

PLANLOVENS NYE DETAILHANDELSBESTEMMELSER - mål og midler - muligheder og umuligheder

Af Landinspektør Michael Tophøj Sørensen, PhD-stipendiat, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet.

Danmark fik med vedtagelsen af Lov om ændring af lov om planlægning (detailhandel m.v.) i maj 1997 en planlov med en række nye bestemmelser om detailhandelsplanlægning og -regulering. Planlovens nye detailhandelsbestemmelser har således netop i disse dage ét års jubilæum. I den anledning kommer denne artikel med en vurdering af loven - herunder dens muligheder og begrænsninger.

Danmark fik med vedtagelsen af Lov om ændring af lov om planlægning (detailhandel m.v.) i maj 1997 en væsentlig udvidet planlov med en række nye bestemmelser om detailhandelsplanlægning og -regulering¹. De er imidlertid endnu ikke - sådan for alvor - kommet til at fungere i praksis, da detailhandelsplanlægningen og -reguleringen er omfattet af en række midlertidige bestemmelser² indtil regionplanrevision 2001.

De midlertidige bestemmelser indebærer først og fremmest, at der i en overgangsperiode ikke kan planlægges for og etableres nye storcentre eller storbutikker i Bilka-klassen i byranden og motorvejsudfletninger, som det har være set igennem det seneste årti.

1. Lovinitiativets formål og baggrund

Planlovens nye detailhandelsbestemmelser er et led i regeringens bestræbelser på at forbedre mulighederne for en decentral butiksstruktur, der stimulerer til investeringer og fornyelse i detailhandelen også i mindre og mellemstore bysamfund. Der sigtes mod at styrke eksisterende bymidter som levende og varierede handelscentre, at nedbringe afhængigheden af bil til indkøb, og at fremme byomdannelse frem for inddragelse af nye byarealer.

Det kan det siges, at lovinitiativet - omend med et kvart århundredes forsinkelse - er udtryk for lovgivningsmagtens erkendelse af, at omsætningsekspansionen og arealekspansionen (til boliger) nu er så afdæmpet, at tiden er løbet fra en bymodel, hvor de historiske bykerner skal aflastes ved etablering af et nyt center udenfor byområderne. Denne afdæmpning i ekspansionen blev ellers allerede i starten af 1970'erne udpeget som en hovedårsag til, at nye eksterne handelscentre ville bidrage til en uheldig butiksdød i bykernerne og boligområderne³.

På denne - noget gammelkendte - baggrund nedsatte Miljø- og Energiminister Svend Auken i 1995 et hurtigtarbejdende detailhandelsudvalg. Udvalget skulle dels overveje, om den hidtidige planlovgivning og administrationen heraf havde været tilstrækkeligt egnet til at styre detailhandelens strukturudvikling, eller om der var behov for en styrket indsats på planområdet. Dels skulle udvalget undersøge, om en mere hensigtsmæssig strukturudvikling kunne realiseres gennem den eksisterende lovgivning, eller om der var behov for en planlovsændring.

¹ Jf. lov om ændring af lov om planlægning (detailhandel m.v.), lov nr. 324 af 14. maj 1997, § 2.

² Jf. lov om ændring af lov om planlægning (detailhandel m.v.), lov nr. 324 af 14. maj 1997, § 3.

³ FAB's bestyrelse i Byplan nr. 3, 1983.

Detailhandelsudvalget og ministeren nåede i forening frem til, at der var behov for det sidst nævnte - en ændring af planloven - som blev vedtaget i maj 1997.

Planlovens nye detailhandelsbestemmelser har således netop i disse dage ét års jubilæum. I den anledning er der selvsagt grund til at komme med en vurdering af loven, herunder dens *tilstrækkelighed*.

Men også i lyset af, at en effekt af lovinitiativet formentlig først kan ses om en årrække, vil det være relevant at give et foreløbigt (og forsigtigt) bud på, hvordan loven "lander". Dels når det gælder den planlægnings- og administrationspraksis, der følger i lovens kølvand; dels når det gælder mulighederne (og umulighederne) for at realisere lovens målsætninger.

2. Karakteristik af planlovens nye detailhandelsbestemmelser

De nye detailhandelsbestemmelser falder i to grupper: *mål* for detailhandelsudviklingen, herunder lokaliseringsprincipper og *reguleringsmidler*. Reguleringsmidlerne kan igen opdeles i to undergrupper: dels er der de - næsten gammelkendte - bestemmelser, der giver *hjemmel til at regulere detailhandelserhvervet*; dels er der de bestemmelser, der giver mulighed for myndighedsintern styring, og som således er *virkemidler i rammestyringen*.

Det er navnlig målene for detailhandelsudviklingen og virkemidlerne i rammestyringen, der har fået en opgradering i den nye planlov. Det er således karakteristisk, at planlovens detailhandelsbestemmelser i højere grad retter sig mod at regulere det offentlige planmyndighedssystem, end det retter sig mod at regulere detailhandelen. Dette følger af, at loven opgraderer kravet til planprocedurer, mens den alene præciserer og justerer de reguleringsmidler, som også den tidligere udgave af planloven gav mulighed for at regulere detailhandelserhvervet med.

Samlet kan det konstateres, at detailhandelsbestemmelserne fylder langt mere og er vægtet langt højere end andre planlægningstemaer i loven. Det må derfor formodes, at lovgivningsmagten - der i øvrigt udgøres af et folketingsflertal bestående af midterpartierne og partierne til venstre i salen - opfatter detailhandelen som en af de absolut vigtigste determinanter i landets og byernes rumlige udvikling.

Under ét må det nye sæt af detailhandelsbestemmelser også karakteriseres som en væsentligt fravigelse af planlovens tidligere princip om decentral planlægnings- og beslutningskompetence, navnlig hvad angår arbejdsdelingen mellem amter og kommuner. Og dette på trods af, at Miljø- og Energiministeren i en pressemeddelelse forud for lovinitiativet meddelte, at han ville "[...]gå efter en løsning, hvor det stadig er amter og kommuner, der har ansvaret for planlægningen"⁴. Bl.a. skal amterne i f.m. regionplanrevisionen 2001 afgrænse alle de bymidter samt eventuelle aflastningscentre, hvori der må etableres detailhandel. Der er således ikke længere "frit slaw" for kommunerne med hensyn til at tillade detailhandel etableret, hvor kommunen måtte ønske det eller finder det hensigtsmæssigt.

⁴ Miljø- og Energiministeriet "Detailhandelsudvalget afleverer rapport til Svend Auken" (pressemeddelelse) 29. Marts 1996.

Planlovens nye detailhandelsbestemmelser nærmest tvinger amterne til at planlægge og regulere i overensstemmelse med planlovens ret snævre mål og lokaliseringsprincipper, således at kommunerne "holdes i skak" i deres planlægnings-, regulerings- og ikke mindst realiseringstræbelsler i retning af at virkeliggøre mere snævre/lokale butiksforsyningsmål.

Med andre ord har Danmark fået en detailhandelslov, der - i hvert fald i princippet - gør indhug i årtiers tradition for kommunal selvbestemmelse og decentral planlægnings- og beslutningskompetence.

I sig selv er en sådan centraliseringstendens et interessant fænomen. Men den er heller ikke mindst interessant set i lyset af, at mange sektorer i Danmark er optaget af at virkeliggøre decentraliseringens tredje bølge: selvforvaltningen. Også miljøsektoren er med på denne vogn med Agenda 21-initiativer m.v. Med planlovens nye detailhandelsbestemmelser går lovgivningsmagten således opstrøms i forhold til mainstream.

Dog er der næppe tvivl om, at det fortsat er amter og kommuner, der sammen (med detailhandelserhvervet) kommer til at bestemme detailhandelens strukturudvikling.

3. Planlovens detailhandelsmål

Planloven i den nye udgave er banebrydende derved, at den i sammenligning med tidligere specificerer en række meget detaljerede mål. Faktisk går lovgivningsmagten så langt som til at regulere egentlige materielle forhold i planloven, hvilket der ikke tidligere har været tradition for.

Der er navnlig to forhold, som reguleres særligt manifest i selve loven. Det ene er lokaliseringsprincippet om, at nye arealer til butiksføremål skal udlægges i de centrale dele af en by eller i de centrale områder af en bydel i de store byer. Der er således indført et generelt gældende *bynærhedsprincip*. Det andet er en *hovedregel om maksimale butiksstørrelser*.

Bynærhedsprincippet indebærer, at kun mindre butikker, der alene skal betjene en begrænset del af en by, landsby, sommerhusområde e.l., samt mindre butikker til salg af egne produkter i tilknytning til en virksomheds produktionslokaler, kan umiddelbart etableres udenfor den centrale del af en by eller bydel. Men også butikker, der alene sælger særligt pladskrævende varegrupper - hvormed menes fx biler og tømmer; men ikke fx hvidevarer, møbler og tæpper - kan placeres eksternt i f.t. bymidterne. Endelig kan der udlægges nye butiksområder udenfor bymidterne, såfremt hensynet til et bevaringsværdigt bymiljø ikke gør det muligt at udlægge tilstrækkelige arealer i de centrale dele af byerne.

Der skal således en særlig planlægningsmæssig begrundelse til at fravige bynærhedsprincippet; og hvad der er en *særlig* begrundelse, normeres altså i loven i vid udstrækning.

Hovedreglen om maksimale butiksstørrelser indebærer, at der ikke må planlægges for dagligvarebutikker, der er større end 3.000 m², og udvalgsvarebutikker, der er større end 1.000 m². Hovedreglen kan dog fraviges - og der kan dermed planlægges for større butikker - hvis der kan argumenteres med en *særlig* planlægningsmæssig begrundelse.

Det fremgår ikke af planloven (eller bemærkningerne til lovforslaget), hvilke kriterier, der skal lægges til grund for at afgøre, hvornår der er tale om en *særlig* planlægningsmæssig begrundelse.

Men at dømmes ud fra lovinitiativets intentioner, må det formodes, at der skal godtgøres et særligt *behov* for større butiksenheder, lige som det må formodes, at der skal dokumenteres, at den pågældende etablering kan bæres i området/på egnen *uden væsentlige følger* for den øvrige *detailhandel*.

Her ud over skal planlægningen til butiksformål sikre, at butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik. Formålet hermed er at sikre hensynet til den gennem tiderne meget omtalte *svage forbruger*.

Endelig er det sigtet, at lovinitiativet skal fremme (noget så ambitiøst) som et *varieret butiksudbud* i de mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer.

Hvis man under ét skal prøve at karakterisere planlovens nye målbestemmelser for detailhandelsudviklingen, må de siges at spænde både vidt og bredt. Dels spænder de fra det meget konkrete til det meget generelle. Og dels spænder bestemmelserne på én gang over noget så forskelligt, som at skulle *hindre en uønsket udvikling* samtidig med at de skal *fremme en ønsket udvikling*.

Amternes og kommunernes planlægning og -administration skal altså ikke alene *hindre en uønsket udvikling* ved bl.a.

- 1) *at modvirke* en koncentration af detailhandelen til de 20-30 største byer;
- 2) *at modvirke* at en væsentlig del af detailhandelen placeres udenfor bymidten; og
- 3) *at modvirke* store butiksenheder i "Bilka-klassen".

Nej, amter og kommuner skal også *fremme en ønsket udvikling* ved bl.a.

- 1) *at fremme* et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer;
- 2) *at fremme* detailhandelens investeringslyst i de mindre og mellemstore byer;
- 3) *at fremme* detailhandelens lyst til at udvikle nye butikskoncepter tilpasset de mindre og mellemstore byer.

Som det næsten turde fremgå, levner planlovens nye detailhandelsbestemmelser ikke amter og kommuner de store frihedsgrader, når det gælder at fastlægge mål for den fremtidige detailhandelsstruktur. Det meste er på forhånd givet i planloven.

Nærværende artikel vil i det følgende koncentrere sig om at belyse - især kommunernes - muligheder for at realisere hhv. muligheder for at undslå sig at realisere denne mængde af givne og væsentligt forskellige mål i lovinitiativet. Artiklen vil dels fokusere på planlovens virkemidlers tilstrækkelighed mht. mulighederne for at virkeliggøre målene, lige som den - mere bredt - vil gå ind i en diskussion af, hvad der skal til, for at få disse mål virkeliggjort.

4. Planlovens nye detailhandelsbestemmelser

Hvad angår de af planlovens nye detailhandelsbestemmelser, der kan betragtes som virkemidler til at sikre og fremme lovinitiativets mål med, kan der som sagt skelnes mellem de virkemidler, der giver mulighed for myndighedsintern styring, og som således er *virkemidler i rammestyringen* og de virkemidler, der giver *hjemmel til at regulere detailhandelserhvervet*.

4.1 lanlovens virkemidler til myndighedsintern styring (rammestyring m.v.)

Det er først og fremmest amterne, der har en hovedrolle i rammestyningen, når det gælder detailhandelsstrukturen. Amterne skal nemlig *afgrænse den centrale del af den enkelte byer og bydele* i kommunerne, hvori der må udlægges arealer til butikksformål. Dette skal ske i overensstemmelse med det ovennævnte bynærhedsprincip.

Der ud over skal amtet fastsætte *bestemmelser for omfanget af nybyggeri og omdannelse af eksisterende butikksbyggeri* i hvert af de afgrænsede butikks- eller centerområder, ligesom der skal fastsættes *bestemmelser om de maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker*. Det sidstnævnte skal ske i overensstemmelse med planlovens hovedregel om ikke - uden *særlig planlægningsmæssig begrundelse* - at planlægge for dagligvare- og udvalgsvarebutikker større end 3000 m² hhv. 1.000 m².

Bestemmelserne om omfanget og størrelsen af de fremtidige butikker skal bygge på omfattende redegørelser for især behovet for fremtidige butikksbyggerier. En sådan behovsvurdering skal igen bygge på overvejelser om befolkningsudvikling, detailhandelsefterspørgsel, vurderinger af omfanget og omsætningen i det eksisterende butikksareal samt angivelser af, hvilket opland, der forudsættes betjent af de butikker, der kan placeres på de udlagte arealer.

Kommuneplanerne skal stort set indeholde de samme typer planbestemmelser og overvejelser og vurderinger m.v. som regionplanerne, hvor kommuneplanens retlige indhold - som sædvanlig - skal indordne sig regionplanerne. Dog er det amterne, der suverænt har kompetence til at bestemme, hvor i kommunerne, der må placeres butikker. Navnlig fordi amterne skal afgrænse den centrale del af den enkelte byer og bydele i kommunerne.

Miljøministeren opfordrer imidlertid amter og kommuner til at samarbejde under udarbejdelsen af de analyser og vurderinger, der skal indeholdes i region- og kommuneplanernes redegørelser, og som igen skal danne grundlag for de konkrete reguleringsbestemmelser i planerne⁵. Der er derfor grund til at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt det reelt vil være amterne, der sætter dagsordenen for fremtidens detailhandelsstruktur. Amterne har tidligere - herunder i f.m. detailhandelsreguleringen under planlovens tidligere bestemmelser - vist sig ret utilbøjelige, når det gælder regulering imod kommunernes ønsker. Og under et samarbejde om datagrundlaget m.v. vil der være etableret et forum, som kan udnyttes forhandlingsmæssigt (til kommunernes fordel?).

Dermed ikke sagt, at amterne - for at tækkes kommunerne - vil gå i en umiddelbar offensiv mod lovgivningsmagten og planlægge i strid med ånden bag de nye detailhandelsbestemmelser. Men når det er et lovkrav, at der skal foretages en mængde analyser og vurderinger med henblik på at fastlægge bl.a. behovet for nye butikksbyggerier, og når det er et faktum, at sådanne analyser og vurderinger medfører et vist fortolkningsspillerum, er det nærliggende at tænke sig, at bestræbelserne i f.m. regionplanlægningen ikke *kun* vil tage sigte på realisere intentionerne bag lovinitiativet med de nye detailhandelsbestemmelser, men *også* vil tage sigte på at give kommunerne de størst mulige frihedsgrader; og herunder muligheder for at realisere mere snævre/lokale ønsker.

⁵ Jf bl.a Miljø- og Energiministeriet "Nyt om detailhandelsplanlægning" Februar 1998 nr. 1, s. 6.

Med andre ord lægger lovinitiativet - i hvert fald formelt, hvis lovinitiativet fortolkes rigoristisk - op til en stramning af rammestyringen, hvor loven pålægger amterne at sætte tommeskruen på de kommunale planmyndigheder, så de ikke (først og fremmest) forfølger snævre, lokale udviklingsinteresser. Men reelt er der - i kraft af at lovinitiativet vægter detailhandelsanalyser og vurderinger så højt som tilfældet er - indbygget visse muligheder for at amterne giver (sig selv og) kommunerne længere snor end lovens ånd tilsiger; med deraf følgende konsekvenser.

En anden væsentlig nyskabelse i planlovens pakke af nye detailhandelsbestemmelser er amternes indsigelsesret overfor naboamtets regionplanforslag. Indsigelsesretten kan anvendes, hvis amtet vurderer, at naboamtets planforslag eller forslag til ændring af regionplanen har væsentlig betydning for amtets egen planlægning for detailhandelsstrukturen. Der er således etableret en slags "vandret rammestyring", som går på tværs af det amtslige myndighedsniveau, og det er således ikke længere det enkelte amt selv, der suverænt bestemmer over sin detailhandelsplanlægning. Den mellemamtslige indsigelsesret er et brud med det på området hidtil gældende (forvaltningsretlige) organisatoriske specialitetsprincip⁶.

4.2 Planlovens virkemidler til styring af detailhandelens strukturudvikling

Når det gælder de virkemidler, der mere indholdsmæssigt tager sigte på at styre detailhandelens strukturudvikling, er der sket relativt få ændringer i f.t. planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser.

Det er fortsat (kun) muligt at lokalplanlægge og på anden måde indskrænke grundejernes/detailhandelens dispositionsfrihed ved at regulere mht. *beliggenhed, omfanget af detailhandelsareal indenfor et givet område*⁷ og *den maksimale størrelse af den enkelte detailhandelsbutik*.

Imidlertid regnes de i planbestemmelserne fastsatte detailhandelsarealer - imodsætning til tidligere - nu som *bruttoetagearealer*, dvs. butikkens størrelse inkl. lager, personalerum m.v. Tidligere har visse lokalplaner givet mulighed for langt mere butiksareal end det tilsyneladende var tiltænkt, idet de maksimale butiksstørrelser har været fortolket som den maksimale størrelse af salgsarealet - dér hvor kunderne færdes - ekskl. cafeteria, brandveje, lager, personalerum etc. Baggrunden for denne præcisering har således været at løse de fortolkningsproblemer, der har været omkring fx en lokalplans byggemuligheder, og indgrænse fortolkningspillerummet.

Når det gælder reguleringen af *butikstyper*, er der fortsat mulighed for at sondre mellem butikker med salg af dagligvarer hhv. udvalgsvarer. Men som noget nyt er det med de nye detailhandelsbestemmelser desuden muligt særskilt at regulere, hvor der må lokaliseres butikker, der alene sælger særligt pladskrævende varegrupper. Baggrunden herfor er et forsøg på at udskille en butiksart, der - i modsætning til andre - må etableres udenfor de centrale bydele.

⁶ Det forvaltningsretlige princip er ved flere lejligheder blevet "kritiseret" som en væsentlig barriere for virkeliggørelsen af et godt miljø (se fx Inger Vaaben i: Miljø- og Energiministeriet "*Retligt set - synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen*" 1995, s. 331-344). Bl.a. har det været indvendt, at VVM-kompetencen ligger dårligt på amtsniveau, da VVM-behandling af og beslutninger om større enkeltanlæg ofte lider af den mangel, at der ikke er taget stilling til lokaliseringen m.v. i en kontekst, som rækker ud over amtsgrænsen. Ganske enkelt fordi det enkelte amt ikke har kompetence, der rækker udover det administrative amtsgrænse. Men denne mangel råder den mellemamtslige indsigelsesret delvist bod på - i hvert fald når det kommer til VVM-pligtige, regionale detailhandelsenheder.

⁷ Svarende til at fastlægge en samlet bebyggelsesprocent for et område under ét.

Det er fortsat ikke lovligt at regulere mht. butikstyper, dvs. regulere med yderligere sondringer på grundlag af varesortiment, driftsform e.l.

De relativt små justeringer, der er fortaget af de reguleringsmidler, der kan styre detailhandelens strukturudvikling tager sigte på at løse nogle problemer, der kunne identificeres under planlovens tidligere detailhandelsbestemmelers virke. Spørgsmålet er imidlertid, om disse (få og små) justeringer er tilstrækkelige, når det gælder at løse de problemer og styre de "kræfter", der kan ses i f.m. detailhandelens strukturudvikling.

Det er således spørgsmålet, om *lovinitiativet - i sin helhed - er et tilstrækkeligt godt værktøj med hvilket en uønsket detailhandelsudvikling kan hindres* (spørgsmålet vil blive forfulgt i det følgende afsnit 5).

Det er også et godt spørgsmål, om *hele det nye lovinitiativ - set i lyset af de meget ambitiøse mål; om bl.a. at fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer - er et tilstrækkeligt godt værktøj med hvilket en ønsket detailhandelsudvikling kan fremmes* (spørgsmålet vil blive forfulgt i det følgende afsnit 6).

Endelig er det værd at stille spørgsmålet, om det nye lovinitiativ i det hele taget gør en forskel sammenlignet med planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser. Dette spørgsmål vil blive forfulgt i det følgende afsnit 4.3.

4.3 Hvad kan de nye detailhandelsbestemmelser, som planlovens tidligere bestemmelser ikke kunne?

I det store og hele kan de nye detailhandelsbestemmelser ikke mere, end planloven tidligere bestemmelser kunne!

Det væsentlige input i pakken med de nye detailhandelsbestemmelser er, at det er tydeliggjort, at amterne har et stort ord at skulle have sagt - også når det gælder detailhandelsstrukturen helt end på kommunalt og lokalt niveau. Og navnlig når kommune- og lokalplanlægningen barsler med detailhandelsprojekter, der har "kommunegrænseoverskridende" konsekvenser.

Men det er der egentligt ikke noget nyt i. I hvert fald ikke, hvis blikket rettes mod de to afgørelser fra Naturklagenævnet i sagen om butikscentret på Tårnby Torv⁸ (sagen refereres i figur 1).

⁸ Navnlig Naturklagenævnets afgørelse i sagen om Københavns Amts Regionplantillæg nr. 7 Centerbebyggelse på Torny Torv - Vurdering af de miljømæssige konsekvenser (VVM) (J.nr. 97-33/150-0009). Optrøkt 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). Optrøkt i KFE 1996.123.

Sagen tager sit udgangspunkt i det forhold, at Københavns Amt ikke så sig forpligtet til at VVM-behandle det udvidelsen af det lokalplanlagte butikscenter på Tårnby Torv til 15.000 m². Da det imidlertid var Tårnby Kommunes udtrykkelige hensigt med centret at ændre Tårnbyborgernes indkøbsvaner, så en større del af de indkøb, der foretoges udenfor kommunen, kunne "hentes tilbage", blev Københavns Amt pålagt at tilvejebringe et regionplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse. Baggrunden var, at det vurderedes, at centerprojektet ville påvirke de eksisterende handels- og trafikmønstre udover kommunegrænsen. Samtidig blev den allerede vedtagne lokalplan for center projektet kendt ugyldig.

Da Københavns Amt efterfølgende fremkom med det krævede regionplantillæg med VVM-redegørelse, viste amtet sig nu særdeles villig til at regulere centerprojektet. Centerprojektets størrelse blev nedjusteret fra de oprindelige 15.000 m² til 12.000 m², bl.a. fordi man ud fra forskellige analyser havde *skønnet*, at denne centerstørrelse sandsynligvis ikke ville medføre tværkommunale konsekvenser. Desuden blev det forbudt at placere dele af butikscentret på en overbygning over motorvejen, som det oprindeligt var ønsket i lokalplanen, under hensyn til at det i VVM-redegørelsen blev anset for *ønskeligt*, at centret blev bygget med en større afstand til en fredet bygning og en kirke.

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 etableres mere end 12.000 m² butiksareal i det planlagte center; og at der ikke må bygges på overdækningen over motorvejen.

Naturklagenævnet fastslår i sin afgørelse, at Københavns Amt i f.m. et VVM-tillægs tilvejebringelse - som ved anden planlægning - er berettiget til at foretage ændringer i den hidtidige planlægning, herunder også i form af et reduceret butiksareal på 12.000 m², 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 f.t. klagerens anbringender sammenfattes således:

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 af de fornyede vurderinger er amtet - i kraft af PL § 22 stk.1 - berettiget til at foretage ændringer i sin hidtidige planlægning i et regionplantillæg. Også selvom det af VVM-redegørelsen fremgår, at det ønskede projekt alene vil have begrænsede følger 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.

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. den tidligere 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.

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 den tidligere 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 regionplantillægget, som herefter må bestå.

Figur 1: Referat af Tårnby Torvsagen.

I lyset af Tårnby Torvsagen kan det konstateres, at planlovens tidligere detailhandelsbestemmelser allerede på daværende tidspunkt :

- pålagde amterne at "tage over", når det gjaldt detailhandelsprojekter, der skønnedes at have konsekvenser på tværs af kommunegrænser; altså når det gjaldt de store og betydende brikker i detailhandelsudviklingen;
- muliggjorde, at amterne kunne gå endog meget detaljeret til værks i deres regulering af de store og betydende detailhandelsprojekter. Både hvad angår detailhandelsstrukturen (beliggenhed, omfang og størrelse af de enkelte butiksvirksomheder (i fx et butikscenter)) og hvad angår hensyn til trafik, miljø, arkitektur og kulturarv.

Med Tårnby Torvsagen in mente forekommer planlovens "detailhandelspakke" derfor at være lidt overdimensioneret; navnlig omkring præciseringen af amternes kompetence i detailhandelsplanlægningen.

Der imod må nyskabelserne i form af den mellemamtslige indsigelsesret, bynærhedsprincippet samt hovedreglen om, at der ikke uden særlig planlægningsmæssig begrundelse må etableres dagligvarebutikker på mere end 3.000 m² og udvalgvarebutikker på mere end 1.000 m² ses som væsentlige (og især politiske) supplementer til den tidligere planlovs detailhandelsbestemmelser.

Men disse supplementer, der tager sigte på at bremse en detailhandelsudvikling i retning af få og store butiksenheder, koncentration i og omkring de 20-30 største byer, samt mange eksterne placeringer - der væsentligst må karakteriseres som "politiske bestemmelser" - *kunne* jo have fået en anden udtryksform end gennem lovværket. Fx i form af den fælles statslige udmelding om temaer og emner, der bør tages op til behandling i det kommende regionplanarbejde (dvs. i regionplanudmeldingerne, der indleder regionplanrevisionerne). Til forskel fra lovværket er de statslige udmeldinger ikke retligt bindende for amterne.

Hvis man derfor skal sammenfatte, hvad planlovens nye detailhandelsbestemmelser kan, som de tidligere bestemmelser ikke kunne, må svaret være noget i retning af følgende:

På virkemiddel-/værktøjsniveauet" er der ikke sket væsentlige ændringer - udover præciseringer og justeringer.

Derimod sættes med lovændingen en *politisk dagsorden*; der defineres en *retligt bindende* (detailhandels)strukturpolitik. En strukturpolitik, der dels siger, hvad der er en uønsket udvikling, og dels siger, hvad der er en ønsket udvikling.

I det følgende vil det derfor være værd at gå nærmere ind i en diskussion af, i hvilken grad denne politik kan forventes realiseret ved hjælp af de - næsten uændrede - virkemidler.

5. 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 amterne til dels at planlægge for detailhandelsstrukturen i langt videre omfang end tidligere, og dels til at sætte tommeskruen på de kommunale planmyndigheder, så de ikke - først og fremmest - forfølger snævre og mere lokale udviklingsmål.

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 givet en formel magt til at hindre kommunerne i at forfølge lokale udviklingsmål. Men de er også givet en reel magt til at lade være; altså give kommunerne “længere snor”, end planloven lægger op til i hele sin ånd.

Når en byherre ønsker et projekt - fx butikprojekt - realiseret indgår ansøgningen i første omgang til kommunerne (bygesagsmyndigheden). Her bliver projektet tjekket af i forhold til lovgivningen samt region- og kommuneplanlægningen m.v.

Kommunernes beslutningsmæssige spillerum illustreres ofte med en firfeltstabel, jf. tabel 1.

Tabel 1: *Det kommunalpolitiske spillerum i f.m. behandlingen af byggeprojekter [jf. Stig Enemark "Spatial Planning Systems in Denmark" Inst. for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet (Final Draft January 1996, p. 66)].*

Politisk beslutning	Ønskes realiseret	Ønskes ikke realiseret
Byherres Projektønske		
Stemmer med planlægningen	(1) Projektet tillades	(2) Planlægningen ændres og projektet afvises eller ændres
Stemmer ikke med planlægningen	(3) Planlægningen ændres og projektet tillades	(4) Projektet afvises

Firfeltstabellens fire realiseringssituationer udspænder det spillerum, som plansystemet udstyrer de kommunale planmyndigheder med ved byggesagsbehandlingen af konkrete projekter. Og man plejer at udlede af tabellen, at kommunerne har virkemidler - og magt - til at hindre ethvert projekt og dermed enhver udvikling, der er kommunalpolitisk uønsket.

Men kommunerne har også - i det omfang den overordnede regionplanlægning eller lovgivningen ikke er i vejen herfor - magt til at tillade projekter og dermed en udvikling, som er kommunalpolitisk ønskelig. Og denne magt øges i det omfang amtet viser sig utilbøjelig til at regulere i strid med primærkommunernes ønsker; fx hvis amtet vælger at bruge det fortolkningsmæssige spillerum, som detailhandelsanalyser m.v. efterlader, til gunst for primærkommunernes ønsker og til ugunst for planlovens detailhandelsmål og 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, koncentration 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 analytisk grundlag - indebærer en risiko for at missionen ikke krones med held.

Principielt kan det heller ikke afvises, at lovværkets grundlæggende fæsten-lid-til detailhandelsanalysernes funktion som en slags “sandhedsserum”, netop vil kunne blive det “våben”, der giver amterne og kommunerne mulighed for at tilvejebringe *den* planlægningsmæssige begrundelse, som både camouflerer og legitimerer realiseringen af snævre og mere lokale udviklingsønsker.

Et - lidt pessimistisk - bud på de nye detailhandelsbestemmelers 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 i at den 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 pessimistisk bud på de nye detailhandelsbestemmelers 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- hhv. udvalgs varebutikker.

Dels fordi detailhandelens “kreativitet” med hensyn til at udnytte “hullerne” i loven 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...!

6. 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 f. m. 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 erhvervs politik; 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 detailhandelsudvikling⁹.

7. 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* tyre 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 fremadrette 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 mere decentral butiksstruktur.

⁹ For en uddybning af disse aktive og fremadrettede virkemidler kan bl.a. henvises til Jørgen Skrubbeltrangs og undertegnede's afgangprojekt fra landinspektørstudiet: "*Implementering af kommuneplanens mål og intentioner*", udgivet som Skriftserie nr. 144, Inst. for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet, 1994.