Bymidte detailhandel bydelscenter klare regler større butikker pladskrævende butikker entydige regler bymidteafgrænsning objektive kriterier lokalcenter enkeltstående butikker dagligvarer udvalgsvarer bymidteredegørelse planlov ældre lokalplaner muligheder og begrænsninger trafik og parkering butikscenter landsby holdbar strøggade

Betænkning fra Udvalget for Planlægning og Detailhandel

Juni 2006

Betænkning nr. 1476

Indholdsfortegnelse

Forord 4

Udvalgets baggrund 5
- Udvalgets kommissorium
- Udvalgets medlemmer
- Udvalgets arbejde, antal møder, arbejdsform etc.

Sammenfatning 8
- Udvalgets anbefalinger

Planlovens bestemmelser om detailhandel 12
- Baggrund for ændring af loven i 1997
- Planlovens bestemmelser om detailhandel fra 1997
- Ændring af loven i 2002 – større kompetence til kommunerne
- Ændring af loven pr. 1. januar 2007 – kommunalreformen
- Den særlige planlægningsmæssige begrundelse
- Butikker til særligt pladskrævende varegrupper
- Ældre, upræcise lokalplaner
- Regler om VVM og miljøvurderinger

Detailhandelsudviklingen siden 1997 23
- Grundlag for udviklingen
- Udviklingen i forbruget
- Udviklingen i dagligvarehandlen fra 1996 til 2004
- Udviklingen i detailhandelsudviklingen i Fyns Amt 1999 til 2005
- Kædernes udbredelse
- Kommunernes planlægning
- Sammenfattende om detailhandelsudviklingen

Trafik og detailhandlens lokalisering 33
- Indkøbsrejser overordnet set
- Indkøbsrejser til centertyper
- Sammenfattende om trafik og detailhandel

Andre forhold af betydning for detailhandelsudviklingen 36

Tendenser i udviklingen og udfordringer for planlægningen 39
- Miljøministerens Landsplanredegørelse 2006
- Forbrugerne
- Dagligvaresektoren
- Udvalgsvaresektoren
- Internationale tendenser
- Internethandel

Udvalgets overvejelser og anbefalinger 50
- Planlægning er et gode, som medvirker til at skabe kvalitet i byerne
- Kommunalreformen er udgangspunktet
- Problemer i relation til de gældende bestemmelser om planlægning til butiksformål
- Én model for planlægning af arealer til butiksformål
- Anbefalinger vedrørende ældre lokalplaner
- Oplysninger om butikstyper og butiksareal i BBR-registret
- Diverse definitioner
- Erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser af en ændret regulering

Bilag 65
- Bruttoliste over baggrundsnotater, notater, debatoplæg, bidrag til udvalget m.v.

Mindretalsudtalelser og øvrige udtalelser 68

Forord

Fra første færd af, har regeringens udvalg for planlægning og detailhandel haft travlt. Perioden i hvilken udvalget blev sat til at færdiggøre sit arbejde var snæver, men opgaven på den anden side også præcis formuleret i kommissoriet for udvalget. Lidt kortfattet kan udvalgets opgave siges at have været den at give planlovens bestemmelser vedrørende detailhandel et serviceeftersyn og fremkomme med forslag til eventuelle justeringer af bestemmelserne. Hvor svært kan det egentlig være?

Helt let har det nu ikke været! De mange skriftlige bidrag til udvalgets arbejde samt indlæg på udvalgets konference har netop vist, at der er mange og modsatrettede interesser på området! Udvalget selv har naturligvis også repræsenteret en vis spændvidde holdningsmæssigt set, hvorfor udvalgsmøderne har båret præg af livlig debat.

Alligevel er det lykkedes i udvalget at finde fælles fodslag om at fokusere på bymidten i planlægningen for detailhandelen. For udvalget har det været afgørende at et større kommunalt råderum, når det gælder lokaliseringen af større butikker i bymidten, skal gå hånd i hånd med en bedre planlægning på et mere præcist grundlag.

Som formand for udvalget har det været min ambition, at udvalget i enighed kunne levere en samlet pakke af overvejelser og anbefalinger til udvalgets opdragsgiver, regeringen ved miljøministeren. Det er ikke helt lykkedes, men anbefalingerne har dog et stort flertal bag sig. Det er vigtigt at understrege, at anbefalingerne nøje er afvejet i forhold til den helhed de indgår i.

Afslutningsvis vil jeg gerne takke alle de, der på forskellig vis har bidraget til udvalgets arbejde. Det har været til stor nytte for udvalget. Tak til medlemmerne af udvalget for et engageret udvalgsarbejde - og til udvalgets sekretariat i Skov- og Naturstyrelsen, der på fornem vis har betjent udvalget.

Næstved, juni 2006

Jann Sjursen,
formand for udvalget for planlægning og detailhandel

Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Baggrunden for udvalgets nedsættelse
Planlovens nuværende bestemmelser om detailhandel blev vedtaget af Folketinget i 1997 og ændret i 2002. Det er målet med bestemmelserne, at planlægningen skal fremme en udvikling i de mange mindre og mellemstore bymidter, sikre at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter og fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede.

I planlægningen anvendes tre styringsmidler: afgrænsning af bymidter og bydelscentre, maksimalt butiksareal for hvert område og maksimale butiksstørrelser, idet der skelnes mellem dagligvarebutikker og butikker, der forhandler udvalgsvarer.

Erfaringerne med planlovens bestemmelser strækker sig over to regionplangenerationer, idet de fleste amter udarbejdede tillæg til Regionplan 1997, som blev videreført i Regionplan 2001. Med amternes netop vedtagne Regionplan 2005 er anden generation kommet til. Herefter vil der som opfølgning på kommunalreformen træde nye lovbestemmelser i kraft.

Den seneste regionplanproces har vist, at der til stadighed er ønsker om at etablere nye store butikker i udkanten af de 20-30 største byer. Det gælder såvel store dagligvarebutikker som store udvalgsvarebutikker, herunder butikker til særligt pladskrævende varegrupper. Butikkerne forudsætter et stort opland og påvirker detailhandlen i et stort område.

Detailhandlen udvikler sig. Der opstår nye butikskoncepter fx butikker med en blanding af detailsalg og servering og butikker med begrænset direkte salg men med store 'livsstils-udstillinger' m.v. Handel over internettet får stigende betydning. I forhold til visse butikstyper indenfor gruppen af butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, kan konstateres en glidning over imod flere og flere varenumre, som ikke kan betegnes som særligt pladskrævende.

Med kommunalreformen kommer der færre og større kommuner. Flere kommuner vil inden for egne grænser have såvel større byer som mindre byer, som vil indgå i en konkurrence. Kommunerne får derfor også til opgave at vurdere og tage hensyn til de mange mindre byer og tværkommunale konsekvenser af detailhandelsudbygningen. Som led i regeringens fokus på retssikkerhed og i forlængelse af kommunalreformen er der behov for at sikre, at kommunerne administrerer planlovens detailhandelsregler på et ensartet grundlag.

På denne baggrund besluttede miljøministeren i september 2005 at nedsætte Udvalget for Planlægning og Detailhandel med henblik på at give planlovens bestemmelser om detailhandel et serviceeftersyn.

Udvalgets opgaver
Udvalget skal tilvejebringe en vurdering af detailhandelsudviklingen siden vedtagelsen af lovens kapitel om planlægning for butiksformål i 1997, herunder en vurdering af om bestemmelserne har haft den tilsigtede virkning.

Udvalget skal med udgangspunkt i lovens formålsbestemmelser for detailhandelsplanlægningen og en vurdering af udviklingstendenserne i detailhandlen vurdere behovet for en justering af planlovens detailhandelsbestemmelser for så vidt angår butiksstørrelser og muligheden for etablering af butikker uden for bymidterne.

I udvalgets overvejelser skal indgå:
- bykvalitetsaspekter, herunder hvorledes bymidternes kvaliteter og attraktionsværdi kan forbedres og sikres med henblik på at tiltrække nye investeringer og nye borgere,
- vurderinger af de byudviklingsmæssige, trafikale og miljømæssige konsekvenser af nye større butikker og butikscentre,
- konsekvenser af lokalisering i bymidten contra aflastningscentre udenfor eller på randen af byen,
- overvejelser om der er grundlag for at skelne mellem byer af forskellig størrelse og byer med forskellig rolle i den regionale detailhandelsstruktur – også set i lyset af de nye kommunedannelser,
- udenlandske erfaringer.

- En analyse af den erhvervs- og samfundsøkonomiske betydning af reguleringen, herunder med inddragelse af de konkurrencemæssige aspekter.

Udvalget skal overveje hensigtsmæssigheden af begrebet 'butikker, som alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper' set i lyset af udviklingen i detailhandlen.

Herudover skal udvalget vurdere hensigtsmæssigheden af planlovens redegørelseskrav for butikker større end 3.000 m^2 og 1.500 m^2 for henholdsvis dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker, som forudsætter en særlig planlægningsmæssig begrundelse.

Endelig skal udvalget vurdere konsekvensen af de udbygningsmuligheder, der allerede findes i de eksisterende lokalplaner.

Udvalgets sammensætning
Udvalget består af atten medlemmer, hvor 6 er personligt udpegede:

- Fhv. minister Jann Sjursen (formand)
- Lektor Mogens Bjerre, Copenhagen Business School
- Professor ved KTH (Kungliga tekniska Högskolan) og IHH (Internationella Handelshögskolan) Janne Sandahl, Nordplan AB, Sverige
- Arkitekt maa. Berith Mavromatis, partner Hasløv & Kjærsgaard
- Etnolog Nicolai Carlberg, Carlberg & Christensen - byplanrådgivere
- Udviklingsdirektør Preben Thomsen, Nordicom A/S

Fem repræsentanter er indstillet af detailhandelsorganisationerne:

- Adm. direktør Poul-Erik Pedersen, Danmarks Sportshandlerforening, Dansk Handel og Service
- Direktør Henrik Kirketerp, Dansk Supermarked A/S, Dansk Handel og Service
- Adm. direktør John Wagner, De Samvirkende Købmænd, Handel, Transport og Service
- Direktør Jens Birkeholm, Dansk Textil Union, Handel, Transport og Service
- Direktør Mogens Werge, COOP Danmark, FDB

To repræsentanter er indstillet af de kommunale organisationer:

- Fuldmægtig Birthe Rytter Hansen, Kommunernes Landsforening. Kåre Svarre Jakobsen har repræsenteret Kommunernes Landsforening fra maj 2006.
- Udviklingskonsulent Susanne Krigslund, Københavns- og Frederiksberg Kommuner

En er repræsentant for forbrugerne:

- Formand Kirsten Jensen, Forbrugerrådet

En repræsenterer landsbysamfundene:

- Viceborgmester Jette Hansen, formand for Landsforeningen af Landsbysamfund. Knud Jensen, Landsforeningen af Landsbysamfund har fra januar 2006 erstattet Jette Hansen i udvalget.

Tre repræsentanter fra ministerier:

- Kontorchef Marie Louise Klenow, Miljøministeriet
- Kontorchef Martin Bresson, Økonomi- og Erhvervsministeriet
- Specialkonsulent Catherine Skak Nielsen, Finansministeriet, fuldmægtig Peter Henneberg har fra maj 2006 repræsenteret Finansministeriet.

Udvalgets sekretariat
Udvalgets sekretariat har bestået af medarbejdere fra Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet:

- Arkitekt Mia Christiernson
- Fuldmægtig Jakob Hjortskov Jensen
- Kontorchef Peder Baltzer Nielsen
- Civilingeniør Britt Vorgod Pedersen
- Chefsekretær Kirsten Qvist

Udvalgets aktiviteter
Udvalget har holdt i alt 13 møder.

Udvalget har gennemført en ekskursion med besøg i en række sjællandske byer bl.a. Næstved, Sorø, Holbæk og Hillerød med henblik på at se og høre om byernes forskellige syn på og problemstillinger i relation til planlægningen for detailhandel.

Som indledning til udvalgets arbejde inviterede udvalget i november 2005 kommuner, amter, organisationer m.fl. til at komme med bidrag til udvalgets arbejde. I alt modtog udvalget 51 bidrag repræsenterende 7 amter/HUR, 27 kommuner, 9 organisationer og 14 virksomheder. I forlængelse af dette initiativ har udvalget afholdt en åben konference i marts 2006 med deltagelse af ca. 170 repræsentanter for kommuner, organisationer og erhvervsliv.

Udvalget har som led i arbejdet tilvejebragt en række udredninger og notater. Disse er sammen med oplæg til udvalgets møder og bidrag til udvalget tilgængelige på udvalgets hjemmeside: www.detailhandelsudvalg.dk.

Udvalget har med henblik på en vurdering af udviklingen i detailhandlen fået tilvejebragt følgende undersøgelser:

Detailhandlen i 16 byer udarbejdet af Svend Allan Jensen as, marts 2006:
Rapporten beskriver detailhandelsudviklingen i 16 større og mindre byer med vægt på, hvad planlægningen har betydet for byernes udvikling og kvaliteten i bymiljøet.

Udviklingen i detailhandelen i Fyns Amt 1999-2005 udarbejdet af ICP A/S (Institut for Center Planlægning)
Rapporten belyser udviklingen i antal butikker inden for de forskellige hovedbrancher samt udviklingen i butiksarealet på baggrund af rekognosceringer i 1999 og 2005 i kommunerne i Fyns Amt.

Hvor sker udviklingen? udarbejdet af ICP A/S, marts 2006
På baggrund af ICPs database over 400 projekter med indhold af detailhandel gives et billede af, hvor i landet der er nye projekter på vej.

Synergieffekter mellem bymidter og eksterne centre udarbejdet af ICP A/S, december 2006
På baggrund af kundeinterviews i Kolding bymidte og Kolding Storcenter samt Næstved bymidte og Næstved Storcenter belyses indkøbsadfærden i form af brugen af henholdsvis bymidte og storcenter.

Kædernes udbredelse udarbejdet af ICP A/S, marts 2006
På baggrund af ICPs database over lokalisering af omkring 80 forskellige kædekoncepter der opererer i Danmark vises kædernes udbredelse på hhv. de nye og gamle kommuner og udbredelsen sammenholdes med kædernes udbredelse i 1997.

Udviklingstendenser udarbejdet af ICP A/S, marts 2006
Rapporten beskriver udviklingstendenserne i detailhandlen i Danmark inden for såvel dagligvarer, udvalgsvarer som særlig pladskrævende varegrupper og der gives en kort beskrivelse af udviklingstendenserne i udlandet.

Detailhandelskunders transport udarbejdet af TetraPlan A/S, maj 2006
Undersøgelsen belyser med udgangspunkt i Transportvaneundersøgelsen sammenhængen mellem trafik og detailhandel.

Herudover har udvalget anmodet Konkurrencestyrelsen om et bidrag vedrørende de konkurrencemæssige aspekter af planlovens regulering af detailhandlen.

Sammenfatning

Dette afsnit giver først en kort introduktion til opbygningen af betænkningen og dernæst et overblik over de anbefalinger udvalget for planlægning og detailhandlen giver til den fremtidige planlægning af detailhandlen.

Planlovens bestemmelser om detailhandel

Kapitlet gennemgår planlovens bestemmelser om detailhandlen. Indledningsvist beskrives ændringen af planloven tilbage i 1997, som lancerer et nyt princip om, at arealudlæg til detailhandel som hovedregel skal placeres i bymidterne. Dernæst redegør kapitlet for ændringen af loven i 2002, hvor kommunerne overtager plankompetencen i bymidterne, hvilket betyder, at kommunerne afgrænser bymidterne, fastsætter bruttoetagearealet til butikker i bymidten ligesom kommunerne kan planlægge for mindre bydels- og aflastningscentre under 3000 m^2. Der redegøres for kommunalreformens konsekvenser for planlovens detailhandelsbestemmelser, efter hvilke miljøministeren overtager amtets beføjelser. Kapitlet vurderer afslutningsvist hensigtsmæssigheden af planlovens bestemmelse om, at der skal redegøres for den særlige planlægningsmæssige begrundelse for at afvige reglerne om butiksstørrelser, og hensigtsmæssigheden af begrebet butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper. Endelig behandles spørgsmålet om ældre upræcise lokalplaner og de konsekvenser udbygningsmulighederne i de ældre lokalplaner kan give anledning til.

Detailhandelsudviklingen siden 1997

Kapitlet redegør for detailhandelsudviklingen siden 1997. Det konstateres, at det trods hensigten med 1997-loven om at fremme udviklingen i de mindre og mellemstore byer, først og fremmest er de store byer, der har fremgang, mens mindre byer generelt har tilbagegang i detailhandlen. Kapitlet fastslår også, at dagligvarebutikkerne er blevet færre og større i hele landet. Det er hovedsagelig små kolonialbutikker, specialvareforretninger og kiosker, der er forsvundet. De er bl.a. blevet erstattet af discountbutikker, der har været i vækst. Udvalgsvarebutikkerne er også blevet færre særlig i de mindre byer. I mange byer er der etableret butikker til særlig pladskrævende varegrupper i erhvervsområder langs byernes indfaldsveje. Ændringerne af definitionen af særlig pladskrævende butikker i 2002 har givet næring til yderligere udbygninger af disse områder.

Endelig beskriver kapitlet, at kommunernes valg af strategi og planlægning for udbygningen af detailhandlen har betydning for muligheden for at opretholde et varieret butiksudbud i bymidten. Kommunerne forfølger to strategiske hovedspor. Nogle kommuner satser på, at udvikle attraktive og mangfoldige bymidter, mens andre har valg en udbygning i periferien af byerne. Kapitlet fastslår, at store eksterne centre med en bred dækning i vare- og butiksudbud udgør en stærk konkurrent til bymidterne. Flere steder er det eksterne center blevet det primære center frem for bymidten. Det vurderes også at eksterne centre har en større effekt på oplandet end udvikling i bymidten.

Trafik og detailhandlens lokalisering

Kapitlet redegør for detailhandelskundernes transportmønstre. Set i forhold til målet med planlovens bestemmelser om detailhandel er det først og fremmest bymidterne og brokvartererne i de største byer og til dels forstæderne, der lever op til korte afstande ved indkøb og et valg af transportmiddel, som tilgodeser cykel, gang og kollektiv trafik. De eksterne centre er præget af lange afstande, og bilen er det altdominerende transportmiddel.

Trafikken er ofte argumentet for at udbygge i aflastningsområder frem for i bymidten. Det er ofte nemmere at komme til at parkere sin bil i aflastningsområderne i byens udkant i bil. Detailhandlen skaber trafik, men eksemplerne fra Århus og Horsens viser, at en udbygning i bymidten sammenholdt med en konsekvent gennemført trafikplanlægning kan medvirke til at sikre en god tilgængelighed for såvel biler som andre trafikarter. Eksemplerne viser desuden, at velintegrerede nye storcentre eller storbutikker skaber mindre trafik end tilsvarende, som placeres mere isoleret.

Andre forhold af betydning for planlægningen

I kapitlet gives et kort resume af en række andre love og politikområder, der er med til at lægge rammen for detailhandelsudviklingen, herunder lukkeloven, næringsloven, konkurrenceloven m.v.

Tendenser i Udviklingen og udfordringer for planlægningen

Kapitlet beskriver udviklingstendenserne i detailhandlen. De generelle forventninger til udviklingen i dagligvarehandlen er en øget koncentration på færre kæder og en struktur med færre, men større butikker.

De almindelige supermarkeder har gennem de seneste 5 - 10 år tabt væsentlige markedsandele. Og supermarkederne forventes fortsat at være udsat for en kraftig priskonkurrence fra discountbutikkernes side og konkurrence på udvalg fra varehusenes side. De generelle udviklingstendenser er, at mange små og mellemstore butikker vil blive nedlagt, især mindre butikker, der ikke er beliggende sammen med andre butikker. Der forventes at opstå helt nye typer af butikker, som kombinerer forskellige varetyper, som henvender sig til specielle livsstilssegmenter. Allerede nu ses butikker med en blanding af boligudstyr, gaveartikler og beklædning, men udviklingen forventes at fortsætte med udvikling af koncepter, hvori også indgår fødevarer. Eksempelvis vil man kunne se butikker, som kombinerer sports- og fritidstøj med wellness.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Kapitlet indeholder resultatet af udvalgets serviceeftersyn af planlovens detailhandelsbestemmelser. Anbefalingerne til bl.a. butiksstørrelser, placering af butikkerne i og uden for bymidterne, mv. fremstår som en helhed, hvor enkelte anbefalinger understøtter hinanden med henblik på at give planloven den optimale effekt. Kapitlet beskriver derfor en samlet model for den fremtidige planlægning af detailhandel. Nedenfor er angivet de anbefalinger, som et flertal af udvalget har tilsluttet sig[1].

- Et flertal i udvalget anbefaler en model for den fremtidige planlægning for detailhandel, hvorefter der kan ske etablering af nye butikker i bymidten, i bydelscentre i større byer og i lokalcentre. Uden for disse områder kan der ske opførelse af enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning, og der kan i særligt udpegede områder etableres butikker til særlig pladskrævende varegrupper. Herudover kan der udlægges arealer til mindre butikker til salg af egne produkter i tilknytning til en virksomheds produktionslokaler.

Et flertal i udvalget anbefaler,

- at planlovens nuværende hovedregel om maksimale butiksstørrelser opjusteres, at der sættes en fast grænse for den maksimale butiksstørrelse for butikker i lokalcentre og enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning, samt at visse, nærmere definerede udvalgsvarebutikker undtages fra lovens regler om maksimale butiksstørrelser, se nedenfor.

- at reglerne om detailhandel i landsplandirektivet for hovedstadsområdet tager udgangspunkt i udvalgets generelle anbefalinger under hensyntagen til de særlige forhold i hovedstaden.

- at der ud fra et ønske om at skabe klarere og entydige regler i forbindelse med et kommende lovforslag udarbejdes en vejledning til kommunerne om detailhandelsplanlægning som en forudsætning for bl.a. at forenkle og skabe sammenhæng i redegørelseskravene til planforslag.

- at planlovens nuværende hovedregel om maksimale butiksstørrelser opjusteres med 500 m^2, således at der fremover kan planlægges for dagligvarebutikker op til 3.500 m^2 og for udvalgsvarebutikker op til 2.000 m^2, samt at den maksimale butiksstørrelse for butikker i lokalcentre og enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning fastsættes til 1.000 m^2 bruttoetageareal.

- at butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, undtages fra reglerne om butiksstørrelser. Det forudsættes, at det nuværende krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse erstattes af, at kommunen i planlægningen fastsætter butiksstørrelsen for den enkelte butik, samt at definitionen af butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, indsnævres, se nedenfor.

- at der i bymidterne i byer over 60.000 indbyggere dvs. København[2], Århus, Aalborg, Odense og Esbjerg gives mulighed for, at der ekstraordinært kan planlægges for enkelte meget store udvalgsvarebutikker. Det giver mulighed for at etablere udvalgsvarebutikker, der er meget store, og som har et

[1] Et flertal bestående af De Samvirkende Købmænd, Dansk Textil Union, COOP, Sportshandlerforeningen, KL, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Forbrugerrådet, Landsforeningen af Landsbysamfund samt Berith Mavromatis, Nicolai Carlberg og Janne Sandahl kunne tilslutte sig de samlede anbefalinger. Mindretalsudtalelser fra Dansk Supermarked samt Mogens Bjerre og Preben Thomsen kan ses på side 68.

[2] Det forudsættes, at de nærmere udpegninger af egnede områder i hovedstaden foretages i et landsplandirektiv for hovedstadsområdet.

meget stort opland. Sådanne butikker kan medvirke til at give de største byer en ekstra attraktion i konkurrencen med andre store byer i nabolandene. Det forudsættes, at det nuværende krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse erstattes af et krav om, at kommunen til sådanne planforslag udarbejder en bymidteredegørelse med konsekvensanalyse, som indgår i den offentlige borgerhøring om forslaget. Bymidteredegørelsen skal indeholde;

- en strategi for bymidtens udvikling,
- beskrivelse af, hvordan de store udvalgsvarebutikker og parkering kan indpasses i bymidten,
- konsekvenser i forhold til bymiljø, bystruktur, trafik m.v.,
- konsekvenser for detailhandlen i den øvrige bymidte samt i oplandet, samt
- rammer for antal, størrelser og placering af de store udvalgsvarebutikker.

- at det fastholdes, at butikkerne, som hovedregel, skal lokaliseres i bymidterne. Hermed understøttes planlovens formål om at fastholde en varieret butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer. Hvorimod en øget adgang til placering af butikker uden for bymidten i højere grad vil reducere muligheden for forsat at opretholde en varieret butiksforsyning i de mindre byer i oplandet.

- at der med afsæt i udenlandske erfaringer udvikles en statistisk model, der kan anvendes som afgrænsning af bymidten.

- at kommunerne skal afgrænse bymidter og bydelscentre ud fra en statistisk metode med udgangspunkt i den eksisterende bymidte. Hver by kan kun have en bymidte. Kommunerne kan i forbindelse med kommuneplanlægningen argumentere for at inddrage nye områder uden for den statistiske afgrænsning i bymidten, så der sikres mulighed for en dynamisk udvikling af bymidten. Det kan fx være med inddragelse af områder, der i kommuneplanen er udpeget som byomdannelsesområder, eller områder, som kan skabe sammenhæng mellem den statistisk begrundede afgrænsning og detailhandelskoncentrationer tæt på bymidten. Ved afvigelser fra den statistisk begrundede afgrænsning forudsættes det, at der sker en udbygning af bymidten inde fra og ud, og at udvidelsen er begrundet i et opgjort behov for yderligere detailhandelsareal, herunder til betjening af eventuelle nye byområder i forbindelse med en byomdannelse.

- at kommunerne kan fastholde de eksisterende afgrænsninger i kommuneplanerne, men at der ved udvidelser af bymidten tages udgangspunkt i den statistisk begrundede afgrænsning. Udvalget anbefaler desuden, at det er den statistisk begrundede afgrænsning med eventuelle udvidelser, der skal tages udgangspunkt i ved planlægning for de yderligere muligheder, som modellen giver mulighed for i bymidten og i de større bydelscentre i de største byer (se nedenfor).

- at der i byer over 40.000 indbyggere kan gives mulighed for inden for den statistiske afgrænsning at udlægge et større bydelscenter. Det anbefales, at det er op til kommunerne at fastlægge det maksimale bruttoetageareal til butiksformål i bydelen ud fra indbyggertallet i den bydel, som bydelscentret skal betjene. Bydelscentrenes størrelse skal afpasses bydelens størrelse, og bydelscentrene må samlet ikke vokse på bekostning af bymidten.

- at kommunerne i de mellemstore byer, dvs. byer over 20.000 indbyggere, får mulighed for i den centrale del af en bydel inden for den statistiske afgrænsning at udpege et bydelscenter med et samlet maksimalt bruttoetageareal på 5.000 m^2 til butiksformål.

- at kommunerne får mulighed for at udpege lokalcentre til forsyning af et lokalområde med et samlet maksimalt bruttoetageareal på 3.000 m^2 i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig mange steder.

- at muligheden for at placere enkeltstående butikker til lokalforsyning i boligområder og lignende fastholdes, og at der som udgangspunkt fastsættes en minimumsafstand til andre butikker på 500 m.

- at begrebet butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper fastholdes, men at definitionen ændres til bilforhandlere, forhandlere af lystbåde og campingvogne, planteskoler samt tømmerhandlere og forhandlere af sten, grus, etc. og byggemarkeder i forbindelse hermed.

- at møbelbutikker og køkkenbutikker ligesom de butikker, der har ytret ønske om at blive betegnet som pladskrævende, henvises til de yderligere muligheder for store butikker, der gives i bymidten og i bydelscentre.

- at butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende enheder, som udgangspunkt ikke skal være omfattet af hovedreglen om butiksstørrelser og placering. Det overlades til kommunerne i kommuneplanen at angive rammer for antal butikker og størrelser i de områder, der udlægges til sådanne butikker, og der forudsættes foretaget konsekvensanalyser, der belyser konsekvenserne for butikker i oplandet og i nabobyer og nabokommuner. For byggemarkeder i forbindelse med tømmerhandel eller lignende fastsættes en maksimal grænse for byggemarkedsandelen svarende til den generelt tilladte størrelse for udvalgsvarebutikker på 2.000 m^2 i bymidter og bydelscentre.

- at det i loven præciseres, at der ikke kan etableres butikker, der forhandler dagligvarer i de områder, der udlægges til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper.

- at de eksisterende eksterne centre, aflastningsområder etc. kan fastholdes, men at der ikke gives mulighed for yderligere udbygning ud over, hvad der kan være behov for til placering af store butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper.

- at der med udgangspunkt i udvalgets anbefalinger om maksimale butiksstørrelser fastsættes en bestemmelse med følgende ordlyd:

  ”Butikker der etableres på baggrund af lokalplaner udarbejdet før 1.1.2007, og hvor der i lokalplanen ikke er angivet butiksstørrelser, må for dagligvarebutikker ikke overstige 3.500 m^2 bruttoetageareal, og for udvalgsvarebutikker ikke overstige 2.000 m^2 bruttoetageareal”. Bruttoetagearealet for butikker til et lokalområdes forsyning må ikke overstige 1.000 m^2.

- at oplysninger om virksomhed med detailhandel og bruttoetagearealer for de enkelte butikker løbende registreres i BBR i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Det vil forenkle mulighederne for at gennemføre analyser af detailhandelsudviklingen, konsekvensanalyser og statistiske bymidteafgrænsninger.

- at der en sker en præcisering i enten loven, en vejledning til loven eller tilsvarende af begreber som butik, butik i et butikscenter, butiksareal, butikstyper og engroshandel respektive detailhandel.

- at permanente showrooms og lokaler, der permanent anvendes til udstillinger af varer, hvor private kan se og evt. prøve varer, som enten kan bestilles i butikken eller som efterfølgende kan bestilles via internettet, postordre eller lignende betragtes som butik i planlægningsmæssig henseende.

- at hvis en engrosvirksomhed også har et permanent salg til private, så betragtes denne del af virksomheden i planlægningsmæssig henseende som detailhandel, der skal lokaliseres i overensstemmelse med planlovens regler om planlægning til butiksformål.

Planlovens bestemmelser om detailhandel

Planlovens bestemmelser om detailhandel stammer tilbage fra en ændring af planloven i 1997. Lovens bestemmelser er efterfølgende ændret i 2002, og som opfølgning på kommunalreformen er bestemmelserne ændret med virkning fra 1. januar 2007.

Baggrund for ændring af loven i 1997
Miljø- og energiministeren nedsatte i maj 1995 et detailhandelsudvalg, hvis arbejde og anbefalinger var udgangspunkt for ændringen af loven i 1997. Baggrunden for udvalgets nedsættelse var bl.a., at undersøgelser havde vist, at mere end halvdelen af butiksinvesteringerne blev foretaget i byer over 20.000 indbyggere. I disse byer boede kun en fjerdedel af befolkningen. Samtidig viste undersøgelser, at over halvdelen af butiksbyggeriet opført i perioden 1992-1994 blev opført uden for bymidten. Udvalget fik til opgave at overveje, ”*om planloven 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 området.*”

Detailhandelsudvalget vurderede i sin rapport, ”*at hvis man ønsker en anden udvikling, end den stærke koncentration af detailhandlen i de 20 -30 største byer, hvis man ønsker at støtte bymidterne, og hvis man ønsker at mindske bilafhængigheden og stille forbrugere uden bil bedst muligt, er det nødvendigt at fastsætte præciserede målsætninger og retningslinier for amters og kommuners planlægning af detailhandlen.*”

Udvalget vurderede endvidere, ”*at der er muligheder for gennem planlægningen at understøtte en udvikling, der stimulerer til investeringer og fornyelser også i lokalcentre, kommunecentre og mindre egnscentre. En sådan udvikling skulle også sikre bedre rammer for at gennemføre et generationsskifte i udvalgsvarebutikker i de mindre byer.*

For at bryde den nuværende tendens er det imidlertid en nødvendig forudsætning, at mulighederne for byggeri til butiksformål begrænses i de større byer (byer over 25.000 indbyggere), og det er væsentligt, at der ikke placeres nye eksterne centre eller nye store butikker udenfor bymidterne, hverken ved disse store byer eller ved andre byer.” [3]

Udvalget afsluttede sit arbejde med en rapport den 29. marts 1996. I rapporten redegøres der for detailhandelsudviklingen, og der beskrives modeller for en anden udvikling. Udvalget anbefalede på den baggrund en række ændringer af planloven, som kombinerer bestemmelser om bl.a. maksimale butiksstørrelser, lokaliseringsprincipper og dokumentationskrav.

Planlovens bestemmelser om detailhandel fra 1997
Folketinget vedtog en ændring af planloven den 29. april 1997, og ændringen trådte i kraft den 22. maj 1997. Ved lovens fremsættelse sagde Miljø- og energiministeren, at lovforslaget var ”et led i regeringens bestræbelser på at forbedre mulighederne for en decentral detailhandelsstruktur, der stimulerer til investeringer og fornyelser i detailhandlen også i mindre bysamfund, stationsbyer og mellemstore byer.

Lovforslaget sigter mod at styrke de eksisterende bymidter som levende varierede handelscentre, at nedbringe afhængigheden af bil til indkøb, og at fremme byomdannelse frem for inddragelse af nye byarealer.” [4]

Formålet med planlægningen for detailhandel præciseres i § 5 c, hvor det fremgår, at ”planlægningen skal:

1. fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer,
2. sikre, at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik, og
3. fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstande i forbindelse med indkøb er begrænsede.”

I § 5 d beskrives de generelle krav til lokalisering af detailhandel. Bestemmelsen introducerede et dengang nyt princip, nemlig at arealudlæg til butiksformål som hovedregel skal placeres i den centrale del af en by

[3] Forslag til Lov om ændring af Lov om Planlægning (Detailhandel m.v.) Lovforslag nr. L 118 af 11. december 1996
[4] Lovforslag nr. L 118 Skriftlig fremsættelse (11. december 1996)

eller bydel. Med princippet understøttes målet om levende og varierede bymidter, idet den centrale del af en by typisk er det traditionelle hovedcenter, hvor tilgængeligheden for alle trafikarter er bedst.

Der er fire undtagelser fra hovedreglen om, at butiksareal skal udlægges i den centrale del af en by. Det drejer sig om

1. mindre arealer til butikker i fx boligområder, landsbyer eller sommerhusområder,
2. arealer til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper,
3. arealer til mindre butikker til salg af egne produkter i forbindelse med en virksomheds produktionslokaler, samt
4. arealer til aflastningsområder i det omfang hensyn til et bevaringsværdigt bymiljø ikke gør det muligt at udlægge tilstrækkelige arealer i den centrale del af byen.

I loven præciseres henholdsvis amtskommunernes og kommunernes opgaver og ansvar. Amtskommunerne skal som regionplanmyndighed fastlægge den samlede detailhandelsstruktur i regionplanen og angive retningslinier for arealudlæg til butiksformål. I forbindelse hermed skal regionplanmyndigheden afgrænse den centrale del af de enkelte byer og bydele samt eventuelle aflastningsområder, fastlægge retningslinier for placering af butikker til lokalområdets forsyning, arealer til butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper samt for mindre butikker til salg af egne produkter. Herudover skal regionplanmyndigheden fastlægge det maksimale bruttoetageareal til butiksformål i de enkelte områder samt fastsætte maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker.

Kommunerne skal i kommuneplanen fastsætte rammer for lokalplaner, der giver mulighed for byggeri til butiksformål. Kommunerne skal i den forbindelse fastsætte rammer for arealudlæg, det maksimale bruttoetageareal til butiksformål og maksimale butiksstørrelser. Lokalplaner, der giver mulighed for etablering af butikker, skal indeholde bestemmelser om det maksimale bruttoetageareal for de enkelte butikker og det samlede bruttoetageareal, der kan anvendes til butikker.

Udover at fastsætte bestemmelser for amternes og kommunernes planlægning er det i loven fastsat, at Miljøministeren hvert andet år skal afgive en redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Redegørelsen skal belyse og vurdere udviklingen i region-, kommune- og lokalplanlægningen for detailhandelsstrukturen på baggrund af de i loven beskrevne mål med planlægningen.

Miljøministeren har efterfølgende afgivet redegørelser i januar 2000, marts 2003 og december 2005. På grund af regeringsskifte og ændret lovgivning, blev der ikke afgivet nogen redegørelse i 2002.

Loven indeholder desuden krav til redegørelsen for de dele af såvel regionplaner som kommuneplaner, der indeholder bestemmelser om arealer til butiksformål. Kommuneplanens redegørelse skal således indeholde;

1. en vurdering af omfanget af det eksisterende bruttoetageareal til butiksformål for de enkelte byer og bydele fordelt på hovedbutikstyper og disses omsætning,
2. en vurdering af behovet for nybyggeri eller omdannelse af eksisterende bebyggelse til butiksformål,
3. en angivelse af målene for detailhandelsstrukturen, herunder en angivelse af, hvilket opland der forudsættes betjent af de butikker, der kan placeres inden for de udlagte arealer,
4. oplysning om, hvordan planlægningen tilgodeser målene for den kommunale hovedstruktur, herunder hvordan forslaget fremmer et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer samt bymiljøet i de områder, der foreslås udlagt til butiksformål,
5. en angivelse af tilgængeligheden for de forskellige trafikarter til de udlagte arealer til butiksformål og
6. oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker.

Endelig skal såvel regionplanmyndigheden som kommunalbestyrelsen redegøre for den særlige planlægningsmæssige begrundelse for fastsættelse af butiksstørrelser over 3.000 m^2 og 1.000 m^2 for henholdsvis dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker.

Det fremgår af bemærkningerne til loven, herunder bemærkningerne til ændringsforslagene, at det forventes, at der som hovedregel fastsættes maksimale butiksstørrelser på under 3.000 hhv. 1.000 m^2, og at henholdsvis amtsrådene og kommunalbestyrelserne begrunder de valgte maksimale butiksstørrelser og redegør for de særlige planlægningsmæssige forhold, der kan begrunde planlægning for store butikker.

Administrationen af regionplanens retningslinier for detailhandelsstrukturen
Loven fra 1997 indeholdt en overgangsbestemmelse efter hvilken kommunerne, indtil der var tilvejebragt nye regionplanretningslinier efter loven, alene kunne kommune- og lokalplanlægge for butikker i områder udlagt til centerformål i en vedtaget kommuneplan, og der kunne alene planlægges for butikker på maksimalt 3.000 m^2 og 1.000 m^2 for henholdsvis dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker.

På det tidspunkt hvor loven blev vedtaget, var regionplanrevision 1997 i de fleste amter ved at være afsluttet, og det var derfor for sent at gennemføre en mere gennemgribende analyse og planlægning for den samlede detailhandelsstruktur i regionplanerne. Derfor blev i stedet lovens overgangsbestemmelser indarbejdet i samtlige regionplaner i forbindelse med regionplanrevision 1997. Det betød, at kommunerne ikke kunne planlægge for større butikker end henholdsvis 3.000 m^2 og 1.000 m^2, og at kommunerne ikke kunne udlægge nye arealer til detailhandel, før der var gennemført en planlægning for den samlede detailhandelsstruktur på det regionale niveau.

Planloven indeholder krav til redegørelsen for forudsætningerne for detailhandelsplanlægningen med henblik på at sikre et seriøst grundlag for den politiske og offentlige debat. Der blev derfor i forbindelse med den efterfølgende regionplanlægning tilvejebragt et nyt datamateriale om den eksisterende butiksstruktur, hvor regionplanmyndigheden og kommuner de fleste steder samarbejdede om at tilvejebringe det nødvendige datamateriale.

Først i og med gennemførelsen af regionplanrevision 2001 har alle regionplanmyndigheder endelig vedtaget regionplanretningslinier for den samlede detailhandelsstruktur efter 1997-loven. De første regionplanretningslinier for den samlede detailhandelsstruktur blev vedtaget i foråret 2000, og de sidste først i december 2002.

Den daværende miljø- og energiminister gjorde indsigelse mod samtlige regionplanforslag med den begrundelse, at forslagene om dagligvarebutikker over 3.000 m^2 og udvalgsvarebutikker over 1.000 m^2 ikke havde den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse. Ministeren gjorde desuden indsigelse mod flere planforslag, fordi de åbnede mulighed for planlægning af nye butikker i aflastningsområder i udkanten af byen[5].

Hovedlinjen i den administrative praksis med hensyn til regionplanernes retningslinier, som udviklede sig på baggrund af planlovens detailhandelsregler fra 1997 var på den ene side at give gode muligheder og brede rammer for udviklingen i bymidten og for den lokale forsyning, og på den anden side at begrænse væksten i butiksarealet uden for bymidterne i eksterne områder, aflastningscentre, mv. Med hensyn til butiksstørrelser var hovedprincippet, at der ikke kunne planlægges for dels dagligvarebutikker over 3.000 m^2 bruttoetageareal (undtaget ombygning af en eksisterende dagligvarebutik med behov for nyt indgangsparti efter sænkning af adgangsvejen), dels udvalgsvarebutikker over 1.000 m^2 bruttoetageareal. Dog blev der tilladt et mindre antal udvalgsvarebutikker på indtil 1.500 m^2 i bymidterne i egnscentrene samt i 2 aflastningsområder, og desuden et mindre antal butikker på indtil 2.000 m^2 i Århus og i Københavns City/Ørestaden City. Endeligt kunne 2 eksisterende stormagasiner i Århus udvides til 20.000 m^2 hver, og et eksisterende stormagasin i Københavns City kunne flyttes til Ørestadens City og udvides til 25.000 m^2.

Butikker til særlig pladskrævende varegrupper blev i praksis i regionplanretningslinierne i overensstemmelse med lovbemærkningerne defineret som "bil- campingvogns-, lystbåde- og landbrugsmaskinforretninger og tømmerhandler samt byggemarkeder, der opføres i tilknytning til en tømmerhandel, og som udgør en integreret del af tømmerhandelen" – enkelte regionplaner nævner også planter og havebrugsvarer i tilknytning til en planteskole.

Ændring af loven i 2002 – større kompetence til kommunerne
Folketinget vedtog den 31. maj 2002 en ændring af planlovens bestemmelser om detailhandel. Ændringerne skete på basis af regeringsgrundlaget fra 2001, der bl.a. handlede om at fremtidssikre planloven ved at decentralisere planmyndighederne. Det var i tråd med de forslag til folketingsbeslutninger, som V, KF og DF tidligere havde fremsat om kommunerne som planmyndighed inden for byzonen[6], Formålet med lovændrin-

[5] Kilde: Miljøministerens detailhandelsredegørelse 2003 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg
[6] B 60 fra folketingsåret 1999-2000, B 93 fra folketingsåret 2000-01, og B 50 fra folketingsåret 2001-1. samling.

gen er at decentralisere planmyndigheden ved at flytte planlægningskompetence på detailhandelsområdet fra regionplanmyndighederne til kommunalbestyrelserne og en vis liberalisering. De grundlæggende mål for detailhandelsplanlægningen er uændret. Dog er reglen om, at udvalgsvarebutikker maksimalt skal være 1.000 m^2 ændret til 1.500 m^2.

Regionplanmyndighedernes kompetence er ændret, så der i regionplanen kun skal fastsættes retningslinier om forhold af regional betydning, det vil sige af betydning for mere end den enkelte kommune. Før lovændringen i foråret 2002 skulle regionplanmyndighederne fastsætte retningslinier for den *samlede* detailhandelsstruktur i amtet. Efter lovændringen i 2002 skal regionplanmyndigheden alene tilvejebringe regionplanretningslinier for den *regionale* detailhandelsstruktur. Det er defineret som, at regionplanmyndigheden fortsat har ansvaret for at fastsætte retningslinier for beliggenheden af og det maksimale bruttoetageareal til butiksformål i bydelscentre og aflastningsområder på mere end 3.000 m^2 bruttoetageareal, samt retningslinier for det maksimale bruttoetageareal for butikker på mere end 3.000 m^2 for dagligvarebutikker og 1.500 m^2 for udvalgsvarebutikker. Herudover skal HUR som regionplanmyndighed i Hovedstadsområdet fastsætte retningslinier om beliggenheden af de centrale byområder i regionen.

Beliggenheden kan i regionplanerne fastsættes med angivelse af de bymidter eller bydele i regionen, hvor de store butikker kan etableres, men ikke ved en præcis geografisk placering. Retningslinjerne for beliggenheden af de centrale byområder i hovedstadsområdet angiver den omtrentlige placering af og udstrækning af de centrale byområder, medens den præcise fastlæggelse af det maksimale bruttoetageareal til butikker overlades til kommunerne.

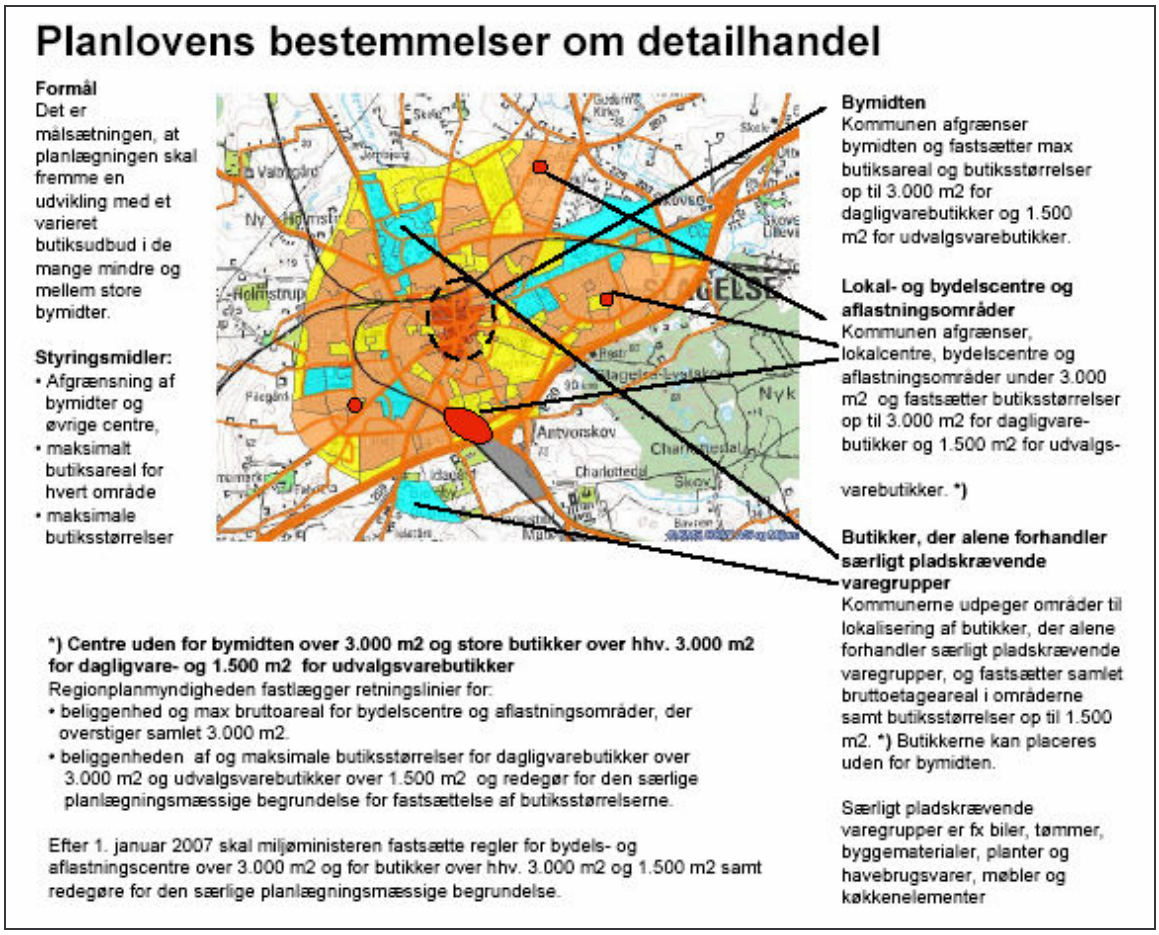
Efter lovændringen i 2002 er det kommunalbestyrelsernes ansvar at fastlægge detailhandelsstrukturen i kommunen. Kommunerne har således kompetencen til at fastlægge afgrænsningen af butiksområdet i den centrale del af en by – bymidten – og til at fastsætte rammer i form af det maksimale bruttoetageareal til butiksformål i bymidterne. Kommunerne har desuden kompetencen til at planlægge for mindre bydelscentre og aflastningsområder under 3.000 m^2, samt for butikker under henholdsvis 3.000 m^2 for dagligvarebutikker og 1.500 m^2 for udvalgsvarebutikker, herunder også butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, så længe butiksstørrelsen ikke overstiger 1.500 m^2.

Ændringsloven i 2002 indeholder en overgangsordning om, at kommunerne alene kan planlægge i overensstemmelse med retningslinierne i Regionplan 2001, indtil der er tilvejebragt bestemmelser om den samlede detailhandelsstruktur i kommuneplanen.

<u>Administration af reglerne</u>
Først i forbindelse med, at regionplanmyndighederne endeligt har vedtaget Regionplan 2005, er planlovsændringen fra 2002 implementeret fuldt ud i hele landet. I regionplanrevision 2005 er hovedlinien fra regionplanrevision 2001 i hovedsagen fastholdt. Der er således ikke åbnet nye muligheder for at planlægge for butiksstørrelser over lovens hovedregel, dvs. henholdsvis 3.000 m^2 for dagligvarebutikker og nu 1.500 m^2 for udvalgsvarebutikker. Der kan dog planlægges for butikker til særlig pladskrævende varegrupper over 1.500 m^2. Det er en forudsætning, at antallet af sådanne butikker, deres størrelser og placering præciseres i regionplanens retningslinjer. Det følger af kravet om, at der skal være en særlig planlægningsmæssig begrundelse for udvalgsvarebutikker over 1.500 m^2,

Hovedlinjen i regionplanrevision 2005 er, at der kun kan planlægges for et begrænset antal større butikker til særligt pladskrævende varegrupper på op til 5.000 m^2 afhængigt af byernes funktion i det regionale bymønster, mv. Hovedlinien er:

- I Hovedstadsregionen kan der planlægges for 7 sådanne butikker på op til 5.000 m^2 samt 3 butikker på op til 3.000 m^2 i Københavns Kommune, én på op til 5.000 m^2 i hvert af de 8 regionale centre, og én på 3.000 m^2 i hver af de øvrige kommuner.
- I egnscentre, landsdelscentre, regionale centre mv. kan der planlægges for et par butikker på op til 5.000 m^2. I de største byer – Århus, Odense, Aalborg – nogle yderligere.
- I øvrige større byer kan der planlægges for en eller et par større butikker på op til 2.500 m^2, 3.000 m^2 eller 5.000 m^2. Undtagelsesvis er der planlagt for op til 3 sådanne butikker i disse byer.
- I de mindre kommuner kan der planlægges for en butik på op til 3.000 eller 5.000 m^2.



Ændring af loven pr. 1. januar 2007 – kommunalreformen
Det fremgår af aftalen om strukturreformen, at forudsætningerne for kommunernes planlægning skal præciseres med henblik på at fastholde de nuværende mål for udviklingen. Med hensyn til detailhandel skal den nuværende praksis fastholdes. Det indebærer som udgangspunkt, at der med de ændringer af planloven som følger af kommunalreformen, og som træder i kraft den 1. januar 2007, ikke er tilsigtet andre ændringer i detailhandelsreglerne end dem, der følger af, at der ikke længere skal udarbejdes regionplaner.

Udover at ophæve de gældende regler om regionplaner indeholder loven en overgangsordning, hvorefter de gældende regionplaners retningslinjer (Regionplanerne 2005) tillægges samme retsvirkning som landsplandirektiv pr. 1. januar 2007. Regionplanerne 2005 med retningslinier for den regionale detailhandelsstruktur vil således herefter fungere som de samlede overordnede retningslinier for kommunernes planlægning og konkrete administration i en overgangsperiode, indtil kommunerne har opdateret deres kommuneplaner efter de nye regler.

Miljøministeren kan med virkning for en eller flere kommuner dispensere fra, helt eller delvis ophæve, ændre eller tilvejebringe tillæg til de regionplanretningslinjer, der er overført som landsplandirektiv.

Den kompetence, som tidligere tilkom regionplanmyndighederne med hensyn til at fastsætte retningslinier for den regionale detailhandelsstruktur, er med lovændringen overført til miljøministeren. Efter § 5 e skal miljøministeren fastsætte regler om:

1. beliggenheden af og de maksimale bruttoetagearealer for butikker, når butiksstørrelserne overstiger 3.000 m^2 bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m^2 bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker,
2. beliggenheden af og det maksimale bruttoetageareal for byggeri til butiksformål i bydelscentre og aflastningsområder, jf. § 5 d, stk. 1, 2. pkt., og § 5 d, stk. 2, nr. 4, når det samlede bruttoetageareal i et område overstiger 3.000 m^2, og dertil
3. beliggenheden af de centrale byområder i hovedstadsområdet.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget forudsat, at ministeren i den forbindelse redegør for de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m² for dagligvarebutikker og 1.500 m² for udvalgsvarebutikker.

Med lovændringen er der endvidere fastsat bestemmelser om, at hverken kommuneplaner eller lokalplaner må stride mod de regler, som miljøministeren fastsætter efter § 5 e.

Der er i lovens § 22a fastsat nærmere regler om den procedure, som skal følges, når miljøministeren fastsætter bindende regler eller retningslinier om forholdene i § 5 e ovenfor. Proceduren følger de gængse regler for tilvejebringelse af planer. Således skal miljøministeren forud for udarbejdelsen af et forslag indkalde ideer og forslag,, mv. Derefter kan et forslag udarbejdes og offentliggøres. Det skal sendes til de berørte regionsråd og kommunalbestyrelser, og der skal fastsættes en høringsfrist på mindst 8 uger. På anmodning fra miljøministeren koordinerer regionsrådene kommunalbestyrelsernes bidrag. Endvidere er der i loven indskrevet en ret for regionsråd og kommunalbestyrelser til på eget initiativ at fremsætte forslag til landsplanlægningen.

De nærmere regler for kommuneplanens retningslinier og redegørelse er ikke ændret i forhold til tidligere. Således skal kommunerne på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen udarbejde retningslinjer for den kommunale detailhandelsstruktur som hidtil. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at den kommunale detailhandelsstruktur fx kan beskrives i kommuneplanens hovedstruktur ved fastlæggelse af målene for udviklingen i kommunens byer og bydele og retningslinjer for de hertil knyttede muligheder for at planlægge for nye butikker. Kommunerne skal fortsat fastlægge de overordnede mål for udviklingen i de enkelte områder til butiksformål.

Konsekvenser for planlægningen af den fremtidige detailhandelsstruktur

Efter planlovens nye regler forudsættes kommuneplanerne udformet i den første valgperiode frem til 2009. De nye retningslinier i kommuneplanen skal bl.a. indeholde regler om den kommunale detailhandelsstruktur.

Indtil der er fastsat regler efter § 5 e, må kommuneplanens retningslinier ikke stride mod de regionplanretningslinier, som efter overgangsordningen gælder som landsplandirektiv. Det indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke kan vedtage den nye kommuneplan, før miljøministeren ophæver de retningslinier, der er tillagt bindende virkning for den pågældende kommune. Miljøministeren påser i den forbindelse, at kommuneplanforslaget respekterer overordnede interesser.

Effekten af lovændringen og overgangsreglerne indebærer, at alle kommunale forslag om at fravige regionplanens retningslinier for henholdsvis butikker over 3.000/1.500 m^2 og områder til butikker uden for bymidterne over 3.000 m^2 skal forelægges miljøministeren. Efter den hidtidige praksis vil sådanne forslag som hovedregel blive mødt med indsigelse. Det gælder, indtil ministeren efter § 5 e måtte fastsætte andre regler for kommunernes planlægning for sådanne projekter.

Særligt om planlægning og detailhandel i hovedstadsområdet
Hovedstadsområdet har karakter af ét sammenhængende bysamfund og er Danmarks eneste storbysamfund i international sammenhæng. Det stiller særlige krav til planlægning på tværs af administrative grænser, og der er særlige regler for den overordnede planlægning i hovedstadsområdet. Der har været skiftende samarbejdsformer i hovedstadsområdet gennem tiderne, men de har alle videreført de overordnede rammer for byvæksten i hovedstadsområdet, som bygger på bystrukturen i Fingerplan 1947.

<u>Planlægning for hovedstadsområdet – Fingerplan 2006</u>
Efter planlovens nye regler skal miljøministeren fastsætte de overordnede principper for byudvikling og rekreative hensyn mv. i et landsplandirektiv, som fra den 1. januar 2007 skal erstatte de overordnede principper i Regionplan 2005. Den resterende del af Regionplan 2005 forbliver i kraft, indtil kommunerne har revideret kommuneplanerne i 2009.

Planloven fastlægger, at miljøministeren skal opdele hovedstadsområdet i fire geografiske delområder. Der gælder særlige regler for den kommunale planlægning for byudvikling mv. Opdelingen skal sikre, at fingerbystrukturen videreføres.

1. Det indre storbyområde (håndfladen), hvor byudviklingen kan ske som byomdannelse

2. Det ydre storbyområde (fingrene), hvor byudviklingen kan ske som udvidelser og omdannelse
3. De grønne kiler
4. Det øvrige hovedstadsområde, hvor byudviklingen er af lokal karakter og primært sker i kommunecentre.

Landsplandirektivet skal angive principper og kriterier for udpegning af arealer til byfunktioner af regional betydning. Byudviklingen skal understøtte investeringerne i infrastrukturen og styrke den kollektive trafik.

Skov- og Naturstyrelsen har udarbejdet et udkast til forslag til Fingerplan 2006 - Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, der efter planen skal sendes i 8 ugers offentlig høring primo september. Udkastet til forslag behandler ikke regler for detailhandelsstrukturen i hovedstadsområdet. Retningslinierne for de to regionplaner 2005 (for Hovedstadsregionen og for Storstrøms Amt vedrørende Stevns Kommune) videreføres således som beskrevet ovenfor. Nye regler i et landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning afventer således evt. nye detailhandelsbestemmelser i planloven baseret på anbefalinger fra detailhandelsudvalgets betænkning.

De centrale byområder for detailhandel i regionplanlægningen

Da reglerne fra 1997 om detailhandelsplanlægning blev implementeret i regionplanlægningen for hovedstadsområdet, var det de 5 enheder, dvs. Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter samt Københavns og Frederiksberg kommuner, der var regionplanmyndigheder. De skulle afgrænse og angive rammer for alle arealer til butiksformål og retningslinierne blev meget omfattende i hovedstadsområdet, især i de 2 centralkommuner, hvor retningslinierne samtidig var en del af kommuneplanen.

Efter ændringen af detailhandelsreglerne i 2002 afgrænser kommunerne uden for hovedstadsområdet selv de centrale byområder, dvs. bymidter, mv. i kommuneplanlægningen. I hovedstadsområdet er det en regional opgave at angive, hvor i det sammenhængende byområde, der er centrale byområder. Kommunerne fastlægger selv den nærmere afgrænsning af områderne.

I hovedstadsområdet udarbejdede Hovedstadens Udviklingsråd, HUR, et regionplantillæg for detailhandel i 2004. Regionplantillægget videreførte i hovedsag de tidligere enheders udpegninger, dog med de ændringer som fulgte af lovændringen, bl.a. således at de præcise afgrænsninger og rammer for bruttoetagearealet i de enkelte butiksområder erstattedes af udpegninger af de centrale byområder af regional betydning. Med få ændringer er retningslinierne videreført i den nu gældende Regionplan 2005.

Regionplan 2005

Regionplanen indeholder en centerstruktur, der er bygget op omkring et hierarki af centre til butiksformål. Principperne i planens centerstruktur for detailhandel tager udgangspunkt i den centerstruktur, der har udviklet sig med baggrund i Fingerplanen.

Der er udpeget 10 regionale centre; Københavns City, Ørestad City, Kgs. Lyngby, Høje Taastrup, Hundige, Helsingør, Hillerød, Frederikssund, Roskilde og Køge. Der er udpeget yderligere 55 øvrige centre med regional betydning. De fastlægges alle som centrale byområder, hvor de enkelte kommuner afgrænser og fastsætter rammer for detailhandelsudviklingen. Det er bl.a. de store brogader og tilsvarende, andre centrale strøggader i Københavns Kommunes forskellige bydele, forstædernes centerområder ved stationerne, og kommunecentre uden for Fingerbyen.

Ud over de centrale byområder er der udpeget et net af øvrige centre, der i regionplanen tildelt en specifik ramme for nybyggeri og omdannelse til butiksformål. Der er 102 sådanne centre. Det varierer fra mindre strøggader eller sidegader til strøggader inde i håndfladen til bydelscentre i forstæderne og mindre bysamfund uden for Fingerbyen.

Endelig er der i hovedstadsområdet udpeget 3 aflastningscentre; Prøvestenen i Helsingør, Gentofte og Høje-Taastrup. Kun Prøvestenen har fortsat en uudnyttet ramme for nybyggeri og omdannelse til butiksformål.

Udpegningen af centre i den regionale detailhandelsstruktur fremgår af vedlagte kort.

De nye regler efter kommunalreformen

Med ændringerne af planloven som følge af kommunalreformen pålægges miljøministeren at fastsætte regler for beliggenheden af de centrale byområder i hovedstadsområdet. Ministeren skal endvidere fastsætte

regler om beliggenheden af og de maksimale bruttoetagearealer for dagligvarebutikker over 3.000 m^2 og udvalgsvarebutikker over 1.500 m^2, samt for byggeri til butiksformål i bydelscentre og aflastningsområder, når det samlede bruttoetageareal i et område overstiger 3.000 m^2.

Reglerne kan bestå i udstedelse af et landsplandirektiv, fx som en del af landsplandirektivet for hovedstadsområdet, eller som et selvstændigt landsplandirektiv. Det er også muligt at fastsætte regler i form af lovbestemmelser.

Når reglerne fastsættes i form af et landsplandirektiv, er det muligt i lyset af udviklingen løbende at ændre reglerne for at sikre en dynamisk tilpasning mellem udvikling og planlægning. Landsplandirektiver udarbejdes i dialog med kommuner, regionsråd, m.fl., og de forelægges Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg til orientering før udstedelse.

Indtil ministeren har fastsat regler om udpegning af de centrale byområder, må kommuneplanens retningslinier ikke stride mod de regionplanretningslinier i Regionplan 2005, som efter overgangsordningen gælder som landsplandirektiv. Når ministeren har fastsat nye regler, må kommunen ikke tilvejebringe kommuneplaner eller lokalplaner i strid med reglerne.

Staten får ret og pligt til at gøre indsigelse mod kommuneplaner, der ikke er i overensstemmelse med de overordnede interesser.

Kommunerne kan gøre indsigelse mod planforslag fra andre kommuner i hovedstadsområdet, hvis forslaget har væsentlig betydning for kommunens udvikling. Uenighed kan indbringes for regionsrådet, der træffer afgørelse. Er kommunerne ikke beliggende i samme region, træffer miljøministeren afgørelse.

Den særlige planlægningsmæssige begrundelse

Af udvalgets kommissorium fremgår det, at udvalget skal vurdere hensigtsmæssigheden af planlovens redegørelseskrav for butikker større end 3.000 m^2 og 1.500 m^2 for henholdsvis dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker, som forudsætter en særlig planlægningsmæssig begrundelse.

Regionplanmyndighederne og kommunalbestyrelserne kan kun planlægge for dagligvarebutikker over 3.000 m^2 og udvalgsvarebutikker over 1.500 m^2, når der er tale om en særlig situation, der kan bryde hovedreglen. Eventuelle planforslag skal redegøre for konsekvenserne for den regionale henholdsvis den kommunale detailhandelsstruktur og ledsages af en redegørelse for den "*særlige planlægningsmæssige begrundelse*".

Bestemmelsen om en redegørelse for den særlige planlægningsmæssige begrundelse for at fravige hovedreglen om maksimale butiksstørrelser blev indsat som konsekvens af forhandlingerne om at indføre maksimale butiksstørrelser ved lovændringen i 1997. Det skete efter forslag fra den daværende miljøminister under behandlingen af lovændringen i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Begrundelsen for at indføre muligheden for i særlige situationer at fravige hovedreglen om butiksstørrelser var, at regionplanmyndigheder og kommuner ikke bør afskæres fra i særlige tilfælde at planlægge for større butikker, når særlige forhold begrunder dette. Ministeren udtalte dog, at det ikke er muligt – eller hensigtsmæssigt – at give eksempler på sådanne begrundelser. Til gengæld ville detailhandelsredegørelsen til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg indeholde en vurdering af, om maksimale butiksstørrelser er planlægningsmæssigt velbegrundede.

Af bemærkningerne til loven og behandlingen af lovforslaget i 1997 fremgår det, at hensigten er, at det kun i helt særlige tilfælde skal være muligt at planlægge for større butikker, og at det forventes, at regionplanmyndigheder og kommuner som hovedregel fastsætter maksimale butiksstørrelser under henholdsvis 3.000 og 1.000 m^2 (nu 1.500 m^2).

Butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper

Udvalget skal overveje hensigtsmæssigheden af begrebet "butikker, som alene forhandler særlige pladskrævende varegrupper" set i lyset af udviklingen i denne del af detailhandlen.

I loven fra 1997 er butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, ikke defineret. I lovbemærkningerne er det dog præciseret, at der kan udlægges arealer til brug for butikker, der forhandler så

pladskrævende varegrupper, at de ikke kan indpasses i den centrale del af en by eller bydel, uden at dette i sig selv skader bymiljøet. Det fremgår, at bestemmelsen derimod ikke omfatter arealudlæg til store butikker med mange varer eller butikker, der forhandler både pladskrævende og ikke-pladskrævende varegrupper. Særlig pladskrævende varegrupper er fx tømmer, større bygningsmaterialer og biler. Derimod er varegrupper som fx fødevarer, tøj, legetøj, babyudstyr, tv/radio, edb, foto, hårde hvidevarer, møbler, tæpper, boligtilbehør og isenkram ikke omfattet af begrebet. Endvidere fremgår det, at størrelsen af arealudlæg skal være afpasset til behovet for udlæg af arealer til etablering af butikker, der forhandler sådanne særlig pladskrævende varegrupper. Efter 1997-loven skal regionplanmyndigheden fastsætte det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri mv. til bl.a. butikker til særlig pladskrævende varegrupper, når de placeres uden for den centrale del af en by, samt retningslinier for placeringen af sådanne arealer, samt en redegørelse for, hvorfor disse arealer ikke kan placeres i den centrale del af en by. Efter lovbemærkningerne er det endelig forudsat, at planerne angiver, hvilke pladskrævende varetyper, der må forhandles fra butikker i området.

Med lovændringen i 2002 er der i § 5 d, stk.3, indført en definition af særlig pladskrævende varegrupper i loven, og gruppen af varer er udvidet med møbler og køkkenelementer. Særlig pladskrævende varegrupper er defineret som ”grupper af varer, som i sig selv er store eller som kræver store udstillingsarealer, som for eksempel biler, tømmer, byggematerialer, planter og havebrugsvarer, møbler og køkkenelementer”. Den administrative praksis for at tillade butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, der er større end 1.500 m^2 er indsnævret, jf. ovenfor.

Ældre, upræcise lokalplaner
Efter udvalgets kommissorium skal udvalget vurdere konsekvensen af de udbygningsmuligheder, der allerede findes i de eksisterende lokalplaner.

En lokalplan, der giver mulighed for etablering af butikker, skal indeholde bestemmelser om de maksimale butiksstørrelser i området og det samlede areal, der kan anvendes til butiksformål. Redegørelsen skal beskrive, hvordan butiksbyggeriet vil påvirke bymiljøet. I ældre lokalplanbestemmelser kan anvendelsesbestemmelserne være mere uklare. Der kan være angivet anvendelser som fx handelsvirksomhed, forretningsvirksomhed, servicevirksomhed, facadesalgserhverv, etc., etc.

Så længe kommunerne ikke har revideret deres kommuneplaner i overensstemmelse med regionplanen, kan kommunerne fortsat give byggetilladelse til lokalplanpligtigt byggeri, herunder store butikker, der er i overensstemmelse med en gældende lokalplan uanset, at lokalplanen ikke indeholder bestemmelser om butiksstørrelser. Forudsætningen er, at lokalplanen ikke er en rammeplan, som forudsætter nærmere bestemmelser, at lokalplanen er i overensstemmelse med den gældende kommuneplan, og at der er tale om et projekt, der ikke er omfattet af reglerne om vurdering af virkninger på miljøet (VVM).

Når kommunerne i kommuneplanen har fastsat retningslinier og rammer for detailhandelen efter planlovens detailhandelsregler antages det, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at nedlægge forbud (efter § 14) og tilvejebringe en ny lokalplan, hvis et større lokalplanpligtigt byggeri er i overensstemmelse med en ældre lokalplan eller byplanvedtægt, men i strid med den senere gennemførte kommuneplan. Det følger af planlovens § 12, stk. 1, at kommunen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, og at kommuneplanen efter § 11, stk. 2 ikke må stride mod regionplanlægningen.

En kommune kan således kun tillade et lokalplanpligtigt byggeri, hvis der er en lokalplan, som er i overensstemmelse med kommuneplanen. Hvis der er en ældre lokalplan, som ikke er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer, skal kommunen udarbejde en ny lokalplan med et indhold, der svarer til kommuneplanen, inden kommunen kan give tilladelse til et lokalplanpligtigt byggeri.

De kommuner, der har vedtaget nye kommuneplanrammer for detailhandel, efter det at planlovens detailhandelsregler trådte i kraft i maj 1997, skal have rammer, der er i overensstemmelse med lovens krav om udlæg til detailhandelsformål og butiksstørrelser. Disse kommuner kan ikke give tilladelse til lokalplanpligtige detailhandelsprojekter, som ikke er i overensstemmelse med de nye kommuneplanrammer. Hvis kommunerne har ældre lokalplaner med bestemmelser, som ikke er i overensstemmelse med reglerne, skal disse lokalplaner erstattes af nye, før kommunerne kan give tilladelser til lokalplanpligtige projekter. For mindre projekter, som ikke udløser lokalplanpligt, er det en kommunal vurdering, om der trods alt kan gives en tilladelse.

Kort sagt er det kun kommuner, der ikke har revideret kommuneplanen siden detailhandelsreglerne trådte i kraft i maj 1997, der teoretisk set fortsat kan have gyldige, ældre lokalplaner, som giver mulighed for at opføre større detailhandelsprojekter i strid med lovens nuværende regler om udlæg til butiksformål og butiksstørrelser.

Ifølge tilgængelig information om kommuneplanstatus har alle kommuner – undtaget 31 kommuner – endeligt vedtaget kommuneplaner eller kommuneplantillæg for detailhandel siden lovens detailhandelsregler trådte i kraft i 1997. I de kommuner, der har vedtaget nye kommuneplanrammer, bør det således ikke længere være muligt at give tilladelse til større, lokalplanpligtige detailhandelsprojekter i strid med planlovens regler.

I de 31 kommuner, der ikke har opdateret kommuneplanen siden 1997, er der teoretisk set muligheder for, at kommunen kan have kommuneplanrammer og ældre lokalplaner, som giver muligheder for byggerier, som i omfang og placering ikke svarer til de nuværende regler, se fx eksemplet ovenfor. Hovedsagelig er det mindre kommuner, spredt over landet, der ikke har revideret kommuneplanerne.

Regler om VVM og miljøvurderinger
Planlovens regler om vurdering af projekters virkninger på miljøet, VVM, gælder også for planlægningen for detailhandel..

Vurdering af projekters væsentlige virkninger på miljøet; VVM-reglerne.
VVM-reglerne findes i bekendtgørelse nr. 1006 af 20. oktober 2005 (samlebekendtgørelsen) og omfatter projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet. Det omfatter dels projekter, der er opført på bilag 1 til planlovens samlebekendtgørelse. Det er projekter, der altid er VVM-pligtige, dvs. at der skal udarbejdes en særlig redegørelse med en vurdering af projektets virkninger på miljøet, før der evt. kan gives en tilladelse til projektet. Dels omfatter VVM-reglerne de projekter, der er opført på bilag 2 til samlebekendtgørelsen, og som skal screenes af VVM-myndigheden med henblik på at skønne, om det konkrete anlæg må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt. Hvis dette er tilfældet, er anlægget VVM-pligtigt, og der skal gennemføres en VVM-vurdering. VVM-pligtige anlæg må ikke påbegyndes. før VVM-myndighedens tilladelse foreligger.

På bilag 1 til planlovens samlebekendtgørelse er som nr. 35 opført ”detailhandelscentre, der på grund af størrelsen har regional betydning”. Disse er således altid VVM-pligtige. På bilag 2 er endvidere som nr. 11a opført ”anlægsarbejder i byzone, herunder opførelse af butikscentre og parkeringspladser”. Disse skal således screenes med henblik på, om de må antages at have en væsentlig virkning på miljøet, og dermed er VVM-pligtige. Endelig fremgår det af bilag 2, nr.14, at ”ændringer eller udvidelser af anlæg i bilag 1 eller 2, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet” også er omfattet af VVM-reglerne.

Frem til den 1. januar 2007 er det regionplanmyndigheden, der har kompetencen til at udarbejde regionplanretningslinier med en VVM-redegørelse. Siden januar 2000 (detailhandelsprojekter blev optaget på bilag 1 i oktober 1994 og på bilag 2 i oktober 1999) er der vedtaget følgende regionplantillæg for VVM-pligtige butikscentre:

- nyt butiks- og erhvervcenter i Århus midtby – Bruuns Galleri – med et samlet bruttoetagerareal på 29.000 m^2 til butiksformål,
- butikscenter i Hjørring bymidte med et samlet bruttoetageareal på 12.000 m^2,
- nyt butikscenter i Ørestaden City med et samlet bruttoetageareal på 40.000 m^2 samt et stormagasin med et samlet bruttoetageareal på 25.000 m^2
- nyt butikscenter i Ringsted bymidte med et samlet bruttoetageareal på 12.000 m^2 (Factory Outlet),
- nyt butikscenter ved Multi Arena i Høje Taastrup bymidte med et samlet bruttoetageareal på 12.000 m^2 (Factory Outlet),
- et nyt kongres- og butikscenter, mv. på Dokhavnen i Esbjerg ved bymidten med et samlet areal på ca. 56.000 m^2 , hvoraf 9.200 m^2 butiksareal.
- Bilka i Horsens.
- bymidtecenter på Møller Lee og Bisca-grunden i Hjørring med et samlet bruttoetageareal på 18.000 m^2
- 2 x 5.000 m^2 butikker til særlig pladskrævende varegrupper i Herning
- Bryggen (Kvickygrunden) i Vejle med et samlet bruttoetageareal på 30.000 m^2

Fra den 1. januar 2007 er det kommunerne, der skal afgøre, om der er tale om et detailhandelsprojekt, der er VVM-pligtigt. Kommunen er forpligtet til at udarbejde en VVM-redegørelse for VVM-pligtige projekter, der er i overensstemmelse med kommuneplan og lokalplan.

Projekternes konsekvenser skal vurderes i forhold til en række kriterier, der er fastsat i bilag 3 til planlovens samlebekendtgørelse. For detailhandelsprojekter er det især påvirkninger på infrastruktur og trafik, byområdets arkitektur og æstetiske værdier, kulturhistoriske og arkæologiske værdier, forskydninger i indkøbsmønstre og handelsoplande, effekter på bybilledet og handelsliv i andre byer.

Der kan i forbindelse med en VVM-tilladelse stilles vilkår om fx placering i forhold til trafik eller kulturarv, eller andre forhold, som kan reguleres i en lokalplan. Vilkår om projektudformning kan være fx maksimale størrelser på de enkelte butikker og fordelingen mellem udvalgsvarebutikker og dagligvarebutikker.

Miljøvurderinger af planer og programmer

Lov om miljøvurdering af planer og programmer (lov nr. 316 af 5. maj 2004) indeholder regler (bilag 4, nr. 10 b) om, at også planer for ”anlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikscentre og parkeringspladser” skal indeholde en miljørapport med en miljøvurdering. Reglerne om miljøvurdering omfatter ikke mindre ændringer i sådanne planer, der ikke kan antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

Udviklingen i detailhandlen siden 1997

Grundlag for vurderingen
Udvalget har fået til opgave at beskrive detailhandlens udvikling siden vedtagelsen af planlovens bestemmelser om detailhandel i 1997. Der findes ikke på landsplan tilgængelige data for udviklingen i det samlede butiksantal og det anvendte etageareal til butiksformål, som omfatter såvel dagligvarebutikker som udvalgsvarebutikker. I forbindelse med de første regionplaner, der udarbejdedes efter de nye regler i planloven, blev der i alle amter indsamlet data om den eksisterende detailhandel, herunder om butiksantallet, det samlede butiksareal i butikkerne og i de områder, der er udlagt til butiksformål. Disse tal stammer typisk fra perioden 1998-1999 og kan ved en sammenstilling give et billede af situationen på landsplan. Kommunerne og amterne har kun i beskedent omfang foretaget nye opgørelser af detailhandelsarealet.

I det følgende beskrives udviklingen inden for dagligvarehandlen på baggrund af en redegørelse udarbejdet af Stockmann-Gruppen A/S for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Beskrivelsen suppleres af en case, som beskriver udviklingen i detailhandlen i Fyns Amt ud fra en undersøgelse af udviklingen i detailhandlen i Fyns Amt i perioden 1999 til 2005[7]. Undersøgelsen har på baggrund af rekognosceringer kortlagt udviklingen i detailhandlen – både udvalgsvare- og dagligvarebutikker - med hensyn til antal butikker, ophørte/nyåbnede butikker, butikstyper og butiksareal. Undersøgelsen er opgjort på kommuner og kommunestørrelser. Undersøgelsen giver først og fremmest et kvantitativt billede af udviklingen på Fyn. Udvalget har drøftet undersøgelsen og er enige om, at billedet af udviklingen i Fyns Amt ikke i et og alt kan overføres til resten af landet.

Som supplement til den kvantitative beskrivelse af udviklingen inden for dagligvarehandlen og udviklingen i Fyns Amt har udvalget fået udarbejdet en beskrivelse af udviklingen i detailhandlen i 16 byer af forskellig størrelse, hvoraf Århus er den største med ca. 228.000 indbyggere, og Skørping er den mindste med ca. 2.600 indbyggere[8]. Udviklingen i de forskellige egne af landet er blandt andet betinget af, hvordan kommunerne og amterne har håndteret detailhandelsudviklingen, og det er derfor fundet interessant at belyse udviklingen gennem en række cases, som viser, hvordan udviklingen er håndteret, og hvilke konsekvenser det har haft for byerne. For hver by beskrives kommunens planlægning for detailhandelsstrukturen, og det beskrives, hvad detailhandlen har betydet for byens udvikling og kvaliteten i bymiljøet. Endelig gives en vurdering af, hvordan planlovens mål om en bymidteorienteret udvikling i detailhandlen, god trafikal tilgængelighed og fremme af de mindre og mellemstore byer er kommet til udtryk og har udmøntet sig i planlægningen i de forskellige byer.

De ovenfor nævnte undersøgelser er sammen med en undersøgelse af butikskædernes udbredelse i 1997 og 2005 grundlag for beskrivelsen af udviklingen i detailhandlen.

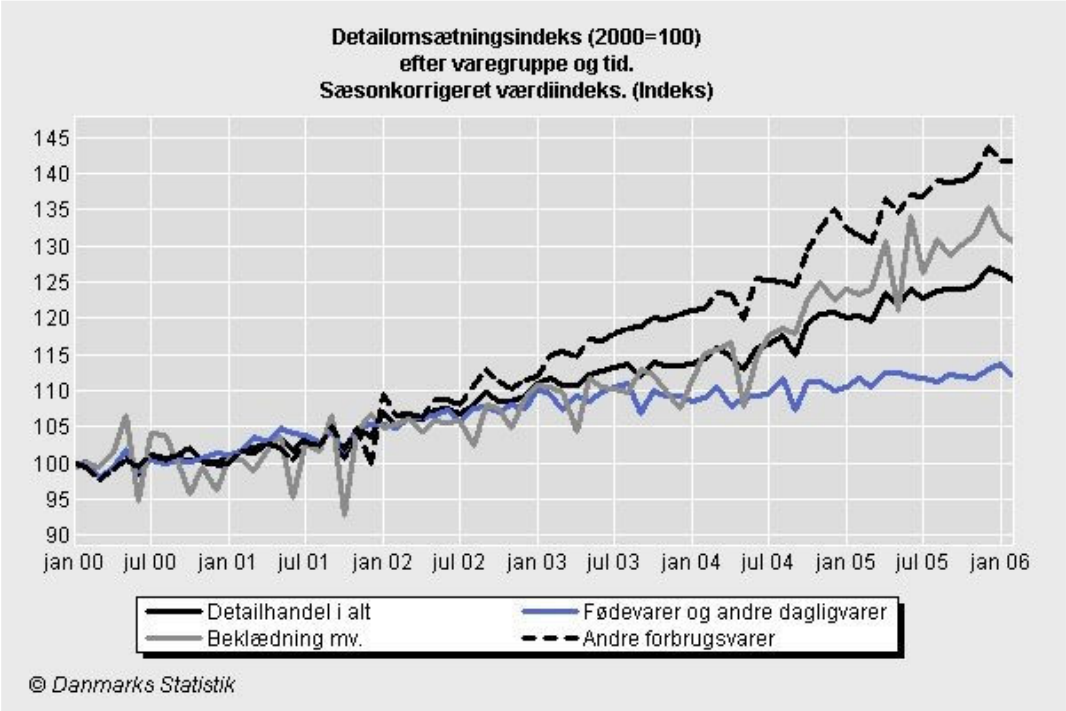
Planloven regulerer alene de fysiske forhold og ikke spørgsmål om ejerskab, beskæftigelse og konkurrence. Beskrivelsen i det følgende lægger derfor vægt på udviklingen i de rent fysiske forhold, hvordan har udviklingen været i antallet af butikker, hvor store er butikkerne, hvor ligger de, og hvilke konsekvenser har forskellige valg af strategi haft for detailhandelsudviklingen og for kvaliteten af bymiljøet.

Udviklingen i forbruget
Forbrugsudviklingen er på mange måder afgørende for udviklingen i detailhandlen. En stigning i forbruget giver grundlag for en udvikling med nye butikker og nye koncepter, uden de eksisterende butikkers eksistensgrundlag for alvor trues. Mens fremkomsten af nye butikker og nye koncepter i en periode med stagnation eller tilbagegang i forbruget har langt alvorligere konsekvenser for den bestående handel.

I perioden fra 1. januar 2000 til 1. januar 2006 er omsætningen i detailhandlen steget med ca. 25 pct. Stigningen i omsætningen i handlen med fødevarer og andre dagligvarer har været lavest med en stigning på mellem 10 og 15 pct. Den største stigning er set inden for andre forbrugsvarer, hvor stigningen er på mere en 40 pct., mens omsætningsstigningen inden for beklædning har været på godt 30 pct.

---

[7] Udviklingen i detailhandlen i Fyns Amt 1999-2005, marts 2006 udarbejdet af Institut for Center Planlægning for Udvalget for planlægning og detailhandel
[8] Detailhandel i 16 byer, marts 2006 udarbejdet af Svend Allan Jensens tegnestue for Udvalget for planlægning og detailhandel

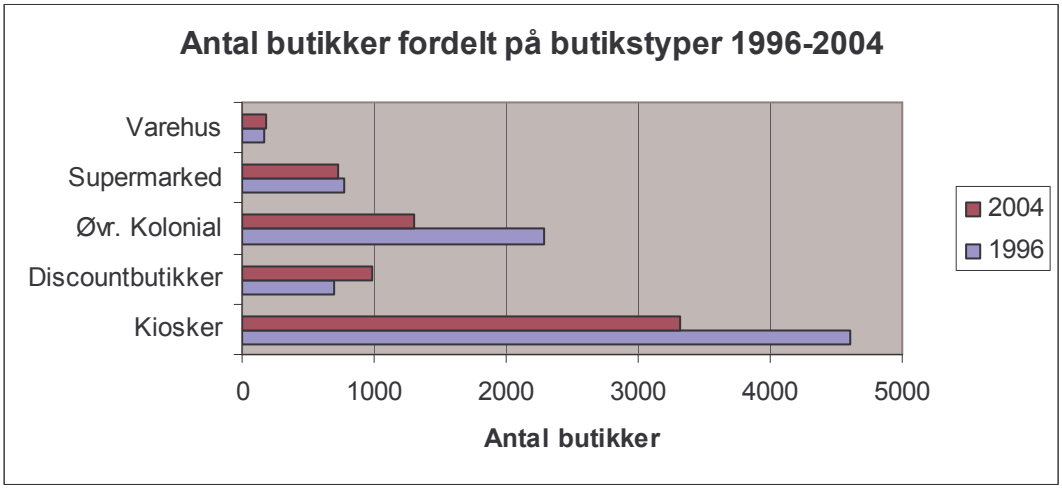


Udviklingen i dagligvarehandlen fra 1996 til 2004

I det følgende redegøres for udviklingen i butikker inden for kolonial- og kiosksektoren omfattende supermarkeder, varehuse, discountbutikker, minimarkeder, kiosker etc. Redegørelsen baserer sig på en redegørelse foretaget af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i samarbejde med Stockmann-Gruppen A/S. Redegørelsen omfatter ikke specialiserede dagligvareforretninger som slagtere, bagere, grønthandlere, ostehandlere og lignende.

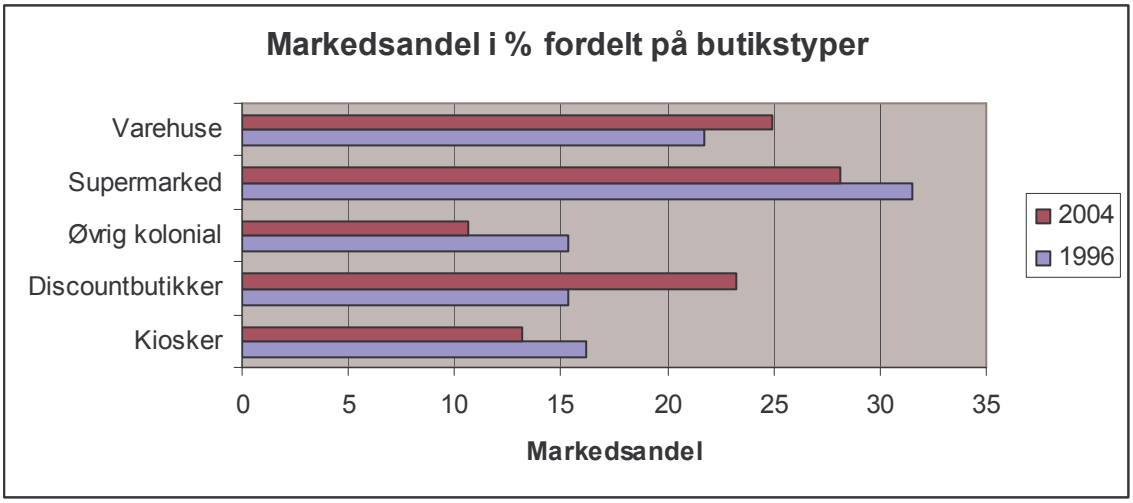
Det samlede antal butikker inden for kolonial- og kiosksektoren er i perioden 1995 til 2004 faldet fra 9000 butikker i 1995 til 6532 butikker i 2004 svarende til et fald på ca. 30 pct. Der er sket et fald over hele perioden, men de seneste år er butiksrektionen steget væsentligt, især er mange kiosker lukket siden 2001.

Nedenstående figur viser udviklingen i antallet af butikker inden for de forskellige butikstyper. Det fremgår, at de små øvrige kolonialbutikker og kioskbutikker har haft den største tilbagegang. Udviklingen for kioskerne og de mindre kolonialbutikker skyldes, at discountkæderne i perioden har etableret mange butikker.



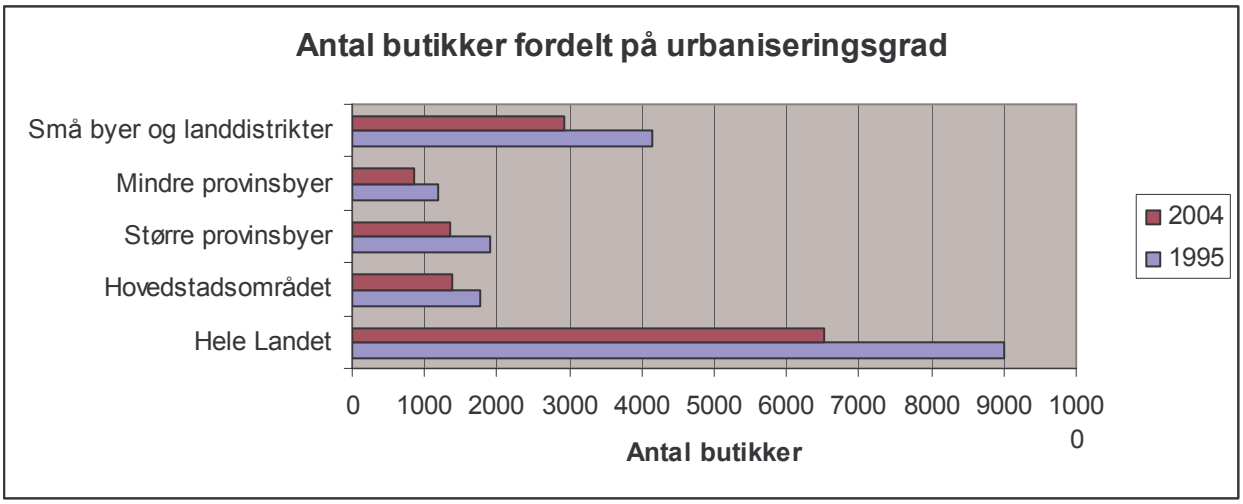
Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i samarbejde med Stockmann-Gruppen A/S

Ses der på udviklingen i markedsandele viser det, at varehusene og discountbutikkerne har vundet markedsandele over hele perioden, mens alle de øvrige butikstyper har tabt markedsandele.



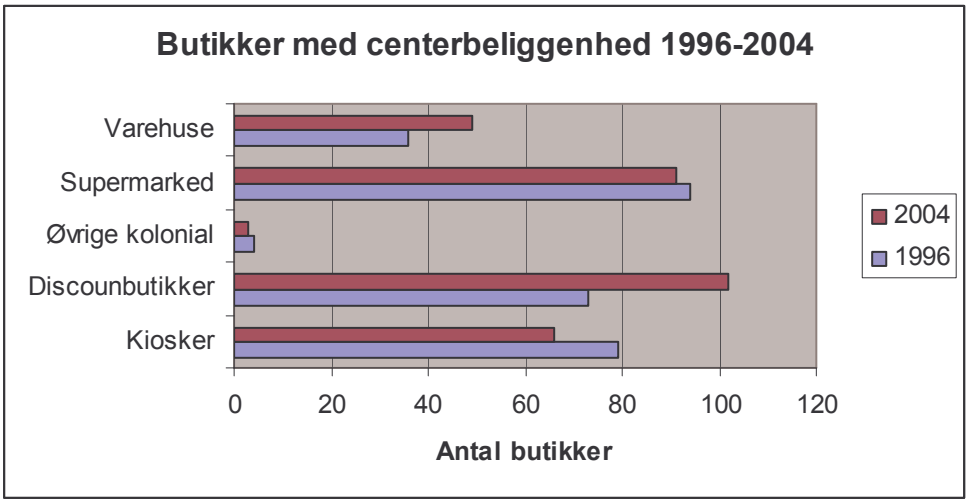
Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i samarbejde med Stockmann-Gruppen A/S

Figuren nedenfor viser udviklingen i butiksantallet i forskellige bystørrelser. Hovedstadsområdet omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner, Københavns Amt samt dele af Roskilde og Frederiksborg amter, større provinsbyer er byer og over 20.000 indbyggere, og mindre provinsbyer er byer på mellem 3.000 og 20.000 indbyggere. Reduktionen i antal butikker er sket over hele landet både i små og store byer. Den mindste relative reduktion er sket i hovedstadsområdet, hvor der har været en reduktion på antal butikker på godt 20 pct., mens reduktionen i den øvrige del af landet har været på 28-29 pct.



Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i samarbejde med Stockmann-Gruppen A/S

I nedenstående figur er vist udviklingen i antal butikker med centerbeliggenhed, hvor centerbeliggenhed gælder for butikker, der placeret i en samlet helhed med mindst 5 butikker, oftest med et centernavn og en vis fælles markedsføringsindsats og centerforening. Som det ses har udviklingen i butikker med centerbeliggenhed ikke været så markant som for butikker uden for centrene. Således er det samlede antal butikker inden for kolonial- og kiosksektorerne med centerbeliggenhed steget fra 286 til 311. Omvendt betyder det, at den reduktion, der er sket i det samlede butiksantal, er sket i butikker uden for centrene, dvs. enkeltstående butikker og butikker i mindre centerdannelser med mindre end 5 butikker, hvilket stemmer godt overens med, at den største reduktion i antal butikker er sket inden for kioskbutikker og øvrige mindre kolonialbutikker.



Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i samarbejde med Stockmann-Gruppen A/S

Udviklingen i detailhandlen i Fyns Amt fra 1999 til 2005

Udviklingen i dagligvarehandlen

I Fyns Amt er der i 2005 131 færre dagligvarebutikker end der var i 1999, hvilket svarer til en tilbagegang på ca. 11 pct. Kun i 6 ud af 32 kommuner er antallet af butikker enten det samme som i 1999 eller, der er kommet en enkelt ny butik til. Tilbagegangen i butiksantallet er sket over hele amtet, således er der alene i Odense Kommune 33 færre dagligvarebutikker i 2005 end i 1999.

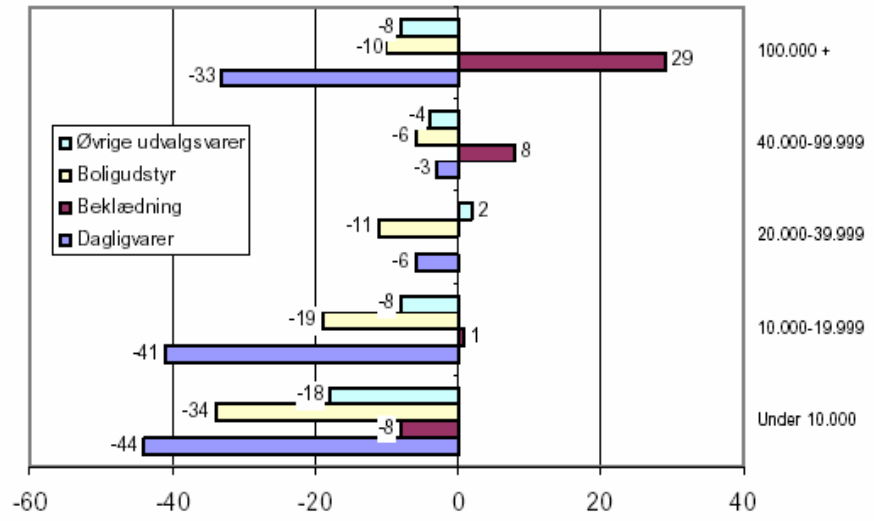
Opgøres antallet af ophørte butikker i forhold til kommunernes størrelser, viser det, at de mindre kommuner har den største relative tilbagegang i butiksantallet. Således har kommunerne med under 10.000 indbyggere mistet ca. 12 pct. af dagligvarebutikkerne, byer mellem 10 og 20.000 indbyggere har mistet ca. 16 pct. af dagligvarebutikkerne, mens de tilsvarende tal for de tre største byer Middelfart, Svendborg og Odense er henholdsvis 10, 3 og 8 pct.

En inddeling af butikkerne i 1999 og 2005 efter størrelser viser, at mens 82 pct. af butikkerne i 1999 var under 500 m^2 gælder dette alene 77 pct. af butikkerne i 2005. Den gennemsnitlige butiksstørrelse er steget fra 410 m^2 til 470 m^2 i 2005. Samlet er arealet til dagligvarebutikker, på trods af at der er 131 færre butikker, steget med 2.400 m^2.

Den største tilbagegang i dagligvarebutikkerne er sket i butikker under 500 m^2. Disse butikker er typisk kiosker og fødevarespecialbutikker, som bagere og slagtere, samt mindre kolonialbutikker. Tallene tyder på, at kioskerne, fødevarespecialbutikkerne og de mindre kolonialbutikker har haft vanskelige vilkår og har måttet lukke mange steder. Til gengæld har der været en vækst i antallet af butikker på mellem 500 og 1.000 m^2. Væksten skyldes udbredelsen af discountbutikker, der for de flestes vedkommende ligger i dette størrelsesinterval. Discountbutikkerne har mange steder overtaget kolonialbutikkernes rolle i lokalsamfundet, og de har nu en markedsandel på 28 pct. i landet som helhed.

Sammenfattende kan det konstateres, at dagligvarehandlen i Fyns Amt er blevet koncentreret yderligere til de tre store byer, der er samlet set færre butikker, og butikkerne er gennemsnitligt større end i 1999.

Udviklingen i antallet af butikker fordelt på kommunestørrelser (antal indb.) 1999-2005



Udviklingen i udvalgsvarehandlen

I amtet som helhed er der i dag 82 færre udvalgsvarebutikker end i 1999, hvilket svarer til en reduktion på 4 pct. Tallet dækker dog over en stor spredning inden for de forskellige dele af detailhandlen. Der er tale om nettotal, og tallet dækker således over, at 455 udvalgsvarebutikker er forsvundet, mens der er kommet 373 nye butikker til.

Der har kunnet konstateres en vækst i antallet af beklædningsbutikker på 45 svarende til 8 pct. i amtet som helhed. Tendensen er dog, at de store kommuner har øget deres antal på bekostning af de mindre kommuner, således har de to største byer tilsammen fået 37 flere beklædningsbutikker. For de små kommunernes vedkommende har der været et fald i antallet af butikker i knap halvdelen af kommunerne, mens der i de øvrige kommuner enten har været en mindre stigning, eller antallet af beklædningsbutikker har været uændret.

Boligudstyrsbutikkerne er i perioden reduceret med 84 butikker svarende til en tilbagegang på 11 pct. Udviklingen er stor set identisk i hele amtet med undtagelse af nogle få kommuner, som har oplevet en stigning i antallet af boligudstyrsbutikker. I de fire største byer har der været et fald i antallet af butikker med boligudstyr.

For øvrige udvalgsvarebutikker har der været en reduktion på 43 butikker svarende til 8 pct. Butikkerne er forsvundet fra såvel store som små kommuner, men også her har der i nogle kommuner kunnet konstateres en vækst på 1 til 2 butikker.

Samlet set har der været den største reduktion i antallet af udvalgsvarebutikker i byer på under 10.000 indbyggere, her er antallet af udvalgsvarebutikker i alt faldet med 13 pct. Byer på mellem 10- og 20.000 har oplevet et fald på 6 pct. Middelfart har haft fald på 9 pct., og Svendborg har haft et fald på 1 pct., mens Odense har haft en stigning i det samlede antal udvalgsvarebutikker på 1,5 pct. Udviklingen i de to største kommuner er således markant bedre end i de øvrige kommuner.

For udvalgsvarebutikkernes vedkommende har der kun kunnet konstateres en mindre ændring, når det gælder udviklingen i den gennemsnitlige butiksstørrelse, idet den har ændret sig fra 375 m^2 i 1999 til ca. 370 m^2 i 2005. Men ligesom for dagligvarebutikkernes vedkommende er det primært de mindre butikker, der falder fra, men der har også været et fald i de største butikker. Det samlede udvalgsvareareal i amtet er reduceret med i alt 45.000 m^2.

Ligesom for dagligvarehandlen kan der ses en tendens til, at handlen rykker mod de største byer. Tendensen til koncentration er særlig tydelig, når det gælder butikker inden for beklædning.

Udviklingen i handlen med særlig pladskrævende varegrupper
Når det gælder udviklingen i butikker, der forhandler særlig pladskrævende varegrupper, er der i forhold til de overordnede tal ikke sket nogen væsentlig udvikling i Fyns Amt. Der var i 1999 tre flere butikker end i 2005, og arealer til butiksformål er steget med i alt 6.500 m^2 fra 316.500 til 323.000 m^2. Tallene dækker imidlertid over, at 33 butikker er lukket i perioden, og andre 30 er kommet til. Der er sket en glidning i retning af flere køkkenbutikker og flere byggemarkeder, men færre automobilforhandlere. I alle kommunestørrelser har der været butikker, som er ophørt, og butikker, som er nyetableret. Møbelbutikker indgår ikke i opgørelsen, da møbelbutikker i ICP's undersøgelser hører under boligudstyr.

Sammenfattende om detailhandelsudviklingen i Fyns Amt
Samlet viser opgørelsen over butikker i Fyns Amt en klar tendens til, at butikkerne i højere grad koncentrerer sig i de store byer. På dagligvaresiden er der nu færre, men større butikker end i 1999. Der er et fald i de mindste dagligvarebutikker, formentlig specialfødevarebutikker, mindre kolonialbutikker og kiosker. Til gengæld har der været en stigning i dagligvarebutikker på mellem 500 og 2.000 m^2, hvilket skyldes udbredelsen af discountbutikker. Også i udvalgsvarehandlen er der sket en koncentration i de store byer – dette billede er særlig markant for så vidt angår butikker inden for beklædning. Odense er den eneste kommune, der ikke har haft et fald i antallet af udvalgsvarebutikker. Samlet er der sket et stort fald i bruttoetagearealet til udvalgsvarebutikker, mens der har været en lille stigning i arealet til dagligvarebutikker.

Odense er klart den største by i regionen med fleste indbyggere og den største detailhandelskoncentration. Byen ligger centralt i regionen med en god tilgængelighed fra alle dele af Fyn. Udviklingstallene viser en tendens til at denne position styrkes. Den eneste anden by, som også har en relativt stor handel er Svendborg, som er egnscenter for Sydfyn, Langeland og Ærø. Svendborgs position kan imidlertid blive truet, når motorvejen til Odense bliver færdig, idet det herefter kun vil tage 30 min. at køre fra Svendborg til Sydøstcentret i Odense. Allerede i dag er det vurderingen, at Svendborg mister handel til Sydøstcentret når det gælder øvrige udvalgsvarer.

Kædernes udbredelse
Kædebutikkerne får en stadig større betydning for forbrugernes valg af indkøbssted. Forbrugerne lægger vægt på et stort vareudbud, og om de "rigtige" kædekoncepter er repræsenteret i den enkelte bymidte eller det enkelte center.[9] Det betyder, at udbuddet af kædekoncepter har stor betydning for de enkelte indkøbssteders attraktion. Det gælder både frivillige kæder og de egentlige kapitalkæder. Udvalget har på denne baggrund fået foretaget en opgørelse af 80 forskellige kædekoncepters udbredelse i kommunerne i 1997 og 2005. Der er alene set på kædekoncepter med regional betydning og overvejende kæder inden for udvalgsvarer. På dagligvaresiden er alene Bilka, Føtex og Kvickly repræsenteret.

Sammenligning af kort over kædernes udbredelse i 1997 og 2005 viser, at kæderne har bredt sig lidt mere i landet og er nu repræsenteret i flere kommuner end tidligere. Der er dog også sket en del forskydninger, så kæderne i visse kommuner i dag har en ringere repræsentation end i 1997.

Opgøres antallet af kædekoncepter på de enkelte kommuner, gives der et billede af den geografiske koncentration af detailhandlen. I de fire største byer er der den største koncentration af kæder. Her er der i alle byer mere end 60 af de undersøgte kæder repræsenteret. Kun i København og Århus er mere en 70 kæder repræsenteret. Ses der på byer med mindst 50 kædekoncepter suppleres listen med Kolding og Roskilde, så der i alt er 6 kommuner med mindst 50 kædekoncepter. I 1997 var der mindst 50 kædekoncepter i Esbjerg, men Esbjerg har nu under 50, mens Roskilde til gengæld har fået over 50 kædekoncepter.

35 kommuner i landet har i 2005 mere end 25 kædekoncepter repræsenteret i kommunen. Det er kommuner med detailhandelskoncentrationer, der har et regionalt opland, og som kan tilbyde et bredt og varieret udvalg af både dagligvarer, udvalgsvarer og særligt pladskrævende varegrupper. Kommunerne med mere end 25 kæder kan betragtes som vinderne i forbindelse med koncentrationen i detailhandlen. De 35 kommuner er rimelig fordelt ud over landet bortset fra Vestjylland, hvor kun Esbjerg har over 25 kædekoncepter.

I 1997 var der kun 28 kommuner med mere end 25 kædekoncepter. Der er således i løbet af de sidste 8 år sket en større udbredelse af kædekoncepterne. Det er imidlertid ikke muligt entydigt at vurdere, om det skyl-

[9] Kædernes udbredelse, ICP marts 2006 for Udvalget for planlægning og detailhandel

des, at der nu er flere kædekoncepter repræsenteret i landet som helhed, eller om det er et udtryk for en mindre koncentration. I takt med kædernes udvikling ses der ofte en større grad af fokusering på den størrelse butik, der dels giver den bedste økonomi og dels den bedst mulige kundetilfredshed set i forhold til sortiments bredde og dybde, plads i butikken m.v. Som følge heraf vælger nogle kæder at etablere sig i stadigt mindre byer (fx Netto og Fakta), mens andre vælger at fastholde - eller ligefrem øge - kravene til kundestrøm og dermed søger opad til større byer (fx McDonalds, Inspiration og Norling Bo/Hemtex). Der er således tale om en bevægelse begge veje. Generelt er dagligvaresektoren i form af discountkonceptet på vej ud i stadigt mindre byer, mens udvalgsvarehandelen koncentrerer sig om større byer og centre.

Næste led i rækken er kommuner med mellem 10 og 24 kædekoncepter. Disse kommuner har typisk et indbyggertal på over 15.000 indbyggere og er omkranset af mindre kommuner, og har dermed et opland udover kommunegrænsen. 21 pct. af landets kommuner har i dag ingen af de undersøgte kædekoncepter repræsenteret.

Opgøres kædernes udbredelse på de nye kommuner fra 1. januar 2007 vil flere kommuner have et højere antal kædekoncepter repræsenteret i kraft af, at kommunen er blevet større. 11 pct. af de nye kommuner vil have mindst 50 kædekoncepter. Kun 8 kommuner Samsø, Ærø, Fanø, Læsø, Lejre, Solrød, Vallensbæk og Dragør vil have under 5 kædekoncepter, og kun en kommune, Fanø vil ikke have nogen kædekoncepter med regional betydning.

Kommunernes planlægning

Kommunernes planlægning er belyst gennem en beskrivelse af detailhandlen i 16 byer af forskellig størrelse.[10] Den største by er Århus med 228.000 indbyggere, og den mindste er Skørping med 2.600 indbyggere i byen. I de undersøgte byer med mere end 20.000 indbyggere har der, med enkelte undtagelser, været betydelige udvidelser af detailhandlen. I byerne med mindre end 20.000 indbyggere har byggeaktiviteten gennemgående været mere beskeden, men også i enkelte af de mindre byer har der været pæne udvidelser af arealet set i forhold til byernes størrelse.

De 16 eksempel byer

Århus	228.000
Odense	145.000
Kolding	55.000
Horsens	50.000
Roskilde	44.000
Svendborg	27.000
Hjørring	25.000
Holbæk	24.000
Haderslev	21.000
Middelfart	13.500
Skanderborg	13.000
Haslev	10.500
Sorø	10.400
Give	4.300
Tarm	4.000
Skørping	2.600

Byernes indbyggertal i 2004 iflg. Danmarksstatistik

[10] Detailhandlen i 16 byer, marts 2006 Svend Allan Jensens tegnestue

Når der ses bort fra områder til butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper, som typisk placeres på kanten af byen, kan byerne overordnet set deles i to grupper. I nogle byer er udviklingen primært sket i bymidten, mens byggeaktiviteten i andre byer primært er foregået i aflastningsområder uden for bymidten.

Eksemplerne viser, at effekten af detailhandelsudbygningen er afhængig af måden, der bygges på, og placeringen af byggeriet. Generelt giver byggeri af butikscentre og storbutikker et løft i byens samlede detailhandel, men effekten er forskellig, om der bygges i bymidten eller uden for.

Bymidteorienteret udvikling

Af de største byer er Århus og Horsens eksempler på byer, der ikke har et eksternt storcenter, men i stedet har valgt en strategi med udbygning i bymidten samt i en række bydelscentre. Begge byer har inden for de senere år afsluttet store projekter i bymidten fx Bruuns Galleri og Bilka. Også flere af de mindre byer har bevidst satset på en udbygning i bymidten eller i tilknytning til bymidten. Roskilde har fået Ro's Torv, Sorø har fået Holbergs Arkaden, og Haderslev har blandt andet fået en Føtex. Et godt eksempel på en by med en bymidteorienteret udvikling, der ikke er omtalt i rapporten med de 16 byer, er Hillerød, som har udbygget med Slotsarkaderne i bymidten, og som fortsat udbygger detailhandlen i bymidten.

Det generelle billede er, at udvidelserne i bymidten har løftet detailhandlen i bymidten som helhed, og det illustrerer betydningen af, at bymidtens detailhandel udvikles og fornyes. I det omfang der er foretaget nyere undersøgelser, er konklusionen, at det er nybyggerierne, der har skabt væksten i bymidten, mens den eksisterende bymidte fastholder sin tidligere position, men ikke holder trit med den generelle omsætningsstigning i detailhandlen.

Undersøgelserne viser imidlertid også, at det ikke er ligegyldigt, hvor i bymidten nybyggerierne placeres. Byggerier der er fuldt integreret i bymidten giver synergi med bymidten i øvrigt, mens byggerier, der placeres uden direkte forbindelse med det eksisterende handelsstrøg ikke har samme effekt.

Eksempler på byggerier, der er integreret i bymidten er Bruuns Galleri i Århus, Bilka i Horsens og Holberg Arkaden i Sorø. Alle projekter fungerer godt og har haft en positiv effekt på bymidten som helhed. Tilsyneladende har de ikke medvirket til en dæmpning af investeringslysten i bymidten – i Horsens er investeringslysten derimod simuleret, og i Sorø er der etableret flere nye butikker efter etablering af Holberg Arkaden.

Ro's Torv i Roskilde og Slotscentret i Holbæk er eksempler på projekter, der er placeret inden for bymidtafgrænsningen, men som ikke er integreret i bymidten.

Ro's Torv er placeret ca. 700 m fra den historiske bymidte. Undersøgelser har vist, at centret ikke opfattes som en del af bymidten, men at kunderne opfatter det som to adskilte centre. Det betyder også, at centret ikke nyder godt af den kundetilstrømning, der er til bymidten, og omvendt kan centret ikke understøtte udviklingen i bymidten. Reaktionen fra centrets side har været, at man nu vil søge at styrke sin position ved at udbygge centret med henblik på i højre grad at kunne konkurrere med andre centre.

I Holbæk er Slotscentret placeret ca. 500 m fra starten på strøgområdet. Der er ingen visuel kontakt mellem de to centerområder, og tilsyneladende opfattes det ikke som et samlet center. Slotscentret har haft vanskeligt ved at udleje lokalerne til de mindre specialbutikker, som skulle supplere KvicklyXtra, der er den centrale butik i centret.

Periferiorienteret udvikling af detailhandlen

Odense og Kolding er eksempler på byer, hvor en stor del af detailhandelsudbygningen er foregået i aflastningsområder frem for i bymidten. Begge byer har meget store aflastningscentre, der rummer den samme type butikker som bymidten, og som derfor udgør en direkte konkurrent til bymidten. I begge byer har aflastningscentret overhalet bymidten som byens stærkeste center, og der ses i forskellig grad tendenser til afmatning i bymidten. I Kolding er Kvickly lukket, og der mangler store ankerbutikker. Både i Odense og Kolding er der investeret i at skabe et godt miljø i bymidten, men det har ikke været tilstrækkeligt som modvægt til udbygningen i aflastningscentrene.

Også i en lille by som Tarm er bymidten påvirket af, at der er sket en udbygning med blandt andet dagligvarebutikker i et aflastningscenter i byens nordlige udkant.

Ud over aflastningscentre som i bl.a. Odense og Kolding, der er bredt dækkende med både dagligvare- og udvalgsvarebutikker, er der i de fleste byer etableret eksterne centre med særlig pladskævende varegrupper. Disse områder udgør typisk ikke den samme konkurrent til bymidten, men flere steder er der eksempler på, at de indgår i en arbejdsdeling med bymidten.

Stort set alle byer har anvendt planlovens bestemmelser om, at butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper kan placeres uden for bymidten. I flere byer er der sket en udbygning i områder, som var planlagt før 1997. Mange af områderne omfatter derfor såvel butikker, der forhandler særlig pladskrævende varegrupper, som almindelige udvalgsvarebutikker som hårde hvidevarer, tæpper, elektronik og legetøj.

Rapporten om de 16 byer peger på, at de fleste aflastningsområder er præget af den samme slags store og arkitektonisk fattige bygninger. Det generelle billede er, at kommunerne sjældent stiller krav til områdernes kvalitet, og ofte etableres der hverken fortove, cykelstier eller beplantning langs veje og parkeringsarealer. En undtagelse herfra er Odense, hvor der er etableret cykelstier fra bymidten og til aflastningscentret, og hvor der er plantet træer langs vejene.

Undersøgelser peger på at oplandseffekten er større for byer med store eksterne centre end byer, der i højere grad har udbygget i bymidten. Således har Århus en væsentligt lavere dækningsgrad end Odense og Ålborg, som begge har store eksterne centre. Undersøgelser af handlen i storcentrene i Næstved og Kolding samt de to byers bymidter tyder ligeledes på, at storcentrene har en større regional effekt end bymidterne.

Udviklingen i bymidterne

De fleste byer har i større eller mindre omfang gjort tiltag til at forbedre miljøet i bymidterne. Mange steder er der investeret i nye belægninger og nyt byudstyr som bænke, belysning m.v. Et fælles træk er, at bymidterne bliver mere blandede og handlen suppleres med andre bytilbud som kulturhuse, museer, cafeer og spisesteder, uddannelsesinstitutioner m.v. I byerne med de stærkeste bymidter er detailhandlen fortsat hovedattraktionen.

I byer, hvor bymidten er presset handelsmæssigt, træder de øvrige tilbud mere frem. Kommunerne får en større opgave med at fastholde en levende bymidte, og der bliver behov for flere offentligt investeringer.

Mange steder har man set nytten af en helhedsorienteret indsats, som omfatter forskellige events med henblik på at skabe flere oplevelser i forbindelse med indkøb. I Sorø er der således skabt et samarbejde mellem kommunen, handelsstandsforeningen og turistbureauet om at skabe oplevelser i byen.

Vanskeligheden ved at tilvejebringe arealer i bymidten til udbygning af detailhandlen har gennem de seneste 8 år været anvendt som argumenter for at ville udbygge aflastningsområder. Undersøgelserne i de 16 byer har vist, at de nye butikscentre og storbutikker, der er etableret i bymidterne, typisk er etableret på arealer, der var blevet tilovers i forbindelse med lukning eller udflytning af virksomheder fra de centrale byområder. På denne måde har centrene bidraget til at løse byfornyelsesopgaver, og detailhandlen har bidraget til at løfte byomdannelsen økonomisk.

De 16 undersøgte byer har stort set alle byomdannelsesmuligheder på tidligere erhvervs-, havne eller banearealer. Arealer, der typisk er placeret i kanten af bymidten, og som kan være egnede til udbygning af detailhandlen. Ofte er en omdannelse af arealerne dyrt for kommunerne, da omdannelse ofte er forbundet med udgifter til blandt andet klargøring og oprensning af forurening samt til udbygning af en ny infrastruktur. Udpegning af sådanne områder til blandt andet detailhandelsudbygning vil muliggøre flere private investeringer, som kan understøtte muligheden for en omdannelse. Mange af områderne er så store, at de kan rumme store butikker også til pladskrævende varegrupper, men ofte er kommunerne ikke interesseret i at få de store butikker ind i byen. Som begrundelse nævnes, at de store enheder ikke kan indpasses i byens struktur, og at de store lukkede facader og den arkitektoniske kvalitet ikke harmonerer med ønsket om at skabe kvalitet i bymiljøet. I andre tilfælde nævnes den øgede trafik, som detailhandelsudbygningen vil foranledige, som et problem.

De mindre byer
Eksemplerne fra de mindre byer viser, at også her kan en bevidst strategi for bymidten medvirke til at fastholde handel i byen. Både Sorø, Haslev og Give er karakteriseret ved at have relativt store dagligvarebutikker i bymidten, som har god tilgængelighed, og som samtidig ligger på eller i umiddelbar forlængelse af byens strøgområde. Men de mindre byer er generelt trængt, og i en lille by som Give kan afstanden til større byer være afgørende for om byen kan opretholde detailhandel. Den mindste undersøgte by Skørping har kun et minimum af detailhandel tilbage i form af dagligvarebutikker og enkelte udvalgsvarebutikker, mange andre byer af tilsvarende størrelse har kun en enkelt dagligvarebutik tilbage. Give og Tarm, som begge har omkring 4.000 indbyggere, har fortsat en del udvalgsvarebutikker, men undersøgelser viser, at udvalgsvarebutikkerne er på retur.

Sammenfattende om detailhandelsudviklingen
På trods af hensigten med 1997-loven om at fremme udviklingen i de mindre og mellemstore byer tegner undersøgelsen et billede af en udvikling med fremgang i de store byer og tilbagegang i detailhandlen i de mindre byer. Der er dog også eksempler på en positiv udvikling i mindre byer.

Dagligvarebutikkerne er blevet færre og større. Reduktionen i butiksantallet er foregået over hele landet, men lidt mindre i Hovedstadsområdet. Særligt de små dagligvarebutikker og kiosker er forsvundet, men til gengæld har der været vækst i butikker på mellem 500 og 1.000m^2, hvilket skyldes væksten i discountbutikker. Der er blevet færre udvalgsvarebutikker generelt, og særlig de mindre byer har svært ved at fastholde udvalgsvarehandlen. På Fyn er set en fremgang i beklædningsbutikkerne. Der er etableret mange butikker til særlig pladskrævende varegrupper i erhvervsområder langs byernes indfaldsveje.

Undersøgelsen af de 16 byer viser, at kommunernes valg af strategi og planlægning for udbygningen af detailhandlen har betydning for muligheden for at opretholde et varieret butiksudbud i bymidten. På trods af planlovens regler om, at arealer til butiksformål skal placeres i den centrale del af en by eller de større byers bydele, har planlægningen i nogle kommuner fortsat støttet en udvikling af butikker i byernes udkant. Det er vurderingen, at store eksterne centre med en bred dækning i vare- og butiksudbud udgør en stærk konkurrent til bymidterne. Flere steder er det eksterne center blevet det primære center frem for bymidten. Samtidig tyder undersøgelserne på, at eksterne centre har en større effekt på oplandet end udvikling i bymidten.

Mange kommuner har gjort en indsats for at forbedre miljøet i bymidterne og investeret i nye belægninger, nyt byudstyr mv. med henblik på at øge bymidternes attraktivitet. Byerne er mange steder blevet mere mangfoldige med restauranter, cafeer, kulturtilbud m.v. I de stærkeste bymidter er detailhandlen fortsat hovedattraktionen, og erhvervslivet bidrager til byens liv og fornyelse. I byer med stærke eksterne centre er detailhandlen i bymidten presset, og det offentlige må i højere grad investere i byens omdannelse og fornyelse.

Generelt retter kommunerne ikke den store opmærksomhed på det visuelle miljø i aflastningsområder og områder til særlig pladskrævende varegrupper. Undersøgelser viser, at der ikke er tradition for at stille krav til bygningernes arkitektur og skiltning. Kun i få tilfælde gøres der noget ud af områdernes indretning med stier, fortove og beplantning.

Trafik og detailhandlens lokalisering

Udover at have til mål at fremme et varieret butiksliv i bymidterne i de mange mindre og mellemstore bymidter er det et væsentligt mål med planlovens bestemmelser om detailhandel at sikre, at arealer til butikker udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik. Det er desuden et mål at fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstanden i forbindelse med indkøb er begrænsede.

Udvalget har med dette udgangspunkt fået foretaget en udredning, som belyser hvilken betydning lokaliseringen af detailhandlen har for kundernes transport til og fra butikkerne, og hvor langt og med hvilke transportmidler kunderne rejser til forskellige typer af indkøbscentre[11]. Udredningen er baseret på data fra Den Nationale Transportvaneundersøgelse fra perioden 1997 til 2003, som er koblet med en klassificering og stedfæstelse af godt 500 centre baseret på udtræk fra det Centrale Virksomheds Register og en opgørelse fra ICP af ca. 100 formelle centerdannelser.

Indkøbsrejser overordnet set
I gennemsnit foretages der 1,6 millioner indkøbsture i Danmark hver dag, når det hele tages med – dvs. både indkøbsturen til de store centre og turen til kiosken rundt om hjørnet. Nogle ture foregår som led i andre ture, fx på vej hjem fra arbejde, men de fleste indkøbsture foregår direkte fra hjemme og til butikken.

69 pct. af alle indkøbsturene foregår fra hjemmet og kun 10 pct. foretages på vej hjem fra arbejde. 9 pct. af turene sker i forlængelse af indkøb på en anden lokalitet. Indkøb flere steder på samme tur foretages således relativt sjældent. I 85 pct. af turene foretages der kun indkøb ét sted. 12 pct. af indkøbsturene har to rejsemål og kun 3 pct. har 3 eller flere rejsemål[12].

Ser man på indkøbsturens fordeling over ugen er lørdag klart den største indkøbsdag med flest indkøbsrejser. Om lørdag er der den størst aktivitet om formiddagen. På hverdagen er der to ”myldretider” for indkøb dels om formiddagen mellem 10 og 11 og dels om eftermiddagen mellem 16 og 17. Det er ikke de samme kundegrupper, der kommer i de to myldretider. Således er gennemsnitsindkomsten lavere for dem, der handler om formiddagen, end for dem, der handler om eftermiddagen.

Rejselængden for en indkøbstur er i gennemsnit 6 km lang, men gennemsnittet er forskelligt for de forskellige transportmidler. Gennemsnitsrejselængden for gående er 1 km, der cykles i gennemsnit 2 km, og bilisterne kører i gennem 8 km, og endelig er kollektivrejserne i gennemsnit 9 km.

Transportmidlerne på indkøbsturene er fordelt således:
- 61 pct. kommer i bil som fører eller passager,
- 20 pct. går,
- 14 pct. cykler, og
- 5 pct. kommer med bus eller tog.

Valget af transportmiddel og rejsernes længde afhænger i høj grad af, hvilke centertyper der betragtes, hvilket belyses nærmere i det følgende.

Indkøbsrejser til centertyper
Som ovenfor nævnt er der til undersøgelsen af kundernes transport til forskellige centre identificeret ca. 500 forskellige centre. Centrene er klassificeret i:
- Traditionelle bycentre opdelt i fire byklasser efter indbyggertal
- Brokvarterer i de fire største byer
- Forstæder, opdelt på de fire største byer og øvrig byer
- Industri/erhvervsområder.

[11] Detailhandelskunders transport, En analyse baseret på data fra Den Nationale Transportvaneundersøgelse udarbejdet af Tetraplan A/S, maj 2006
[12] Ved tolkningen af tallene skal man være opmærksom på, at der sker en systematisk underrepræsentation af de meget små indkøb, som folk har tendens til at glemme, nå de skal indberette deres rejseaktiviteter til transportundersøgelsen.

Centre i forstæderne er til forskel for centre i industriområder karakteriseret ved at være omgivet af boligområder. Der er stor forskel på antal, størrelse og type af butikker i de forskellige centertyper. I Centre i forstæderne og i industriområderne er der relativt få butikker, men de er til gengæld forholdsvis store. Dagligvarebutikkerne udgør samlet 27 pct. af alle butikker. I de små byers centre og i brokvartererne er andelen af dagligvarebutikker relativ høj, men butikkerne er til gengæld i forhold til gennemsnittet ikke så store. De meget store dagligvarebutikker findes i forstæderne og i de store centredannelser i industriområderne.

Vurderes indkøbsrejsernes længde og fordeling på transportmidler er brokvartererne i de store byer og centre i industriområder yderpunkterne.

I brokvartererne er rejserne ikke særlig lange og gang er det hyppigst anvendte transportmiddel efterfulgt af cyklen. I brokvartererne er der mange, tætliggende butikker, men ikke så mange store butikker, som trækker folk fra et større opland. Bilen har kun en yderst beskeden rolle i forhold til indkøbsturene, hvilket dels kan hænge sammen med, at der her er relativt mange husstande uden bil, og dels at butikkerne ligger tæt og indkøb foretages hyppigt i mindre mængder.

Til centrum i alle bystørrelser er fordelingen på rejselængde nogenlunde den samme. De fleste kunder kommer fra et relativt begrænset opland, dog med et lidt større opland i de fire største byer. Ses der derimod på valget af transport middel er der store forskelle.

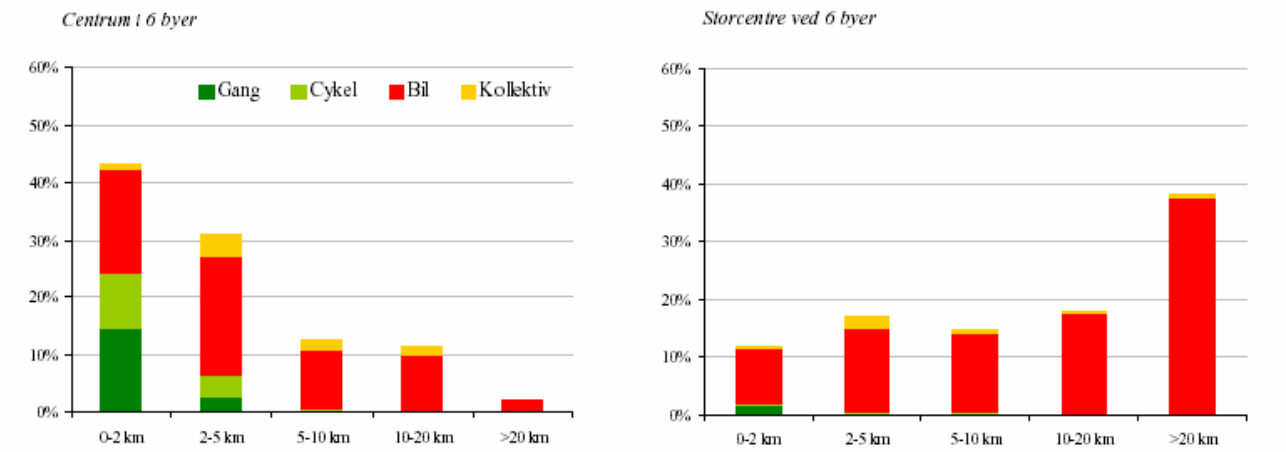
Gang og cykel spiller en rolle på korte ture til centrum af alle byer. I de fire største byer er gang og cykel de hyppigst anvendte transportmidler til indkøbsture, bilen benyttes kun i beskedent omfang til ture under 5 km. I de små byer under 10.000 indbygger er bilen det altdominerende transportmiddel valg ved indkøbsture.

Den kollektive trafik har en betydelig rolle i forhold til indkøbsture i de fire største byer, men kun en meget beskeden rolle alle andre steder.

Afstandsfordelingen og valg af transportmiddel i forstæderne følger i store træk fordelingen for bycentrene, hvilket kan være udtryk for, at mange af disse i praksis fungerer som lokale bycentre.

Centrene i industriområderne udgøres af dels egentlig formelle centerdannelser som storcentre med en blanding af dagligvarer og udvalgsvarer og mindre formelle centre, hvor en række især større butikskæder med udvalgsvarer, herunder særlig pladskrævende varegrupper, lokaliserer sig tæt på hinanden. Centrene i industriområderne trækker kunder fra et stort opland. Knap 20 pct. rejser i en afstand af mere end 20 km. Bilen er det mest anvendte transportmiddel. Kun på de helt korte afstande er der enkelte der vælger at gå eller cykle. Gode parkeringsfaciliteter, store indkøb og lange afstande gør bilen til det helt dominerende transportmiddel. Kollektiv transport har næsten ingen betydning ved indkøb i industriområderne.

Fordeling af indkøbsture på længder og transportmidler til bycentre og eksterne centre i de seks byer[13]



For at belyse forskellene mellem transportadfærden i bymidterne og eksterne centre er der foretaget en

[13] Detailhandelskunders transport, En analyse baseret på data fra Den Nationale Transportvaneundersøgelse udarbejdet af Tetraplan A/S, maj 2006

sammenstilling af data for seks byer, der er karakteriseret ved både at have en ikke ubetydelig bymidte og et større center beliggende i periferien af byen. Det er byerne; Næstved, Kolding, Holbæk, Herning, Viborg og Randers. Bortset fra Holbæk, som kun har en Netto i det eksterne center er de øvrige eksterne centre karakteriseret ved at have en stor dagligvarebutik (Bilka eller Kvickly Xtra). Bymidten i de seks byer ligner de øvrige mellemstore byer, hvad angår butiksstørrelser og butikssammensætning, mens de seks byers eksterne centre er karakteriseret ved at have flere større butikker end i de øvrige eksterne centre.

Analysen viser, at rejsemønstret til de eksterne centre er det samme som ved centre i industriområder generelt, dog med en endnu større bilandel og endnu flere rejser, som kommer langt fra. Rejsemønstret til de seks bymidter ligner mønstret for byer af samme størrelse, dog er rejselængderne lidt kortere. I bycentrene er der næsten ingen kunder, rejser længere end 20 km, mens en betydelig andel af kunderne til de eksterne centre rejser mere end 20 km. De eksterne centre trækker således folk fra et meget større opland end bymidterne og noget tyder på, at de eksterne centre kun i ringe omfang formår at tiltrække kunder langt fra til bymidterne. En sådan antagelse støttes af en undersøgelse foretaget af ICP om synergien mellem bymidte og eksterne centre i Kolding og Næstved[14].

Sammenfattende om trafik og detailhandel
Resultaterne af undersøgelsen af detailhandelskundernes transportmønstre viser, at set i forhold til målet med planlovens bestemmelser om detailhandel er det først og fremmest bymidterne og brokvartererne i de største byer og til dels forstæderne, der lever op til korte afstande ved indkøb og et valg af transportmiddel, som tilgodeser cykel, gang og kollektiv trafik. De eksterne centre er præget af lange afstande, og bilen er det altdominerende transportmiddel.

Trafikken er ofte argumentet for at udbygge i aflastningsområder frem for i bymidten, fordi det ofte nemmere at komme til aflastningsområderne i byens udkant i bil. Detailhandlen skaber trafik, men eksemplerne fra Århus og Horsens[15] viser, at en udbygning i bymidten sammenholdt med en konsekvent gennemført trafikplanlægning kan medvirke til at sikre en god tilgængelighed for såvel biler som andre trafikarter. Eksemplerne viser desuden, at velintegrerede nye storcentre eller storbutikker skaber mindre trafik end tilsvarende, som placeres mere isoleret.

[14] Synergieffekter mellem bymidter og eksterne centre, ICP A/S marts 2006
[15] Detailhandel i 16 byer udarbejdet af Svend Allan Jensen as, marts 2006

Andre forhold af betydning for detailhandelsudviklingen

Udover forbruget og den fysiske planlægning er der en række andre love, som på forskellig vis er med til at lægge rammerne for detailhandelsudviklingen. Det gælder eksempelvis erhvervslejelovgivningen, markedsføringsloven, skattelovgivningen, næringsloven og lukkeloven. Lukkeloven er ændret i 2005 og næringsloven i 2006.

Lukkeloven
Lukkeloven gælder for alle butikker, hvorfra der foregår detailsalg. Loven definerer, hvornår der skal være lukket i butikkerne. Som hovedregel skal butikkerne holde lukket fra lørdag kl. 17 til mandag kl. 6. Der er dog en række undtagelser fra reglen. Mindre dagligvarebutikker med en omsætning på under 28,2 mio. kr. kan holde åbent i den generelle lukketid. Hensigten med denne bestemmelse er at skabe en positiv effekt for de mindre butikker. Ved den seneste ændring af lukkeloven i 2005 blev det tilladt for alle butikker at have åbent 18-21 søndage om året. Det er ICPs vurdering, at muligheden for at holde åbent flere søndage især vil være positiv for detailhandlen i de større bymidter, i de større centre og i de større butikker, mens de mindre butikker og bymidter ikke i så høj grad vil kunne drage fordel af søndagsåbent[16].

Næringsloven
Næringsloven fastsætter overordnede betingelser for at kunne udøve virksomhed som handlende, håndværker eller industrivirksomhed. Herudover regulerer næringsloven en række specialerhverv så som speditører, auktionsholdere og vekselerer. Ifølge lovens § 10 må varer kun sælges fra et fast forretningssted, hvorved hovedsageligt forstås et varigt udsalgssted. Der er dog visse undtagelser, herunder for uforarbejdede madvarer (naturalprodukter), der kan sælges uden at kravet om fast udsalgssted er opfyldt.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har den 29. marts 2006 fremsat et forslag til ændring af næringsloven i Folketinget. Ifølge det udsendte ændringsforslag til næringsloven (L 198) skal hovedparten af alle dagligvarer undtages fra kravet om, at salg skal ske fra fast forretningssted[17]. Det betyder, at dagligvarer – i modsætning til udvalgsvarer – skal kunne sælges fra midlertidige forretningssteder som f.eks. en omkringkørende vogn (Hjemls konceptet) eller et kortvarigt lejet lokale. Formålet med lovforslaget er ifølge bemærkningerne til lovforslaget at skabe mulighed for udvikling af nye forretningskoncepter, der vil gøre det muligt for mindre handlende at køre rundt til forbrugerne og tilbyde almindelige dagligvarer bl.a. i de land- og yderdistrikter, hvor butiksgrundlaget er tyndt.

Konkurrenceloven
Konkurrenceloven omfatter enhver form for erhvervsvirksomhed. Loven indeholder forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og virksomheders misbrug af dominerende stilling. Aftalerne kan fx være indgået mellem en producent og en række butikker (vertikale aftaler) eller mellem butikker (horisontale aftaler).

Hvis en offentlig regulering (eller støtteordning) kan have skadelige virkninger for konkurrencen eller i øvrigt kan hindre en effektiv samfundsmæssig ressourceudnyttelse, kan Konkurrencerådet afgive en "begrundet udtalelse", og komme med forslag til at fremme konkurrencen på området.

Konkurrencebegrænsende aftaler er fritaget fra forbudet, hvis de indebærer styrket effektivitet til fordel for forbrugerne uden at indeholde unødvendige begrænsninger og uden at konkurrencen udelukkes i væsentligt omfang.

Vertikale aftaler, hvor ingen af de deltagende virksomheder har en markedsandel på over 30 %, er omfattet af en gruppefritagelse, der sætter visse rammer for samarbejdet. Vertikale aftaler er især udbredt inden for specialvarehandelen.

En tilsvarende gruppefritagelse findes ikke længere for horisontale aftaler. Konkurrencestyrelsen har udsendt en vejledning for hvordan de frivillige kæders aftaler kan holde sig inden for lovens rammer. Det fremgår af vejledningen, at frivillige kæders aftaler om optagelse og udtræden af kæden, butiksplacering, mindstekrav til butikskoncept, deltagelse i fælles markedsføring og loyalitetsforpligtelser vil kunne udformes såle-

[16] Udviklingstendenser, marts 2006 udarbejdet af Institut for Center Planlægning for

[17] Dagligvarer, som ikke er undtaget fra kravet om, at salg skal ske fra fast forretningssted, er: tobak, alkohol, sodavand, chokolade- og sukkervarer samt fyrværkeri.

des, at de ikke påvirker konkurrencen på de relevante indkøbs- eller afsætningsmarkeder i negativ retning og dermed ikke kommer i konflikt med konkurrencereglerne. Derimod vil aftaler om at overholde bestemte mindstepriser eller at udelukke bestemte leverandører næsten altid være omfattet af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler.

Markedsføringsloven
Markedsføringsloven regulerer butikkernes markedsføring af varer. Ifølge lovens bestemmelser må butikkerne ikke foretage handlinger, der strider mod god markedsføringsskik. Der må ikke anvendes urigtige, vildledende eller urimeligt mangelfulde angivelser, som er egnede til at påvirke efterspørgslen eller udbuddet af varer.

Skatte og afgiftsreglerne
Skatte og afgiftsreglerne udgør en vigtig rammebetingelse for detailhandlen og reglerne kan enten direkte eller indirekte have betydning for butiksstrukturen. De vigtigste skattelove og regler, der berører detailhandlen, er:

- ligningsloven, særligt reglerne om beskatning af goodwill,
- kildeskatteloven, særligt reglerne om skattesuccession i forbindelse med virksomhedsoverdragelse mellem nære familiemedlemmer,
- afskrivningsloven, herunder straksafskrivning og forskudsafskrivning,
- varelagerloven om nedskrivning af varelagre og
- momsloven.

Grænsehandelen
Ifølge skatteministerens seneste rapport om grænsehandelens omfang (Status over grænsehandel, juni 2005) lægger danskerne næsten 9 mia. kr. i udlandet, først og fremmest i de tyske grænsehandelsbutikker.

Danskernes indkøb af såvel dagligvarer som udvalgsvarer i Tyskland har ikke mindst indflydelse på butiksstrukturen i Sønderjylland og Sydsjælland/Lolland-Falster. Butikstætheden er mindre i de nævnte områder end i resten af landet.

Bortset fra svenskernes indkøb af særlige varer i Helsingør og i mindre omfang nordmændenes/svenskernes indkøb i Hirtshals og Frederikshavn er grænsehandelen i tysk favør. Det handler først og fremmest om højtbeskattede dagligvarer som øl, vin, spiritus og sodavand, men momsforskellen på almindelige dagligvarer har medført, at danske forbrugere i stigende omfang også køber f.eks. kød og almindelige kolonialvarer i Tyskland, ligesom adskillige af udvalgsvarehandelens brancher må notere sig den øgede konkurrence over landegrænsen.

Fødevarepolitikken
Også fødevarepolitikken i form af dansk lovgivning og fortolkning af EU-reglerne har betydning for udviklingen af den del af dansk detailhandel, som sælger dagligvarer. Med udefra kommende sygdomme som kogalskab og fugleinfluenza er der fastlagt regler og normer, som fastlægger klare rammer for produktion og salg af fødevarer, og i forlængelse heraf er efterlevelse af fødevarereglerne og kontrollen heraf blevet en større administrativ belastning for de enkelte butikker med også stadig større indflydelse på konceptudviklingen i dagligvaresektoren.

Det er alt sammen nødvendigt af hensyn til fødevaresikkerheden, men det er også uomtvisteligt, at det er blevet vanskeligere for især mindre butikker at have en egenproduktion, og det har for alle detailproducenter betydet meromkostninger i forbindelse med salget af kød, fjerkræ og delikatesser. Mange butikker har helt måttet opgive egen produktion dels pga. omkostningerne, dels fordi det er svært at finde personale, der ud over deres håndværk også kan og vil håndtere krav til detaljeret viden om lovgivning og medfølgende administration. Også særlige danske krav til fødevarerne, f.eks. særregler om tilsætningsstoffer, sundhedsanprisninger, berigelse og politisk pres vedrørende GMO, stråforkortere osv., begrænser bredden i sortimentet inden for visse vareområder.

Erhvervslejeloven
Erhvervslejeloven, som trådte i kraft den 1. januar 2000, har forenklet forholdet mellem lejer og udlejer.

Der er etableret et marked, som afspejler værdien af de lejede erhvervsarealer, og markedslejen er et væsentligt punkt i loven. Det har betydet, at lejen vise steder er steget, medens den andre steder er faldet. Med det nye princip e der færre tvister mellem udlejer og lejer.

Den nye erhvervslejelov har en del overgangsregler, men ophæver ikke reglerne om fastsættelsen af lejen i det gamle regelsæt, hvorfor der kan forekomme væsentlige forskelle i lejen i et område.

Tendenser i detailhandelsudviklingen og udfordringer for planlægningen

Udviklingen i detailhandlen styres ikke af en enkelt faktor, men af en kombination af flere faktorer. Et er de lovgivningsmæssige rammer, et andet er forbrugernes ønsker og adfærd og noget tredje er detailhandlens, kædernes og butikkernes kreativitet og evne til innovation. Nogle faktorer er generelle og gældende for alle, mens andre relaterer sig til den enkelte kæde eller butik.

Som beskrevet i afsnittet om detailhandelsudviklingen har også kommunernes planlægning betydning for udviklingen. Miljøministeren skal efter hvert nyvalg til folketinget afgive en redegørelse om landsplanarbejdet til brug for planlægningen i kommunerne og de nye regioner. Landsplanredegørelsen har til formål at fremlægge regeringens vision for hele landets udvikling og en overordnet stillingtagen til planlægningen i de forskellige dele af landet og giver således regeringens pejlemærker for planlægningen.

Miljøministerens Landsplanredegørelse 2006
Landsplanredegørelsen 2006: ”Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår” blev offentliggjort den 17. maj. Den handler dels om de nye vilkår, *globaliseringen* stiller for planlægningen - og hvordan planlægningen kan bidrage til at skabe et konkurrencedygtigt Danmark - dels om *kommunalreformen*, som medfører en ny arbejdsdeling mellem kommuner, de nye regioner og staten. Landsplanredegørelsen lægger op til en mere dialogpræget arbejdsform på planområdet, hvor kommunerne på baggrund af nogle overordnede principper har et klart defineret råderum til den lokale planlægning.

For at sikre sammenhæng mellem den decentrale planlægning i kommunerne og den centrale planlægning indeholder redegørelsen fem pejlemærker, som skal gælde for den fysiske planlægning i hele landet:

1. Der skal være forskel på by og land
2. Udviklingen skal komme hele landet til gode
3. Planlægningen skal basere sig på respekt for naturen og landskabet
4. Fysisk planlægning og investeringer i infrastruktur skal spille tæt sammen
5. Den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret – bl.a. sikre dynamik mellem by og land og funktionaliteten i den enkelte by.

Landsplanredegørelsen lægger op til at satse på kvalitet – både i byen, på landet og i landskabet. Gode og velfungerende byer at arbejde og leve i, åbne landskaber og sammenhængende naturområder, som man kan færdes og udfolde os i. Redegørelsen behandler aktuelle udviklingstendenser og problemer i relation til bl.a. bolig- og erhvervslokalisering, by- og bosætningspolitik, ferie- og fritidsområdet m.v.

På by- og bosætningsområdet påpeger redegørelsen, at tiden er ved at løbe fra det det eksisterende, hierarkiske bymønster i form af landsdelscentre, egnscentre, kommune- og lokalcentre. Pendlingsoplandene er blevet større, og indkøbsmønstrene er ændrede. Der er ved at opstå nye netværk mellem byerne, som vil danne grundlag for de funktioner, som byerne forventes at få. Der er derfor behov for at revidere det eksisterende bymønster - såvel i kommuneplanerne som på regionalt niveau og på tværs af administrative grænser.

Landsplanredegørelsen peger på vigtigheden af at forbedre byerne og arbejde på at tilføre dem kvaliteter. Et attraktivt og spændende bymiljø har stor betydning for de erhvervsmæssige potentialer og mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. For eksempel kan en kvalificeret fortætning give nye arkitektoniske eller kulturelle værdier. Byer med en vis tæthed, blandede byfunktioner, et varieret handelsliv og kulturelle tilbud giver kvaliteter, som tiltrækker nye borgere og erhverv.

Redegørelsen fremhæver, at de mange velfungerende bymidter er et aktiv, som det er hensigtsmæssigt at sikre gennem en helhedsorienteret fysisk planlægning. Det er især vigtigt at fastholde en god tilgængelighed og sikre grundlaget for, at bymidterne også fremover kan udvikle sig og være levende centre. På den måde sikres, at bymidterne i eksempelvis de mellemstore byregioner ikke udhules af modsatrettede tendenser, hvor f.eks. større detailhandelsbutikker og servicefunktioner lokaliseres i udkanten af byerne eller ved overordnede veje uden for byerne. Netop byernes identitet og arkitektur er vigtige elementer at planlægge for, og byfunktioner som erhvervsvirksomheder og butikker er med til at give det liv og de aktiviteter, som er en forudsætning for, at byen er det, den er: Et mødested for mennesker, information og viden med aktivitetstilbud, oplevelser og muligheder. Planlægning og planloven kan anvendes aktivt med henblik på at opnå større kvalitet i omgivelserne.

Udviklingsbetingelserne og kravene til den fysiske planlægning er forskellige alt efter, hvor i landet man befinder sig. Redegørelsen lægger derfor op til en differentieret planlægning og opererer i den forbindelse med en inddeling af landet i fem typer af områder: Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og yderområder. Inddelingen har intet at gøre med den nye administrative inddeling af landet, men tjener alene til at sammenfatte de geografisk forskellige hovedproblemstillinger, som planlægningen står overfor forskellige steder i landet. Som opfølgning på landsplanredegørelsen igangsættes seks initiativer i forskellige dele af landet. Det drejer sig bl.a. om at sikre en velfungerende sammenhæng mellem byvækst og infrastruktur på Sjælland, styrke udviklingen i yderområderne og et udviklingsarbejde om et nyt bymønster.

Forbrugerne
Kultur- og samfundsforskere er enige om, at tiden overordnet er karakteriseret ved en udfasning af industrisamfundet til fordel for en gradvis fremvækst af et videns- eller informationssamfund, og at udviklingstendenserne i forhold til forbrugere forbrugeradfærd må anskues i lyset heraf. Med udfasningen af industrisamfundet oplever mange en tilsvarende udfasning af velkendte sociale og kulturelle organiseringsprincipper. Gamle livsformer erstattes af nye, livets aldersfaser forskyder sig og nye segmenter og målgrupper opstår. Der sker en udvikling i samlivsformer, kønsrollemønstre og selvfølgelig også i forbrugsmønstre og indkøbsvaner.

Forbrugeren forventes i de kommende år generelt at stille øgede krav til detailhandlen med hensyn til blandt andet butikkernes profil, varernes kvalitet og pris samt vareudbuddet. Det fremhæves ligeledes ofte, hvordan forbrugerne bliver stadig mere individuelle og dermed uforudsigelige for detailhandlen. Højindkomstgrupper handler eksempelvis i stigende omfang både discount og specialvarer, og konkret kan det aflæses i en samtidig vækst i markedet for discount og eksklusive specialvarer i storbyerne på bekostning af de traditionelle supermarkeder.

Nye livsformer afstedkommer ændrede forbrugsmønstre og detailhandlen udvikler løbende nye butikskoncepter og taler aktuelt om en såkaldt brancheglidning, hvor tidligere skarpt adskilte varegrupper nu ønskes udbudt under samme tag. Det kan eksempelvis være et såkaldt wellness center med salg af både sportstøj (udvalgsvarer), adgang til træningsfaciliteter (services) og vitaminberiget mad i køledisken (fødevarer). De første af denne type hybride koncepter har allerede set dagens lys i Danmark - blandt andet i form af ægteskaber mellem boghandlere og cafeer og flere spås at ville komme til i fremtiden. Fælles for dem er, at koncepterne handler om at øge værdien af det enkelte produkt ved at tilføre indkøbssituationen og/eller produktet flere dimensioner. Det være sig tillægsprodukter eller oplevelser.

Den stigende velstand har givet forbrugerne mulighed for at efterspørge bredere end blot til at klare de basale behov. Der tales om den politisk korrekte forbruger og den emotionelle forbruger. Samlet gælder at varernes immaterielle værdi betyder stadig mere. Varens historie har en betydning, og der udsendes signaler til omverdenen med de varer, man vælger at købe. Eksempler på tendensen ses både inden for fødevarer og beklædning. Fremkomsten af mange små bryggerier og andre fødevareproducenter er eksempler herpå.

Nye grupper af forbrugere har også betydning for detailhandlen. Børn og unge er blevet en attraktiv forbrugergruppe, som der rettes stor opmærksomhed mod, blandt andet med markedsføring særligt rettet på denne gruppe. Dertil kommer, at der på begge sider af familielivet er to voksende livsfaser. Dels Frie 1, som betegner gruppen af studerende og færdiguddannede, som shopper rundt i livet og afprøver uddannelser og jobs før de etablerer sig med børn. De har typisk relativ mange ressourcer til et identitetsskabende forbrug. Tilsvarende Frie 2 der betegner gruppen af post-forældre med store økonomiske ressourcer, et godt helbred og store forventninger til et indholdsrigt seniorliv.

Den stigende velstand i samfundet betyder, at forbrugerne i stigende omfang retter fokus på immaterielle værdier som oplevelser, forkælelse og bekvemmelighed. Detailhandlen skal derfor i stigende omfang konkurrere med andre sektorer om forbrugernes disponible midler. Særligt to områder kan fremhæves som stærke konkurrenter til detailhandlen: udespisning og wellness.

Der er stærk vækst i udespisningen, og det drejer sig for forbrugerne om både om oplevelser og bekvemmelighed. I dag udgør danskernes forbrug til udespisning 10-20 pct. af fødevareomsætningen i dagligvarehandlen, mens det tilsvarende tal i USA er på 50 pct.

I de senere år har de danske forbruger i højere og højere grad investeret både tid og forbrugsmuligheder i ”wellness-sektoren” dækkende alt fra deciderede kurophold til skønhedsbehandlinger, aromaterapi, alternative behandlinger og fitness.

Forbrugerrådet har i 2006 foretaget en undersøgelse af forbrugernes holdninger og vaner i forhold til storcentre og varehuse[18]. Af undersøgelsen fremgår det, at 24 pct. af forbrugerne køber halvdelen eller mere end halvdelen af deres varer i storcentre. 20 pct. af de adspurgte handler i storcentre mindst en gang om ugen, mens 90 pct. handler i en mindre butik mindst en gang om ugen. De vigtigste grunde til at handle i storcentre er, at der er et stort udvalg, at der kan købes andet end kolonial, og at der er gode adgangsforhold. De vigtigste grunde til at handle i mindre butikker er, at det er nærmeste indkøbsmulighed, billige priser, samt at åbningstiderne passer den adspurgte. 61 pct, af de adspurgte svarer, at de ville handle mere i deres lokale butik, hvis det kunne forhindre, at den lukkede, men det som nævnes som de vigtigste grunde til at handle mere lokalt er billigere priser og større udvalg.

Forbrugerrådet har desuden spurgt til forbrugernes holdninger til storcentre, her er 71 pct. helt eller delvis enige i, at antallet af nye storcentre bør begrænses. Og 62 pct. er helt eller delvis enige i, at arealet i nye storcentre og varehuse bør begrænses.

Udviklingstendenser i detailhandlen
I det følgende gives en beskrivelse af udviklingstendenserne i detailhandlen med udgangspunkt i den gældende lovgivning. Ændringer af lovgivningen både planloven og anden lovgivning kan give anledning til en anden udvikling end beskrevet. Beskrivelsen bygger, hvis ikke andet er angivet, på vurderinger foretaget af Institut for Center Planlægning for Udvalget for Planlægning og Detailhandel[19]. De beskrevne udviklingstendenser er således overvejende baseret på den viden, som er opsamlet hos Institut for Centerplanlægning, men det er vurderingen at der i detailhandlen grundlæggende er enighed om de beskrevne udviklingstendenser. Nogle af de beskrevne tendenser og ønsker om større butikker kan ikke lade sig gøre med den nuværende planlov og praksis på området. Derfor er beskrivelsen ikke alene et billede af, hvor vi er på vej hen, men også et indspark i debatten med ønsker til en ændret lovgivning.

Nedenfor er det valgt at beskrive tendenserne i henholdsvis dagligvaresektoren og udvalgssektoren hver for sig, men der er tendenser til, at der opstår flere butikskoncepter, som spreder sig over flere sektorer, og som også inddrager forskellige former for service.

<u>Dagligvaresektoren</u>
De generelle forventninger til udviklingen i dagligvarehandlen er en øget koncentration på færre kæder og en struktur med færre, men større butikker. I nedenstående skema er vist de butikstyper, der i dag handler med dagligvarer med angivelse af det typiske bruttoetageareal pr. butik samt antallet af butikker på landsplan inden for de forskellige butikstyper. Skemaet omfatter ikke specialiserede fødevarebutikker som bagere, slagtere, grønthandlere m.v.

[18] Kilde: Forbrugerrådet, Tænk marts 2006.
[19] Udviklingstendenser og Kædernes udbredelse udarbejdet af ICP A/S, marts 2006

Butikstyper	Typisk butiksstørrelse (bruttoetageareal)	Antal butikker i kategorien	Kæde - eksempler
Hypermarkeder	**Over 5.000 m^2**	**29**	**Bilka, Kvickly Xtra**
Varehuse	**2.500 - 4.999 m^2**	**124**	**Føtex, Kvickly**
Store supermarkeder	**1.500 - 2.499 m^2**	**203**	**SuperBrugsen, SuperBest, ISO, Dreisler Storkøb, Løvbjerg, Aktiv Super**
Små supermarkeder	**400 - 1.499 m^2**	**889**	**SuperBrugsen, SuperBest, Dagli' Brugsen, Irma, Spar, Super Spar, Aktiv Super, Merko, ABC-Lavpris**
Minimarkeder	**200 - 399 m^2**	**509**	**Dagli'Brugsen, Irma, Kwik Spar, Merko, Focus**
Nærbutikker, kiosker m.m.	**Under 200 m^2**	**3983***	**7-Eleven, NærKØB, Elite, Let Køb, Statoil ICA Express**
Discountbutikker	**1.000 – 2.000 m^2** **500 – 999 m^2** **Under 500 m^2**	**33** **956** **172**	**Lidl** **Netto, Fakta, Rema 1000, Alta, Aldi** **Netto, Fakta, Aldi, Alta**

Kilde: Stockmann-Gruppen A/S, *) heraf er 222 butikker større end 200.

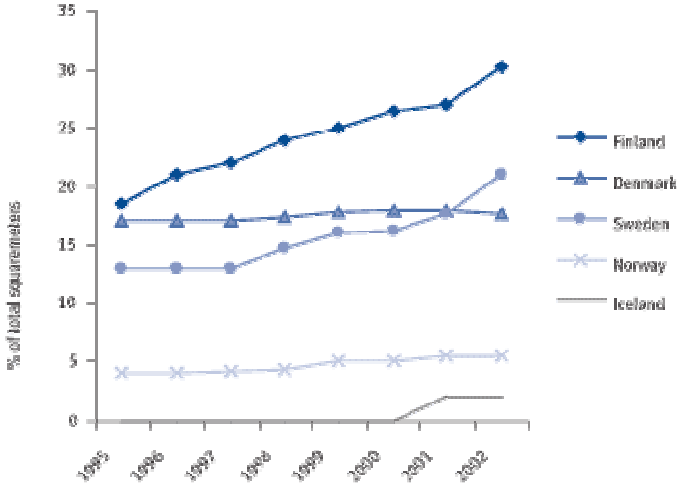
De almindelige supermarkeder har gennem de seneste 5 - 10 år tabt væsentlige markedsandele. Og supermarkederne forventes fortsat at være udsat for en kraftig priskonkurrence fra discountbutikkernes side og konkurrence på udvalg fra varehusenes side. Supermarkederne er repræsenteret i alle byer med mere end 3.000 indbyggere.

Discountbutikkerne har de seneste 5-10 år været i stor vækst, alene i de sidste 5 år er der etableret 250 discountbutikker. Også de kommende år kan der forventes etableret nye discountbutikker. Fakta forventer således at åbne mindst 25 nye butikker i 2006. Lidl har p.t. omkring 30 butikker og forventer på sigt at have 100-200 butikker i Danmark. Discountbutikkerne har fået en større udbredelse og er nu repræsenteret i 90 pct. af alle byer over 4.000 indbyggere. Blandt byer med mellem 2.500 og 4.000 indbyggere har 70 pct. af byerne mindst en discountbutik, mens kun omkring 16 pct. af byerne mellem 1.000 og 2.500 indbyggere har en discountbutik. Discountbutikkerne har nu opnået en omsætning på 30 pct. af det totale dagligvaremarked, og denne andel forventes at stige. Discountbutikkerne har ændret deres koncept fra at have meget få varenumre til at have flere varenumre og flere omkostningstunge og personalekrævende ferskvarer som frugt/grønt, mejerivarer og slagtervarer. Denne udvikling har betydet, at discountbutikkerne mange steder fungerer som nærbutik. I de senere år har discountbutikkerne satset hårdt på "oplevelsesskabende" spotvarer inde for udvalgsvarer – typisk varer, som kun er i butikkerne i en kort periode.

Varehusene har ligesom discountbutikkerne fået stigende betydning, og de findes nu i alle byer med mere end 20.000 indbyggere uden for Københavnsområdet. Kun 10 pct. af byerne over 16.000 har ikke noget varehus. Blandt byer med mellem 8.000 og 16.000 indbyggere har 60 pct. af byerne mindst et varehus. For byer under 8.000 er tallet markant lavere, idet kun 19 pct. at byerne i denne størrelse har et varehus. Vare-

husene er større end de traditionelle supermarkeder og karakteriseres ved, at 25 - 35 pct. af omsætningen hidrører fra udvalgsvarer. Da varehusene efterspørger større butikker end de traditionelle supermarkeder er den videre udvikling her til en vis grad betinget af, om der i lovgivningen gives mulighed for flere større butikker.

Hypermarkedernes andel af den totale omsætning I detailhandlen[20]



Source: ACNielsen. Conference 2004

Der er som følge af planlovens regler kun etableret få lavprisvarehuse eller hypermarkeder inden for de senere år. Der er imidlertid set flere eksempler på, at store varehuse med udvalgsvarer (A-Z) ønskes suppleret med dagligvarehandel i form af selvstændige butikker i tilknytning til varehuset som alternativ til at kunne omdannes til et egentligt lavprisvarehus. Af ovenstående figur ses udviklingen i hypermarkedernes andel af omsætningen i detailhandlen i de nordiske lande i perioden 1995 til 2002. I modsætning til i Sverige og i Finland har der ikke været nogen vækst i hypermarkedernes andel af omsætningen i Danmark. Denne udvikling er modsat udviklingen i mange europæiske lande, hvor hypermarkedernes andel af omsætningen er væsentligt større. Således står hypermarkederne i gennemsnit for 30 pct. af omsætningen i Europa, mens andelen er helt oppe på 50 pct. i lande som Frankrig og Storbritannien.

Specialbutikker som slagtere, bagere, fiskeforretninger m.v. har været i tilbagegang i mange år og forventes at være under fortsat pres. I stedet vil der i stigende omfang blive etableret specialafdelinger i de større dagligvareforretninger, så som varehuse og store supermarkeder.

Det sidste led inden for dagligvaresektoren er de såkaldte convenience butikker som døgnkiosker og kiosker i forbindelse med store tankstationer samt mindre afdelinger af de traditionelle supermarkeder og discountbutikker, der typisk har andre åbningstider end de øvrige og et mindre udvalg. Nogle butikker har valgt særligt at satse på færdiglavede fødevarer til den travle forbruger. Convenience butikkerne har i de senere år opnået en stor andel af omsætningen på dagligvareområdet. Det forventes, at udviklingen vil fortsætte med udbygning af blandt andet kæder som 7-eleven og ICA-express. Men omvendt har liberaliseringen af lukkeloven i 1995 samtidig gjort det muligt for de små dagligvarebutikker at genvinde noget af den mistede omsætning ved at kunne holde åbent uden for den normale lukketid..

Koncentration i dagligvarehandlen

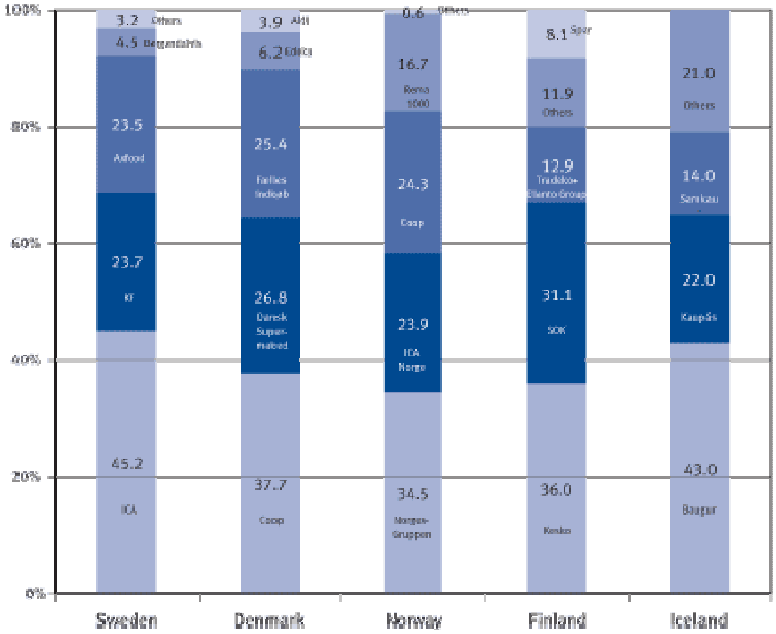
Der er i Danmark og de øvrige nordiske lande en meget høj koncentration i dagligvarehandlen set i forhold til række andre europæiske lande. Således stod den største koncern for 37,7 pct. af den samlede omsætning i 2002, og de tre største koncerner stod for næsten 90 pct. af omsætningen. Det er forventningen, at koncentrationen vil fortsætte.

[20] Kilde: Nordic Food Markets – a taste for competition, Konkurrencestyrelsen november 2005

Koncentration i dagligvarehandlen i en række europæiske lande[21]

Land	Markedsandel for den største koncern	Markedsandel for de tre største koncerner
Danmark	37,7	89,9
Finland	36,0	80,0
Island	43,0	79,0
Norge	34,5	82,7
Sverige	45,2	92,4
Frankrig	26,0	57,4
Tyskland	24,7	58,4
Holland	47,8	76,3
Storbritannien	27,7	59,2

Markedsandele for de største detailhandelskæder i Norden 2002[22]



Analysen af koncentrationstendenserne i detailhandelen understøttes af en opgørelse fra Stockmann-Gruppen A/S i februar 2006, hvoraf det fremgår, at de store kæder, COOP og Dansk Supermarked fra 2004 til 2005 har haft en stigende omsætning og et øget antal butikker, mens købmændene har haft et fald i såvel omsætning som antal butikker. Udviklingen for købmændene antages at stamme fra lukning af butikker, som ikke er med i et kædesamarbejde.

[21] Kilde: Nordic Food Markets – a taste for competition, Konkurrencestyrelsen november 2005
[22] Kilde: Nordic Food Markets – a taste for competition, Konkurrencestyrelsen november 2005

Aldi og Lidl vinder markedsandele

Aldi og Lidl var sidste års højdespringere med en vækst i omsætningen på 16 pct. På trods af discountsektorens fremgang, som primært skyldes åbning af flere butikker, faldt købmændenes omsætning kun med 1 pct. Faldet tilskrives ifølge eksperter lukning af butikker, som ikke er med i et kædesamarbejde. 75 af de i alt 1.400 selvstændige købmænd er ikke med i en kæde.

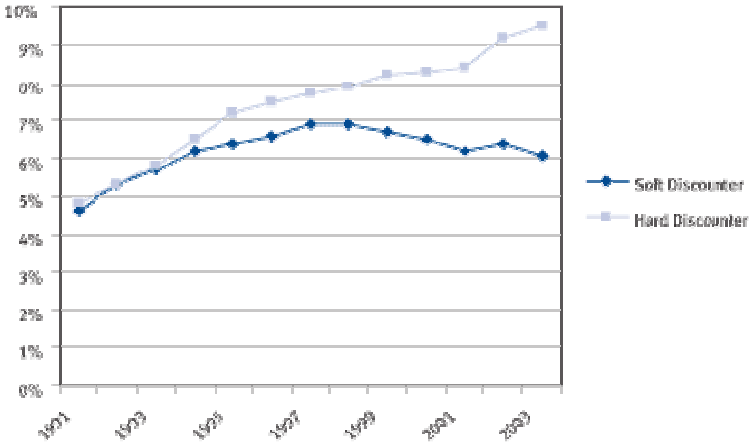
Omsætning	*2004*	*2005*		*Pct.*
Coop Danmark	33.375	33.701	▲	-
Dansk Supermarked	26.803	27.790	▲	3,7
Aldi/Lidl	3.609	4.187	▲	16
Købmænd	27.484	27.173	▼	-1,1
Total oms. i millioner	91.470	92.850	▲	-

Antal butikker	*2004*	*2005*	
Coop Danmark	1.145	1.161	▲
Dansk Supermarked	435	465	▲
Aldi/Lidl	230	255	▲
Købmænd	1.413	1.379	▼
Total, antal butikker	3.223	3.260	▲

BØRSUNGDOMSTIDENDE GRAFIK/HA[23]

Opgørelsen viser desuden en udviklingen for Aldi/Lidl, som kan hænge sammen med udviklingen på europæisk plan. På europæisk plan opgøres discountbutikkerne i ”hard and soft discounters”. Der findes ikke nogen præcis definition af hårde og bløde discountbutikker, men de hårde discountbutikker har typisk størst fokus på lave omkostninger og opererer med lav service, få varenumre, heraf mange af eget mærke. Danmark og de øvrige nordiske lande er domineret af ”soft discount”, mens det store tyske marked er domineret af ”hard discount”.

Udviklingen i markedsandele for hårde og bløde discountbutikker i Europa i perioden 1991-2003[24]



Af de kæder, der er repræsenteret i Danmark, er det alene Aldi og Lidl, der betegnes som hårde discountbutikker. Indtil 2005 var Aldi alene om at repræsentere de hårde discountbutikker i Danmark. Med Lidls etable-

[23] Stockmann-Gruppen A/S, februar 2006
[24] Nordic Food Markets – a taste for competition, Konkurrencestyrelsen November 2005

ring i Danmark er der nu to hårde discountkæder. Tallene fra Stockmann-Gruppen A/S viser en stor stigning i omsætningen for disse to kæder på trods af, at Lidl først åbnede i september 2005. Hvis udviklingen følger den europæiske trend, kan man i de kommende år forvente en fortsat stigning i omsætningen blandt de hårde discountbutikker I Danmark, men det er usikkert, da markederne er meget forskellige..

Udvalgsvaresektoren
De generelle udviklingstendenser er, at mange små og mellemstore butikker vil blive nedlagt, især mindre butikker, der ikke er beliggende sammen med andre butikker. Der vil komme flere store udvalgsvarebutikker og nogle af disse vil i stor udstrækning være uafhængige af en placering sammen med andre, mens andre af de store butikker vil være orienteret mod beliggenheder sammen med andre i city eller store centre. Udbredelsen af de store butikker over 1.500 m^2 er imidlertid i dag begrænset af planlovens regler, ligesom mulighederne for lokalisering uden for bymidten er begrænset via planloven.

På trods af mange butikslukninger er antallet af udvalgsvarebutikker i landet steget i de seneste mange år. Dette skyldes formentlig det stigende forbrug samt tilkomsten af nye varer og nye butikskoncepter.

Der forventes at ske en skarpere profilering af de enkelte butikker eller kæder, som i stigende omfang vil rette sit vareudvalg, markedsføring og forretningsform til bestemte kundetyper. Der forventes at opstå helt nye typer af butikker, som kombinerer forskellige varetyper, som henvender sig til specielle livsstilssegmenter. Allerede nu ses butikker med en blanding af boligudstyr, gaveartikler og beklædning, men udviklingen forventes at fortsætte med udvikling af koncepter, hvori også indgår fødevarer. Eksempelvis vil man kunne se butikker, som kombinerer sports- og fritidstøj med wellness og sunde fødevarer.

Der vil være en skarpere profilering på pris, hvor nogle kæder inden for såvel pladskrævende varegrupper som andre udvalgsvarer fører egentlige lavpriskoncepter. Det gælder eksempelvis Biva Møbler, Jem & Fix, Deichmann Sko, Optikhuset, NETget og Cash & Carry.

Andre kæder vil profilere sig med moderigtige tilbud til folk i bestemte aldersgrupper, fx Vero Moda og Jack & Jones.

Bortset fra frivillige kæder og indkøbsforeninger har kædedannelsen inden for udvalgsvarer hidtil været svag i Danmark sammenlignet med fx Sverige, men i de senere år er der set en tendens til flere kædebutikker. Det forventes at kædebutikkerne vil få stigende betydning, og allerede nu er særlig lejemålene i butikscentrene præget af butikker, som ejes og styres centralt.

Der er en kraftig brancheglidning inden for udvalgsvaresektoren. Tøjbutikker sælger også sko, tasker m.v. Butikskæder, som fx Inspiration og Bahne, der før solgte køkkenudstyr og gaveartikler sælger nu også tøj og diverse tilbehør. Jysk sælger ikke længere kun boligtekstiler, madrasser og deslige, men også møbler, havemøbler og gaveartikler. De store møbelkæder som Ikea, Ilva og til dels Idémøbler sælger i stort omfang artikler til boligindretning, tekstiler, køkkenudstyr og gaveartikler. De store byggemarkeder sælger også møbler, maling, cykler, lamper m.m.

Når der ses bort fra bilforhandlere, store byggemarkeder og planteskoler er de fleste udvalgsvarebutikker relativt små. På Fyn er således omkring 85 pct, af butikkerne under 500 m^2. Der er imidlertid en tendens til, at flere og flere kædebutikker stiller krav om større butikker. Når det gælder tøjbutikker, er der i dag tre kæder, H&M, ZARA og Jørgen & Jørgine, der ønsker butikker op til 3.000 m^2, og desuden ønsker sportsbutikkerne Stadium, Intersport og Sportsmaster butikker op til 2.500 m^2. Inden for boligtekstiler, køkkenudstyr og gaver har Jysk og Bahne ønsker om butikker på mere end 1.500 m^2, Bahne har således haft et ønske om en butik på 2.500 m^2 i Herning. Inden for forbrugerelektronik har Elgiganten og Electric City ønsker om butikker på op til 4.000 m^2, mens hårde hvidevarebutikkerne typisk ønsker butikker på under 1.000 m^2. Inden for legetøj ønsker Toys"R"us butikker op til 2.500 m^2. Flere af de ovennævnte kæder opererer imidlertid også med mindre butikker i dag, og butiksønskerne må derfor ses som udtryk for ønsker til en ændret regulering.[25]

Inden for de pladskrævende varegrupper er der store forskelle i arealkravene. De mindste byggemarkeder har behov for mellem 1.000 og 1.500 m^2, mens de store byggemarkeder med tømmerhandel m.v., der også

[25] Ønsker om butiksstørrelser baserer sig på en opgørelse foretaget af ICP, I bilag x er vist et skema udarbejdet af ICP omfattende 35 kæders ønsker til markedsområde, beliggenhed og arealbehov.

henvender sig til professionelle, har arealønsker på op til 15-25.000 m^2. Der er en udvikling inden for bilforhandlerne, som betyder, at der kommer færre men større butikker, der fører flere mærker. Bilforhandlerne har ønsker om butikker på omkring 10.000 m^2. Inden for møbler er der ligeledes en stor spredning fra de helt store, som ønsker butikker op til 20.000 m^2, og til de mindre som etablerer butikker på mellem 1.000 og 1.500 m^2. Køkkenelementbutikkerne, som ved lovændringen i 2002 blev defineret som særlig pladskrævende er størrelsesmæssigt op til 1.500 m^2, men de fleste er under 700 m^2.

Lokaliseringstendenserne i detailhandlen
De nye butikker inden for dagligvarehandlen er overvejende varehuse, discountbutikker og de mindre convenience butikker. De mindste butikker placerer sig både decentralt i byerne ofte i forbindelse med tankstationer, og de placerer sig centralt i de større byer og bymidter. Varehusene er orienteret mod bymidterne og de større bydelscentre, og de placerer sig desuden gerne i egentlige butikscentre.

Discountbutikkerne placerer sig ofte decentralt og søger især placeringer langs indfaldsvejene – helst på højre side, når man kører ud af byerne. Der har i de senere år med den store udbygning med discountbutikker været rift om de gode placeringer. Også placeringer i boligområder har været eftersøgt, og der har været forsøg på at opkøbe villaer med henblik på nedrivning og opførelse af butik. I de senere år er discountbutikkerne desuden i stigende omfang begyndt også at etablere sig i bymidterne.

Udvalgsvarebutikkerne kan opdeles i butikker/kæder, der er orienteret mod at placere sig i City, bymidten og butikscentre, og butikker, der er mere orienteret mod beliggenheder i byernes udkant eller i storbutiksområder. De forskellige ønsker til placering er ikke alene afhængig af hvilken branche, der er tale om, men også inden for den enkelte branche kan der findes kæder, som har forskellige ønsker til beliggenhed.

Tøj-, sko- og sportsbutikker er generelt orienterede mod city og butikscentre, det samme gælder butikker med køkkenudstyr og gaveartikler samt de mindre butikker inden for elektronik, hårde hvidevarer og legetøj. Af de cityorienterede butikker er der p.t. alene enkelte kæder inde for tøj og sport, der ønsker butikker over 1.500 m^2.

Kæderne med store butikker inden for elektronik, hårde hvidevarer og legetøj søger typisk at placere sig i byernes udkant langs indfaldsvejene eller i deciderede storbutiksområder. Til denne gruppe hører også kæder inden for babyudstyr, boligtekstiler, møbler og autoudstyr samt byggemarkeder og bilforhandlere. Nogle af de butikker, der søger placeringer uden for bymidten, gør det af hensyn til butikkens arealbehov, mens andre søger en sådan placering af økonomiske årsager – billigere grunde og lejemål eller af hensyn til områdernes tilgængelighed med bil. Der er imidlertid også en tendens til at butikkerne samler sig i områder med flere tilsvarende butikker, det gælder blandt andet møbler og byggemarkeder.

Der er konstant mange projekter i kommunerne, som omfatter detailhandel. Institut for Center Planlægning samler disse projekter i en database, som p.t. omfatter ca. 400 projekter. Der er både tale om store centerprojekter, udvidelser af eksisterende centre og helt små projekter for en enkelt butik. Godt 100 projekter er defineret som butikscenterprojekter dvs. projekter for nye butikscentre og projekter for udvidelser af eksisterende centre. På baggrund af databasen har udvalget fået foretaget en vurdering af, hvor udviklingen p.t. foregår[26].

Mere end halvdelen af projekterne ligger i Jylland, 9 pct. ligger på Fyn og resten på Sjælland og i hovedstaden. Hovedstadsregionen er i forhold til befolkningstallet underrepræsenteret med nye projekter. Til gengæld er Hovedstadsregionen overrepræsenteret, hvis der alene ses på butikscenterprojekter, idet 38 pct. af butikscenterprojekterne ligger i Hovedstadsregionen.

En tredjedel af projekterne er bymidteprojekter, nogle er større projekter, og andre kan være fx en discountbutik i en mindre by. Mere end halvdelen af bymidteprojekterne ligger i byer på mellem 8.000 og 25.000 indbyggere.

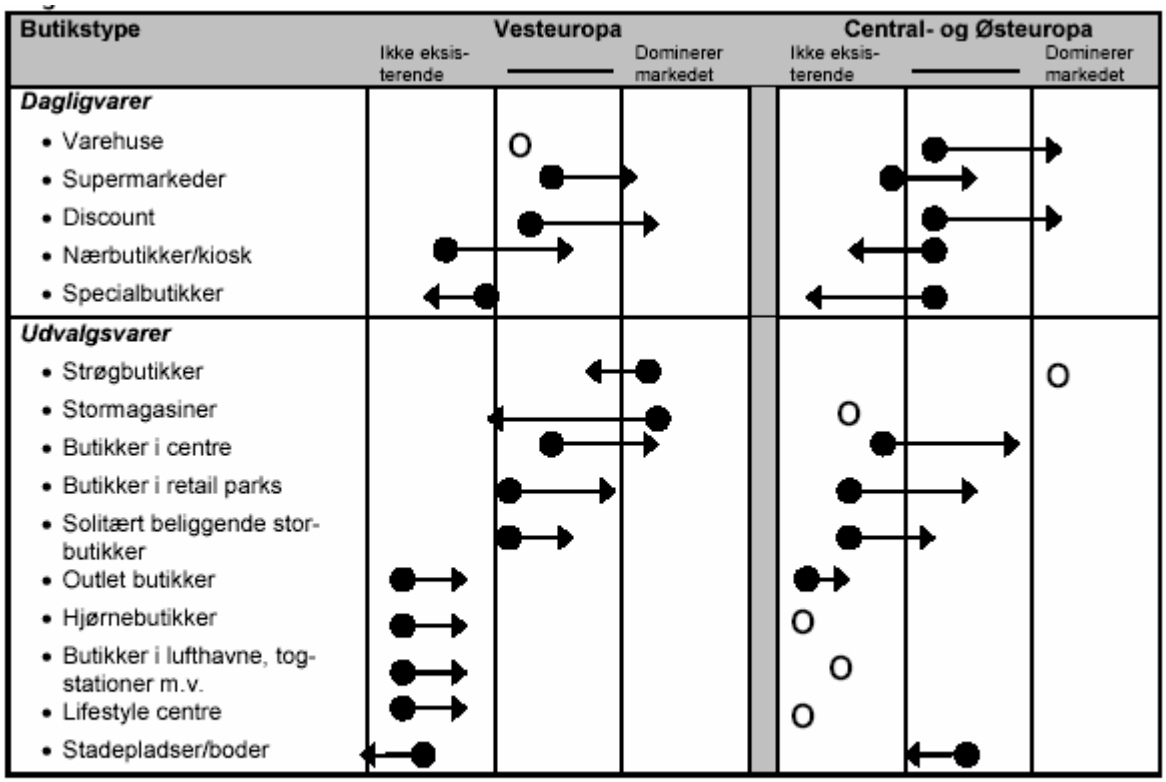
Knap 10 pct. af projekterne ligger i den indre del af Hovedstadsregionen. Ca. 20 pct. ligger løsrevet fra bymidten, men kan ikke betegnes som eksterne projekter. 5 pct. ligger i bydelscentre, og 30 pct. ligger i lokalcentre. En stor del af projekterne i lokalcentre omfatter alene discountbutikker.

[26] Hvor sker udviklingen? ICP, marts 2006

30 projekter svarende til godt 5 pct. af projekterne er i eksterne beliggenheder. 3 af de eksterne projekter er udvidelser af eksisterende butikscentre, og 3 andre projekter omhandler en byggemarkedskæde, som ønsker at etablere flere sammenhængende butikker i størrelsesorden 5.000 m^2. Omkring halvdelen af de eksterne projekter er egentlige nyetableringer af områder med storbutikker – dvs. store udvalgsvarebutikker som elektronik, tæpper, autoudstyr og lignende evt. kombineret med en eller to butikker til særligt pladskrævende varegrupper.

Sammenfattende kan det konstateres, at discountbutikkerne placerer sig spredt i byerne ofte langs indfaldsvejene. De store dagligvarebutikker samt en lang række udvalgsvarebutikker søger placeringer i city, bymidten eller store butikscentre, men der er også en stor gruppe af udvalgsvarebutikker, som ønsker at placere sig i store butikker placeret i udkanten af byen eller i eksterne centre med storbutikker. Trods planlovens regler om, at butikker skal placeres i bymidten, er der i ICP's database over detailhandelsprojekter registreret 30 projekter med ekstern beliggenhed, hvoraf ca. halvdelen er projekter med store udvalgsvarebutikker.

Internationale tendenser
I nedenstående figur er opgjort forventningerne til detailhandelsudviklingen frem til 2010, som et panel af 38 ledere for et bredt udvalg af de største europæiske detailhandlere ser det. Opgørelsen er foretaget af det hollandske ejendomsselskab Redevco.



Kilde: Redevco "Retail 2010"

I relation til danske forhold er det bemærkelsesværdigt, at der ikke forventes nogen vækst i varehuse i Vesteuropa, men til gengæld en vækst i supermarkeder. Det skyldes formentlig, at varehusene i dag har en mere dominerende stilling i andre lande sammenlignet med Danmark. Herudover er forventningerne samstemmende med de trends, der kan spores i Danmark.

Der sker for tiden en stor internationalisering inden for detailhandlen. De store kæder ekspanderer uden for hjemlandets grænser. Internationaliseringen er især slået igennem på dagligvareområdet, men også kæder-

ne inden for beklædning er godt i gang med internationaliseringen. Mange af kædebutikkerne har udviklet koncepter, der passer både til strøggader og butikscentre.

I forhold til den forventede udvikling i Danmark er det interessant, hvilke nye kæder, der kunne være interesseret i at etablere sig i landet.

På dagligvareområdet er Lidl i øjeblikket i gang med at etablere sig og de forventer på sigt at have 100 - 200 butikker i landet. Umiddelbart er der ikke andre aktører på dagligvareområdet, der finder Danmark interessant nu, men ændringer af lovgivningen med mulighed for større butikker kan gøre det attraktivt for andre kæder at etablere sig i landet.

Det vurderes, at der i de kommende år vil komme flere udenlandske kæder inden for tøj og sko. Herudover kan den tyske elektronikkæde MediaMarkt tænkes at være interesseret i at etablere sig i Danmark. Flere af kæderne etablerer typisk store butikker fx tøjbutikkerne Zara og Peek & Cloppenburg med butikker på op til 5.000 m^2, og MediaMarkt med butikker på mellem 2.500 og 4.000 m^2. På byggemarkedsområdet kan den svenske lavpriskæde, Cheapy være interesseret i mindre butikker under 1.500 m^2, mens tyske Hornbach kunne være interesseret i at etablere sig med butikker over 10.000 m^2.

Internethandel
Internethandlen har de senest 5 – 10 år fået stigende betydning. I dag har 83 pct. af den danske befolkning adgang til internettet. Ca. halvdelen bruger nettet dagligt. Ifølge Danmarks Statistik handler ca. 25 pct. af danskerne på nettet. I 2004 udgjorde e-handel ifølge Foreningen for Dansk Internethandel 3 pct. af den samlede detailhandelsomsætning, og foreningen forventer at andelen vil stige til 6 – 8 pct. inden for de kommende år. De mest populære varer, der købes over nettet er rejser, underholdning, tøj, film og musik samt bøger og blade.

Nethandlen integreres på forskellig vis med de fysiske butikker. Et eksempel er NetTorvet, COOP's portal, hvor man finder og bestiller varer på nettet, som senere afhentes i en selvvalgt COOP-butik nogle dage efter. Et andet eksempel er møbelbutikken Bolia, som har fysiske butikker/showrooms, hvor man kan se og afprøve de møbler, som man efterfølgende kan bestille over nettet.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Planlægning er et gode, som medvirker til at skabe kvalitet i byerne
Detailhandlen spiller en afgørende rolle for bymidtens og byens liv. Hvordan byerne ser ud og fungerer, betyder meget for vor dagligdag. Det er en central kommunal opgave at være med til at sætte rammerne for og skabe gode livsbetingelser for indbyggerne og det lokale erhvervsliv. Den fysiske planlægning er et vigtigt kommunalt redskab, som kommunerne kan anvende for at udvikle gode omgivelser og gode fysiske rammer for indbyggerne.

Det har været et gennemgående træk i såvel udvalgets drøftelser som i de høringssvar, som udvalget har modtaget og de holdninger, som blev tilkendegivet på den af udvalget afholdte konference, at planlægning er vigtig ikke mindst i forhold til at sikre kvalitet i bymidterne. Der har i høringssvarene været forskellige holdninger til, hvor stramt der skal planlægges, og hvor stort et råderum de enkelte kommuner skal have, men grundlæggende er der enighed om fornuften i at opretholde regler i planloven om planlægning af arealer til butiksformål. Den overvejende holdning har desuden været, at det af hensyn til detailhandelsstrukturen er hensigtsmæssigt at opretholde bestemmelser om maksimale butiksstørrelser.

Det er ikke formålet med udvalgsarbejdet at foretage en gennemgribende ændring af planlovens bestemmelser indenfor detailhandelsområdet, men at vurdere behovet for en justering af planlovens detailhandelsbestemmelser med udgangspunkt i lovens formålsbestemmelser for detailhandelsplanlægningen. Det er målet med bestemmelserne, at planlægningen skal fremme en udvikling i de mange mindre og mellemstore bymidter, sikre at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter og fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede.

På den baggrund er det udvalgets vurdering, at det er vigtigt at holde fast i og understøtte målet i planlovens bestemmelser om, at butikker først og fremmest skal placeres i bymidten eller i de større byers bydelscentre. Baggrunden herfor er mangeartet.

Byerne har til alle tider været omdrejningspunkt for handel, og mange byer er opstået omkring handelspladser. Byerne er i dag rammen omkring mange menneskers dagligliv. Bymidterne rummer mange forskellige funktioner og har bl.a. et bredt udbud af butikker, forlystelser, kulturelle tilbud og oplevelser, der tilsammen er med til at skabe variation og kvalitet i bymidterne.

Butikkerne er vigtige for at skabe og fastholde liv i bymidterne, ligesom det liv og den menneskestrøm, som butikkerne skaber, kan medvirke til at styrke andre funktioner i byerne. Erfaringen er, at et levende handelsmiljø er med til at øge byens attraktionsværdi både i forhold til nye borgere og i relation til nye investeringer i erhverv m.v. Undersøgelser tyder desuden på, at kommunerne i byer uden et velfungerende butiksliv i højere grad selv må stå for investeringer i forbedring af bymiljøet, mens andelen af private investeringer i byomdannelse m.v. er højere i byer med et velfungerende butiksliv.

Også af hensyn til butiksstrukturen i et større geografisk område er en placering af butikkerne i bymidterne essentiel. Flere af de af udvalget igangsatte undersøgelser konkluderer, at centre, der placeres uden for bymidterne, tit trækker kunder længere væk fra og har et langt større opland end centre placeret i bymidten. De eksterne centre har således en effekt, som påvirker handlen i et langt større opland end butikker i bymidten. Kvaliteten og livet i de mindre bysamfund og landsbyerne påvirkes i højere grad negativt af butikker, der lokaliseres på kanten af eller uden for byerne, end af butikkerne i bymidten. En analyse af detailhandelskunders transport viser tilsvarende, at kunderne til centre uden for bymidterne gennemsnitligt kommer fra et større opland, rejser længere og i højere grad benytter bil.

Hovedstadsområdet har karakter af ét sammenhængende storbysamfund bestående af mange kommuner. Centerstrukturen i hovedstadsområdet adskiller sig på centrale punkter fra andre danske byers centerstruktur. I hovedstadsområdet er der regionale centre og centre med regional betydning, der i visse tilfælde har oplande, som rækker vidt på Sjælland og på den anden side af Sundet. Flere bydelscentre har befolkningstal svarende til mange danske byer. Det stiller nogle særlige krav til rammer og muligheder for detailhandelsudviklingen i hovedstaden, og ved udpegningen af de centrale byområder i hovedstadsområdet. Disse særlige forhold vil blive behandlet i et samarbejde mellem Miljøministeriet og de berørte kommuner ved udarbejdelsen af regler for detailhandel i landsplandirektivet for hovedstadsområdet.

Kommunalreformen er udgangspunktet
I aftalen om strukturreformen indgik det, at planlovens nuværende praksis på detailhandelsområdet fastholdes. Det er med til at sætte rammerne for det serviceeftersyn, som udvalget giver planlovens regler. Udvalget har i sine overvejelser taget udgangspunkt i situationen efter 1. januar 2007, hvor amterne er nedlagt, og staten har overtaget amternes opgaver på detailhandelsområdet. Med kommunalreformen kommer der færre og større kommuner. Mange kommuner vil omfatte både en større by og flere mindre byer. Kommunerne skal vurdere og tage hensyn til både de større og de mindre byer i kommunen, og samtidig er det vigtigt, at også de tværkommunale konsekvenser af detailhandelsudbygningen vurderes.

Udvalget har konstateret, at de regionale udviklingsplaner ikke som udgangspunkt vil være et instrument, der kan benyttes i en regional afvejning af detailhandelsstrukturen. Efter udvalgets opfattelse er det derfor væsentligt, at der skabes en kultur, hvor der opstår en forpligtende dialog mellem kommunerne om at løse opgaver på tværs af kommunegrænserne. Konsekvensanalyser og miljøvurderinger af planer og projekter inden for bl.a. detailhandelen kan danne grundlag for en sådan dialog. I det perspektiv er det væsentligt, at kommunerne administrerer planlovens detailhandelsregler på et ensartet grundlag.

Problemer i relation til de gældende bestemmelser om planlægning til butiksformål
Udvalget har gennem sit arbejde og ikke mindst i de input, der er kommet til udvalget ved høringen og på udvalgets konference, kunnet konstatere, at der er en række problemer i relation til planlovens bestemmelser om detailhandel.

Detailhandlen er en dynamisk branche, hvor der hele tiden sker udvikling af nye koncepter. Blandt andet inddrages nye funktioner som fx caféer, fitness-centre m.v. i butikker, og der forventes flere butikker med en form for shop-in-shop. Der sker en brancheglidning, hvor bl.a. skellene mellem dagligvarehandlen og udvalgsvarehandlen udviskes. Flere dagligvarebutikker sælger udvalgsvarer i større eller mindre omfang, og udvalgsvarebutikker er begyndt på også at sælge dagligvarer.

Butikker, der alene sælger særlig pladskrævende varegrupper, kan som oftest etableres i større enheder og på billigere grunde i erhvervsområder på kanten af eller uden for byen, medens de almindelige udvalgsvarebutikker fortsat skal etableres i bymidterne. Inden for den gruppe af butikker, der alene sælger særlig pladskrævende varegrupper, er der sket en glidning, så de færreste af disse butikker reelt kun sælger pladskrævende varegrupper[27]. Derved har denne gruppe butikker opnået en konkurrencefordel i forhold til andre udvalgsvarebutikker. Det kan fx være møbelforretningen, der sælger lys og servietter, eller byggemarkedet, der sælger sportsudstyr.

Brancheglidningen indebærer, at de almindelige udvalgsvarebutikker, der handler med varer, som ikke defineres som ”særlig pladskrævende varegrupper”, bliver udsat for en konkurrenceforvridning, som følge af de fordele, som butikker, der bliver defineret som ” butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper” – men som reelt ikke er det – kan opnå ved den nuværende administration og forståelse af reglerne.

Når der er et pres for, at nye butikker skal kunne indgå i gruppen af butikker, der sælger pladskrævende varegrupper, skyldes det altså til dels et ønske om at få mulighed for at etablere større butikker, til dels et ønske om at etablere sig på billige grunde uden for bymidterne, og til dels også et ønske om at imødegå en konkurrenceforvridning fra butikker, der lokaliseres som butikker, der alene sælger særlig pladskrævende varer, men som reelt ikke er det.

Det er udvalgets vurdering, at en stor del af de senere års detailhandelsbyggeri er sket i bymidterne, men at der også er sket en stor udbygning uden for bymidterne. Specielt i erhvervsområder langs indfaldsvejene er der sket en udbygning med store enheder med en blanding af særlig pladskrævende varegrupper og andre udvalgsvarebutikker. En del af byggeriet er sket på grundlag af gamle lokalplaner, der er vedtaget før æn-

[27] Af bemærkningerne til 1997-loven fremgår det, at bestemmelsen om arealer til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper ikke omfatter arealudlæg til store butikker med mange varer eller butikker, der forhandler både pladskrævende og ikke pladskrævende varegrupper.

dringen af planloven i 1997. På dagligvareområdet er etableringen af mange nye discountbutikker for en stor dels vedkommende sket langs indfaldsveje og i boligområder uden for bymidterne.

Planloven opererer med en centerstruktur bestående af den centrale del af en by (bymidter) og for de store byers vedkommende den centrale del af en bydel (bydelscentre) samt aflastningsområder, hvor hensynet til en bevaringsværdig bymidte gør det nødvendigt. Hertil kommer mindre arealer til butikker, der alene forsyner en begrænset del af en by, bydel, landsby, sommerhusområde eller lignende. Der er ikke nogen klar definition af, hvad der menes med store byer, som kan have bydelscentre. Efter ændringen af planloven i 2002, hvor kommunerne fik mulighed for selv at planlægge for bydels- og aflastningsområder op til 3.000 m^2 samlet bruttoetageareal, er der kommet en forståelse af loven gående ud på, at kommunerne frit kan etablere lokalcentre op til 3.000 m^2. Det er vurderingen, at begreberne bydelscentre, lokalcentre og aflastningsområder bruges i flæng, og at der er behov for mere entydige definitioner, der gør en vurdering og sammenstilling af forskellige planer mere enkel.

Erfaringerne fra de seneste 9 års planlægning og administration efter planlovens regler om detailhandel har vist, at de nuværende regler ikke er tilstrækkeligt klare og entydige til at sikre en ensartet administration i landets kommuner. Uklare begreber giver tendenser til forskelsbehandling. Virksomheder i ellers lignende sager oplever forskellig sagsbehandling i forskellige kommuner som følge af forskellige tolkninger af lovens bestemmelser. Det er udvalgets opfattelse, at der af hensyn til en større retssikkerhed er behov for, at planlovens bestemmelser gøres mere klare og entydige.

Kravene til kommunernes redegørelse for detailhandelen er ganske omfattende, uden at det er nærmere præciseret på hvilket niveau, redegørelsen skal foretages, hvilket detaljeringsniveau, der forventes, etc. Ud over, at kommunerne skal følge udviklingen i butiksareal, er der forskellige krav om vurderinger af konsekvenserne, herunder miljøvurderinger af planer og VVM for projekter. Behovet for et samlet vejlednings- eller inspirationsmateriale har løbende været nævnt i udvalgsarbejdet. Et sådant materiale vil kunne indeholde en klar og præcis beskrivelse af kravene til kommunernes redegørelse og vurdering af konsekvenserne for detailhandelsudviklingen.

Det har været diskuteret om planlovens bestemmelser om detailhandel er konkurrenceforvridende. En hver form for regulering kan siges at have en effekt på detailhandlens frie udfoldelse. Planlovens bestemmelser giver nogle rammer for detailhandlens udfoldelse og dermed for konkurrencen mellem butikkerne, men inden for disse rammer er der fri konkurrence. Med planlovens nuværende regler er der begrænsning på muligheden for at konkurrere på butikkernes størrelse og placering, men herudover er der fri konkurrence på butikstyper, ejerformer, koncepter, service og kunder, mv.

Én model for planlægning af arealer til butiksformål
Planloven indeholder i dag forskellige bestemmelser om butikkernes lokalisering og størrelser, som samlet set skal sikre en opfyldelse af målet med bestemmelserne. Ændres en bestemmelse vil det påvirke den samlede løsning. Udvalget har derfor fundet det vigtigt at vurdere bestemmelserne ud fra en helhedsbetragtning og har derfor med udgangspunkt i lovens formålsbestemmelser for detailhandelsplanlægningen og på baggrund af den indhentede viden drøftet en samlet model for detailhandelsplanlægningen.

Med modellen er der et ønske om fortsat at rette fokus mod bymidterne som det primære lokaliseringssted for detailhandlen. Ud fra et ønske om at skabe mere klare regler er modellen på visse områder en opstramning i forhold til den gældende lov, mens den på andre områder lægger op til et større kommunalt råderum. Der lægges op til fokus på bymidterne mod en stramning i forhold til placering af butikker uden for bymidterne. De butikker, der reelt er særligt pladskrævende, og som har en karakter, der gør, at de ikke passer i bymidten og ikke harmonerer med et ønske om at skabe attraktive bymidter, skal fortsat kunne placeres uden for bymidterne. De maksimale størrelser for disse butikker skal modsvare de behov, som har kunnet konstateres inden for branchen, uden at der dog gives mulighed for så store butikker, at den regionale balance fuldstændigt vil blive spoleret.

Det er udvalgets hensigt med modellen at skabe nogle bestemmelser, som er mere klare og entydige, og som også er en forenkling i forhold til de nuværende bestemmelser, hvor ministeren efter 1. januar 2007 skal fastsætte regler for:

- beliggenheden af og det maksimale bruttoetageareal for butikker over 3.000 og 1.500 m^2 for hhv. dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker,

- beliggenheden af og det maksimale bruttoetageareal for byggeri til butiksformål i bydelscentre og aflastningsområder, når det samlede areal overstiger 3.000 m^2, og
- beliggenheden af de centrale byområder i hovedstadsområdet.

Udvalgets anbefalinger følger op på intentionerne med kommunalreformen, idet der tilvejebringes nogle rammer for kommunernes råderum, så kommunerne i videst muligt omfang kan overtage de beføjelser, som ellers er tillagt miljøministeren.

Udvalget har valgt ikke at behandle specifikke forhold omkring udpegning af centrale byområder i hovedstadsområdet, da sådanne overvejelser som nævnt forventes at indgå i drøftelserne om et landsplandirektiv for hovedstadsområdet.

Udvalget er anmodet om at vurdere hensigtsmæssigheden af planlovens krav om, at det forudsætter en særlig planlægningsmæssig begrundelse, hvis der skal planlægges for butikker større end 3.000 m^2 og 1.500 m^2 for henholdsvis dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker. I den nedenfor beskrevne model erstattes de nuværende bestemmelser om en særlig planlægningsmæssig begrundelse med entydige bestemmelser om, i hvilke situationer, de faste regler om butiksstørrelser for større projekter undtagelsesvis kan fraviges, og med entydige krav til redegørelsens indhold til sådanne planforslag.

Ud over lovens nuværende krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse, er der i planloven også flere andre krav til kommunernes redegørelse, og der er i visse tilfælde også krav om miljøvurdering af planer og VVM for projekter. Udvalget vil derfor gerne understrege betydningen af, at der i det kommende lovgivningsarbejde tages hensyn til de nye kommuners behov for et klart og overskueligt vejledningsmateriale om detailhandelsplanlægningen, der også tager behovet for at vedligeholde oplysninger og datagrundlag om detailhandelsudviklingen i betragtning.

- Et flertal i udvalget anbefaler en model for den fremtidige planlægning for detailhandel, hvorefter der kan ske etablering af nye butikker i bymidten, i bydelscentre i større byer og i lokalcentre. Uden for disse områder kan der ske opførelse af enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning, og der kan i særligt udpegede områder etableres butikker til særlig pladskrævende varegrupper. Herudover kan der udlægges arealer til mindre butikker til salg af egne produkter i tilknytning til en virksomheds produktionslokaler.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at planlovens nuværende hovedregel om maksimale butiksstørrelser opjusteres, at der sættes en fast grænse for den maksimale butiksstørrelse for butikker i lokalcentre og enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning, samt at visse, nærmere definerede udvalgsvarebutikker undtages fra lovens regler om maksimale butiksstørrelser, se nedenfor.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at reglerne om detailhandel i landsplandirektivet for hovedstadsområdet tager udgangspunkt i udvalgets generelle anbefalinger under hensyntagen til de særlige forhold i hovedstaden.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at der ud fra et ønske om at skabe klarere og entydige regler i forbindelse med et kommende lovforslag udarbejdes en vejledning til kommunerne om detailhandelsplanlægning som en forudsætning for bl.a. at forenkle og skabe sammenhæng i redegørelseskravene til planforslag.

<u>Butiksstørrelser</u>
Det fremgår af planloven i dag, at dagligvarebutikker som hovedregel er på maksimalt 3.000 m^2 bruttoetageareal, og udvalgsvarebutikker er maksimalt på 1.500 m^2 bruttoetageareal. Det er i dag relativt få kæder, der efterspørger butikker over disse grænser. Der er imidlertid mange steder ønsker om at kunne etablere mindre varehuse med en blanding af dagligvarer og udvalgsvarer, og der sker en udvikling af nye butikskoncepter, hvori indgår tilbud inden for bl.a. leisure og wellness. I de seneste ca. 10 år er der kun givet mulighed for planlægning af relativt få butikker større end 3.000 hhv. 1.500 m^2 bruttoetageareal, når der ses bort fra butikker til særlig pladskrævende varegrupper. Der eksisterer dog en del større butikker, som enten er etableret før 1997, eller som er bygget på grundlag af ældre lokalplaner.

Stigende krav til, hvordan fødevarer skal opbevares, til hygiejne og hensigtsmæssige personalerum, mv., betyder, sammen med ønsker om udvikling af nye koncepter, at der er behov for justeringer af de nuværende butiksstørrelser. En opjustering af butiksstørrelserne i bymidter og i bydelscentre i de større byer kan desuden imødekomme ønsker om etablering eller udvidelse af nogle af de butikskoncepter, som i dag ønsker at blive betegnet som særlig pladskrævende.

Der råder en del uklarhed om fortolkningen af planlovens regel om, at der uden for bymidterne og bydelscentre kan udlægges mindre arealer til butikker, der alene skal betjene lokalområdet. Det er en forudsætning, at butiksstørrelsen er tilpasset det lokale opland, og det fremgår af bemærkningerne til loven, at bestemmelsen ikke giver adgang til at planlægge for butiksarealer, der er så store, at de må forventes at få mere end lokal betydning[28]. Mange kommuner har i dag fastsat grænsen for sådanne butikker til 800 til 1.000 m^2, hvilket er i overensstemmelse med Naturklagenævnets vurdering.

Med hensyn til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper er det udvalgets vurdering, at det nuværende krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse for etablering af større butikker erstattes af et større kommunalt råderum mod, at definitionen af butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, indsnævres.

I de største bymidter kan muligheden for at etablere et mindre antal større så kaldte ankerbutikker bidrage til et løft af bymidtens samlede detailhandel. De regionale konsekvenser af sådanne større butikker vil alt andet lige blive mindre, hvis de etableres i de største byers bymidter, som i forvejen trækker kunder fra et stort opland pga. den store variation i udbud og butiksstørrelser, end hvis de lokaliseres i mindre byer.

Den særlige planlægningsmæssige begrundelse foreslås erstattet af krav til indholdet i redegørelsen til planforslag for større butikker. Spørgsmålet om, hvorvidt kravene til redegørelsens indhold er opfyldt, er et retligt spørgsmål, der kan påklages til Naturklagenævnet. Nabokommuner kan gøre indsigelse mod planforslag, der har konsekvenser udover kommunens grænser, og miljøministeren har både ret og pligt til at gøre indsigelse mod kommuneplanforslag, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at planlovens nuværende hovedregel om maksimale butiksstørrelser opjusteres med 500 m^2, således at der fremover kan planlægges for dagligvarebutikker op til 3.500 m^2 og for udvalgsvarebutikker op til 2.000 m^2, samt at den maksimale butiksstørrelse for butikker i lokalcentre og enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning fastsættes til 1.000 m^2 bruttoetageareal.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, undtages fra reglerne om butiksstørrelser. Det forudsættes, at det nuværende krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse erstattes af, at kommunen i planlægningen fastsætter butiksstørrelsen for den enkelte butik, samt at definitionen af butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, indsnævres, se nedenfor.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at der i bymidterne i byer over 60.000 indbyggere dvs. København[29], Århus, Aalborg, Odense og Esbjerg gives mulighed for, at der ekstraordinært kan planlægges for enkelte meget store udvalgsvarebutikker. Det giver mulighed for at etablere udvalgsvarebutikker, der er meget store, og som har et meget stort opland. Sådanne butikker kan medvirke til at give de største byer en ekstra attraktion i konkurrencen med andre store byer i nabolandene. Det forudsættes, at det nuværende krav om en særlig planlægningsmæssig begrundelse erstattes af et krav om, at kommunen til sådanne planforslag udarbejder en bymidteredegørelse med konsekvensanalyse, som indgår i den offentlige borgerhøring om forslaget. Bymidteredegørelsen skal indeholde;
  - en strategi for bymidtens udvikling,
  - beskrivelse af, hvordan de store udvalgsvarebutikker og parkering kan indpasses i bymidten,
  - konsekvenser i forhold til bymiljø, bystruktur, trafik m.v.,
  - konsekvenser for detailhandlen i den øvrige bymidte samt i oplandet, samt

[28] Naturklagenævnet har i en afgørelse (97-33/600-0248) vedrørende en dagligvarebutik på 1.000 m^2 udtalt, at en "dagligvarebutik med en størrelse og et sortiment samt forventet årlig omsætning som den pågældende, nu om dage efter omstændighederne kan betragtes som sædvanlig til et lokalområdes forsyning med dagligvarer".

[29] Det forudsættes, at de nærmere udpegninger af egnede områder i hovedstaden foretages i et landsplandirektiv for hovedstadsområdet.

- rammer for antal, størrelser og placering af de store udvalgsvarebutikker.

Bymidten
Planlovens nuværende bestemmelser om, at arealer til butiksformål som hovedregel skal udlægges i den centrale del af en by fastholdes. Bymidter findes i både større og mindre byer, hvor kommunen i forbindelse med planlægningen udlægger sådanne. Bymidterne afgrænses som udgangspunkt ud fra objektive kriterier se nedenfor, og kommunen fastsætter det maksimale bruttoetageareal til butiksformål i bymidten.

Det har været drøftet, hvorvidt der er grundlag for at opretholde en bestemmelse om maksimalt samlet butiksareal. Det er imidlertid vurderingen, at det af hensyn til den regionale balance og nabokommunernes indsigelsesmulighed er vigtigt at bibeholde bestemmelsen.

Bymidtens udgangspunkt er typisk den historiske del af den oprindelige by. Denne er oftest karakteriseret ved, at der, inden for indbyrdes ret korte afstande, foruden butikker er forskellige offentlige institutioner, som fx kommunekontor, skole, læge mv., privat service og diverse kultur og underholdningstilbud. I mindre byer vil der typisk ligge en eller flere butikker for både dagligvarer og udvalgsvarer inden for en vis afstand fra de øvrige "service-institutioner". I de større byer vil der være et større udbud af butikker, ofte placeret omkring en hovedgade eller et butiksstrøg, og hvor sidegaderne ofte kan udgøre sekundære butiksstrøg. Butikkerne i bymidterne er en blanding af dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker, og det er i bymidterne, at de mere specialiserede og de større butikker både inden for dagligvarer og udvalgsvarer placerer sig. Butikkerne i bymidten medvirker til at skabe liv og mangfoldighed i byen. Særlig placering af dagligvarebutikker i eller på kanten af bymidten medvirker til at skabe en kontinuerlig strøm af kunder.

Erfaringen viser, at bymidtelokaliseringer sikrer den bedste tilgængelighed, når det gælder cykler, gående og den kollektive trafik. Undersøgelser har vist at nye større butikskoncentrationer, centre eller lignende, der er velintegreret i bymidten skaber mindre trafik end tilsvarende placeret mere isoleret. Eksempler fra bl.a. Århus og Horsens viser desuden, at trafikale problemer i relation til biltrafikken kan løses med en gennemtænkt lokaliserings- og trafikplanlægning.

Der er en tendens til, at butikkerne koncentrerer sig i de større byer. Et mål med loven er at fremme et varieret butiksudbud også i de mindre og mellemstore byer. Erfaringer fra de af udvalget gennemførte undersøgelser viser, at placering af butikkerne i bymidten af de større byer giver en mindre negativ oplandseffekt, end hvis butikkerne placeres i aflastningsområder uden for bymidten. Eksterne placeringer af butiksområder dræner ikke kun de mindre bysamfund og landsbyerne i oplandet for butikker, men påvirker også ofte detailhandelsudviklingen i bymidten negativt. Kun hvis der er en nøje rollefordeling mellem bymidte og aflastningsområde, kan den negative påvirkning af bymidten begrænses.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at det fastholdes, at butikkerne, som hovedregel, skal lokaliseres i bymidterne. Hermed understøttes planlovens formål om at fastholde en varieret butiksforsyning i de mindre og mellemstore byer. Hvorimod en øget adgang til placering af butikker uden for bymidten i højere grad vil reducere muligheden for forsat at opretholde en varieret butiksforsyning i de mindre byer i oplandet.

Afgrænsning af bymidten
De nuværende regler indebærer, at det er kommunen, der afgrænser bymidten i kommuneplanen. Selvom kommunerne har et vist råderum til at afgrænse sin bymidte i kommuneplanen, kan en kommune ikke udstrække bymidten længere ud, end til hvad der efter en almindelig vurdering kan betragtes som dele af det centrale byområde[30]. Miljøministeren og nabokommuner vil med de nye regler fra 1. januar 2007 kunne gøre indsigelse mod en kommunes bymidteafgrænsning.

For at skabe klarhed og en mere ensartet administration i kommunerne anbefaler udvalget, at der udformes en model for afgrænsning af bymidten, som bygger på objektive kriterier. Der er i Norge udviklet en model baseret på statistiske oplysninger om beliggenheden af en række funktioner, som til sammen udgør bymidten. I den norske model forudsættes en vis tæthed mellem de forskellige funktioner i bymidten. Den norske evaluering viste god overensstemmelse mellem, hvad der opfattedes som bymidten og den statistisk af-

[30] Naturklagenævnets afgørelse af 21. marts 2005. j.nr. 03-33/700-0225

grænsede bymidte. Afvigelsen var kun ca. 16 %, og skyldes hovedsagelig, at der ikke var en tilstrækkelig variation tilstede i nogle af de vurderede centre.

Den norske model er afprøvet på en enkelt by i Danmark, og der ses en god overensstemmelse med den af kommunen foretagne afgrænsning. Det har ikke været muligt at afprøve metoden yderligere, men det er vurderingen, at modellen med justeringer kan benyttes til afgrænsning af bymidter i Danmark.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at der med afsæt i udenlandske erfaringer udvikles en statistisk model, der kan anvendes som afgrænsning af bymidten.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at kommunerne skal afgrænse bymidter og bydelscentre ud fra en statistisk metode med udgangspunkt i den eksisterende bymidte. Hver by kan kun have en bymidte. Kommunerne kan i forbindelse med kommuneplanlægningen argumentere for at inddrage nye områder uden for den statistiske afgrænsning i bymidten, så der sikres mulighed for en dynamisk udvikling af bymidten. Det kan fx være med inddragelse af områder, der i kommuneplanen er udpeget som byomdannelsesområder, eller områder, som kan skabe sammenhæng mellem den statistisk begrundede afgrænsning og detailhandelskoncentrationer tæt på bymidten. Ved afvigelser fra den statistisk begrundede afgrænsning forudsættes det, at der sker en udbygning af bymidten inde fra og ud, og at udvidelsen er begrundet i et opgjort behov for yderligere detailhandelsareal, herunder til betjening af eventuelle nye byområder i forbindelse med en byomdannelse.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at kommunerne kan fastholde de eksisterende afgrænsninger i kommuneplanerne, men at der ved udvidelser af bymidten tages udgangspunkt i den statistisk begrundede afgrænsning. Udvalget anbefaler desuden, at det er den statistisk begrundede afgrænsning med eventuelle udvidelser, der skal tages udgangspunkt i ved planlægning for de yderligere muligheder, som modellen giver mulighed for i bymidten og i de større bydelscentre i de største byer (se nedenfor).

<u>Bydelscentre</u>
Ud over bymidterne fremgår det af den nuværende lov, at der i store byer og sammenhængende byområder i hovedstadsområdet kan udlægges arealer til butiksformål i det centrale område af en bydel. Hensigten er, at sprede indkøbsmulighederne til bydelscentre og dermed fremme en bæredygtig struktur med begrænsende afstande for bydelens indbyggere til indkøb.

Ofte er bydelscentre ikke alene udpeget på baggrund af koncentrationen af detailhandel, men også ud fra placeringen af en række andre funktioner, som betjener den pågældende bydel fx bibliotek, skole og børneinstitutioner, posthus, tandlæge, læge, mv., ligesom der ofte vil være såvel borgerservice som anden offentlig og privat service i området. De statistisk afgrænsede bydelscentre kan derfor defineres ved hjælp af den samme metode, som kan anvendes for udpegningen af de statistiske bymidter. Butiksudbudet i bydelscentrene er ikke væsentligt forskelligt fra butiksudbudet i byernes bymidter. Bydelscentre udgør et centrum i en større bydel og betjener bydelen med dagligvarer og de mest almindelige udvalgsvarer. Mere specielle udvalgsvarer findes i bymidten. Det er udvalgets vurdering, at en bydel må have en vis størrelse, før der kan udpeges et egentligt centrum for bydelen. Det er desuden vurderingen, at en del af de centre, der i dag er udpeget som bydelscentre i kommune- og regionplaner i realiteten er store lokalcentre.

I hovedstadsområdet udpeges de centrale byområder af regionplanmyndigheden, og fra 1. januar 2007 er det miljøministeren, der skal fastsætte regler om beliggenheden af de centrale byområder. Dette forventes at ske i forbindelse med et landsplandirektiv for planlægningen i hovedstadsområdet. De centrale byområder udgøres i dag af dels egentlige bymidter og dels af større bydelscentre.

Det er ikke udover de centrale byområder i hovedstaden fastlagt i loven, i hvilke store byer, der kan udlægges bydelscentre. Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt at præcisere bestemmelsen i loven. Det er udvalgets opfattelse, at der kun i de største byer er så store bydele, at de gør det ud for egentlige bymidter.

Det er udvalgets vurdering på baggrund af de rammer for udbygning af bydelscentre, som er angivet i regionplan 2005, at næsten alle byer over 30.000 indbyggere, samt hovedparten af de større provinsbyer over 20.000 indbyggere i dag har bydelscentre, der er større end 3.000 m^2. Udvalget er af den opfattelse, at det

også fremover bør være muligt at planlægge for bydelscentre i det centrale område af en bydel i de mellemstore byer, hvor det kan ske i forbindelse med anden privat og offentlig service.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at der i byer over 40.000 indbyggere kan gives mulighed for inden for den statistiske afgrænsning at udlægge et større bydelscenter. Det anbefales, at det er op til kommunerne at fastlægge det maksimale bruttoetageareal til butiksformål i bydelen ud fra indbyggertallet i den bydel, som bydelscentret skal betjene. Bydelscentrenes størrelse skal afpasses bydelens størrelse, og bydelscentrene må samlet ikke vokse på bekostning af bymidten.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at kommunerne i de mellemstore byer, dvs. byer over 20.000 indbyggere, får mulighed for i den centrale del af en bydel inden for den statistiske afgrænsning at udpege et bydelscenter med et samlet maksimalt bruttoetageareal på 5.000 m^2 til butiksformål.

Lokalcentre
Et lokalcenter er et center, som først og fremmest betjener det mindre lokalområde, som det er placeret i med dagligvarer. Det kan være et lokalt center i en begrænset del af en by eller bydel, en landsby, et sommerhusområde eller lignende. Centret kan bestå af en eller flere dagligvarebutikker evt. suppleret med mindre butikker med udvalgsvarer.

Det fremgår af loven i dag, at kommunerne selv kan planlægge for bydelscentre og aflastningsområder op til 3.000 m^2. Det er dog en udbredt opfattelse, at det med de nuværende regler overalt er muligt at planlægge for mindre centre på op til 3.000 m^2 – også i mindre byer, hvor der ikke kan udlægges bydelscentre. De fleste lokalcentre vurderes at holde sig inden for denne ramme. Lokalcentre udlægges både spredt i de større byer og som center i små byer og landsbyer. I regionplan 2005 er der rammer for, at nogle lokalcentre kan udvide op til mere end 3.000 m^2.

Hjemlen til udpegning af lokalcentre findes i dag i planlovens § 5 d, stk. 2, nr. 1, hvoraf det fremgår, at der uden for den centrale del af en by eller bydel kan udlægges mindre arealer til butikker, der alene skal betjene en begrænset del af en by eller bydel, en landsby, et sommerhusområde eller lignende.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at kommunerne får mulighed for at udpege lokalcentre til forsyning af et lokalområde med et samlet maksimalt bruttoetageareal på 3.000 m^2 i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig mange steder.

Enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning
Planlovens § 5 d, stk. 2, nr. 1 giver udover udlæg af arealer til lokalcentre mulighed for at placere dagligvarebutikker i boligområder. Ligesom ovenfor nævnt er det en forudsætning, at butiksstørrelsen er tilpasset det lokale opland, og at der ikke kan planlægges for butiksarealer, der er så store, at de må forventes at få mere end lokal betydning. .Der har til tider været usikkerhed om, hvornår en butik kan betragtes som enkeltstående eller som del af et center. Det er ikke hensigtsmæssigt, at butikker i lokale boligområder udvikles til større centre, som på den ene side vil være konkurrenter til bymidten, og som på den anden side vil belaste lokalområdet med større varetransporter og kundetrafik, mv. Derfor bør lokale butikker, der placeres udenfor lokalcentrene, placeres med en passende afstand til andre butikker, så de ikke reelt bliver en del af et større center.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at muligheden for at placere enkeltstående butikker til lokalforsyning i boligområder og lignende fastholdes, og at der som udgangspunkt fastsættes en minimumsafstand til andre butikker på 500 m.

Butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper
Af udvalgets kommissorium fremgår det, at udvalget skal overveje hensigtsmæssigheden af begrebet 'butikker, som alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper' set i lyset af udviklingen i branchen.

Uden for de centrale dele af en by eller bydel giver planlovens § 5 d, stk. 2, nr. 2 mulighed for at placere butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, der ikke kan indpasses i de centrale områder af en by eller bydel. Særlig pladskrævende varegrupper er ved lovændringen i 2002 defineret som grupper af varer, som i sig selv er store eller som kræver store udstillingsarealer, som for eksempel biler, tømmer, byggematerialer, planter og havebrugsvarer, møbler og køkkenelementer.

Af bemærkningerne til lovforslag til ændring af planloven vedrørende detailhandel i 1997 fremgår det, at bestemmelsen oprindeligt omfattede arealer til butikker, der alene forhandler så pladskrævende varegrupper, at de ikke kan indpasses i den centrale del af en by eller bydel, uden at dette i sig selv skader bymiljøet. Bestemmelsen omfatter derimod ikke arealudlæg til store butikker med mange varer eller butikker, der forhandler både pladskrævende og ikke pladskrævende varegrupper.

I de fleste byer er der udlagt arealer til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper i erhvervsområder langs indfaldsvejene til byerne. Her er der nem adgang med bil, grundprisen er lavere end i bymidten, og typisk er der givet mulighed for et antal butikker, der er større en den maksimale butiksstørrelse på 1.500 m^2 for udvalgsvarer.

Erfaringen viser imidlertid, at det er de færreste butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, selvom de er placeret i områder forbeholdt butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varer. Der er i de senere år i stigende omfang sket en omfattende brancheglidning, så flere og flere af de butikker, som før handlede med særlig pladskrævende varegrupper, i dag har et langt bredere sortiment, som indbefatter varer, som ikke kan betegnes som særlig pladskrævende. Byggemarkeder handler ikke alene med byggematerialer, men også lamper, elartikler, billedrammer, julepynt m.v. Møbelbutikkerne udvikler sig til livsstilsbutikker med puder, tæpper, pyntegenstande m.v., og køkkenbutikkerne forhandler også hårde hvidevarer. Der opstår hermed en skæv konkurrence i forhold til lampeforretninger, isenkræmmere, boligudstyrsbutikker o.a. som skal ligge i bymidten, og som ikke har mulighed for større butikker i billigere lejemål uden for bymidterne.

Udvalget har på denne baggrund modtaget ønsker om, at hårde hvidevarer, tæpper og babyudstyr ligeledes bør betragtes som særlig pladskrævende. Det er udvalgets opfattelse, at dette ønske først og fremmest udspringer af et ønske om at opnå en mere rimelig konkurrence med de butikstyper, der allerede i dag er omfattet af reglen om særlig pladskrævende varegrupper,

Det er udvalgets opfattelse, at brancheglidningen koblet til en manglende håndhævelse medfører en skæv konkurrence, idet butikker der – i henhold til gældende regler – er placeret i eksterne placeringer, ikke lever op til definitionen om ”alene” at forhandle pladskrævende varer.

Det er dog ingen tvivl om, at nogle butikstyper kan betegnes som butikker, der ikke hører til i de centrale dele af byer eller bydele, og som ikke kan bidrage til at skabe liv i disse områder. Det kan fx være meget store enheder med stort udendørsoplag, og store enheder, hvor handlen typisk foregår sjældent og adskilt fra almindelige shopping og indkøbsture.

Bilforhandlere og forhandlere af lystbåde og campingvogne er typisk butikker med behov for store udendørs arealer, der besøges sjældent, og som ikke er ønsket i de centrale byområder. Af andre butikker, som ikke passer ind i de centrale byområder, kan nævnes havecentre med planteskole og byggemarkeder i forbindelse med tømmerhandel.

Møbelbutikker og køkkenbutikker har en anden karakter end de øvrige, de passer bedre ind i bymidterne, og de kan som sådan bidrage til livet i bymidterne. Køkkenbutikkerne er gennemsnitligt små, ifølge ICP er køkkenbutikkerne størrelsesmæssigt op til 1.500 m^2, men de fleste er under 700 m^2 De fleste møbelbutikker er præget af udover møbler at have et stort vareudbud, der ikke kan betegnes som særlig pladskrævende varegrupper, som typisk forhandles af bymidteorienterede butikker. Møbelbutikkerne spænder størrelsesmæssigt fra under 1.000 m^2 til 20-30.000 m^2 for de allerstørste.

Det er udvalgets opfattelse, at baggrunden for, at flere butikker ønsker at blive betegnet som butik, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, er en kombination af muligheden for større butikker og billigere lejemål. Med den ovenfor foreslåede model gives der mulighed for at øge den maksimale butiksstørrelse for udvalgsvarer i bymidten og i bydelscentre. Det forbedrer mulighederne for mange af de butikker, der i dag har haft vanskeligt ved at kunne indpasses i butikker på maks. 1.500 m^2. Desuden lægger modellen op til, at der i de største byer er mulighed for at planlægge for enkelte meget store udvalgsvarebutikker.

I udkanten af mange byer er der de senere år blevet etableret centerdannelser med butikker, der forhandler særlig pladskrævende varegrupper. En udvidelse af definitionen af særlig pladskrævende varegrupper vil

sætte et pres på en udvidelse af disse områder til endnu større centre, der vil kunne udgøre en trussel mod bymidterne. En sådan udvikling vil være i modstrid med den bymidteorientering, som udvalget finder væsentlig, og som er en del af målet med planlovens bestemmelser om detailhandel. Udvalget finder, at kun de butikker, for hvem det er nødvendigt at ligge uden for bymidten, bør have mulighed for at placere sig uden for bymidterne.

Udvalget har konstateret, at der er en del forvirring omkring kommunernes muligheder for i kommuneplan- og lokalplanlægningen at dirigere butikker, der forhandler forskellige slags særligt pladskrævende varegrupper, til bestemte områder. Det er udvalgets vurdering, at de butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, kan have sådanne særlige behov for indretning og udformning af salgsarealer i form af fx udendørs oplag, lager eller udstilling, at der vil være en planlægningsmæssig begrundelse for at udlægge et område til en bestemt type butikker eksempelvis bilforhandlere. Det betyder, at kommunen i kommune- og lokalplanlægningen kan angive, hvilke pladskrævende varetyper (inden for lovens definition), der kan forhandles i de enkelte områder.

En kommune kan altså udlægge et område til fx bilby, hvis der er en planlægningsmæssig begrundelse for det. Det kan være funktionelle, trafikale, æstetiske og/eller andre hensyn, der kan begrundes byplanmæssigt. Kommunen kan også ved hjælp af andre bestemmelser regulere anvendelsen og være med til at bestemme områdets karakter. Der kan fx fastsættes bestemmelser om, at butikker ikke må være mindre end en vis størrelse, at den enkelte ejendom skal have en vis størrelse, eller hvor udendørs oplag, udstillinger, varegårde o.lign. skal placeres, osv.

- Et flertal i udvalget anbefaler at begrebet butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper fastholdes, men at definitionen ændres til bilforhandlere, forhandlere af lystbåde og campingvogne, planteskoler samt tømmerhandlere og forhandlere af sten, grus, etc. og byggemarkeder i forbindelse hermed.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at møbelbutikker og køkkenbutikker ligesom de butikker, der har ytret ønske om at blive betegnet som pladskrævende, henvises til de yderligere muligheder for store butikker, der gives i bymidten og i bydelscentre.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende enheder, som udgangspunkt ikke skal være omfattet af hovedreglen om butiksstørrelser og placering. Det overlades til kommunerne i kommuneplanen at angive rammer for antal butikker og størrelser i de områder, der udlægges til sådanne butikker, og der forudsættes foretaget konsekvensanalyser, der belyser konsekvenserne for butikker i oplandet og i nabobyer og nabokommuner. For byggemarkeder i forbindelse med tømmerhandel eller lignende fastsættes en maksimal grænse for byggemarkedsandelen svarende til den generelt tilladte størrelse for udvalgsvarebutikker på 2.000 m^2 i bymidter og bydelscentre.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at det i loven præciseres, at der ikke kan etableres butikker, der forhandler dagligvarer i de områder, der udlægges til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper.

<u>Eksisterende eksterne områder</u>
Der er i dag i mange byer udlagt aflastningsområder for bymidten - også i byer, hvor der ikke er særlige bevaringshensyn. Udvalget anbefaler, at der sættes yderligere fokus på udviklingen i bymidten, og udvalget forudsætter, at kommunerne afgrænser de centrale byområder, så der sikres mulighed for en udvikling af detailhandlen inden for disse områder. Udviklingen forudsættes at ske fra bymidten og ud.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at de eksisterende eksterne centre, aflastningsområder etc. kan fastholdes, men at der ikke gives mulighed for yderligere udbygning ud over, hvad der kan være behov for til placering af store butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper.

Anbefalinger vedrørende ældre lokalplaner
Udvalget er bedt om at vurdere konsekvensen af de udbygningsmuligheder, der allerede findes i de eksisterende lokalplaner.

I forbindelse med lovændringen i 1997 var det forudsat, at udarbejdelsen af nye regionplanretningslinier for detailhandelen og kommunernes efterfølgende kommuneplanrevisioner sammen med planlovens "virke for"-bestemmelser, inden for en kortere årrække ville føre til, at de ældre lokalplaner ikke kunne udnyttes i overensstemmelse med deres indhold, og at man således kunne gøre op med de upræcise lokalplaner på denne måde.

Kommunerne har i stort omfang revideret kommuneplanerne siden 1997, men der er fortsat undtagelsesvis lokalplaner, der i praksis vil kunne udnyttes til større detailhandelsprojekter. Når der dels er sådanne muligheder, og dels til stadighed opføres større detailhandelsprojekter, der ikke er i overensstemmelse med lovens regler, er det udvalgets vurdering, at de misforståelser og uklarheder, der måtte være, straks må bringes til ophør, så planlægningen og administrationen af reglerne kan ske på et ens grundlag.

I forhold til lovændringen i 1997, har der nu i de sidste 9 år været bestemmelser om maksimale butiksstørrelser i planloven. Det må derfor antages, at lovens grænser nu er alment kendt, og at eksisterende og potentielle butiksejere derfor har indrettet sig på butiksstørrelserne. Lovens nuværende hovedregler om, at dagligvarebutikker ikke må være større end 3.000 m^2 og udvalgsvarebutikker ikke må være større end 1.500 m^2 er desuden administreret stramt i forhold til udarbejdelsen af regionplanretningslinier for butiksstørrelser.

Udvalget har vurderet, at der er brug for bestemmelser i planloven om maksimale butiksstørrelser for områder, der er omfattet af ældre lokalplaner, som ikke indeholder nærmere bestemmelser om butiksstørrelser. Udvalget har drøftet, om en præcisering af loven bør tage udgangspunkt i lovens nuværende regler om maksimale butiksstørrelser, eller om udvalgets anbefalinger om butiksstørrelser bør danne udgangspunkt for en præcisering i loven. Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at udvalgets anbefalinger danner udgangspunktet.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at der med udgangspunkt i udvalgets anbefalinger om maksimale butiksstørrelser fastsættes en bestemmelse med følgende ordlyd:

  "Butikker der etableres på baggrund af lokalplaner udarbejdet før 1.1.2007, og hvor der i lokalplanen ikke er angivet butiksstørrelser, må for dagligvarebutikker ikke overstige 3.500 m^2 bruttoetageareal, og for udvalgsvarebutikker ikke overstige 2.000 m^2 bruttoetageareal". Bruttoetagearealet for butikker til et lokalområdes forsyning må ikke overstige 1.000 m^2.

Oplysninger om butikstyper og butiksareal i BBR-registret
Det er generelt et problem, at der savnes statistik på detailhandelsområdet. De eksisterende registre kan ikke levere de ønskede data, og der er usikkerhed om kvaliteten af oplysninger i en del registre. Udvalget kan konstatere, at det omfattende analysearbejde, der blev gennemført som et led i de første regionplan- og kommuneplanrevisioner i forbindelse med vedtagelsen af planlovens detailhandelsregler i 1997, ikke løbende er vedligeholdt. De kommunale beslutninger om større butiks- og centeretableringer sker derfor ofte uden eller med kun sparsomme analyser af projekternes detailhandelsmæssige effekter og konsekvenser.[31]

Udvalget har fået oplyst, at Erhvervs- og Byggestyrelsen har revideret de statslige krav til BBR[32] i forbindelse med, at en omstrukturering og driften af registret er sendt i udbud. I den forbindelse vil det være muligt at foretage mindre justeringer af registret, som kan rumme kommunernes registreringer af butikstyper og bruttoetagearealer m.m. vedrørende detailhandel. En sådan omlægning vil både gøre det lettere for kommunerne at registrere detailhandelsoplysninger og samtidig sikre en ensartet landsdækkende registrering og forbedre adgangen til disse data for alle.

En registrering og ajourføring af disse oplysninger i BBR forudsætter en stabil kategorisering, hvor butikstypen ikke kan ændres uden byggesagsbehandling. Der skal således være tale om en klassifikation ud fra fysiske kendetegn og ikke ud fra den branche eller økonomiske aktivitet, der er i butikken. Såfremt der øn-

[31] Kilde: Detailhandel i 16 byer, Sven Allan Jensen as, Aalborg
[32] Bygnings- og boligregistret. Erhvervs- og Byggestyrelsen har dataansvaret for BBR. Det er kommunernes opgave at opdatere og vedligeholde BBR. Registret opdateres fx i forbindelse med byggesagsbehandlinger etc.

skes en yderligere detaljering i registreringen i BBR skal det fx igennem planlovgivningen pålægges kommunerne at registrere dette centralt i BBR.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at oplysninger om virksomhed med detailhandel og bruttoetagearealer for de enkelte butikker løbende registreres i BBR i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Det vil forenkle mulighederne for at gennemføre analyser af detailhandelsudviklingen, konsekvensanalyser og statistiske bymidteafgrænsninger.

Diverse definitioner
Udvalget har fundet behov for, at der af retssikkerhedshensyn sker en præcisering af en række begreber om butikker og detailhandel, der benyttes i planlægningen og byggesagsbehandlingen. Udvalget har derfor gennemgået en række definitioner med henblik på en præcisering:

- Et flertal i udvalget anbefaler, at der en sker en præcisering i enten loven, en vejledning til loven eller tilsvarende af begreber som butik, butik i et butikscenter, butiksareal, butikstyper og engroshandel respektive detailhandel.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at permanente showrooms og lokaler, der permanent anvendes til udstillinger af varer, hvor private kan se og evt. prøve varer, som enten kan bestilles i butikken eller som efterfølgende kan bestilles via internettet, postordre eller lignende betragtes som butik i planlægningsmæssig henseende.

- Et flertal i udvalget anbefaler, at hvis en engrosvirksomhed også har et permanent salg til private, så betragtes denne del af virksomheden i planlægningsmæssig henseende som detailhandel, der skal lokaliseres i overensstemmelse med planlovens regler om planlægning til butiksformål.

Butik
En butik er et fast forretningssted, hvorfra der sælges og udleveres varer til private, herunder også selvstændige boder og stadepladser. Det er underordnet, om der kræves et særligt medlemskab for at handle det pågældende sted. I henhold til planlovens regler om detailhandel betragtes også forretninger, hvorfra der sker udlejning af fx film, elektronisk udstyr mv. til private, som butik, og som butikker betragtes desuden diverse permanente showrooms eller udstillinger af varer, hvor private kan se og evt. prøve varer, som enten kan bestilles i forretningen eller som efterfølgende kan bestilles via internettet, postordre eller lign.

Butikstyper
I planlægningen sondres der mellem detail- og engrosforretninger og mellem dagligvare- og udvalgsvareforretninger, idet de forskellige forretningstyper påvirker bymiljøet forskelligt med hensyn til virkning for andre byfunktioner og m.h.t. udseende, trafikale forhold m.v.

Dagligvarer er varer, der forbruges samtidig med at de bruges (kortvarige forbrugsgoder). Dagligvarer er fx madvarer, drikkevarer og rengøringsmidler. I modsætningen hertil er udvalgsvarer varer, der bliver ved med at eksistere samtidig med brugen, og som først går til grunde efter nedslidning over en længere periode (langvarige forbrugsgoder). Udvalgsvarer er fx møbler, beklædning og hårde hvidevarer.

Butikker, der sælger dagligvarer, betragtes i planlægningsmæssig henseende som dagligvarebutikker, herunder også varehuse, som har et betydeligt salg af udvalgsvarer. I lov om detailsalg går man i en underliggende bekendtgørelse dog skridtet videre, idet man definerer, at en forretning, hvor mere end 50 % af omsætningen består af udvalgsvarer er en udvalgsvareforretning.

Planloven opererer desuden med en særlig gruppe af udvalgsvarebutikker nemlig, butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper.

Engroshandel respektive detailhandel
Planloven indeholder ingen definition af detail- og engrosforretninger. En vurdering af om en virksomhed hører under den ene eller den anden forretningstype afhænger af en konkret bedømmelse, der foretages af kommunen i forbindelse med byggesagsbehandling efter lokalplanens bestemmelser. Kommunens afgørelse kan påklages til Naturklagenævnet af enhver med retlig interesse i sagens udfald. Naturklagenævnet har ikke hidtil truffet afgørelser, der kan bruges til en generel sondring mellem detail- og engrosforretninger.

I Butiksstrukturkommissionens betænkning fra1998 står der: ”Handelssektoren opdeles i delsektorerne engroshandel og detailhandel. Engroshandel omfatter virksomheder der videresælger produkter til detailhandlen, til andre engrosvirksomheder, til fremstillingsvirksomheder og til professionelle brugere som håndværkere, offentlige brugere m.v. Detailhandlen består af virksomheder, der fungerer som formidlere af varer til slutbrugere. I detailhandlen medregnes ikke handel med tjenesteydelser; dvs. hoteller, restauranter, bank og forsikringsvirksomhed samt forretningsservice (advokater, revisorer, rådgivende ingeniører m.v.). Opsplitningen i detail- og engroshandel kompliceres af den aktuelle udvikling i handelssektoren. Detailvirksomheder varetager flere og flere typiske engroshandelsfunktioner og vice versa.”

Det har hidtil været Miljøministeriets opfattelse, at en engrosvirksomhed i varesortiment og markedsføring henvender sig til andre engrosvirksomheder, fremstillingsvirksomheder og professionelle brugere, f.eks. håndværkere, og at virksomhedens salg til private er af underordnet betydning for det bestående miljø, det vil sige for detailhandelsstrukturen i oplandet, trafikforsyningen, områdets karakter m.v.

Udviklingen i handelssektoren betyder imidlertid en udviskning af den traditionelle arbejdsdeling mellem engros- og detailhandelsvirksomheder, hvor nogle engrosvirksomheder i stigende omfang også har detailsalg. Da detailsalg typisk giver en anden kundestrøm og dermed en anden belastning af bymiljøet, giver det anledning til at overveje, om der i relation til planlovens bestemmelser er behov for en ændret og mere klar definition.

Det er i forbindelse med udvalgets høring blevet foreslået, at der sættes et niveau for, hvor stor en andel af omsætningen der i engrosvirksomheder må gå til private – fx 10 %. En sådan bestemmelse er vanskelig at håndhæve, og i stedet kan det overvejes at definere engrosvirksomheder, som også sælger til private, som detailhandel, der skal lokaliseres i overensstemmelse med planlovens regler om planlægning til butiksformål. Det må imidlertid i denne forbindelse overvejes. Om der er tale om virksomheder, som man reelt ønsker ind i bymidter og bydelscentre, eller om de hører bedst hjemme i erhvervsområderne.

I lov om detailsalg fra butikker m.v. defineres detailsalg som salg af varer direkte til forbrugere. Det er alene dette salg loven omfatter. Salg af varer til andre næringsdrivende til videresalg eller forarbejdning betragtes i denne lovs forstand som en gros salg.

Butiksareal

Ifølge planloven opgøres den enkelte butiks areal ud fra butikkens bruttoetageareal. Såfremt en butik udlejer areal til en anden butik, en café, et fitnesscenter eller lignende (shop–in-shop) indgår det samlede areal i opgørelsen af butikkens areal (jf. nedenfor om butikker i et butikscenter).

Af planlovens § 5 f fremgår det, at: ”Beregning af bruttoetagearealet til butiksformål sker efter bygningsreglementets bestemmelser om beregning af bebyggelsens etageareal, idet dog den del af kælderen, hvor det omgivende terræn ligger mindre end 1,25 m under loftet i kælderen, medregnes.” Det fremgår endvidere af bemærkningerne til 1997-loven, at der ved bruttoetageareal forstås salgsarealer, lager, overdækket varegård, interne adgangsarealer, personalerum, cafeteria m.v., men ikke parkeringsarealer.

Af bygningsreglementets kap. 2.2.3, stk. 3 e fremgår det, at sikringsrum i sikringspligtige bygninger med forskriftsmæssig størrelse ikke medregnes i etagearealet. Det betyder, at der i tilknytning til en butik kan indrettes et selvstændigt sikringsrum med sikringsrumspladser efter reglerne i bilag 2 til "Reglement for indretning af sikringsrum og murgennembrydninger" med en maksimal størrelse på 0,5 m^2 pr. person.. Det forudsættes, at etablering af sikringsrummet er krævet af kommunen. Sikringsrum, der anvendes til butiksformål, medregnes i fuldt omfang i bruttoetagearealet til butiksformål.

Lov om detailsalg fra butikker opererer ikke med arealstørrelser, men alene med omsætningsstørrelser, idet det flere gange har vist sig meget vanskeligt entydigt at afgrænse et salgsareal.

Butikker i et butikscenter

Et butikscenter er en samling af flere selvstændige butikker. Planloven regulerer ikke ejerforholdene, og der er derfor ikke noget til hinder for, at en ejer kan eje flere eller alle butikker i et butikscenter. Det karakteristiske for et butikscenter er, at der ligger flere afgrænsede butiksenheder omkring et fælles adgangsareal, der ikke indgår i beregningen af den enkelte butiks bruttoetageareal.

For at kunne betegnes som butik i et butikscenter i planlovens forstand, skal hver butiksenhed afgrænses som en selvstændig butik med fast fysisk adskillelse og have direkte adgang fra enten det fri eller det fælles offentlige adgangsareal. Den enkelte butiks afgrænsning mod det fælles areal skal placeres således, at den enkelte butiks samlede salgsareal ligger inden for denne afgrænsning. Det indebærer, at kasselinier og det areal, som kunderne anvender til betaling, pakning af varer, mv. skal placeres inden for den enkelte butiks afgrænsning ud mod det fælles areal og skal indgå ved beregningen af den enkelte butiks bruttoetageareal til butiksformål.

De enkelte butikker skal ved funktion, design og skiltning mv. fremstå og fungere som selvstændige, funktionelt og fysisk adskilte enheder, der enkeltvis kan lukkes af mod det fælles butikscenterareal. Der må ikke være direkte, fri adgang fra den ene butiks salgsareal til den anden butiks salgsareal, og de varer, som en butik forhandler, må ikke kunne medbringes og betales i en anden butik.

Kravet om fast fysisk adskillelse mellem de enkelte butikker forhindrer ikke, at indgangspartiet fra det fælles adgangsareal/centertorv/arkade åbnes med skydevægge, rullegitre eller lignende konstruktioner.

Ved beregning af bruttoetagearealer for et butikscenter medregnes samtlige arealer i bygningen, herunder også fælles færdselsarealer, dog ikke parkeringsarealer. Butiksarealet for den enkelte butik udgøres af bruttoetagearealet for den selvstændigt afgrænsede butik inkl. lager, personalerum etc. jf. ovenfor.

I butikscentret kan der indrettes et selvstændigt sikringsrum med sikringsrumspladser efter reglerne i bilag 2 til "Reglement for indretning af sikringsrum og murgennembrydninger" med en maksimal størrelse på 0,5 m^2 pr. person uden at det indgår i bruttoetagearealet for butikscenteret, det forudsættes, at etablering af sikringsrummet er krævet af kommunen. Sikringsrum, der anvendes til butiksformål, medregnes i fuldt omfang i bruttoetagearealet til butiksformål.

Lov om detailsalg fra butikker m.v. indeholder ikke egentlige centerbestemmelser. Der er dog en bestemmelse om, at visse butikker ikke må stå i indvendig forbindelse med hinanden.

Erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser af en ændret regulering
Det fremgår af udvalgets kommissorium at en analyse at den erhvervs- og samfundsøkonomiske betydning af reguleringen, herunder med inddragelse af de konkurrencemæssige aspekter skal indgå i udvalgets overvejelser. Udvalget har undervejs drøftet konsekvenserne af reguleringen og har som input hertil anmodet Konkurrencestyrelsen om et bidrag vedrørende de konkurrencemæssige aspekter af reguleringen.

Det er udvalgets vurdering, at ændringerne i detailhandelsstrukturen og herunder brancheglidningen mellem de forskellige sektorer har en langt større betydning for butikssammensætningen, udbuddet af varer i de enkelte butikker og prisniveauet end planlovens regulering af butikkernes placering og størrelse.

Det er udvalgets vurdering, at en øget lokalisering i bymidten samlet set vil give en mere bæredygtig detailhandelsstruktur med mindre trafikarbejde og dermed mindre miljøbelastning samlet set. Placeringen af butikkerne i bymidterne giver gennemsnitlig kortere rejser for kunderne, og da butikker uden for bymidten typisk har et større opland end butikker i bymidten vil effekten og konsekvenserne for butikker i oplandet samtidig være mindre. Der kan imidlertid ved store butikskoncentrationer i bymidterne opstå trængselsproblemer i relation til biltrafik, og det kan visse steder være vanskeligt at etablere tilstrækkeligt med parkeringspladser. Parkering er ofte dyrere i bymidterne, hvor der må etableres parkering i konstruktion frem for i gadeplan. Til gengæld gavner etablering af yderligere parkeringspladser i bymidten samtlige forretninger og kundeorienterede services.

Et væsentligt mål med planlovens regler om planlægning for butiksformål er at fremme et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer. Det er udvalgets vurdering at en øget bymidte lokalisering af butikkerne vil understøtte lovens formål. Undersøgelser peger desuden på, at et godt butiksliv i en by kan medvirke til at understøtte en omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, og at udviklingen af detailhandlen i sådanne områder kan medvirke til øge de private investeringer i byomdannelsen.

Det kan frygtes, at en øget fokus på bymidten kan give anledning til værdistigninger samt stigende lejeniveau, som kan gøre det vanskeligt for mindre selvstændige butikker at placere sig i bymidten. Det indgår

imidlertid i modellen, at afgrænsning af bymidten ikke er statisk, men at der skal være plads til en dynamisk udvikling med inddragelse af nye områder, fx byomdannelsesområder i afgrænsningen af bymidten. Dette kan på den ene side give plads til nye store butikker og samtidig give plads til områder med sidestrøg og lignende, hvor lejeniveauet typisk er lavere.

Frem for at udbygge i eksterne centre lægges der i modellen op til, at bymidten kan udvikles inde fra og ud. Herved kan den eksisterende infrastruktur bedre udnyttes og undersøgelser viser desuden, at nye butikscentre i bymidten genererer mindre trafik end nye centre uden for bymidten, og at den nye trafik nemmere opsuges af den eksisterende infrastruktur.

Med udvalgets model gives der generelt mulighed for større butikker til såvel dagligvarer som udvalgsvarer, og i de største byers bymidter gives desuden mulighed for meget store udvalgsvarebutikker. Hermed ændres rammerne for butikkerne, og der gives mulighed for udvikling af nye koncepter, som kan medvirke til at øge konkurrencen i detailhandlen.

Konkurrencestyrelsen har på baggrund af en analyse af dagligvaresektoren i de nordiske lande peget på, at vareudbuddet af dagligvarer vil stige indtil butiksstørrelser på mere end 5.000 m^2, hvorefter et øget areal hovedsageligt vil blive anvendt til nonfood. Da et øget vareudbud indebærer fordele for kunderne, herunder prismæssigt, er det Konkurrencestyrelsens opfattelse at dette taler for dagligvarebutikker på op til 5.000 m^2. Det er udvalgets opfattelse, at vurderingen af, hvornår et øget butiksareal hovedsageligt vil gå til nonfood, ikke harmonerer med danske forhold, hvor det er erfaringen, at butiksareal ud over 3.000 m^2 hovedsagelig går til nonfood.

Det har været kritiseret, at der med de nuværende regler, som følge af brancheglidningen, er sket en konkurrenceforvridning mellem nogle af de butikker, der kan placere sig i områder til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, og butikker, der ikke har disse muligheder. Problemet er først og fremmest opstået som følge af den store brancheglidning koblet med en manglende håndhævelse af loven, der har betydet, at det er de færreste butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper.

Udvalget anbefaler på den baggrund en ændret definition af pladskrævende varegrupper, så der i højere grad er overensstemmelse med lovens bestemmelser om, at der uden for bymidterne kan udlægges arealer til særlig pladskrævende varegrupper, der ikke kan indpasses i de centrale områder af en by eller bydel. Med modellen gives der generelt muligheder for større udvalgsvarebutikker på op til 2.000 m^2 i bymidterne og i bydelscentre, så de butikker, der de seneste år har ønsket at blive betegnet som særligt pladskrævende for at kunne etablere større butikker, kan få bedre mulighed for det. Endelig gives der nye muligheder for at planlægge for betydeligt større udvalgsvarebutikker i de største byers bymidter og bydelscentre.

Planlovens regler er blevet kritiseret for ikke at være tilstrækkelig klare og entydige, hvilket har ført til at virksomheder har oplevet at blive behandlet forskelligt i forskellige kommuner. Udvalget har bestræbt sig på at formulere en model, som er mere klar og entydig, og som kan sikre en mere ensartet administration i kommunerne og dermed en større retssikkerhed.

Bilag

Udvalget har fået udarbejdet en række baggrundsrapporter, notater debatoplæg m.v. Disse kan sammen med de bidrag, som udvalget har modtaget fra amter, kommuner, organisationer m.fl. i forbindelse med udvalgets høring, ses på udvalgets hjemmeside www.detailhandelsudvalg.dk.

Nedenfor følger en bruttoliste over baggrundsrapporter, notater, debatoplæg, bidrag m.v.

Baggrundsrapporter

Detailhandelen i 16 byer udarbejdet af Svend Allan Jensen as, marts 2006:
Rapporten beskriver detailhandelsudviklingen i 16 større og mindre byer med vægt på, hvad planlægningen har betydet for byernes udvikling og kvaliteten i bymiljøet.

Udviklingen i detailhandelen i Fyns Amt 1999-2005 udarbejdet af ICP A/S (Institut for Center Planlægning)
Rapporten belyser udviklingen i antal butikker inden for de forskellige hovedbrancher samt udviklingen i butiksarealet på baggrund af rekognosceringer i 1999 og 2005 i kommunerne i Fyns Amt.

Hvor sker udviklingen? udarbejdet af ICP A/S, marts 2006
På baggrund af ICPs database over 400 projekter med indhold af detailhandel gives et billede af, hvor i landet der er nye projekter på vej.

Synergieffekter mellem bymidter og eksterne centre udarbejdet af ICP A/S, december 2006
På baggrund af kundeinterviews i Kolding bymidte og Kolding Storcenter samt Næstved bymidte og Næstved Storcenter belyses indkøbsadfærden i form af brugen af henholdsvis bymidte og storcenter.

Kædernes udbredelse udarbejdet af ICP A/S, marts 2006
På baggrund af ICPs database over lokalisering af omkring 80 forskellige kædekoncepter der opererer i Danmark vises kædernes udbredelse på hhv. de nye og gamle kommuner og udbredelsen sammenholdes med kædernes udbredelse i 1997.

Udviklingstendenser udarbejdet af ICP A/S, marts 2006
Rapporten beskriver udviklingstendenserne i detailhandlen i Danmark inden for såvel dagligvarer, udvalgsvarer som særlig pladskrævende varegrupper og der gives en kort beskrivelse af udviklingstendenserne i udlandet.

Trafik og detailhandel udarbejdet af TetraPlan A/S, juni 2006
Undersøgelsen belyser med udgangspunkt i Transportvaneundersøgelsen sammenhængen mellem trafik og detailhandel.

De konkurrencemæssige aspekter af planlovens regulering af detailhandlen, Konkurrencestyrelsen maj 2006.
Notatet redegør for og vurderer de konkurrencemæssige aspekter af planlovens regulering af detailhandlen.

Notater fra Sekretariatet

Notat vedrørende bydelscentre (26.april)
Notatet giver et overblik over bydels – og aflastningscentre, som i regionplan 2005 er givet en ramme for yderligere udbygning i den kommende 12 års periode.

Notat om Centrum- og bymidteafgrænsninger i Norge (27. april)
Notatet beskriver den norske metode til definition af centrumområder og bymidter.

Notat om planlægning for særlig pladskrævende varegrupper (2. maj)
Notatet gennemgår planlovens bestemmelser om særlig pladskrævende varegrupper.

Notat om IKEA i Coventry (9. maj)
Notatet beskriver IKEA i Coventry som eksempel på et bymidtetilpasset storskalaprojekt.

Notat om ældre lokalplaner (9. maj)
Notatet vurderer omfanget af ældre lokalplaner med byggemuligheder til detailhandel.

Notat vedrørende diverse definitioner (10. maj)
Notatet gennemgår diverse definitioner og begreber i planlovens detailhandelsbestemmelser.

Notat om VVM- regler og Miljøvurderinger (10. maj)
Notatet gennemgår VVM – regler og miljøvurdering af planer og programmer.

Notat om krav til kommunernes detailhandelsredegørelse (11. maj)
Notatet beskriver planlovens krav og bestemmelser til kommunernes redegørelse i forbindelse med detailhandelsplanlægningen.

Notat om Regler om planlægning og detailhandel i hovedstadsområdet (19. maj)
Notatet gennemgår de særlige regler for planlægning af detailhandel i Hovedstadsområdet.

Notat om Svenske konsekvensanalyser af detailhandelsprojekter (22. maj)
Notatet gennemgår metoder i de svenske konsekvensanalyser i forbindelse med detailhandelsprojekter i tre forskellige svenske byer.

Notat om model for statistisk bymidteafgrænsning – eksempel Hjørring Kommune (31. maj)
Notatet redegør for, hvordan den norske model med statistisk bymidteafgrænsning kan anvendes i en dansk sammenhæng – dette med Hjørring som case.

Notat om udenlandske erfaringer (27. marts)
Notatet beskriver erfaringer fra Norge og England, der indenfor det seneste år har ændret detailhandelsreguleringen.

Debatoplæg fra Sekretariatet til drøftelser i udvalget

Problemstillinger til drøftelse i udvalget for planlægning og detailhandel, (14. november 2005.)

Oplæg til debat om butikstyper og butiksstørrelser i planloven, (15. december.)

Oplæg til debat om byer og bykvalitet, (23. januar 2006.)

Oplæg til debat om regional afvejning og balance – efter 1. januar 2007, (24. februar 2006)

Debatoplæg om reguleringsformer i detailhandelsplanlægningen efter 1. januar 2007, (27. marts 2006.)

Bidrag fra amter, kommuner, organisationer m.fl. i forbindelse med udvalgets høring
Følgende har afgivet høringssvar til detailhandelsudvalget:

Amter og Kommuner
Fyns Amt, HUR, Nordjyllands Amt, Ribe Amt, Ringkøbing Amt, Vejle Amt, Århus Amt, Brønderslev Kommune, Egvad Kommune, Esbjerg Kommune, Farum Kommune, Fredericia Kommune, Haderslev Kommune, Herning Kommune, Hillerød Kommune, Hjørring Kommune,
Holstebro Kommune, Lundtoft Kommune, Lyngby Taarbæk Kommune, Morsø Kommune, Odder Kommune, Ringe Kommune, Silkeborg Kommune, Skjern Kommune, Thisted Kommune, Viborg Kommune, Århus Kommune og Trekantområdets kommuner.

Organisationer, virksomheder og enkeltpersoner
Danmarks Handelsstandsforeninger, Danmarks Naturfredningsforening, Danske Automobil Forhandlere, Danske Havecentre, DHS - Dansk Handel og Service, Dansk Textil Union, Danmarks Skohandlerforening og Danmarks Tapet- og Farvehandlerforening, De Samvirkende Købmænd, Foreningen af Husholdningsapparat Forhandlere, HK HANDEL, HORESTA, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Håndværksrå-

det, Landdistrikternes Fællesråd (LDF), Landforeningen af Landsbysamfund, Advokatfirmaet Trolle (advokat for Lidl), BabySam – Viborg, Coop Danmark, Dansk Supermarked Gruppen, Danske Trælast A/S. Elbodan, Ikast Byggeindustri (IBI), Ikea Danmark, Ingeniørfirmaet Carsten Stender, Institut for Dansk Detailhandel (IDD), Kvickly i Jyllinge, OBH-gruppen, Skanska, Skousen, Steen & Strøm, Tæppeland Jensen, Gert Wiik

Øvrige bidrag
Udvalget har desuden modtaget bidrag fra Detailhandlens Brancher, der har fremsendt en komparativ analyse af detailhandelen i Danmark og Sydsverige. Og Ringkøbing Amt har fremsendt Hvor handler forbrugerne? - en analyse af forbrugsmønstre i og omkring det nuværende Ringkøbing Amt. Bidrag fra De Samvirkende Købmænd, Dansk Textil Union og Coop Danmark med bemærkninger til de af Konkurrencestyrelsen fremsendte bemærkninger.

Mindretalsudtalelser

Henrik Kirketerp kan ikke tilslutte sig flertallet i udvalget vedrørende deres overvejelser og anbefalinger om butiksstørrelser.

Forøgelsen fra 3.000 m^2 til 3.500 m^2 er et for lille skridt til, at det giver mening at tilslutte sig denne del af udvalgets overvejelser og anbefalinger.

Det er Henrik Kirketerps opfattelse, at kunderne vil få glæde af de indkøbsmuligheder – og oplevelser som store varehuse/lavprisvarehuse kan tilbyde. Det varetages ikke i tilstrækkeligt omfang med de butiksstørrelser som flertallet i udvalget anbefaler.

For yderligere synspunkter henvises i øvrigt til Dansk Supermarked Gruppens brev af 1. november 2005 til udvalgets formand Jann Sjursen. Brevet findes på udvalgets hjemmeside
www. Detailhandelsudvalg.dk

Mogens Bjerre og Preben Thomsen:

I et dynamisk samfund gælder det om at give muligheder ikke begrænsninger.

Generelle betragtninger:
Flertalsindstillingen er et udtryk for videreførelse af hidtil praksis med begrænsninger for detailhandelsudviklingen uantastet at det omkringliggende samfund ændrer sig.

Ved at planlægge trafikkrævende butikstyper i bymidterne vil det medføre større parkeringsanlæg i umiddelbar tilknytning til disse forretninger. Det vil samtidig betyde væsentlige vejgennembrydninger for at kunne opfylde forbrugernes krav til trafikfremkommelighed. Dette er i modstrid med kommunernes ønsker om at fredeliggøre bymidterne for at fremme en række andre faktorer end detailhandelen til at skabe en levende bymidte med kvalitet. Vi mener derfor at begrebet bymidtens kvalitet er central, herunder at tage stilling til hvad vi vil med bymidterne – mao. hvilke funktioner skal de varetage og hvorfor skal borgerne opholde sig her?

Særligt pladskrævende:
Derfor bør der i den nye planlov skabes mulighed for placering udenfor bymidterne af særligt pladskrævende enheder indeholdende den nuværende liste over pladskrævende butikstyper, herunder møbler og køkkener som er ikke er indeholdt i flertalsindstillingen, men også udvide disse til også at omfatte hårde hvidevarer, babyudstyr, elektronik-forretninger, samt udvalgsvarebutikker der har brug for mere end 2.000 m2 alle butikstyper som forbrugeren kører til specifikt. Butikstyperne er alle eksponent for brancheglidning hen imod temabutikker som giver forbrugeren nye oplevelser samt konkurrencemæssige skarpe priser.

Ved at udvide listen vil trafikpresset på bymidten mindskes – og bydels centrene vil kunne løfte én af de centrale opgaver, nemlig at aflaste bymidten.

Store enheders placering i de allerstørste byer (over 60.000 indb.) vil forfordele disse byer i forhold til større byer med stort handelsopland eller byer der samlet udgør en enhed over 60.000 indb. som ved aftale kan blive enig i en placering af store enheder . Dette virker ikke umiddelbart rimeligt. Vi mener at vi bør bryde mønstret med at give særligt store byer fordele på mindre byers bekostning, ved at give lige muligheder.

Bydelscentre:
Flertalsindstillingen angiver en grænse for bysamfund på 40.000 indbyggere for at kommunerne selv kan disponerer et totalareal. Vi mener at denne grænse er for højt ansat i forhold til købstædernes behov. Til eksempel ville Ølby centret i Køge ikke kunne været etableret med flertallets indstilling.

Øvrige udtalelser

Knud Jensen: Landsforeningen af Landsbysamfund står bag udvalgets anbefalinger, da de set i forhold til gældende lovgivning ikke i væsentlig omfang forringer levedygtigheden for butikkerne på landet og i landsbyerne. Landsforeningen vil i øvrigt henvise til de synspunkter, som foreningen har fremsendt, og som indgår som bilag til betænkningen. Brevet findes på udvalgets hjemmeside www. Detailhandelsudvalg.dk

Miljøministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet har deltaget i udvalgsarbejdet, men ikke forholdt sig til udvalgets anbefalinger.

KL støtter flertalsbeslutningen, men tager forbehold for en efterfølgende politisk behandling i KL's bestyrelse.