudstrussel".

22 Mere om begrebet "forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan" (der er kernen i både PL §42 og §43) - og implikationerne heraf med hensyn til hvilke offentligretlige interesser, der kan sikres overholdt - diskuteres i det følgende under aftalepotentialet i kølvandet på de økonomiske realiseringsmidler. Men allerede i 1955 var spørgsmålet oppe at vende: Der taltes om risikoen for, at *"[..] forbudstruslen af kommunerne af ukyndighed indenfor dette særdeles indviklede område benyttes til at forhindre en disposition, som en byplanvedtægt ikke kunne have afværget"*, jf. Mathiassen 1974, s. 370.

23 Spørgsmålet omkring salgsprisen, herunder hvad der kan begrunde salg til "lavpris", er behandlet i det foregående afsnit 8.7. Det følgende vil fortrinsvist angå, om en kommune i kraft af ejerråden vil være berettiget til mere vidtrækkende regulering, end planlovgivningen giver mulighed for.

24 Kommunen kan ikke som planmyndighed og med de retlige realiseringsmidler forbeholde en bestemt ejendom til fx discountbutiksformål, idet planlovgivningen ikke giver mulighed for at sondre mere detaljeret end mellem daglig- og udvalgsvarer, jf. Boeck 1994, s. 145.

25 Spørgsmålet har måske mere teoretisk end praktisk interesse. Men eksemplet i afsnit 3.1.5 med en discountbutik i Sindal by, der fik handlen til at blomstre op, vidner om, at en kommune *kan* tænkes at have interesse i, at den "beriges" med et bestemt butikskoncept frem for et andet, fordi det vil virke som en "katalysator" for handelen i byen. Et andet butikskoncept risikerer måske tværtimod at påføre den eksisterende handel en så hård konkurrence, at det vil være til skade for borgernes indkøbsmuligheder.

kommune har mulighed for at føre etableringskontrol med virksomheder på et privatretligt grundlag - en mulighed den ikke har på et offentligretligt grundlag.

(2) Tilsvarende kan det have interesse, om en kommunalbestyrelse lovligt kan pålægge en af sine ejendomme en privatretlig konkurrenceklausul inden den afhændes, som *forbyder* en bestemt butikstype[26], fx byggemarked[27]? Det centrale spørgsmål[28] er således, om en kommune lovligt kan stifte - og efterfølgende kan håndhæve - en privat servitut, der på den ene side har et byplanmæssigt sigte, men på den anden side er mere detaljeret og griber væsentligt kraftigere ind i den private sektor, end planlovgivningen umiddelbart muliggør - uden at den kan fortrænges eller anfægtes af en senere erhverver, fordi den er ulovlig.

De nævnte spørgsmål om kommunernes muligheder ved servitutpålæg er imidlertid vanskelige at give et generelt og entydigt svar på. Det hænger sammen med, at de - om noget andet - rører ved servitutrettens kompliceredе samspil mellem privatret og offentligret[29], der i forvejen ikke bare er teoretisk kompliceret og indeholder et væld af uafklarede spørgsmål[30], men som der også kun findes meget sparsomt materiale om[31]. Vanskelighederne hænger imidlertid også sammen med noget andet. I dele af litteraturen - navnligt den tidligere - synes der at kunne spores en tendens til at fortolke kommunernes spillerum ved private setvitutpålæg mere snævert end i (navnlig) nyere litteratur[32].

---

[26] Det kan fx have interesse for - eller måske ligefrem være et krav fra - den køber, der tidligere købte naboejedommen af kommunen med henblik på at etablere en bestemt butiksvirksomhed, fx byggemarked? Den tidligere købers interesse eller krav kan ses i lyset af, at han ikke siden hen får konkurrence fra et andet byggemarked i umiddelbar nærhed. Det bliver således sigtet med konkurrenceklausulen, at kommunen også på langt sigt opfører sig troværdigt, så den private bygherre/virksomhed har sikkerhed for sine investeringer. Ligeledes kan det være i kommunens egen interesse, at man ikke får etableret to virksomheder side om side, der er helt ens. Dels vil to virksomheder næppe bidrage til et væsentlig mere varieret butiksudbud, og dels kunne det risikeres, at begge virksomheder ville lukke som følge af udmarvende konkurrence.

[27] Kommunen kan ikke som planmyndighed og med de retlige realiseringsmidler hindre et byggemarked på en ejendom - i hvert fald ikke på længere sigt. Det gælder fx hvis de bygninger, der etableres på ejendommen (fx møbelforretning) senere overtages af en virksomhed, der etablerer byggemarked. Begge butikstyper er udvalgsvareforretninger, og etableringen af byggemarkedet vil være fortsættelse af lovlig eksisterende virksomhed, som ikke kan forhindres, jf. Boeck 1994, s. 162f.

[28] Der findes i litteraturen ikke nogen sammenhængende behandling af spørgsmålet.

[29] Jf. Ewald 1992, s. 12.

[30] Se fx Andersen og Christiansen 1989, s. 405ff. Bl.a. er nogle af de vankeligste spørgsmål at afgrænse de servitutbestemmelser, der kræver kommunalbestyrelsens samtykke, jf. PL §42 samt at afgrænse servitutretten overfor ikke-servitutretlige retsforhold (forpagtnings-, leje og andre brugsforhold, forkøbsret, tilbudspligt, tilbagekøbs- eller hjemfaldsret m.fl.). Det forholder sig sådan, at en kommunalbestyrelse - som grundejer - i givet fald skal meddele sit eget servitutpålæg samtykke (om end det virker noget "kunstigt). Spørgsmålet om, hvilke servitutter, der kræver samtykke, har således sammen med spørgsmålet om afgrænsning af servitutretten overfor ikke-servitutretlige retsforhold implikationer for det kommunalpolitiske spillerum. Marginen for aftalefriheden i privatretten er større end marginen for kommunalbestyrelsen som offentlig myndighed.

[31] Jf. Lynge Andersen 1984, s. 25.

[32] Et eksempel på tidligere litteratur er Haagen Jensen 1971, s. 51f., der overvejende refererer tilsynsretten (og navnligt i sine kommentarer lægger vægt på intensitetssynspunkter). I modsætning hertil står fx Lynge Andersen 1984 s. 24f, der især henviser til lovforslaget til kommuneplanloven, der blev vedtaget i overensstemmelse med et forslag fra Kommunernes Landsforening m.fl., om at kommunen som grundejer og private grundejere er sidestillede. Se endvidere Heide-Jørgensen 1994, s. 99ff, der dog fortrinsvis behandler spørgsmålet omtilsyns- vs. kommunalret og om kommunernes ret til at tjene penge, men som også anlægger et styringsmiddelperspektiv på begrebet skødeklausuler og dermed støtter antagelsen om, at kommunerne har en relativ stor handlefrihed, når de optræder som grundsælger på et privatretligt grundlag.

Skal konturerne af et svar imidlertid forsøges givet, kan udgangspunktet for en diskussion vel nok tages i det forhold, at kommunerne som hovedregel er sidestillede med private grundejere, og dermed har ret til at indgå enhver form for aftale.

Imidlertid må det tages i betragtning, at mange private servitutter - herunder de nævnte (1) og (2) - angår arealanvendelsen, og derfor vil kunne reguleres i en lokalplan. Som følge heraf - at kommunalbestyrelsen kan regulere de nævnte forhold i en lokalplan - kræves kommunalbestyrelsens samtykke, jf. PL §42. Også selvom servitutpålægget fortages af kommunalbestyrelsen selv (om end dette som sagt kan virke lidt "kunstigt"). Det er ikke en nødvendig betingelse for, at en privat servitut kræver samtykke, at den med præcis det samme indhold (ordlyd) skal kunne optages i en lokalplan[33]. Med baggrund heri må det derfor konstateres, at området for private servitutter, som kan stiftes uden kommunalbestyrelsen samtykke, er ret snævert.[34]

Derfor må det også antages, at de ovenfor nævnte servituteksempler (1) og (2), som en kommunalbestyrelse kan tænkes at pålægge en ejendom på et privatretligt grundlag før overdragelse, vil skulle bedømmes (samtykkes) af kommunalbestyrelsen selv.

Dette fører over i overvejelser om efter hvilke kriterier, en kommunalbestyrelse skal tage stilling til en servitut, der kræver samtykke. Imidlertid giver selve lovgivningen ingen vejledning herom, og kommuneplanlovens forarbejder giver kun ringe besked[35]. Kommunalbestyrelsen har tilsyneladende et næsten frit skøn med hensyn til om samtykke bør gives.

Der synes i hvert fald at være vide beføjelser med hensyn til at kunne *nægte* samtykke til en lang række servitutter. Men det interessante spørgsmål i denne sammenhæng er, om en kommune *kan meddele positivt samtykke* til en af sine egne pålagte servitutter, herunder (jf. (1)) når servitutten regulerer arealanvendelsen mere detaljeret end lokalplanlægningen og -administrationen normalt tillader, og (jf. (2)) når der er tale om et etableringsforbud mod bestemte butikker? Eller er kommunen *forpligtet til at nægte samtykke*, fordi et positivt samtykke ville medføre sondringer på grundlag af varesortiment og driftsform, eller fordi det ville medføre, at bygninger forbeholdes en bestemt brugerkreds? Sådanne intensive reguleringer anses som sagt for ulovlige i planlægningen og -administrationen.[36]

Sagen er den, at kommunen både er grundsælger og offentlig myndighed i situationerne (1) og (2), hvor den både stifter - og skal tage stilling til samtykke til - en privat servitut på en af dens ejendomme. Som udgangspunkt er marginen som grundsælger større end marginen for

---

33 U1983.599V fastslog i overensstemmelse med udtalelse fra Planstyrelsen, at der krævedes samtykke til en servitut, hvorefter "ejendommen ingensinde måtte anvendes til brødfabrik". Det skal bemærkes, at det var en privat ejer - og ikke en kommune - der som led i købsaftalen lod deklarationen (servitutten) tinglyse. Når der krævedes samtykke er baggrunden, at servitutten i kraft af sit forbud mod en bestemt virksomhedstype regulerer et forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan, jf. PL §42. Det er således ikke afgørende, at servitutten indeholder så detaljeret bestemmelser, at disse ikke lovligt vil kunne optages i en lokalplan.

34 Det skal nævnes, at der hersker en generelt uenighed blandt de forfattere, der har beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvilke private servitutter, der kræver samtykke jf. PL §42. I modsætning til de fleste andre forfattere anlægger Andersen og Christiansen 1989 en ret vid fortolkning på anvendelsesområdet for PL §42. Som en eksempel kan det nævnes, at Andersen og Christiansen 1989, s. 413 anser en servitut om byggepligt inden en vis tid for omfattet af samtykkekravet, mens en sådan servitut anses for at falde udenfor PL §42 (dvs. ikke kræver samtykke) af de fleste andre forfattere.

35 Se Andersen og Christiansen 1989, s. 417f.

36 Jf. Boeck 1994, s. 145f.

kommunalbestyrelsen som offentlig myndighed. Men er kommunen i en sådan situation fortrinsvis grundsælger, og har den dermed aftalefriheden i privatretten som sit spillerum? Eller er den fortrinsvis offentlig myndighed, og skal den dermed leve op til de planretlige normer, herunder om ikke at underkaste den private sektor en alt for intensiv regulering?

Det endelige svar må formentlig afvente en eventuel afgørelse ved domstolene. Men antages det, at en kommune som udgangspunkt er sidestillet med private grundsælgere; og at den er frit stillet med hensyn til at beslutte, om der skal gives samtykke til en lokalplanrelevant servitut, støtter begge momenter en konklusion om, at en kommune til enhver tid vil kunne regulere mere vidtrækkende på et privatretligt grundlag, når den er grundsælger, end når den er planmyndighed[37].

Med andre ord er der grund til at antage, at en kommune har en langt mere vidtgående kompetence til at regulere – herunder detailhandelen - på et privatretligt grundlag, end den har som planmyndighed på offentligretligt grundlag.

Om dette er - eller af domstolene vil blive anset for at være - problematisk må vel nok bero på en vurdering af de konkrete omstændigheder og servituttens mere brede betydning. Men vil en kommune anvende sin ejerråden til at fremme et klart byplanformål eller andre saglige kommunale interesser, er der vel intet principielt forkasteligt heri - hvis blot kommunens motiver i øvrigt ikke er båret af usaglige hensyn. Der er vel intet forkasteligt i, at en kommune lader sin privat- og offentligretlige råden "trække på samme hammel"[38].

9.4 Afrunding på de politiske virkemidler – herunder på amts-, stats- og lovgivningsniveau

Med baggrund i det foregående, der blot er et lille "snit" på tværs i problemstillingen om planmyndighedernes politiske virkemidler – er der næppe tvivl om, at der i kommunerne ligger en række – allerede anvendte såvel som ubrugte – politiske virkemidler, som kan tages i anvendelse i bestræbelserne på at fremme en bestemt detailhandelsstruktur.

Når det foregående benævnes som et lille "snit", skal det fx ses i lyset af, at den tidligere omtalte problemstilling om analyse- og prognosemageriet i planlægningen, som også indebærer nogle politiske handlemuligheder, ikke inddrages igen, selvom det forekommer nok så relevant i sammenhængen. Ligeledes er der i det foregående alene fokuseret på (primær)kommunernes politiske virkemidler. Dette skal der i den følgende afrunding rådes bod på.

Men skal indledningsvis kommunernes magtpotentiale sammenfattes i forhold til detailhandelsplanlægningen, -reguleringen og -realiseringen under **planlovens tidligere**

---

[37] Om end der ikke er tale om klokkeklare udtalelser til støtte for denne konklusion, synes Cirkelhussagen (U1975.743H – omtalt i afsnit 7.8) samt udviklingen efter og kommentarerne i kølvandet på Hvidovresagen (U1963.349H – omtalt i afsnit 8.7) dog at understøtte konklusionen.

[38] Det skal erindres, at der under den netop omtalte problemstilling - om en kommune kan pålægge en ejendom meget detaljerede private servitutter, uden at de kan fortrænges af en senere erhverver, fordi de er ulovlige - gemmer sig en anden problemstilling. Det er tvivlsomt, om en servitut, selvom den er ulovlig, nogensinde vil blive anfægtet. Tinglysningsdommerens prøvelsespligt af en privat servituts materielle forhold er nemlig ret begrænset, jf. Andersen og Christiansen 1989, s. 422f. En kommunal pålagt privat servitut - hvad enten den er udtryk for usaglig forvaltning eller noget andet - kan derfor let tænkes at slippe igennem tinglysningen; og almindelig autoritetstro kan forhindre, at den nogensinde anfægtes.

detailhandelsbestemmelser, kan det konkluderes, at kommunerne havde noget nær total magt over nej-kompetencen, og havde en relativ stor magt til at anvende ja-kompetencen.

Det skal forstås sådan, at den kommunale planmyndighed i sine planer havde omtrent suveræn magt[39] til at beslutte hvilke butiksarter, der måtte ligge hvor, lige som den kunne bestemme omfanget og størrelsen af disse. I kraft af disse planbestemmelser havde kommunen magt over udviklingen - eller i hvert fald magt over, at der ikke som følge af projekters realisering skete en uønsket udvikling. For et eventuelt byggeønske skulle indordne sig planlægningen for at blive tilladt - ellers kunne tilladelse nægtes. Men kommunalbestyrelsen var – næsten lige så suverænt - berettiget til til enhver tid at ændre sin planlægning. Dette indebar dels, at kommunen langt hen ad vejen havde magt til at imødekomme et projektønske ved at ændre og indrette planlægningen efter det konkrete projekt, selv om det måtte være i strid med planlægningen på ansøgningstidspunktet. Dels indebar det, at såfremt byggeønsket ikke var i overensstemmelse med den aktuelle kommunalpolitiske vilje, da kunne det i alle tilfælde hindres. De kommunale politikere behøvede således ikke at føle, at den planlægning, der nu engang var tilvejebragt, var en hindring for udviklingen.

Således havde kommunerne under planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser stor magt til at imødekomme og være fødselshjælper for en detailhandelsudvikling, der var kommunalpolitisk ønsket. Og kommunerne havde magt over det forhold, at der under ingen omstændigheder skete en udvikling i strid med den kommunalpolitiske vilje[40].

Det eneste, som eventuelt lader noget tilbage at ønske - før som nu – er plansystemets mangel på aktive og fremadrettede virkemidler. Men sådanne (økonomiske) virkemidler findes til gengæld i kommunalfuldmagten. Og også disse kan anvendes i bestræbelserne for at sikre og fremme en kommunalpolitisk ønsket butiksstruktur.

Under planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser må det således konstateres, at landets detailhandelsstrukturpolitik i al væsentlighed blev tegnet at landets 275 kommuner.

Men dermed ikke sagt, at regionplanmyndighederne ikke kunne have sat dagsordenen for butiksudviklingen, endda meget detaljeret – hvis de havde villet. Det vidner Tårnby Torvsagen om, jf. afsnit 7.10.1.

Men planloven med de tidligere detailhandelsbestemmelser præciserede kun i ringe grad, at det faktisk var amternes opgave at styre den overordnede detailhandelsstruktur. Og det var relativt uklart efter hvilke mål, der skulle styres og uoperationelt angivet i loven og dens tilhørende vejledninger, hvordan det skulle gøres.

---

[39] Rammestyringsprincippet m.v. - og navnlig regionplanens bestemmelser - skulle naturligvis respekteres, så postulatet om "suverænitet" tenderer måske til at være en overdrivelse. Når jeg alligevel fastholder, at kommunernes beslutningskompetence i detailhandelsplanlægningen var næsten suveræn, skal det ses i lyset af to forhold. For det første indebærer rammestyringens overensstemmelseskrav mellem region- og kommuneplan alene, at der skal være *retlig* overensstemmelse, og mange amter har fundet det ganske vanskeligt at give detailhandelsplanlægningen et passende generelt retligt udtryk (hvilket klart afspejles i bl.a. Naturklagenævnets afgørelse i sagen om Vestsjællands Amts regionplantillæg med detailhandelsretningslinier (j.nr. 33/300-077), s. 2, samt Naturklagenævnets afgørelse i sagen om ændring af detailhandelsretningslinier i forslag til regionplan af september 1993 for Storstrøms Amt (j.nr. 33/350-0051), s. 1). For det andet har mange amter i det hele taget vist sig utilbøjelige til at regulere i strid med kommunernes ønsker.

[40] Se dog bl.a. afsnit 3.3.2 og 3.3.3.

I sammenligning hermed er der med **planlovens nye detailhandelsbestemmelser** unægtelig "kommet andre boller på suppen".

Nyskabelserne i form af den mellemamtslige indsigelsesret, bynærhedsprincippet samt hovedereglen om, at der ikke uden særlig planlægningsmæssig begrundelse må etableres dagligvarebutikker på mere end 3.000 m^2 og udvalgsvarebutikker på mere end 1.000 m^2 må ses som væsentlige (og især politiske) supplementer til den tidligere planlovs detailhandelsbestemmelser.

Dertil kommer amternes forpligtelse til dels at planlægge for detailhandelsstrukturen i langt videre omfang end tidligere og under iagttagelse af nogle klart specificerede mål, og dels til at sætte tommeskruen på de kommunale planmyndigheder, så de ikke - først og fremmest - forfølger snævre og mere lokale udviklingsmål.

Med lovændringen sættes en (national)*politisk dagsorden*. Der defineres en *retligt bindende* (detailhandels)*strukturpolitik*. En strukturpolitik, der specificerer, hvad der er en uønsket henholdsvis ønsket udvikling.

I det følgende vil det derfor være værd at gå nærmere ind i en diskussion af, i hvilken grad denne politik – og disse lovgivningsmål - kan forventes realiseret ved hjælp af de - næsten uændrede - virkemidler.

9.4.1 Om muligheden for at hindre en uønsket detailhandelsudvikling

Som det turde fremgå af det foregående afhænger mulighederne for at hindre en - i lovens forstand - uønsket detailhandelsudvikling i særlig grad af den amtslige vilje til at gøre brug af sin kompetence i fuld udstrækning.

Ganske vist forpligter planlovens nye detailhandelsbestemmelser som sagt amterne til dels at planlægge for detailhandelsstrukturen i langt videre omfang end tidligere, og dels til at sætte tommeskruen på de kommunale planmyndigheder. Men i kraft af at detailhandelsplanlægningens bindende indhold skal bygges på en række detailhandelsanalyser og- vurderinger - der efterlader et ikke ringe fortolkningsspillerum - er der så at sige et "hul" i lovværket, som muliggør, at analyserne og vurderingerne fortolkes og manifesteres i detailhandelsmål og -bestemmelser til ugunst for planlovens detailhandelsmål.

Med andre ord er amterne – på den ene side - givet en formel magt til at hindre kommunerne i at forfølge lokale udviklingsmål. Men de er også – på den anden side - givet en reel (latent) magt til at lade være; altså give kommunerne "længere snor", end planloven lægger op til i hele sin ånd.

Det er naturligvis vanskeligt at spå om, hvorvidt og i hvilket omfang lovgivningsmagten vil få held med at hindre en detailhandelsudvikling i retning af få men store butiksenheder koncentreret i og omkring de 20-30 største byer, samt mange eksternt placerede butikker. Men det må påpeges, at lovværkets hele konstruktion - navnlig med hensyn til at al detailhandelsplanlægning og -regulering skal funderes på et traditionelt analytisk grundlag - indebærer en risiko for at missionen ikke krones med held. Analyserne og prognoser består af tal; og tal er som bekendt taknemmelige!

Principielt kan det heller ikke afvises, at lovværkets grundlæggende fæsten-lid-til detailhandelsanalysernes funktion som en slags "sandhedsserum", der kan tilvejebringe en objektiv rigtig vurdering af behovet for nye detailhandelsbyggerier m.v., vil kunne blive "omvendt" af visse amter og kommuner. Det vil være let at forestille sig, at detailhandelsanalyser tilvejebringes ved "baglænsregning", så de understøtter, camouflerer og legitimerer realiseringen af snævre, lokale udviklingsønsker. Dermed risikerer de nye detailhandelsbestemmelsers skærpede analyse- og vurderingskrav at blive et "våben", der bruges imod de i loven angivne mål for detailhandelsudviklingen, snarere end et middel til at realisere disse.

Et - lidt pessimistisk - bud på de nye detailhandelsbestemmelsers rækkevidde i retning af at hindre en uønsket udvikling vil være, at det i høj grad afhænger af, i hvilken grad der er sympati og politisk enighed mellem amterne og kommunerne på den ene side og lovgivningsmagten på den anden, om at den i planloven udmeldte strukturpolitik er "god og rigtig".

Hvis der er enighed, må de decentrale myndigheder forventes at være relativt tro mod den udmeldte strukturpolitik, og planlægge og regulere i overensstemmelse hermed.

Hvis de decentrale myndigheder - modsat - ikke er enige i, at den udmeldte strukturpolitik er "god og rigtig", må det forventes, at de decentrale myndigheder forsøger at udnytte det fortolkningsspillerum, som detailhandelsanalyser og -vurderinger uværligt giver mulighed for, og i øvrigt forsøger at finde og udnytte alle andre mulige "huller" i loven og regelværket, i forsøg på så langt som muligt at realisere den detailhandelsudvikling, man mere lokalt - og ud fra lokale præferencer - kan enes om.

Dette lidt pessimistiske bud på de nye detailhandelsbestemmelsers rækkevidde i retning af at hindre en uønsket udvikling bør imidlertid nok opblødes en smule. For der er næppe tvivl om, at planlovens nye detailhandelsbestemmelser - sammenlignet med tidligere - gør det vanskeligere for de decentrale planmyndigheder at give los for en detailhandelsudvikling med butikker i Bilka-størrelse og med en placering i byranden eller i motorvejsudfletninger. Som følge heraf må der spås et vist fald i sådanne etableringer.

Det skal imidlertid ikke glemmes, at der er en sidste brik i spillet om detailhandelens strukturudvikling, som næppe bør overses som en væsentlig påvirkningsfaktor. Det er detailhandelen selv.

Detailhandelserhvervet har nemlig tidligere - ved flere lejligheder - vist sig som en "dark horse" i spillet om detailhandelens strukturudvikling. Spørgsmålet er - set i lyset af at planlovens nye detailhandelsbestemmelser kun i ringe grad justerer de reguleringsmidler, der direkte kan begrænse detailhandelens dispositioner - om lovgivningsmagten reelt har "hold på" detailhandelen? Og der er næppe grund til at være for optimistisk i den retning.

Dels fordi planlovens reguleringsmidler næppe formår at gøre op med en række af de væsentlige årsager til, at detailhandelsstrukturen udvikler sig, som den gør. Bl.a. er brancheglidning - det fænomen, at en butik udvider sit sortiment med varegrupper, der traditionelt hører til andre brancher - fortsat muligt i fuld skala, idet det generelt er uklart, hvilke butikker der henregnes som dagligvare- henholdsvis udvalgsvarebutikker.

Dels fordi detailhandelens "kreativitet" med hensyn til at udnytte "hullerne" i loven, jf. også afsnit 3.3 næppe er et overstået kapitel. Der skal fx ikke meget fantasi til at forestille sig, at detailhandelen - i byer hvor myndighederne vurderer, at der ikke er behov for flere butikskvadratmeter, og derfor igennem sine planer iværksætter et stop for nye butikker - vil skaffe sig rummelighed ved at opkøbe og herefter nedlægge en butik ét sted i kommunen for herefter at benytte den erhvervede rummelighed et andet sted i kommunen.

Såfremt dette sker, har planlovens forsøg på at løse ét problem - at bremse butiksudviklingen nogle steder - muligvis skabt et andet problem; nemlig indførelse af et system med omsættelige detailhandelskvoter.

Det kan heller ikke afvises, at planloven vil "tvinge" detailhandelen til at stable varerne på højkant, for på den måde at skaffe sig den rummelighed, som det er hele lovens sigte at begrænse. Planloven taler jo kun om kvadratmeter og ikke kubikmeter!

Det kan næppe heller afvises, at visse detailhandelsvirksomheder vil give sig af med at bygge skillevægge i butikkerne, som så drives som en række selvstændige driftsenheder, for at omgå eventuelle restriktioner om maksimale størrelser for den enkelte butiksvirksomhed.

Og sådan kan man formentlig blive ved længere endnu…!

9.4.2 Om mulighederne for at realisere det ønskede, herunder planlovens målsætning
Som sagt nøjes planloven ikke med at udstikke rammerne for, hvilken udvikling der ikke ønskes. Og allerede på det punkt er der grund til at stille sig ret ydmygt overfor, hvad planloven *kan*.

Planloven udstikker også rammerne for den ønskede udvikling. Bl.a. tager hele lovinitiativet sigte på at *fremme* et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer. Også på det punkt bør man formentlig være forsigtig med at have for store forventninger til, hvad loven kan bedrive. Navnlig fordi planlovens nye detailhandelsbestemmelser glimrer ved fraværet af *aktive og fremadrettede virkemidler*.

Lige som tidligere anviser loven alene virkemidler i form af påbud og forbud - altså af ren *restriktiv karakter*. Det ligger således i kortene, at planmyndighederne skal *restringere sig til en ønsket udvikling!*

Det er en ikke ringe ambition! Der er derfor anledning til at tænke i nye baner. Det gælder såvel landsplanmyndigheden i rollen som informatør af og vejleder for de decentrale planmyndigheder, som det gælder de amter og kommuner, der skal trække det tunge læs i forbindelse med en *aktiv realisering* af en lidt anden detailhandelsstruktur, end den vi kender i dag.

Med en *aktiv realisering* gennem *aktive og fremadrettede virkemidler* tænkes først og fremmest på etablering af en strategi. En strategi bestående af realistiske mål for den fremtidige detailhandelsstruktur i amtet hhv. kommunen under skyldig hensyntagen til, hvad der er realisabelt, herunder hvad man kan anspore detailhandelsvirksomhederne til at gå med til. Og endvidere en strategi indeholdende andre virkemidler end dem, de er givet i planlovgivningen.

Disse andre - aktive og fremadrettede - virkemidler kunne fx udgøres af *forhandling* med detailhandelen og/eller med andre kommuner. Endvidere af en aktiv jord- og erhvervspolitik; brug af offentlige investeringer med henblik på at understøtte privat realisering - altså realisering via det man traditionelt kalder *kommunalfuldmagten*. Endelig forudsætter hele realiseringen af en ønsket detailhandelsudvikling, at der tillige finder en *aktiv planlægning* sted, hvor planlægningen for detailhandelsområdet tænkes i sammenhæng med planlægningen for andre områder (privat og kollektiv trafik, byfornyelse, boligforsyning og andre servicefunktioner).

Faktisk ligge der en hel række aktive og fremadrettede virkemidler, som *kan* tages i anvendelse i bestræbelserne på at realisere en ønsket detialhandelsudvikling, jf. det foregående samt kapitel 8.

9.4.3 Sammenfatning

Med planlovens nye detailhandelsbestemmelser sætter lovgivningsmagten en politisk dagsorden, i og med der foreskrives en egentlig (detailhandels)strukturpolitik, som det forventes at de decentrale planmyndigheder - amter og kommuner - *vil* trække det store læs i realiseringen af. Endvidere forventes der, at de nye detailhandelsbestemmelser *kan* styre detailhandelen og detailhandelens strukturudvikling.

Der er imidlertid - af flere grunde - anledning til at stille sig ret ydmygt, når det gælder hvorvidt disse forventninger kan forventes indfriet. Dels fordi både de decentrale planmyndigheder og detailhandelen må forventes at give lovinitiativet et vist modspil. Dels fordi lovinitiativet glimrer ved fraværet af aktive og fremadrettede virkemidler. Og fordi der heller ikke i kølvandet på lovinitiativet er lagt op til anvisninger på, hvordan de allerede foreliggende aktive og fremadrettede virkemidler - i form af forhandling, kommunalfuldmagten og aktiv planlægning - kan bruges i bestræbelserne på at realisere en butiksstruktur til gode for den svage forbruger, miljøet, byernes liv m.m.

10. Forventningerne til effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser

Som nævnt er det dette projekts ambition – under redegørelsen for planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for styre at detailhandelens lokalisering og strukturudvikling – at favne bredt: Det gælder med hensyn til at favne *både de tidligere og nye de detailhandelsbestemmelser* såvel som det gælder med hensyn til at favne *både teori og praksis*, jf. figur 10.1.

	Teori	**Praksis**
Før **Planlovens nye detailhandelsbestemmelser**	Kapitlerne 5-9	Kapitel 3
Efter **planlovens nye detailhandelsbestemmelser**		Kapitel 10

Figur 10. Fejl! Ukendt argument for parameter.**:** Illustration af projektets primære genstandsfelter.

Nærværende kapitel søger således at indkredse – i hvert fald forventningerne til - effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser.

Da planlovens nye detailhandelsbestemmelser imidlertid først har virkning for regionplanlægningen fra og med regionplanrevision år 2001 – og herefter også for kommune- og lokalplanlægningen – foreligger ingen administrativ eller judiciel praksis. Men da jeg alligevel har ønsket at gøre – i hvert fald nogle forlods - overvejelser over de nye detailhandelsbestemmelsers effekter, afrapporteres afslutningsvis en spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige amters og kommuners detailhandelsplanlæggere, hvormed det har været forsøgt at indkredse *planlæggernes forventninger til de nye detailhandelsbestemmelsers effekter* (et spørgeskema er bilagt rapporten særskilt).

Den samlede svarprocent i de to spørgeskemaundersøgelser kan opgøres til 93% henholdsvis 80%.

Spørgeskemaerne er udsendt i to omgange. I første omgang til samtlige amter og kommuner, og i anden omgang til de amter og kommuner, der ikke havde svaret efter første udsendelse.

En tredje udsendelse kunne have været hensigtsmæssig - og en højere svarprocent (end de 80%) fra kommunerne kunne måske også have været ønskelig - men jeg vurderede, at jeg med to udsendelser formodentlig allerede havde fået svar fra de kommuner, som kunne og ville deltage i undersøgelsen[1]. På denne baggrund må svarprocenten anses for tilfredsstillende.

I det følgende præsenteres og kommenteres spørgeskemaernes resultater, og det skal understreges, at resultaterne repræsenterer *planlæggeres forventninger*.[2]

[1] Nyhedsmagasinet Danske Kommuner nr. 5-1998, s. 9 bringer følgende notits under overskriften "*Drukner i spørgeskemaer"*, hvori det fremgår: *"Landets kommuner modtager dagligt spørgeskemaer fra forskere, konsulentfirmaer, ministerier og organisationer. -Skulle vi besvare dem alle, ville vi ikke få tid til at lave det arbejde, spørgeskemaerne beder os beskrive. Det skriver borgmester Ole Andersen (S), Gladsaxe Kommune [..]. Kommunen har i forvejen begrænset sig til at svare på skemaer fra offentlige myndigheder og fra Kommunernes Landsforening".*

[2] Der henvises til afsnit 10.2 for overvejelserne om undersøgelsens usikkerheder og undersøgelsesresultaternes pålidelighed.

10.1 Resultat af spørgeskemaundersøgelse til samtlige amter og kommuner om planlovens nye detailhandelsbestemmelser

Det skal indledningsvis bemærkes, at præsentationen af de amtskommunale og primærkommunale planlæggeres svar vil blive præsenteret i hver sin tabel; den amtskommunale tabel først, og den primærkommunale tabel sidst i forbindelse med hver spørgsmål.

Resultaterne på baggrund af de indkomne besvarelser vil være angivet i hele procenter. Når ikke alle tabellernes procentsumme giver 100%, skyldes det afrunding til hele procenter.

De kommunale detailhandelsplanlæggeres svar er inddelt i tre grupper efter kommunestørrelse. Baggrunden herfor er at indfange eventuelle forskelle i besvarelserne, navnlig med hensyn til om der er forskellige forventninger og forskellig tiltro til planlovens nye detailhandelsbesemmelser, afhængig af om respondenten sidder i en stor, mellemstor eller lille kommune.

Grænsen mellem store og mellemstore kommuner er trukket ved 30.000 indbyggere. Dette skal ses i lyset af, at det er forsøgt at udskille de kommuner, der typisk indeholder store byer, som er eller har været mål for store butikker og centre m.v. [3]

Grænsen mellem de mindre og mellemstore kommuner er skønnet hensigtsmæssigt fastlagt ved 11.000 indbyggere. [4] Det er navnlig disse kommuners byer, der er udsat for vigende butiksforsyning.

[3] Ved at lægge grænsen ved 30.000 indbyggere falder 26 af de 219 besvarelser ind under kategorien store kommuner. Antalsmæssigt svarer dette til en indkredsning af de 20-30 største byer i Danmark - altså "vinderbyerne" i detailhandelsudviklingen (begrebet anvendtes navnlig før Detailhandelsudvalgets nedsættelse m.v.).

[4] Der er dermed anvendt den samme grænsedragning som i Groth og Møllgaards undersøgelse af den fysiske planlægning i mindre kommuner, jf. Groth og Møllgaard 1989, s. 16.

1. *Planloven kræver, at butikker som hovedregel skal placeres i de centrale byområder.* Forventer du, at der er tilstrækkelig plads i de centrale byområder i amtets kommuner til at rumme den fremtidige butiksudvikling?

JA	NEJ	UBESVARET
54	38	8

1. *Planloven kræver, at butikker som hovedregel skal placeres i de centrale byområder.* Forventer du, at der er tilstrækkelig plads i de centrale byområder i din kommune til at rumme den fremtidige butiksudvikling?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	58	38	4
11.000 - 30.000 indb.	74	26	0
< 11.000 indb.	91	8	1

Kommentar til spørgsmål 1:
Det vurderes generelt, at i over halvdelen af bymidterne er der plads nok til den fremtidige butiksudvikling – og især i de mindre og mellemstore byer.

Men det er også bemærkelsesværdigt, at i 26-38% af de større og mellemstore byer forventes der *ikke* at være plads. Det er derfor en sandhed med modifikationer, når Detailhandelsudvalgets analyse, jf. *"Detailhandelsudvalgets rapport"* [Landsplanafdelingen 1996a, s. 56], der ligger til grund for planlovens nye detailhandelsbestemmelser, slår fast, at der er plads nok i bymidterne!

2. Forventer du, at det af hensyn til trafik, forbrugerne, bymiljøet el.lign. vil være hensigtsmæssigt at udlægge arealer til butikker uden for de centrale byområder i amtets kommuner (fx i et aflastningscenter)?

JA	NEJ	UBESVARET
69	31	0

2. Forventer du, at det af hensyn til trafik, forbrugerne, bymiljøet el.lign. vil være hensigtsmæssigt at udlægge arealer til butikker uden for de centrale byområder i din kommune (fx i et aflastningscenter)?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	54	42	4
11.000 - 30.000 indb.	28	70	1
< 11.000 indb.	9	91	0

Kommentar til spørgsmål 2:
Over halvdelen af de større kommuner forventes at have behov for at tage byranden i brug for at kunne rumme den fremtidige butiksudvikling på en hensigtsmæssig måde.

Det er bemærkelsesværdigt, at amterne synes mere åbne overfor tanken om aflasningscentre og placering af butikker i byranden end kommunerne.

3. *Planloven kræver, at planredegørelsen skal indeholde en række vurderinger samt en angivelse af det opland, som forudsættes betjent af de butikker, der udlægges arealer til.* Forventer du, at I i *din* amtskommune kan gennemføre de analyser og tilvejebringe det datagrundlag, som skal lægge til grund herfor, uden bistand fra eksterne konsulenter el. lign.?

JA	NEJ	UBESVARET
23	77	0

3. *Planloven kræver, at planredegørelsen skal indeholde en række vurderinger samt en angivelse af det opland, som forudsættes betjent af de butikker, der udlægges arealer til.* Forventer du, at I i din kommunen kan gennemføre de analyser og tilvejebringe det datagrundlag, som skal lægges til grund herfor, uden bistand fra eksterne konsulenter el. lign.?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	8	92	0
11.000 - 30.000 indb.	30	69	1
< 11.000 indb.	35	60	6

Kommentar til spørgsmål 3:
Det er bemærkelsesværdigt, at overordentligt mange amter og kommuner forventer, at de bliver nødt til at inddrage eksterne konsulenter i planlægningsarbejdet.

Konsulentbranchen forekommer umiddelbart at være "vinderne" som følge af planlovens nye detailhandelsbestemmelser. De vil have arbejde langt tid frem over.

4. Forventer du, at det vil være muligt at forudsige/vurdere oplandseffekten af de fremtidige butikker, der måtte blive etableret på de i planlægningen udlagte arealer til nye butikker?

JA	NEJ	UBESVARET
54	38	8

4. Forventer du, at det vil være muligt at forudsige/vurdere oplandseffekten af de fremtidige butikker, der måtte blive etableret på de i planlægningen udlagte arealer til nye butikker?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	46	50	4
11.000 - 30.000 indb.	26	70	4
< 11.000 indb.	27	64	9

Kommentar til spørgsmål 4:
Amterne er generelt mere positive end kommunerne. Men den udbredte skepsis er nok det mest bemærkelsesværdige.

Skepsisen skal nok ses i lyset af, at selvom der i planlægningen zones, angives butiksstørrelser og – omfang samt skelnes mellem dagligvare- og udvalgsvarehandel er det fortsat vanskeligt at spå om, hvilken butikstyper, der konkret vil blive realiseret på de udlagte butiksarealer.

Oplandseffekten afhænger som bekendt af den konkrete butik og "godt købmandskab" – pris, kvalitet, vareudbud, osv. – noget som planlægningen ikke har mulighed for at regulere.

5. Forventer du, at det overhovedet er muligt at tilvejebringe et datagrundlag, som entydigt og i sin helhed vil kunne afdække det fremtidige behov for nye butiksbyggerier?

JA	NEJ	UBESVARET
23	77	0

5. Forventer du, at det overhovedet er muligt at tilvejebringe et datagrundlag, som entydigt og i sin helhed vil kunne afdække det fremtidige behov for nye butiksbyggerier?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	31	69	0
11.000 - 30.000 indb.	14	83	4
< 11.000 indb.	18	76	7

Kommentar til spørgsmål 5:
Der er tale om et generelt spørgsmål om detailhandelsdata og -analysers anvendelighed som planlægningsredskab.

Planlæggerne udtrykker overordentlig stor skepsis overfor detailhandelsdata og –analysers anvendelighed i detailhandelsplanlægningen.

6. Tror du, at der *kan* manipuleres med det datagrundlag, som planloven forudsætter i f.m. planredegørelsen, så der bliver grundlag for at forfølge mere snævre/lokale interesser, som ligger "på kanten" af lovinitiativets hovedformål?

JA	NEJ	UBESVARET
69	15	15

6. Tror du, at der *kan* manipuleres med det datagrundlag, som planloven forudsætter i f.m. planredegørelsen, så der bliver grundlag for at forfølge mere snævre/lokale interesser, som ligger "på kanten" af lovinitiativets hovedformål?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	69	19	12
11.000 - 30.000 indb.	79	9	12
< 11.000 indb.	67	10	22

Kommentar til spørgsmål 6:
Planlæggerne udtrykker med et ret overbevisende ja, at der *kan* "fremtrylles" de analyseresultater – og dermed en planlægningsmæssig begrundelse for i princippet enhver form for butiksarealbehov og –ønsker – hvis man altså *vil*.

"Analyse- og prognosemageriet" indeholder således et vidt spillerum!

Baggrunden for det ret entydige svar skal formentlig ses i lyset af, at det er en almindelig kendt "hemmelighed", at resultaterne af prognoser og forundersøgelser ikke bliver anderledes end de data og datamodeller, man lægger til grund.

7. Tror du, at der *vil* blive manipuleret med det datagrundlag, som planloven forudsætter i f.m. planredegørelsen, i et forsøg på at tilgodese mere snævre/lokale interesser, som ligger "på kanten" af lovinitiativets hovedformål?

JA	NEJ	UBESVARET
15	54	31

7. Tror du, at der *vil* blive manipuleret med det datagrundlag, som planloven forudsætter i f.m. planredegørelsen, i et forsøg på at tilgodese mere snævre/lokale interesser, som ligger "på kanten" af lovinitiativets hovedformål?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	42	38	19
11.000 - 30.000 indb.	43	28	28
< 11.000 indb.	39	25	36

Kommentar til spørgsmål 7:
Selvom mange svarer nej, må der siges at være en bemærkelsesværdig og relativt stor forventning om, at de forundersøgelser, som planloven kræver som grundlag for detailhandelseguleringen, *vil* blive brugt til at "fremtrylle" konklusioner, som kan tilgodese mere snævre/lokale (kommunale) interesser.

Noget kunne tyde på, at der nogle steder i landet vil blive en vis (interesse-)"kamp" om, hvilke forudsætninger og data, der skal lægges til grund for planernes reguleringsbestemmelser!

(Mange planlæggere har ikke ønsket at medvirke ved besvarelsen af netop spørgsmål 6 og 7).

8. Forventer du, at amterne vil være tilbageholdende med at gennemføre regionplanretningslinier for butiksbyggerier, som går imod kommunernes ønsker?

JA	NEJ	UBESVARET
62	31	8

8. Forventer du, at amterne vil være tilbageholdende med at gennemføre regionplanretningslinier for butiksbyggerier, som går imod kommunernes ønsker?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	54	35	12
11.000 - 30.000 indb.	51	41	9
< 11.000 indb.	36	50	13

Kommentar til spørgsmål 8:
En stor del af amterne forventes øjensynligt at ville lytte meget til kommunernes ønsker, og forsøge at undgå at "træde kommunerne over tæerne". Holder denne forventning stik, vil det være "godt nyt" for de kommuner, der frygter, at de med planlovens nye detailhandelsbestemmelser har mistet deres plan- og beslutningskompetence til amterne.

Hovedparten af de store og mellemstore kommuners planlæggere har da også en forventning om, at deres politikeres ønsker vil blive lagt til grund i regionplanlægningen i et vist omfang.

9. *Planloven kræver, at regionplanens redegørelse skal indeholde en angivelse af målene for detailhandelsstrukturen. Med henblik på at sikre og fremme disse mål giver planloven mulighed for at regulere den enkelte butik mht. beliggenhed og m²-størrelse og ved at sondre mellem dagligvare- hhv. udvalgsvarebutikker samt butikker, der forhandler særligt pladskrævende varegrupper.* Forventer du, at disse virkemidler i tilstrækkelig grad og tilstrækkeligt præcist vil kunne styre detailhandelens strukturudvikling; herunder sikre, at de butikker, der etableres, ikke får en større oplandseffekt end forudsat i planlægningen?

JA	NEJ	UBESVARET
8	92	0

9. *Planloven kræver, at kommuneplanens redegørelse skal indeholde en angivelse af målene for detailhandelsstrukturen. Med henblik på at sikre og fremme disse mål giver planloven mulighed for at (lokalplan)regulere den enkelte butik mht. beliggenhed og m²-størrelse og ved at sondre mellem dagligvare- hhv. udvalgsvarebutikker samt butikker, der forhandler særligt pladskrævende varegrupper.* Forventer du, at disse virkemidler i tilstrækkelig grad og tilstrækkeligt præcist vil kunne styre detailhandelens strukturudvikling; herunder sikre, at de butikker, der etableres, ikke får en større oplandseffekt end forudsat i planlægningen?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	35	58	8
11.000 - 30.000 indb.	23	72	5
< 11.000 indb.	35	60	7

Kommentar til spørgsmål 9:
Spørgsmålet angår virkemidlerne i såvel planlovens tidligere som nye detailhandelsbestemmelser. De amtskommunale planlæggere svarer klart nej til, at virkemidlerne var – og fortsat vil være – tilstrækkelige (gode) til at styre detailhandelsudviklingen med, så man får den detailhandelsstruktur, man har sat sig for i planlægningen. De kommunale planlæggere er også klart skeptiske.

10. *Planloven indeholder en hovedregel om maksimale m²-grænser for dagligvare- hhv. udvalgsvarebutikker på 3000 hhv. 1000 m² og stiller krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse, såfremt der planlægges for større butikker.* Forventer du, at denne hovedregel og dette krav vil kunne bremse udviklingen hen imod flere og nye storbutikker og -centre?

JA	NEJ	UBESVARET
92	8	0

10. *Planloven indeholder en hovedregel om maksimale m²-grænser for dagligvare- hhv. udvalgsvarebutikker på 3000 hhv. 1000 m² og stiller krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse, såfremt der planlægges for større butikker.* Forventer du, at denne hovedregel og dette krav vil kunne bremse udviklingen hen imod flere og nye storbutikker og -centre?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	69	12	19
11.000 - 30.000 indb.	36	32	7
< 11.000 indb.	59	34	7

Kommentar til spørgsmål 10:
Et ret entydigt ja til, at planlovens hovedregel om maksimale butiksstørrelser kan bremse udviklingen hen imod væsentligt flere storcentre og butikker i "Bilka-klassen". Navnlig på dette punkt spås planlovens nye detailhandelsbestemmelser således at få succes. Planloven forventes tilsyneladende at blive en "anti-lavprisvarehuslov"?

11. Forventer du, at planlovens hovedregel om bymidtenær butikslokalisering vil kunne ændre den tidligere tendens til detailhandelsvækst uden for de centrale bymidter?

JA	NEJ	UBESVARET
92	8	0

11. Forventer du, at planlovens hovedregel om bymidtenær butikslokalisering vil kunne ændre den tidligere tendens til detailhandelsvækst uden for de centrale bymidter?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	88	4	8
11.000 - 30.000 indb.	73	23	4
< 11.000 indb.	57	33	10

Kommentar til spørgsmål 11:
Planlæggerne spår, at detailhandelsudviklingen fortrinsvist kommer til at ske i bymidterne; og det hvad enten det er hensigtsmæssigt eller om der er plads, jf. besvarelserne til spørgsmål 1 og 2.

Også på dette punkt spås planlovens nye detailhandelsbestemmelser altså klar succes.

12. Forventer du, at det samlede lovinitiativ vil kunne bremse den vigende butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer?

JA	NEJ	UBESVARET
31	62	8

12. Forventer du, at det samlede lovinitiativ vil kunne bremse den vigende butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	38	54	8
11.000 - 30.000 indb.	32	62	6
< 11.000 indb.	30	62	8

Kommentar til spørgsmål 12:
Spørgsmålet angår et af de hovedproblemer, som var udgangspunktet for Detailhandelsudvalgets nedsættelse og det efterfølgende lovinitiativ.

Planlæggerne spår imidlertid, at planlovens nye detailhandelsbestemmelser vil få tvivlsom succes, når det gælder at bremse den vigende butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer. Selvom der lægges loft på udviklingen i de store byer, forventes udviklingen ikke automatisk at blive kanaliseret ud i de mindre og mellemstore byer.

13. *Planloven stiller krav til amterne om at afgrænse bymidterne mht., hvor der må lokaliseres detailhandel og om at vurdere behovet for nye butiksbyggerier.* Forventer du, at disse krav vil kunne forhindre mellemkommunal konkurrence om at tiltrække detailhandel på nabokommunens bekostning?

JA	NEJ	UBESVARET
8	92	0

13. *Planloven stiller krav til amterne om at afgrænse bymidterne mht., hvor der må lokaliseres detailhandel og om at vurdere behovet for nye butiksbyggerier.* Forventer du, at disse krav vil kunne forhindre mellemkommunal konkurrence om at tiltrække detailhandel på nabokommunens bekostning?

Kommunestørrelse	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	15	81	4
11.000 - 30.000 indb.	7	89	4
< 11.000 indb.	19	76	6

Kommentar til spørgsmål 13:
Også dette spørgsmål angår et af de hovedproblemer, som var udgangspunktet for Detailhandelsudvalgets nedsættelse og det efterfølgende lovinitiativ.

Planlovens nye detailhandelsbestemmelser spås imidlertid også tvivlsom succes mht. til at forhindre den mellemkommunale konkurrence om at tiltrække mest mulig detailhandel.

Men det kunne forventes, at den fremtidige mellemkommunale konkurrence i mindre grad vil være koncentreret om at tiltrække storcentre og -butikker end tidligere set, jf. besvarelsen i spørgsmål 10.

14. Forventer du, at indsigelsesretten for et naboamt vil kunne forhindre den tidligere tendens til mellemkommunal og -amtslig konkurrence om at tiltrække detailhandel på nabokommunernes hhv. -amternes bekostning?

JA	NEJ	UBESVARET
8	77	15

14. Forventer du, at indsigelsesretten for et naboamt vil kunne forhindre den tidligere tendens til mellemkommunal og -amtslig konkurrence om at tiltrække detailhandel på nabokommunernes hhv. -amternes bekostning?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	31	58	12
11.000 - 30.000 indb.	16	73	11
< 11.000 indb.	20	67	13

Kommentar til spørgsmål 14:
Heller ikke indsigelsesretten for naboamter – ét af de få nye virkemidler i f.t. planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser – spås at kunne forhindre konkurrencen amter hhv. kommuner imellem.

15. Forventer du, at det samlede lovinitiativ vil kunne bremse butiksudviklingen og -koncentrationen i og omkring de 20-30 største byer?

JA	NEJ	UBESVARET
46	38	15

15. Forventer du, at det samlede lovinitiativ vil kunne bremse butiksudviklingen og -koncentrationen i og omkring de 20-30 største byer?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	46	50	4
11.000 - 30.000 indb.	35	56	10
< 11.000 indb.	34	59	8

Kommentar til spørgsmål 15:
Næsten "fifty – fifty" mht. om udviklingen også fremover vil gå i retning af – og udkrystallisere sig i – 20-30 "vinderbyer".

16. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer?

JA	NEJ	UBESVARET
31	62	8

16. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	54	31	19
11.000 - 30.000 indb.	32	56	12
< 11.000 indb.	32	55	13

Kommentar til spørgsmål 16:
Et overvejende nej til, at lovinitiativet vil fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer m.v.

Lige som i besvarelsen til spørgsmål 12 spores en forventning om det tvivlsomme i, at en "bremse" på udviklingen i de store byer, automatisk vil kanalisere udviklingen ud i de mindre og mellemstore byer. Selvom det bliver vanskeligere at etablere storbutikker og –centre i og omkring de store byer, og selvom der måske ligefrem lægges "loft" over de store byers udviklingsmuligheder på butiksområdet, har planlæggerne relativ lille tiltro til, at dette vil redde og revitalisere de mindre og mellemstore byers butiksudbud.

17. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme detailhandelsvirksomhedernes interesse for og investeringslyst i de mindre og mellemstore byer?

JA	NEJ	UBESVARET
46	46	8

17. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme detailhandelsvirksomhedernes interesse for og investeringslyst i de mindre og mellemstore byer?

Kommunestørr.	JA	NEJ	UBESVARET
> 30.000 indb.	46	35	19
11.000 - 30.000 indb.	36	56	9
< 11.000 indb.	37	49	14

Kommentar til spørgsmål 17:
Svarene giver anledning til et lidt broget billede. Navnlig de mindre og mellemstore kommuner synes at tvivle på detailhandelens investeringslyst i de mindre og mellemstore byer.

Og det er formentlig med en vis god grund: De fleste butikskæder indenfor udvalgsvarer har i hvert fald udtrykt, at de ikke er interesseret i de mindre og mellemstore byer, jf. kapitel 6, figur 6.5.

18. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme, at detailhandelsvirksomhederne udvikler nye butikskoncepter tilpasset de mindre og mellemstore byer?

JA	NEJ	UBESVARET
62	8	31

18. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme, at detailhandelsvirksomhederne udvikler nye butikskoncepter tilpasset de mindre og mellemstore byer?

Kommunestørr.	JA	NEJ	UBESVARET
> 30.000 indb.	69	19	12
11.000 - 30.000 indb.	63	23	14
< 11.000 indb.	56	30	14

Kommentar til spørgsmål 18:
Der er generelt positive forventninger til, at detailhandelsvirksomhederne vil udvikle nye butikskoncepter tilpasset de mindre og mellemstore byer.

Her overfor står imidlertid de mere tvivlende forventninger, som udtrykkes af den "købmandsfaglige" kompetence i form af Erhvervsministeriets Butiksstrukturkommission. Kommissionen vurderer det som *"Tvivlsomt om detailhandelen vil udvikle nye attraktive "minikoncepter""* [Erhvervsministeriet 1998, s. 179].

19. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme en begrænsning af transportafstandene og trafikarbejdet i forbindelse med indkøb?

JA	NEJ	UBESVARET
31	69	0

19. Forventer du, at lovinitiativet vil kunne fremme en begrænsning af transportafstandene og trafikarbejdet i forbindelse med indkøb?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	46	38	15
11.000 - 30.000 indb.	35	57	9
< 11.000 indb.	38	56	6

Kommentar til spørgsmål 19:
Planlæggerne svarer overvejende nej til, at planlovens nye detailhandelsbestemmelser vil begrænse transportafstandene og trafikarbejdet i f.m. indkøb.

Det er således tvivlsomt, om lovinitiativet vil forbedre indkøbsmulighederne for den gennem tiderne meget omtalte "svage forbruger".

20. Forventer du, at lovinitiativet - i sin helhed - vil give forbrugerne i amtet bedre indkøbsmuligheder?

JA	NEJ	UBESVARET
31	62	0

20. Forventer du, at lovinitiativet - i sin helhed - vil give forbrugerne i din kommune bedre indkøbsmuligheder?

Kommunestørr.	**JA**	**NEJ**	**UBESVARET**
> 30.000 indb.	38	54	8
11.000 - 30.000 indb.	25	67	9
< 11.000 indb.	28	61	11

Kommentar til spørgsmål 20:
Spørgsmålet angår det helt overordnede formål med hele lovinitiativet – ja, hele formålet med alle tiders regulering af butiksstrukturen -: vil folk få bedre indkøbsmuligheder?

Hertil svarer et overvejende flertal nej! Især de mindre og mellemstore kommuner er tvivlende.

10.2 Vurdering af og konklusion på spørgeskemaundersøgelse – vedrørende *de forventede effekter* af planlovens nye detailhandelsbestemmelser

Spørgeskemaundersøgelsen angår dels en række *spørgsmål om, hvorvidt nogle af de grundlæggende antagelser, som de nye detailhandelsbestemmelser bygger på, forventes at "holde vand"*. Det gælder antagelsen om, at bymidterne som hovedregel rummer plads for den fremtidige butiksudvikling; antagelsen om, at analyser, prognoser og behovsvurderinger vil sikre, at planlægningen og dermed detailhandelsudviklingen vil foregå på et (mere) sagligt grundlag; og antagelsen om, at de nye detailhandelsbestemmelser vil kanalisere butiksudviklingen fra de store byer og ud til de mindre og mellemstore byer, og dermed fremme en mere decentral butiksforsyning.

Dels angår spørgeskemaundersøgelsen en række *spørgsmål, om planlæggeres forventninger til de enkelte detailhandelsbestemmelsers effekter mere specifikt*.

Om planlæggernes forventninger til, hvorvidt nogle af de grundlæggende antagelser, de nye detailhandelsbestemmelser bygger på, vil "holde vand" kan følgende konkluderes:

- Der er ikke plads i alle bymidter, og det er ikke hensigtsmæssigt at lade butiksudviklingen foregå i alle bymidter,
- Der *kan* og *vil* blive "kamp", når behovsvurderingerne m.v. skal foretages, og når det samlede butiksvolumen i de forskellige bycentre skal fastlægges,
- Der spores en udbredt skepsis med hensyn til den "logik", der er indbygget i planlovens nye detailhandelsbestemmelser: Når der lægges loft på udviklingen i de store byer, forventes udviklingen ikke automatisk at blive kanaliseret ud i de mindre og mellemstore byer, hvor der er brug for udvikling.

Vedrørende forventningerne til detailhandelsbestemmelsernes effekter, spås planloven -:

- *succes* mht. at *hindre* en udvikling hen imod væsentligt flere storcentre og -butikker,
- *succes* mht. at *hindre* en udvikling hen imod en væsentlig butiksudbygning udenfor bymidterne o.l.
- *tvivlsom succes* mht. at *hindre* den vigende butiksforsyning i mindre og mellemstore byer,
- *tvivlsom succes* mht. at *hindre* mellemkommunal og mellemamtslig konkurrence,
- *usikker succes* mht. at *hindre* at 20-30 "vinderbyer" løber med butiksudviklingen,
- *tvivlsom succes* mht. at *fremme* et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer,
- *usikker succes* mht. at *fremme* investeringslysten i i de mindre og mellemstore byer,
- *tvivlsom succes* mht. at *fremme* en mindsket indkøbstrafik,
- *tvivlsom succes* mht. at give forbrugerne bedre indkøbsmuligheder

Konklusionerne skal naturligvis forstås i lyset af de *usikkerheder*, undersøgelsen er under indflydelse af i kraft af hele dens karakter. For det første er undersøgelsen hypotetisk, og det er naturligvis for tidligt at drage alt for manifeste konklusioner om effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser.

For det andet har undersøgelsen karakter af en "opinionsundersøgelse", og det er som udgangspunkt usikkert, hvilke (herunder holdningsmæssige) præmisser den enkelte respondent har lagt til grund for sin besvarelse. Besvarelserne kan være under indflydelse af, at undersøgelsen gør brug af "problematiserende" spørgsmål. Dette *kan* lede respondenten til at se problemer, han/hun ellers ikke ville have set eller overvejet.

Endvidere vil det have betydning for besvarelsen af (i hvert fald nogle af) spørgsmålene, om respondenten sidder tæt på eller langt fra det politiske beslutningsniveau.

Endelig er der hele spørgsmålet, om alle respondenterne har den fornødne indsigt og kompetence til at svare på alle spørgsmål.

Undersøgelsen skal da heller ikke – i lyset af disse usikkerheder – læses som mere og andet end et "slaw på tasken", når det gælder de forventede effekter af planlovens nye detailhandelsbestemmelser.

På den anden side skal det ikke glemmes, at besvarelserne formodentlig i al overvejende grad er affattet af en gruppe planlæggere med stor både teoretisk indsigt og praktisk erfaring, og som igennem deres arbejde er vant til at arbejde både kritisk og analytisk. I lyset heraf turde undersøgelsen dog trods alt at være et kvalificeret bud!

10.3 Vurdering af og konklusion på spørgeskemaundersøgelse – vedrørende planlæggernes *tiltro* til planlovens nye detailhandelsbestemmelser

Bortset fra konklusionen om - at det er planlæggernes bedste bud - at planlovens nye detailhandelsbestemmelser næppe vil få succes med mere og andet end at bremse udviklingen hen imod væsentligt flere storcentre og –butikker samt bremse udviklingen hen imod en væsentlig butiksudbygning udenfor de centrale bymidter, giver den gennemførte spørgeskemaundersøgelse anledning til endnu en (del)konklusion. Den fremkommer nærmest som et resultat af – eller viderebygning på - den første konklusion, og også denne vil derfor have hypotetisk karakter.

Hvis man "træder et skridt tilbage" og betragter den første konklusion, repræsenterer og afspejler de en *udbredt skepsis og manglende tiltro til lovinitiativet* blandt de planlæggere, der skal være med til at implementere planlovens nye detailhandelsbestemmelser i "frontlinie".

Hvis man konsulterer den "moderne" implementeringsteori[5], som bl.a. har en dansk eksponent i Søren Winter[6], anføres det, at de "markarbejdere" (fx planmyndigheder og planlæggere), der skal føre en offentlig politik (fx planlovens ny detailhandelsbestemmelser) ud i livet, teoretisk set udgør en latent barriere for implementeringen af den offentlige politik.

Dette følger bl.a. af, at "markarbejderen" har et betydeligt skøn og spillerum i hele sit (implementerings)arbejde, og at der derfor ligger forskellige muligheder for dels at op-/nedprioritere dele af arbejdet, dels for at modificere både lovgivningens mål og professionelle normer for det daglige arbejde. Disse og andre "mekanismer" *kan* træde i kraft, og dermed svække implementeringen samt den offentlige politiks effekt og gennemslagskraft.

---

[5] I den moderne skole skal navnlig nævnes Michael Lipsky , som med *"Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services"* 1980 udfordrede den mere klassiske implementerings- og forvaltningstradition ved at hævde, at de virkelige politiske beslutningstagere er "the street-level bureaucrats" (på dansk: "markarbejdere" eller "frontliniemedarbejdere"), jf. Winther 1994.

[6] Se Winter 1994 (s. 77ff. som det følgende bygger på); eller artiklen *"Iværksættelsesbarrierer"* i: tidsskriftet *"Politica"* nr. 4/1985, s. 467ff.

Baggrunden for disse "mekanismer" skal findes i en række forskellige forhold – ressourcemæssige såvel som "psykologiske" og "markarbejdernes" individuelle holdninger.

Det er ikke stedet hér at udrulle implementeringsteorien i sin helhed. Når den trækkes frem, er det alene for at sætte perspektiv på den skepsis og manglende tiltro til planlovens nye detailhandelsbestemmelser, som de ovenstående resultater af spørgeskemaundersøgelsen afspejler.

Og i lyset af implementeringsteorien er effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser ikke kun tvivlsom pga. de i lovinitiativet konkrete virkemidlers (forventede) utilstrækkelighed m.v., men ikke mindst også fordi der er en udbredt skepsis og manglende tiltro til reguleringssystemets kunnen og gennemslagskraft.

Disse "psykologiske"[7] og/eller holdningsmæssige forhold *kan* – hypotetisk og teoretisk set - blive en ikke uvæsentlig barriere i implementeringen af planlovens nye detailhandelsbestemmelser; og dermed blive en *mulig* selvstændig faktor, der svækker lovinitiativets effekt.

[7] Fx "Nytter det noget?"

11. Sammenfatning og konklusion

Da projektet løbende er blevet sammenfattet og da der er draget (del)konklusioner i forbindelse med de enkelte projektdele, vil jeg i det følgende indskrænke mig til at sammenfatte projektets hovedlinier og -pointer i en syntese og dernæst drage de overordnede konklusioner i forhold til den i projektet stillede problemformulering.

11.1 Sammenfatning af projektets hovedlinier og –pointer

Udgangspunktet for nærværende projekt var en undren over, hvorfor detailhandelens strukturudvikling – på den ene side – blev "tilladt" at gå i en retning, der med en efterhånden velkendt metafor betegnes "amerikanske tilstande" med storbutikker og –centre uden for de større byer og med omfattende butiksdød til følge i navnlig de mindre og mellemstore byer, når der – på den anden side – eksisterer et plansystem, hvorom det er "god latin" at sige, at det kan forhindre en sådan uhensigtsmæssig og uønsket udvikling.

I forlængelse af dette tilsyneladende paradoks (kapitel 1) blev projektets nærmere sigte fastlagt. **Sigtet** var helt bredt at analysere planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringssystemet at styre detailhandelens strukturudvikling.

Den samlede problemstilling blev karakteriseret som et arealforvaltnings- og implementeringsproblem.

Analysen indledtes forudsætningsvis (kapitel 2) med en **indkredsning af de relevante forskningsteoretiske og -metodiske angrebsvinkler**, og det hovedsagelige teoretiske tankegods hentes fra dels retssociologien, dels fra politologien. De indkredsede forskningsteoretiske og –metodiske udsagn, modeller og begrebsapparater anvendes på forskellig måde og med forskellig vægt. Nogle elementer anvendes meget overordnet, andre mere detaljeret. Hertil kommer, at nogle anvendes meget synligt, mens andre spiller en mere næsten usynlig rolle i analysen.

Dalberg-Larsens[1] metamodel om det retlige kredsløb, der indplacerer retssociologiens tre hovedarbejdsfelter, spiller en helt overordnet og meget synlig rolle i projektet, idet det anvendes til at styre projektet og strukturere dets enkelte dele. En knap så overordnet – men stadig meget synlig – rolle spiller den for projektet fundamentale sondring mellem vilje, kunnen og evne hos de aktører, der er impliceret i en implementeringssituation; samt de studieobjekter, som Basse m.fl.[2] har udpeget som erfaringsmæssigt relevante, når forskningens sigte er at analysere et reguleringssystems funktion i praksis.

Modsat spiller fx sondringen mellem magtens forskellige udtryksformer[3] en næsten helt usynlig rolle i afhandlingen. Det samme gælder Dalberg-Larsens[4] og Winthers[5] checklister over faktorer, der må formodes at påvirke rettens virkninger henholdsvis over mulige implementeringsbarrierer.

[1] Jf. Dalberg-Larsen 1996, s. 48f.
[2] Jf. Basse m.fl. (red.)1992, s. 130.
[3] Jf. Christensen og Jensen 1986.
[4] Jf. Dalberg-Larsen 1996, s. 244ff.
[5] Jf. Winter 1994, s. 58ff.

Men den manglende synlighed er ikke ensbetydende med manglende betydning. Tværtimod har især magtteorien og retssociologien spillet en meget betydelig og detaljeret rolle med hensyn til at holde den analytiske sans skærpet under udarbejdelsen af projektets analyser.

Dette gælder ikke mindst i forbindelse med udarbejdelsen af den empiriske **projektdel 1** (kapitel 3), der havde til formål at afdække **plansystemets funktion og effekt** i relation til detailhandelens lokalisering og strukturudvikling før planlovens nye detailhandelsbestemmelser. Empiriens natur – navnlig når der er tale om hele udviklingsforløb og cases – er en umådelig mængde af information. Derfor har en selektion af de relevante informationer været en nødvendighed, og netop til dette formål har magtteorien og den operationelle retssociologi været anvendt; som en guideline for hvad der er/kan være relevant at kigge efter.

De konkrete resultater af projektdel 1 (kapitel 3) udgøres dels af en kvalificering og uddybning af de konkrete og praktiske problemer i relation til detailhandelens strukturudvikling, som er anført i det indledende kapitel 1. Analysen bekræfter, at detailhandelsemnet generelt er lavt prioriteret og kun sparsomt behandlet i både region-, kommune og lokalplanlægningen. Der planlægges for mange detailhandelskvadratmeter og store butiksenheder, ikke mindst uden for byerne, uden at der er redegjort for konsekvenserne heraf, herunder i forhold til de planlagte bymønstre og centerstrukturer. Planmyndighedernes planlægningspraksis forekommer med andre ord at være svag; og navnlig regionplanmyndighederne vægrer sig ved at planlægge og regulere imod kommunernes ønsker.

Dertil kommer, at planmyndighedernes administrationspraksis forekommer svag. Dette skal navnlig ses i lyset af, at en række at de butiksbyggerier, der er blevet realiseret, relativt sjældent kan karakteriseres som virkeliggørelse af den gældende planlægning. Tværtimod er der mange eksempler på, at konkrete byggeprojekter er blevet realiseret helt andre steder og i helt andre størrelser, end planlægningen gav mulighed for i sin oprindelige form, og hvor detailhandelsprojektet er vedtaget gennem tillæg til den oprindelige region- og kommuneplanlægning. Planlægningens tilsyneladende vigtigste rolle har således – i hvert fald i visse større kommuner - været at "legalisere" storbutikker og –centre; og ofte for at stå sig god i konkurrencen om forbrugerne med de omkringliggende kommuner.

Imidlertid var det ikke alle kommuner, som fandt storbutikkernes kommunegrænseoverskridende effekter – og regionplanmyndighedernes manglende styringsvilje - hensigtsmæssig. På denne baggrund indledte fem vendsysselske kommuner et fælles plan- og centrerstruktursamarbejde, der bl.a. havde til formål at undlade at skabe nye centre for dagligvarehandel udenfor de eksisterende bymidter og derved forrykke indkøbsmønstrene. Men det formelt uforpligtende samarbejde – eller "gentlemens agreement" – mellem de fem kommuner holdt ikke længere end dertil, hvor enigheden om og loyaliteten til fællesaftalen brast. Og det gjorde den, da én af kommunerne – sammen med en af landets lavprisvarehuskæder – fik den ide, at etablere et lavprisvarehus i udkanten af kommunens største by!

Men også mange andre kommuner ønskede at "være med på vognen" om at tiltrække sig indkøbsturisternes og de øvrige forbrugeres gunst. Nogle så meget, at de velvilligt medfinansierede den nødvendige infrastruktur i forbindelse med storbutikkers og –centres etablering. Andre – eller i hvert fald én kommune – ønskede det endda så meget, at den solgte en byggegrund til varehusformål uden forbehold for, at sagen først skulle afvente grønt lys fra

regionplanmyndigheden og at det forudsatte vedtagelse af en ny lokalplan – med deraf følgende modstand fra lokalbefolkningen.

Sammenfattende indikerer analysen i kapitel 3, at en række amter og (især) kommuner i deres adfærd snarere agerer som fællesskabsmyndigheder end som planmyndigheder – og snarere tjener fællesskabsinteresser i form af arbejdspladser m.v. end bredere samfunds- og planlægningsmæssige interesser. I hvert fald når det angår detailhandels emnet specifikt.

Men det er ikke alene de planlæggende og regulerende myndigheders svage planlægningspraksis og deres iver efter at få del i butiksudbygningen i konkurrence med andre kommuner, som har været årsag til detailhandelens strukturudvikling i retning af færre men større butiksenheder – navnlig beliggende i udkanten af de større byer med god trafikadgang. Også detailhandelsvirksomhederne (og deres developere) har bidraget.

Dette gælder selvfølgelig først og fremmest med hensyn til at udvikle ideerne om at placere storbutikker og –centre i lokaliseringer, hvor den pågældende virksomhed har haft størst interesse og indtjeningsmulighed, og som i mange tilfælde har været stridende med den oprindelige planlægning, herunder de fastlagte bymønstre og centerstrukturer.

Men det gælder også med hensyn til at føre disse ideer ud i livet gennem holdningsbearbejdning og overtalelse af de folkevalgte beslutningstagere i amter og kommuner. Og under tiden ved hjælp af ret "ufine tricks" såsom underdrivelser af lavprisvarehuses omsætningstal og dermed underdrivelser af deres effekter på den eksisterende butiksstruktur. Påstås det i hvert fald.

Som det mindre er der tillige eksempler på, at detailhandelsvirksomheder, der har etableret sig, undlader at overholde planlægningens restriktioner, og som – når de opdages i deres forehavende – kaster sig ud i lange, spidsfindige juridiske konfrontationer med planmyndighederne. Ikke mindst i de tilfælde hvor planlægningens og lovgivningens indhold ikke er tilstrækkelig præcist angivet, og der derfor enten er "huller", som kan udnyttes, eller restriktioner, der efterlader et fortolkningsspillerum.

Projektdel 2 (kapitel 4) indeholdt en **undersøgelse og analyse af de forskellige faktorers betydning for og effekt på detailhandelens strukturudvikling**, som hidrører fra andet end plansystemet[6] samt planmyndighedernes praksis og detailhandelsvirksomhedernes adfærd[7]. Baggrunden for denne projektdel er det forhold, at det er vanskeligt præcist at bestemme, hvorvidt nogle givne forhold i samfundet – hér de styrings- og reguleringsbrister, som fører til en uhensigtsmæssig detailhandelsudvikling som tidligere beskrevet – alene har årsag i lovgivningen og dennes anvendelse, eller om de er et resultat af helt andre årsager, eller et resultat af et samspil mellem retlige og andre faktorer. Derfor satte projektdel 2 fokus på dels begrebet detailhandelens strukturudvikling, herunder hvad der påvirker og driver den, og dels på de handlemotiver (interesser) og påvirkningsmuligheder, som detailhandelen har eller repræsenterer igennem sin virksomhed.

Ikke overraskende resulterer undersøgelsen og analysen i en konstatering af, at detailhandelens strukturudvikling drives af et kompleks af faktorer, hvor retlig regulering og detailhandelens adfærd kun er to af flere faktorer. Også forbrugerne og teknologi samt den samfundsøkonomiske udvikling

[6] Plansystemets og de øvrige virkemidlers kunnen og gennemslagskraft analyseres i projektdel 3 (kapitel 5-9).
[7] Planmyndighedernes praksis og detailhandelsvirksomhedernes adfærd analyseres i projektdel 1 (kapitel 3).

spiller en betydelig rolle. De enkelte faktorers påvirkningsbidrag til detailhandelens strukturudvikling lader sig næppe bestemme hver for sig, idet faktorerne påvirker hinanden i et kompliceret samspil. Men teorien synes nogenlunde enige om, at det er "totaliteten" af de nævnte faktorer, der driver detailhandelens strukturudvikling.

Detailhandelens strukturudvikling kan sammenfattes i tre hovedtendenser. Dels en størrelsesmæssig koncentration i retning af færre butikker og større butiksenheder og –centre, dels en ejermæssig/organisatorisk/økonomisk koncentration i retning af, at det er de pengestærke kapitalkæder med de højprofilerede butikker, der "sætter sig" på byerne, og dels en geografisk koncentration i retning af, at størsteparten af butiksinvesteringerne overvejende lægges i og omkring de større byer – og gerne i samlokalisering med andre større butikker.

Baggrunden for disse koncentrationstendenser skal især – og næppe overraskende - findes deri, at det er gennem disse koncentrationstendenser vejen går for de enkelte detailhandelsvirksomheder og –kæder til at få deres mål om størst mulig lønsomhed bedst muligt realiseret.

Men de konkrete årsager til at detailhandelsvirksomhederne "koncentrerer sig" på de nævnte måder i håbet om størst mulig lønsomhed, skal (naturligvis) findes i de faktorer, som mere generelt påvirker detailhandelens strukturudvikling; forbrugerne, teknologien, reguleringer og detaillister.

Fx ønsker forbrugerne tilsyneladende mange slags varer under samme tag, lave priser og gode tilkørselsforhold, hvilket giver storbutikkerne og –centrene – navnlig udenfor byerne hvor tilgængeligheden er god - en klar raison d'être, og hvilket detailhandelsvirksomhederne vel meget forventeligt forsøger at tilpasse sig.

Hertil kommer at, at teknologiudviklingen kunne levere den afgørende logistik til udvikling, styring og markedsføring af de store kædedannelser og deraf følgende stordriftsfordele. Ligeledes er det bl.a. teknologiudviklingen, der har gjort personbilen til hvermandseje, og dermed øget tilgængeligheden til storbutikkerne udenfor byerne for hovedparten af forbrugerne.

Endvidere har reguleringen – eller mangel på samme – og den varierende respekt for planlægningen, som også detailhandelsvirksomhederne har kunnet observere fra kommune til kommune, muliggjort den detailhandelsstruktur, der kan konstateres i dag.

Og sidst – med ikke mindst – må detailhandelsvirksomhedernes dygtighed med hensyn til at tilpasse sig og udnytte de muligheder, der har vist sig løbende tilskrives som en faktor i detailhandelens strukturudvikling.

Projektdel 3 (kapitel 5-9) indeholdt en **analyse af plansystemets mål, opbygning, virkemidler og disses muligheder og begrænsninger for at få effekt under hensyntagen til de (rets)beskyttelseskrav, som planlægningens og reguleringens adressater kan forventes at imødese**.

Projektdel 3 indledtes (i kapitel 5) med en analyse af plansystemets udvikling fra Kommunalreformen i 1970 og den efterfølgende planlægningsreform med opbygning af et samlet bymønster til Detailhandelsudvalgets nedsættelse i 1995, hvis rapport banede vejen for planlovens nye detailhandelsbestemmelser i 1997.

Analysen resulterede i en konstatering af, at den centrale strukturplanlægning af bl.a. detailhandelens lokalisering – som bymønsterplanlægningen var udtryk for – ikke bare på forhånd kunne synes temmelig vanskelig, men også at den var det i praksis. Ikke mindst set i lyset af de foregående kapitlers analyser, hvori det bl.a. konstateres, at planmyndighedernes planlægnings- og administrationspraksis generelt var svag, detailhandelens "kreativitet" var stor og at realiseringen af en planlagt detailhandelsstruktur var – og er – afhængig af en mængde forskellige faktorer, som interagerer i et komplekst samspil.

Men også andre faktorer blev mere specifikt påpeget i kapitel 5. Bl.a. blev bymønstret i regionplanerne generelt planlagt ud fra nogle lidt for optimistiske forventninger, som navnlig ikke "holdt vand", da landet omkring 1980 oplevede en generel økonomiske afmatning. Dette resulterede bl.a. i en afmatning i byggeaktiviteten, og mange kommuner (og amter) tog – måske – derfor med kyshånd imod de detailhandelsprojekter m.v., der blev foreslået fra forskellige investorers side, selvom de ikke akkurat stemte overens med de planlagte bymønstre og centerstrukturer.

Og ligesom regionplanerne var stærke på forhåbninger, var de svage på konsekvensvurderinger. Det gjaldt bl.a., når der blev åbnet mulighed for etablering af storbutikker i bestræbelserne på at opbygge eller aflaste et center. I disse tilfælde sås sjældent overvejelser om, hvilke konsekvenser dispositioner i ét center eller én kommune ville få for udviklingen i andre centre eller kommuner. Navnlig var det sjældent, at regionplanerne forholdt sig til udviklingen på tværs af kommunegrænser.

Hertil kom, at den relativ decentrale bymønstermodel, der var lagt op til i de fleste regionplaner savnede støtte fra staten. Dels savnede regionplanmyndighederne virkemidler i lovgivningen, som kunne fremme bymønstrenes realisering – bl.a. ved at understøtte en decentral butiksforsyning. Og dels ville staten ikke forpligte sig overfor regionplanerne, hverken med hensyn til statslige investeringer eller anlæg, som kunne understøtte en regionplanlagt decentral udvikling.

I løbet af 1980'erne blev det mere og mere klart, at regionplanmyndighederne savnede virkemidler til at styre detailhandelsstrukturen - og navnlig storbutiksbyggerierne - med. Med baggrund heri vedtog Folketinget i 1987 at give regionplanmyndighederne lovhjemmel til at nedlægge generelt forbud mod etablering af storbutikker. Endvidere blev regionplanmyndighederne forpligtet til at gennemføre en minimumsplanlægning for detailhandelen.

Imidlertid havde lovhjemlen ikke den store effekt. I hvert fald fortsatte detailhandelens strukturudvikling – som blev nøje overvåget og afrapporteret af Miljøministeriet – på "uheldig kurs". Dels fordi flere amter, som oprindeligt havde nedlagt forbud mod storbutikker, ophævede forbudet, og dels fordi et par amter helt undlod den minimumsplanlægning for detailhandelen, som lovgivningen foreskrev.

Derfor udmeldte Miljø- og Energiministeren i 1995 et planlægningsstop for nye detailhandelsbyggerier – en såkaldt tænkepause – indtil Detailhandelsudvalget i første omgang havde afleveret en rapport, der bl.a. skulle overveje, om der var behov for en styrket indsats på planområdet overfor udviklingen i forbindelse med større butikker og butikscentre.

Og behov herfor var der, vurderede Detailhandelsudvalget. Derfor vedtog Folketinget i 1997 en række nye detailhandelsbestemmelser til planloven.

Efter en kort afgrænsning (i kapitel 6) til - i de følgende kapitler - først og fremmest at fokusere på primærkommunerne og disses virkemidler til styring af detailhandelens lokalisering og strukturudvikling, gennemførtes (i kapitel 7-9) gennemgribende analyser af de retlige virkemidler, som hidrører fra planloven; de økonomiske virkemidler, som hidrører fra kommunalfuldmagten og planlovens ekspropriationshjemmel; og de politiske virkemidler, som hidrører fra de beslutnings- og forhandlingskompetencer, lovgivningen tildeler kommunerne. Samtlige analyser har baggrund i traditionel retsdogmatisk metode, men gennemføres under et mål-middel-effekt perspektiv (dvs. under en regulerings- og styringstankegang eller en arealforvaltningstankegang), hvor det er virkemidlernes anvendelsesmuligheder og -begrænsninger samt rækkevidde, som især er interessante.

Som følge af dette projekts opstart i opbruddet mellem planlovens gamle og nye detailhandelsbestemmelser, favner projektet både det "gamle" og det "nye" plansystems mål og virkemidler.

Analysen af de **retlige virkemidler (i kapitel 7)** resulterede i en række større og mindre pointer, men hvor den overordnede konklusion var, at plansystemet under de gamle detailhandelsbestemmelser i al væsentlighed var godt nok! Her tænkes navnlig på de reguleringsmidler, som primærkommunerne[8] såvel som regionplanmyndighederne[9] havde til rådighed med hensyn til at hindre uønskede butiksbyggerier. Det lå i hele plansystemets restriktive karakter, at *var der vilje, var der vej, til at sige nej!* til ethvert uønsket butiksbyggeprojekt. I hvert fald så længe der ikke var tale om anvendelsesskift fra én butik til en anden, som tilhører samme butiksart. Dette hænger sammen med, at der er grænser for, i hvilken grad planlægningen og reguleringen lovligt kan intervenere i den private (erhvervs)sfære.

Virkemidlerne til at styre og regulere detailhandelens strukturudvikling var med andre ord til stede. Langt hen ad vejen. Det var snarere amternes og kommunernes vilje til at anvende plansystemets restriktioner i bestræbelserne på at sikre en decentral butiksstruktur og/eller hindre storbutikker og -centre, det skortede på, jf. også kapitel 1 og 3. Men der var på den anden side heller ikke nogen – i hvert fald ikke lovgivningen – der direkte pålagde amterne og kommunerne at planlægge og administrere for en decentral butiksstruktur.

Men netop amternes og kommunernes utilbøjelighed og manglende vilje til at planlægge og regulere for en decentral butiksstruktur, imod store butiksenheder uden for byerne m.v. var baggrunden for, at lovgivningsmagten i 1997 vedtog en række nye detailhandelsbestemmelser i planloven. Hermed blev detailhandelen det mest regulerede enkelttema i planlovgivningen.

De centrale nye detailhandelsbestemmelser består dels af en række hensyn, som planlægningen på alle niveauer skal sikre og fremme, dels nogle lokaliseringsprincipper for nye butikker, dels nogle hovedregler om den maksimale størrelse af nye butikker, dels nogle krav til planlægningens indhold og endelig nogle definitionsmæssige præciseringer samt en ny mellemamtslig vetokompetence.

Med planlovens nye detailhandelsbestemmelser manifesteres først og fremmest en national (detailhandels)strukturpolitik, som alle planmyndigheder skal indordne sig i deres planlægning og planadministration. Det drejer sig om at tilstræbe en decentral butiksstruktur, hvor butikkerne

[8] Jf. figur 7.3.
[9] jf. Tårnby Torvsagen omtalt i afsnit 7.10.1.

fortrinsvis skal lokaliseres bynært og uden størrelsesmæssigt at placere sig i "lavprisvarehusklassen".

Dernæst præciseres det, at planlægningen for detailhandelen (igen) skal funderes på analyser, prognoser og vurderinger efter et traditionelt rationalistisk koncept.

Det kan endelig siges, at der med planlovens nye detailhandelsbestemmelser sker en centralisering af beslutningskompetencerne. Dels fra regionplannivau til lovniveau, idet regionplanmyndighederne får butiksplanlægningens mål og hensyn klart specificeret, og dels fra primærkommunalt niveau til regionplanniveau, idet lokaliseringen og omfanget af butiksbyggerierne i kommunerne skal besluttes på regionplanniveau. De nye detailhandelsbestemmelsers bidrag består navnlig deri, at de tøjler de decentrale planmyndigheders vilje – tvinger dem til at planlægge i overensstemmelse med de mål og hensyn, loven specificerer, og tvinger dem væk fra at anvende planlægningen (og planændringer via tillæg) i bestræbelserne på at nå snævre, lokale hensyn.

Projektets analyse af de nye detailhandelsbestemmelser konkluderede, at der – bortset fra det ovennævnte – ikke tilføres planmyndighederne nye reguleringsmuligheder. Egentlige nye virkemidler til at regulere detailhandelen er der ingen af. Men som sagt var de tidligere detailhandelsbestemmelser også langt hen ad vejen gode nok i forvejen, i hvert fald med hensyn til at hindre en uønsket udvikling.

Imidlertid specificerer de nye detailhandelsbestemmelser nogle mål og hensyn, som planlægningen skal fremme. Det drejer sig fx om at planlægningen skal fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer m.v. I forlængelse heraf rejste analysen spørgsmålet, om det med de forhåndenværende restriktive virkemidler i planloven – og i kraft af plansystemets hele reaktive natur - vil være muligt at fremme realiseringen af sådanne mål og hensyn: Kan man restringere sig til en ønsket udvikling?

Analysen stiller sig noget tvivlende overfor spørgsmålet, idet det dog medgives, at restriktioner mod storbutikker og –centre muligvis vil kunne bidrage til, at eksisterende småbutikker ikke udkonkurreres og lukker. På den anden side er der – som sagt, jf. kapitel 4 – en hel mængde forskellige faktorer, som er afgørende for, om en eksisterende butik lukker eller ej. Analysen konkluderer derfor, at en ønsket udvikling næppe kan fremmes med mindre planmyndighederne også gør brug af andre – mere fremadrettede og aktive – virkemidler, samt gør brug af aktiv planlægning, hvor planlægningen for detailhandelsområdet tænkes i sammenhæng med planlægningen for andre områder (privat og kollektiv trafik, byfornyelse, boligforsyning og andre servicefunktioner).

Et andet forhold som analysen stiller sig tvivlende overfor er, hvorvidt de analyser, prognoser og vurderinger, som planmyndighederne forpligtes til at gennemføre i forbindelse med planlægningen for detailhandelen, vil sikre en saglig og behovsorienteret butiksplanlægning og dermed hindre en detailhandelsudvikling i retning af få men store butiksenheder koncentreret i og omkring de 20-30 største byer og en fortsat vigende butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer. Analyser, prognoser og vurderinger hviler på registreringer og tal. Og det er efterhånden velkendt, at tal er taknemmelige, og at registreringer ikke er værdifrie, men baner vej for bestemte løsninger. Derfor indebærer planlovens nye detailhandelsbestemmelser en latent risiko for, at disse analyser, prognoser og vurderinger misbruges eller anvendes som påtrykningsinstrumenter af de decentrale planmyndigheder i bestræbelserne på at sikre og fremme snævre lokale interesser.

Lige som det var tilfældet med analysen af de retlige virkemidler, resulterede analysen af de **økonomiske virkemidler (kapitel 8)** i en række større og mindre konklusioner. Derfor skal også kun de væsentligste fremdrages i det følgende.

Først og fremmest skal det pointeres, at kommunerne har en hel række økonomiske – og af natur fremadrettede og aktive – virkemidler til rådighed, som kan anvendes i bestræbelserne på at nå en ønsket udvikling, herunder detailhandelsstruktur. Det drejer sig om arealerhvervelse og salg af fast ejendom, hvor en kommune som grundejer og i kraft af sin ejerråden navnlig har mulighed for at bestemme til hvem, den ønsker at sælge og på hvilke vilkår.

Kommunalfuldmagten, som sætter rammerne for en kommunes ejendomsdispositioner, rummer både muligheder og begrænsninger. Især er kommunen bundet af kravet om forsvarlig adfærd ved disposition over kommunens aktiver og kravet om ikke at intervenere i den private erhvervssektor. Men når dette er sagt, har kommunerne også vide beføjelser til at anvende kommunalfuldmagten - og formentlig også planlovens ekspropriationshjemmel - i bestræbelserne på at formå en bestemt virksomhed til at etablere sig, hvor kommunen ønsker det eller har behov herfor. Det gælder med hensyn til at tilvejebringe de nødvendige arealer, men også i nogen grad med hensyn til at tilbyde arealer til favorabel pris, så der ligger et incitament for den pågældende virksomhed til at etablere sig i overensstemmelse med kommunens ønsker eller behov.

En kommune vil i sine ejendomdispositioner (naturligvis) være bundet af et overordnet krav om saglighed. Men hvor begrænsende dette – sammen med de øvrige - krav end kan synes for kommunernes dispositionsmuligheder, er det et faktum, at de vil kunne købe jord til priser over markedsprisen og sælge jord til priser under markedsprisen, såfremt de som led i deres køb eller salg varetager en kvalificeret kommunal interesse, fx byplanhensyn.

Baggrunden er, at nok kan jordkøb til høj pris henholdsvis jordsalg til lavpris anses som både uforsvarlig omgang med kommunekassen og begunstigelse af enkeltpersoner eller –virksomheder, men det afgørende er en afvejning af skadevirkningen overfor dispositionens nyttevirkning. Det afgørende for dispositionens lovlighed er, hvordan dispositionen (sagligt) opfattes af kommunen; om den "kommunale finansiering" i og med at nogen "begunstiges" i en købs- eller salgssituation er et virkemiddel til realisering af en kvalificeret kommunal interesse.

På denne måde kan en kommunes økonomiske dispositioner og dens planlægning "trække på samme hammel".

Tidligere greb tilsynsmyndighederne kraftigt ind overfor – eller i hvert fald mistænkeliggjorde - sådanne dispositioner, idet de hævdede en kompetence til at føre "hensigtsmæssighedstilsyn" med kommunerne. Men dels har de seneste årtiers opblødning og udvikling i kommunalretten, dels har den kommunalretlige litteraturs kritik at tilsynets praksis tilsammen ført til en indskrænkning af tilsynsmyndighedernes kompetence, så den i dag nærmest kan karakteriseres som et rent "legalitetstilsyn". I dag kan tilsynet alene gribe ind overfor åbenbare og beviselige ulovligheder, først og fremmest mod culpøse tab af skatteborgernes penge og retsstridig anvendelse af kommunens aktiver. Men det er kommunen selv – under domstolsansvar – der afgør hensigtsmæssigheden af en kommunal ejendomsdisposition; dvs. om den har fået varetaget en kommunal interesse, som modsvarer det "tab", som kommunekassen har lidt i forbindelse med en konkret ejendomsdisposition.

Anvendelsesmulighederne og -perspektiverne i de økonomiske virkemidler må karakteriseres som relativt store. Ikke bare i detailhandelssammenhæng, men også bredere i byomdannelsessammenhæng. Og ikke mindst set i lyset af, at domstolene generelt kan konstateres at have stor forståelse for varetagelsen af kommunale interesser. Men omvendt "vokser træerne ikke ind i himlen", for retsdannelsen er ikke fri for kommunerne.

Afslutningsvis om de økonomiske virkemidler skal der tilføjes, at deres proportioner næppe tåler sammenligning med de retlige virkemidler, herunder navnlig planlægningen. Anvendelsen af de økonomiske virkemidler vil næppe nogensinde antage et omfang, som gør deres påvirkning på detailhandelsstrukturen så markant som de retlige virkemidler. For mens planmyndighedernes plankompetence i princippet omfatter alle arealer i et helt amt, en kommune eller lokalområde, er anvendelsen af de økonomiske virkemidler afgrænset til de arealer, som de pågældende myndigheder har ejerråden over. Derfor vil påvirkningsmulighederne på detailhandelens strukturudvikling gennem de økonomiske virkemidler formentlig aldrig få karakter af andet end "nålestik" i sammenligning. Men anvendt på rette tid og på rette sted kan de unægtelig noget, som planlægningen og de øvrige retlige virkemidler ikke kan.

Analysen af de **politiske virkemidler (kapitel 9)** var tillige en afrunding på de retlige og økonomiske virkemidlers anvendelsesmuligheder. Baggrunden for denne "sammenblanding" skal ses i lyset af, at anvendelsen af både de retlige og økonomiske virkemidler langt hen ad vejen hviler på nogle (politiske) kompetencer, hvor det er op til den pågældende kommune selv at afgøre, om – og i givet fald hvordan – de skal anvendes. De politiske virkemidler karakteriseredes derfor som dels mere overordnede, del som en viljesagt. En viljesagt, der kunne finde udtryk i enten en plan eller anden beslutning; anvendelse af et eller flere af de retlige og økonomiske virkemidler; eller i en aftale.

Analysen af de politiske virkemidler resulterede i, at det for det første – under de tidligere detailhandelsbestemmelser – var næsten frit for den enkelte kommune at beslutte, hvilken butiksstruktur den ville arbejde hen imod i sin planlægning og regulering. Kommunen kunne oven i købet beslutte at ændre kurs når som helst ved at ændre sin planlægning – fx efter forhandling med en konkret investor. Dette ændrer planlovens nye detailhandelsbestemmelser som sagt gennemgribende på.

For det andet havde kommunerne næsten fuld frihed til at anvende arsenalet af retlige og økonomiske virkemidler, som de måtte ønske. Enten hver for sig eller i forening, så kommunens planlægningsmæssige og økonomiske dispositioner trak i samme retning. Og navnlig med hensyn til de økonomiske virkemidler er der ingen tvivl om, at de kunne – og kan – anvendes til at understøtte en ønsket udvikling i langt højere grad end tilfældet var og er.

Endelig – for det tredje – kunne kommunerne vælge at undlade at anvende visse af de retlige virkemidler, og i stedet vælge at styre og regulere igennem "forbudstrusler" med henblik på at gøde jordbunden for en aftale med en grundejer. Ligeledes kunne de økonomiske virkemidler anvendes til at skabe grundlag for aftale med en potentiel køber, der kunne og ville realisere i overensstemmelse med kommunens ønsker. Og navnlig ville en kommune have mulighed for at regulere langt mere vidtrækkende på et privatretligt grundlag, når den som grundsælger ønskede fx at føre etableringskontrol med virksomheder eller ønskede at forbyde en bestemt butikstype på en ejendom, end den havde mulighed for i egenskab af planmyndighed.

Det kommunalpolitiske spillerum var og er med andre ord ganske stort. Det gælder især når en kommune har rollen som fællesskabsmyndighed. Men også som planmyndighed er spillerummet relativt stort, om end det - med planlovens nye detailhandelsbestemmelser - er blevet indskrænket.

Projektdel 4 (kapitel 10) indeholdt en **analyse af forventningerne til effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser**. Analysen var baseret på en spørgeskemaundersøgelse i samtlige amter og kommuner.

Projektet har indeholdt løbende overvejelser over planlovens nye detailhandelsbestemmelsers forventede effekter, og projektets analyser har i flere tilfælde stillet sig tvivlende overfor gennemslagskraften og effekterne af de nye bestemmelser. Med henblik på dels at få disse løbende overvejelser af- eller bekræftet, og dels for mere generelt at "tage pulsen" på tiltroen til de nye detailhandelsbestemmelsers effekter blandt de planlæggere, som i de kommende år skal arbejde med og implementere bestemmelserne, gennemførte jeg i foråret 1998 en spørgeskemaundersøgelse blandt planlæggere i samtlige amter og kommuner.

Undersøgelsen, der var klart hypotetisk – al den stund de nye detailhandelsbestemmelser først for alvor har virkning fra og med regionplanrevision år 2001 – har mest karakter af en opinionsundersøgelse. Der kan derfor ikke fuldt ud fæstes lid til, at undersøgelsens resultater "holder vand", når bestemmelserne skal implementeres. Mange omstændigheder kan nå at ændre sig i mellemtiden. Men resultaterne siger i det mindste noget om aktørernes holdninger til og forestillinger om planlovens nye detailhandelsbestemmelser et år efter deres vedtagelse. Og bedre kan det ikke – rent praktisk – gøres, når ambitionen er forlods at (forud)sige noget om bestemmelsernes effekter, herunder planmyndighedernes planlægnings- og administrationspraksis.

Undersøgelsens resultater kan sammenfattes i tre delkonklusioner. For det første bygger planlovens nye detailhandelsbestemmelser på nogle forudsætninger, som ikke i alle tilfælde kan forventes at holde stik. Det drejer sig bl.a. om, at der er plads nok til den fremtidige butiksudvikling i byerne, og at det er mest hensigtsmæssigt at lade butiksudviklingen foregå i bymidterne. Ligeledes spores blandt planlæggerne en udbredt skepsis med hensyn til den "logik", der er indbygget i planlovens nye detailhandelsbestemmelser, at når der lægges loft på udviklingen i de store byer, så vil udviklingen blive kanaliseret ud i de mindre og mellemstore byer. Endelig forventer planlæggerne ikke, at de analyser, prognoser og vurderinger, som skal gennemføres i forbindelse med den fremtidige detailhandelsplanlægning, vil sikre en objektiv og værdifri planlægning med udgangspunkt i, hvor der er behov for nye detailhandelsbyggerier. Planlæggerne forventer, at der kan og vil blive "manipuleret" med tallene i prognoserne og vurderingerne, og at der således kan - og formentlig også vil – blive (fortsat) "kamp" mellem kommunerne om at tiltrække sig mest mulig butiksvolumen.

Netop disse tre undersøgelsesresultater synes at underbygge de mere teoretiske overvejelser og forbehold om effekterne af planlovens nye detailhandelsbestemmelser, der blev anført i afhandlingens del 3.

For det andet spår planlæggerne, at der med de nye detailhandelsbestemmelser formentlig kun vil blive opnået succes med at bremse udviklingen hen imod væsentligt flere storcentre og –butikker, samt bremse udviklingen hen imod en væsentlig butiksudbygning udenfor byerne. Til gengæld forventes en mere tvivlsom eller usikker succes med hensyn til at hindre den vigende

butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer, med hensyn til at hindre mellemkommunal og mellemamtslig konkurrence, og med hensyn til at hindre, at 20-30 "vinderbyer" løber med butiksudviklingen. Det forventes også, at succesen bliver tvivlsom med hensyn til at fremme et varieret butiksudbud, fremme investeringslysten i de mindre og mellemstore byer, mindske indkøbstrafikken og med hensyn til at give forbrugerne bedre indkøbsmuligheder.

Den generelt store mangel på tiltro til positive effekter af planlovens nye detailhandelsbestemmelser blandt planlæggerne leder frem til den tredje delkonklusion. I implementeringsteorien er det et velkendt fænomen, at sådanne "psykologiske" og/eller holdningsmæssige forhold såsom manglende tiltro til et lovinitiativs effekter blandt de aktører, som skal implementere lovinitiativet, kan vise sig at være en implementeringsbarriere. I lyset heraf ligger derfor en latent – men i givet fald ikke uvæsentlig – barriere i implementeringen af planlovens nye detailhandelsbestemmelser.

11.2 Konklusion

Projektets hovedspørgsmål lød: ***Hvorfor er detailhandelens strukturudvikling – på den ene side – gået i en retning, der med en efterhånden velkendt metafor betegnes "amerikanske tilstande" med storbutikker og –centre uden for de større byer og med omfattende butiksdød til følge i navnlig de mindre og mellemstore byer, når der – på den anden side – eksisterer et plan- og reguleringsystem, hvorom det er "god latin" at sige, at det kan forhindre en sådan uhensigtsmæssig og uønsket udvikling?***

Spørgsmålet giver i første omgang anledning til at se på **kommunernes *vilje*, konkrete styrings- og reguleringsadfærd og dermed interessevaretagelse**.

Generelt kan det konstateres, at regionplanmyndighederne såvel som kommunerne ikke har *villet* styre detailhandelens strukturudvikling. I hvert fald ikke ved at hindre storbutikker og –centre. Tværtimod understøttede man gerne de store butiksenheders realisering, først og fremmest ved at planlægge for dem eller ved at ændre planlægningen, såfremt den ikke umiddelbart åbnede mulighed for storbutikker, og dernæst ved at "servicere" butiksvirksomhederne med den nødvendige infrastruktur m.v.

Baggrunden herfor er de kommunale råds primære rolle og interesser som fælleskabsmyndigheder, der har givet sig udslag i, at de bl.a. har anvendt deres myndighedskompetence i fællesskabsinteressens favør. Kommunerne er på deres side interesseret i at tiltrække så meget detailhandel som muligt, og regionplanmyndighederne har generelt vist sig utilbøjelige til at modsætte sig kommunernes ønsker.

I anden omgang giver hovedspørgsmålet anledning til at se nærmere på **plansystemets *kunnen* – i det hele taget de retlige, økonomiske og politiske virkemidlers muligheder og begrænsninger – herunder som realiseringsinstrumenter for nationale, regionale og lokale politikker** (samt interesser).

Generelt kan det konkluderes, at de kommunale og regionale planmyndigheder har *kunnet* det, de *ville*. I hvert fald når det gælder om at hindre *lokaliseringen* af uønskede butiksprojekter m.v., som måtte generere en uønsket udvikling. Men på den anden side er det nok tvivlsomt, at de i kraft af de forhåndenværende virkemidler har været i stand til at styre *detailhandelens strukturudvikling* mere

bredt, idet denne er påvirket af en mængde faktorer, hvoraf planlægningen m.v. kun udgør et i sammenhængen mindre bidrag.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at planmyndighederne i det mindste har kunnet "puffe til" detailhandelens strukturudvikling, ikke mindst hvis de gjorde brug af de retlige, økonomiske og politiske virkemidler i sammenhæng. I så fald var der – om man så må sige – "flere tangenter at spille på" på en gang. Det gælder *både* med hensyn til at sikre og fremme *og* med hensyn til at hindre en butikslokalisering bestemte steder.

Der er næppe heller tvivl om, at planlovens nye detailhandelsbestemmelser i højere grad end de tidligere kan forventes at være med til at sikre en butiksstrukturudvikling i retning af færre storbutikker og –centre beliggende udenfor de centrale byområder. Disse hensyn er eksplicit angivet i planloven fra 1997, og de regionale og kommunale planmyndigheder vil i kraft heraf og i kraft af planlovens rammestyringssystem være forpligtet til at varetage disse hensyn i deres planlægning og planadministration.

Og såfremt forventningen, om at de nye detailhandelsbestemmelser vil være i stand til at bidrage til en strukturudvikling i retning af færre storbutikker og –centre beliggende udenfor de centrale byområder, holder stik, vil det være en understregning af plansystemets – generelle – store styrke, konsistens og evne til at implementere overordnede politikker.

Men omvendt skal det ikke glemmes, at de nye detailhandelsbestemmelser næppe løser alle problemer. De lader fx stadig mere præcise definitioner af dagligvarer og udvalgsvarer tilbage at ønske, hvorfor de bl.a. ikke løser en af de væsentlige årsager til den i mange tilfælde uheldige butiksstrukturudvikling, nemlig brancheglidning. De kan heller ikke stille noget op, såfremt amter og kommuner vælger at bruge detailhandelsanalyser og – vurderinger til at fremme snævre og lokale hensyn; lige som der kan nævnes flere andre eksempler.

Med andre ord levner de nye detailhandelsbestemmelser stadig både de decentrale planmyndigheder og detailhandelen et "spillerum", som kan udnyttes – evt. til skade for de mål og hensyn, som de nye detailhandelsbestemmelser specificerer.

Litteraturhenvisninger

Adolfsen, Jes *Problemer i videnskab – en erkendelsesteoretisk begrundelse for problemorientering* Aalborg Universitetsforlag 2. udg., 3. opl. **1995**

Anker, Helle Tegner *Miljøretlig regulering på landbrugsområdet* Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1996**

Andersen, Bendt *Politik og retsbeskyttelse ved den fysiske planlægning* i: Nordisk Administrativt Tidsskrift, udgivet af Det Nordiske Administrative forbund, nr. 4, **1975**

Andersen, Ib m.fl. *Om kunsten at bedrive feltstudier – en erfaringsbaseret forskningsmetodik* Samfundslitteratur **1992**

Andersen, Jon *Forvaltningsret* GAD, 2. udg. **1993**

Andersen, Bendt og **Christiansen**, Ole *Kommuneplanloven* (med kommentarer), 2. udg., Juristforbundets Forlag **1979**

Andersen, Bendt og **Christiansen**, Ole *Kommuneplanloven* (med kommentarer), 3. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1989**

Aunsborg, Christian m.fl. *Kommunaplanlægningen i 90'erne – om metodeudvikling i den kommunale planlægning* Aalborg Universitetsforlag, Serie om offentlig planlægning nr. 25, **1989**

Aunsborg, Christian *"Implementation of major private development projects. The Castle Arcades in Hillerød"* Draft Version (upubliceret) **1996**

Balvig, Flemming og **Krarup**, Ole *Samfundsjura – en sociologisk indføring i forholdet mellem ret og samfund* Jurist- og Økonomforbundetsforlag **1991**

Basse, Ellen Margrethe *Miljøankenævnet – en analyse af nævnets organisation, arbejdsgrundlag og funktionsmåde ude fra retlige og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler* GAD **1987**

Basse, Ellen Margrethe (red.) *Regulering og styring – en juridisk teori- og metodebog* GAD **1989**

Basse, Ellen Margrethe (red.) *Regulering og styring II – til fornyelse af den juridiske teori og metode* GAD **1990**

Basse, Ellen Margrethe og **Jensen**, Vibeke (red.) *Regulering og styring III – et bidrag til den juridiske forskeruddannelse* GAD **1992**

Basse, Ellen Margrethe i: **Basse**, Ellen Margrethe (red.)*"Miljøkonsekvensvurdering - i et retligt perspektiv"* GAD **1995**

Boeck, Anne Birte *Lov om planlægning* (med kommentarer) Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1994**

Carstensen, Poul *"Kommunerne og erhvervspolitikken"* GAD **1993**

Christensen, Bent *Förhandlingarna vid Det 26. nordiska Juristmötet i Helsingfors d. 24.-26. august 1972* Lokalstyrelsen för Finland **1975**

Christensen, Bent i: Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) afd. B, G. E. C. Gads Forlag **1982** (s. 215f.)

Christensen, Bent i: Eyben, W. E. von (red.) *Dansk Miljøret 1. Almindelige emner* Akademisk Forlag **1978a**

Christensen, Bent *Forvaltningsret – opgaver – hjemmel – organisation* Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1994**

Christensen, Søren og **Jensen**, Poul-Erik Daugård *Kontrol i det stille - om magt og deltagelse* Samfundslitteratur **1986**

Dalberg-Larsen, Jørgen *Lovene og livet* Akademisk Forlag **1996**

Den Danske Købstadforening *"Købstadskommunernes fremtidige grænser"* bd. 1, **1965a**

Den Danske Købstadforening *"Købstadskommunernes fremtidige grænser"* bd. 2, **1965b**

Enderud, Harald (red.) *Hvad er organisations-sociologisk metode? Den 3die Bølge i metodelæren* bd. 1, 2. udg., Samfundslitteratur **1986**

Enderud, Harald (red.) *Hvad er organisations-sociologisk metode? Den 3die Bølge i metodelæren* bd. 2, 2. udg., Samfundslitteratur **1984**

Enemark, Stig *Means of Implementation – Evaluation of the Planning Control System in Denmark* Proceedings af Seminar on the Effectiveness af Settlement Planning held by United Nations, Economic Commission for Europe, October **1989** in London

Enemark, Stig *Planlægning – regulering – realisering* i: *Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen* Udgivet af Miljø- og Energiministeriet i kommission hos Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1995**

Enemark, Stig *Spatial Planning Systems in Denmark* Inst. for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, ISP Skriftserie nr. 234, januar **1999**

Erhvervsministeriet *Butikker og forbrugere - nu og i fremtiden* Butiksstrukturkommissionens betænkning, Betænkning nr. 1353, **1998**

Ewald, Jens *Dansk Servitutret* Jurist- og Økonomforbundet **1992**

Finansministeriet *"Al den planlægning – hvorfor og hvordan"* Planredegørelse 3, **1983**

Friis Jensen, Orla i: Eyben, W. E. von (red.) *Dansk Miljøret 4. Ekspropriation og andre emner* Akademisk Forlag **1978b**

Friis Jensen, Orla i: Eyben, W. E. von (red.) *Miljørettens grundbog* Akademisk Forlag **1986**

Gaardmand, Arne *Plan og metode* Arkitektens Forlag **1991**

Gaardmand, Arne *Dansk byplanlægning 1938-1992* Arkitektens Forlag **1993**

Garde, Jens m.fl. *Forvaltningsret. Almindelige emner* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udg. **1997**

Garde, Jens og **Mathiassen**, Jørgen *Kommunalret* Jurist- og økonomforbundets Forlag **1991**

Groth, Niels Boje og **Møllgaard**, Johannes *Fysisk planlægning i mindre kommuner* SBI-byplanlægning 57, Statens byggeforskningsinstitut **1989**

Groth-Rasmussen, Henrik; Hansen, Mette Voigt; Koldkjær, Niels; Messell, Mikkel; Reisby, Henrik *Spillets regler - nye former for virksomhedsstrategier belyst ud fra et case-studium af Dansk Supermarked* (studenterrapport udgivet af) Foreningen for et Bedre Butiksmiljø, **1995**.

Haagen Jensen, Claus *Kommunalret* Jurisforbundets Forlag **1974**

Harder, Erik *Dansk kommunalforvaltning II* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg. **1987**

Harder, Erik *Dansk kommunalforvaltning III* Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1994**

Heide-Jørgensen, Mogens *Den kommunale interesse. Studier over kommunalrettens udvikling* GAD **1993**

Holsen, Terje *Kjøpecentra og kommunal planleggning* (Dr.Scient. thesis) Inst. for Landskabsplanleggning, Norges Landbrukshøgskole **1993**

Indenrigsministeriet *Landdistrikternes udviklingsmuligheder* Betænkning nr. 1333, **1997**

Ingvartsen, Oluf *Kommunalreformen i Danmark 3 – Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970* Forlaget Kommuneinformation **1991**

Ingvartsen, Oluf og **Mikkelsen**, Palle *Kommunalreformen i Danmark 6 – Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver* Forlaget Kommuneinformation **1991**

Juristen, tidsskrift udgivet af DJØF, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, diverse årgange

Kongshøj Madsen, Per *Kamp på modeller* i: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, **1983**

Krarup, Ole i: Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) afd. B, G. E. C. Gads Forlag **1965** (s. 122f.)

Kristensen, Leif *Strategisk planlægning i detailhandelen* Civiløkonomernes Forlag **1987**

Kommunallovskommissionen *Kommuner og kommunestyre* Betænkning nr. 420 **1966**

Kommunalreformkommisionens sekretariat og **Landsplanudvalgets sekretariat** *Amtskommuner. Befolkning, opgaver, økonomi, oplande* (rapport) **1968**

Landsplanafdelingen *Detailhandelsbyggerier i Danmark 1987-1994 – Igangværende byggerier og foreliggende projekter 1991 og årsskiftet 1994/95 – 8 egns- og kommunecentre årsskiftet 1994/95* (arbejdsnotat) Miljø- og Energiministeriet **1995a**

Landsplanafdelingen *Gældende regionplanlægning for detailhandelsudviklingen* (arbejdsnotat) Miljø- og Energiministeriet **1995b**

Landsplanafdelingen *Regulering af detailhandelen i udvalgte kommuneplaner* 1995 (upubliceret arbejdsnotat) Miljø- og Energiministeriet **1995c**

Landsplanafdelingen *Regulering af detailhandelen i udvalgte lokalplaner* 1996 (upubliceret arbejdsnotat) Miljø- og Energiministeriet **1995d**

Landsplanafdelingen *Detailhandelsudvalgets rapport* Miljø- og Energiministeriet **1996a**

Landsplanafdelingen *Vejledning om planloven* Miljø- og Energiministeriet **1996b**

Landsplanafdelingen *Lov om ændring af lov om planlægning. Detailhandel m.v. Lov nr. 324 af 14. maj 1997 - materiale fra folketingsbehandlingen* 1997 Miljø- og Energiministeriet **1997**

Larsen, Hanne Hartvig og **Nordblom**, E. Lykke *Lavprisvarehuses effekt* Inst. for afsætningsøkonomi, Handelshøjskolen i København, oktober **1995**

Lundquist, Lennart *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach* Studentlitteratur, Lund/Chartwell-Brath Ltd., Bickley, Bromly, UK **1987**

Lynge Andersen, Lennart *Servitutter og lokalplaner* G. E. C. Gad **1984**

Maaløe, Erik *Casestudier - af og om mennesker i organisationer* Akademisk Forlag **1996**

Maire, Emil le og **Preisler**, Niels *"Lov om kommuners styrelse. Normalforretningsorden"* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg. **1996**

Mathiassen¸ Jørgen *Aftaler i forvaltningsretten – med særlig henblik på aftaler mellem forvaltningsmyndigheder og private* Juristforbundets Forlag **1974**

Mathiesen ,Thomas *"Styringsjuss", "retssikkerhetsjuss" - og det gode samfunn* i: tidsskriftet *"Retfærd"* nr. 28 1985.

Nielsen, Ruth *Retskilderne* Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1985**

Olsen, Jørgen Kai *Indkøbsprofilkortet* Vorkingpaper nr. 8, Center for detailhandelsstudier, Inst. for Afsætningsøkonomi, Handelshøjskolen i København, september **1997**

Planstyrelsen *Det fremtidige bymønster - et debatoplæg fra planstyrelsen* **1978**

Planstyrelsen *Rapport om det fremtidige bymønster* Miljøministeriet **1979a**

Planstyrelsen *Rapport om lavprisvarehuse* Regionplanorientering nr. 10, Miljøministeriet **1979b**

Planstyrelsen "*Vejledning i kommuneplanlægning nr. 5"* Miljøministeriet **1979c**

Planstyrelsen *Deteilhandelen og den fysiske planlægning* Nyt fra Planstyrelsen nr. 11 **1981**

Planstyrelsen *Detailhandelen i den fysiske planlægning* Kommuneplanorientering nr. 13, Miljøministeriet **1985**

Planstyrelsen *Vejledning om planloven* Miljøministeriet **1992a**

Planstyrelsen *1990'ernes danske detailhandel* (rapport), Miljøministeriet **1992b**

Press, Per og **Bahr**, Henning *Supermarkeder og andre store dagligvarebutikker 1995* Udgivet af Stockmann-Gruppen, Lyngby **1994**

Revsbech, Karsten *Planer og forvaltningsret* GAD **1986**

Revsbech, Karsten *Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori – systemhensyn eller retssikkerhed* Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1992**

Strøm, Henning *Kommunalreformen i Danmark 1 – Inddelingsreformen 1* Forlaget Kommuneinformation **1991**

Thygesen, F. i: Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) afd. B, G. E. C. Gads Forlag **1975** (s. 400f.)

Vaaben, Inger *Regionplanen som styringsinstrument og administrationsgrundlag* i: *Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen* Udgivet af Miljø- og Energiministeriet i kommission hos Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1995**

Vagnby, Bo *"Strategier og midler i bymidteplanlægningen: Et tilbageblik på danske erfaringer"* (upubliceret) Inst. for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, februar **1998**.

Wegener, Morten *Juridisk metode* Jurist- og Økonomforbundets Forlag **1994**

Winter, Søren *Implementering og effektivitet* Forlaget Systime A/S **1994**

Winter, Søren *Iværksættelsesbarrierer* i: tidsskriftet *Politica* vol. 17, nr. 4, s. 367-387, **1985**

Wrigley, Neil og **Lowe**, Michelle (red.) *Retailing, consumption and capital. Towards the new retail geography* Longman group Limited, England **1996**

Yin, Robert K. *Case Study Research. Design and Methods* Sage Publications, 2. ed., **1994**

Østergård, Niels *Planloven i praksis* Landsplanafdelingen, Miljøministeriet **1994**

Endvidere (kun anført i noter)**:**

Diverse **Miljøministeriet** *Miljøministerens godkendelse af regionplan [for hver amtskommune]* **1981-82**

Diverse **region-, kommune og lokalplaner samt landsplanredegørelser**

Diverse **dagbladsartikler**

Diverse **breve, interne dokumenter, byrådsreferater m.v.**

Diverse **(trykte) domme, afgørelser og vejledende udtalelser** fra Ugeskrift for Retsvæsen (UfR), Kendelser om fast ejendom (KFE), Planstyrelsens vejledende udtalelser og afgørelser, Naturklagenævnet Orienterer, og Folketingets Ombudsmand (FOB)

Diverse **(utrykte) afgørelser og vejledende udtalelser** fra Miljøministeriets departement, de regionale tilsynsråd og Indenrigsministeriet

Diverse **love, lovbekendtgørelser, bekendtgørelser, lovforarbejder samt cirkulæreskrivelser**

Diverse **Nyhedsmagasinet Danske Kommuner**, udgivet af Kommunernes Landsforening

Diverse **Landsplannyt**, Information fra Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen

Diverse **Byplan**, tidsskrift udgivet af Arkitektens Forlag, diverse årgange