

Udviklingen i region-, kommune- og lokalplanlægningen for detailhandelsstrukturen

Miljøministerens detailhandelsredegørelse 2005 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg

Efter planlovens § 5 skal miljøministeren hvert andet år afgive en redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Redegørelsen skal belyse og vurdere udviklingen i region-, kommune- og lokalplanlægningen for detailhandelsstrukturen på baggrund af bestemmelserne i §§ 1, 5c og 5d.

Der er tidligere afgivet detailhandelsredegørelser i 2000 og i 2003.

I 2003 blev der redegjort for regionplanrevision 2001, hvor planlovens regler fra 1997 blev implementeret fuldt ud. I den redegørelse, der fremlægges nu, ligger fokus på regionplanrevision 2005, som tager afsæt i ændringerne af planlovens detailhandelsregler i 2002. Redegørelsen er en opdatering af den redegørelse, der i medfør af planlovens § 5 blev afgivet til Folketingets Udvalg for Miljø og Planlægning i 2003.

Ændringen af planlovens detailhandelsregler i 2002 blev udtaget til at indgå i det forsøg om lovo-
vervågning, der blev etableret i folketingsåret 1999/2000. Lovovervågningen udskydes, indtil be-
tænkningen fra Udvalget for Planlægning og Detailhandel (se nedenfor) foreligger.

De nuværende regler om planlægning til butikformål i planloven

De nuværende regler om planlægning til butikformål i planloven er resultatet af de ændringer, som blev gennemført i 2002. Planloven blev ændret ved vedtagelsen af lov om ændring af planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd – lov nr. 383 af 6. juni 2002.

Formålet med planlovens detailhandelsregler

Lovændringen i 2002 flyttede planlægningskompetence fra regionplanmyndighederne til kommunerne, men ændrede ikke ved de grundlæggende mål for detailhandelsplanlægningen.

Formålet med planlovens detailhandelsregler er fortsat bl.a. at sikre levende bymidter ved at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer. Hovedreglen er fortsat, at arealer til butikformål skal udlægges i den centrale del af en by eller – i de store byer – i den centrale del af en

bydel. Først hvis det af bevaringshensyn ikke er muligt at udlægge tilstrækkeligt areal i bymidten, kan der udlægges areal til butikker i et aflastningsområde uden for bymidten eller bydelscentret.

Butiksstørrelser og varegrupper

- Den maksimale butiksstørrelse for dagligvarebutikker er 3.000 m². Butikker over denne størrelse kræver regionplanlægning og planforslag herom skal ledsages af en redegørelse for den "*særlige planlægningsmæssige begrundelse*". Der skal være tale om en særlig situation.
- Den maksimale butiksstørrelse for udvalgsvarebutikker blev ændret i 2002 fra 1.000 m² til 1.500 m². Butikker over denne størrelse kræver regionplanlægning og planforslag herom skal ledsages af en redegørelse for den "*særlige planlægningsmæssige begrundelse*". Der skal være tale om en særlig situation.
- Som udgangspunkt skal butikker placeres i bymidterne. Butikker som ikke kan indpasses i bymidterne er butikker, som alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper. De særligt pladskrævende varegrupper er defineret i loven som fx biler, tømmer, byggematerialer, planter og havebrugsvarer, møbler og køkkenelementer.

Den særlige planlægningsmæssige begrundelse

Regionplanmyndighederne og kommunalbestyrelserne kan kun planlægge for dagligvarebutikker over 3.000 m² og udvalgsvarebutikker over 1.500 m², 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*".

Baggrund for bestemmelsen

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 Udvalg for Miljø og Planlægning. 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 begrundede dette. Ministeren udtalte dog, at det ikke er muligt – eller hensigtsmæssigt – at give eksempler på sådanne begrundelser. Til gengæld ville detailhandelsredegørelsen til Folketingets Udvalg for Miljø og Planlægning 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 1.500 m².

Praksis for administrationen

Mange af de planforslag, der er tilvejebragt af regionplanmyndighederne, viser, at der er et stort spænd mellem de forventninger og ønsker der er fra planmyndighedernes side, og den faste praksis, som skiftende ministre på området har haft.

Blandt eksempler på begrundelser for at etablere større butikker, som planmyndighederne har forsøgt, kan nævnes:

- Byens særlige størrelse og status som fx landsdelscenter, regionalt center, etc.
- Ombygning af byrum eller ombygning af butikscenter
- Der er behov for tidssvarende butiksforsyning

- Butikken har behov for store salgs- og udstillingsarealer. Argumentet bruges især i forhold til butikker, der forhandler pladskrævende varegrupper
- Butikkerne har arealkrævende udstillingskoncepter
- Butikkerne har brug for store arealer til demonstration og afprøvning af varer og produkter
- Der er brug for fleksibilitet i den administrative praksis
- Der er brug for mindre udbygninger af eksisterende dagligvarebutikker

I praksis er reglerne om maksimale butiksstørrelser blevet administreret i overensstemmelse med planlovens hovedregler (se nedenfor om Regionplan 2005). Kun helt undtagelsesvis er det accepteret, at der har været tale om en helt særlig planlægningsmæssig begrundelse for at fravige lovens hovedregel.

Det er et grundlæggende problem med bestemmelsen om en særlig planlægningsmæssig begrundelse, at den fra mange sider opfattes som en dispensationsmulighed for at planlægge for endog mange og meget store butikker, men reelt er der med den faste praksis tale om en regel, der kun i ganske få tilfælde fraviges.

De i realiteten meget begrænsede muligheder for at administrere de nuværende regler på en hensigtsmæssig og fleksibel måde medvirkede til regeringens beslutning om her i efteråret at nedsætte Udvalget for Planlægning og Detailhandel. Udvalget skal afslutte sit arbejde primo juni 2006 med henblik på, at der kan fremsættes eventuelle lovforslag i den efterfølgende folketingssamling.

Udvalget for Planlægning og Detailhandel

Detailhandelsudvalget blev nedsat i september 2005 med fhv. minister Jann Sjursen som formand. Udvalgets opgave er at give planlovens detailhandelsbestemmelser et serviceeftersyn. Udvalget skal inden for lovens formålsbestemmelser for detailhandelsplanlægningen vurdere behovet for at justere reglerne, herunder mulighederne for at justere butiksstørrelser og mulighederne for at etablere butikker uden for bymidterne (Udvalgets kommissorium vedlægges).

Det fremgår af kommissoriet, at planlovens formål ligger fast, dvs., at planlægningen fortsat skal fremme en udvikling i de mange mindre og mellemstore byers 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.

Udvalget skal vurdere de midler, som planloven anviser, og som er;

- afgrænsning af bymidter og bydelscentre samt beliggenheden af aflastningsområder,
- maksimalt butiksareal for hvert område til detailhandel,
- maksimale butiksstørrelser for dagligvarebutikker og udvalgvarebutikker, herunder også butikker til særligt pladskrævende varegrupper.

Udvalgets hovedopgave består i at vurdere, dels om den nuværende udformning af reglerne om butiksstørrelser og aflastningsområder/eksterne centre er hensigtsmæssige i forhold til målet om levende bymidter – også i de mindre byer - samt dels om reglerne er hensigtsmæssige i forhold til udviklingen i detailhandelsbranchen. Derudover har udvalget fået til opgave at se på 3 særlige problemstillinger:

1. Begrebet "butikker, som alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper" set i lyset af udviklingen i branchen.
2. Begrebet "særlig planlægningsmæssig begrundelse" for butikker større end 3.000 m² og 1.500 m² for henholdsvis dagligvarebutikker og udvalgvarebutikker.

3. Konsekvensen af de udbygningsmuligheder, der allerede findes i de eksisterende, ældre lokalplaner.

Til brug for overvejelserne har udvalget bestilt analyser af udviklingen i detailhandelsbranchen siden planlovens regler blev indført i 1997, herunder en vurdering af om bestemmelserne har haft den tilsigtede virkning, samt en vurdering af udviklingstendenserne i branchen.

De hensyn, der skal indgå i udvalgets overvejelser er:

- Bykvalitet – hvordan kan bymidterne sikres kvaliteter, som gør dem attraktive for nye investeringer og nye borgere
- Konsekvenser for trafik, miljø og byudvikling af nye, større butikker og butikscentre
- Konsekvenser af lokalisering i bymidten kontra aflastningsområder/eksterne centre udenfor eller på randen af byen
- Er der 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 kommuner efter kommunalreformen
- Udenlandske erfaringer
- Konkurrencemæssige aspekter – hvilken betydning har reguleringen samfundsøkonomisk og for erhvervsudviklingen

På baggrund af udvalgsarbejdet vil der være et grundlag for at revurdere den faste praksis og eventuelt behovet for en lovændring med hensyn til butikkernes placering, butiksstørrelser og en særlig planlægningsmæssig begrundelse.

Regionplanretningslinjer og regionplanrevision 2005

Ved nedsættelsen af detailhandelsudvalget skrev miljøministeren den 23. september 2005 til samtlige regionplanmyndigheder og informerede herom. Samtidig indskærpede ministeren, at planlovens nuværende regler om detailhandel og den faste praksis, der er for administrationen af disse regler gælder for fastsættelsen af detailhandelsretningslinjer i Regionplan 2005. Det forventes, at regionplanmyndighederne har vedtaget nye retningslinjer for detailhandlen i Regionplan 2005 i overensstemmelse hermed inden årets udgang. Bornholms Regionskommune og Ribe Amtsråd har dog først fremsat forslag til regionplanrevisioner så sent på året, at forslagene ikke kan nå at vedtages endeligt inden udgangen af 2005.

Regionplanmyndighedernes kompetence

Frem til lovændringen i 2002 skulle regionplanmyndighederne fastsætte retningslinjer for den *samlede* detailhandelsstruktur i amtet/regionen. Efter lovændringen i 2002 blev en del af planlægningskompetencen overført til kommunerne (se nedenfor under kommuneplanlægningen), medens regionplanmyndigheden skal tilvejebringe regionplanretningslinjer for den *regionale* detailhandelsstruktur.

Regionplanmyndigheden har ved regionplanrevision 2005 fortsat ansvaret for planlægningen for;

- større butikker, der kræver en særlig planlægningsmæssig begrundelse, dvs. dagligvarebutikker over 3.000 m² og udvalgsvarebutikker over 1.500 m² - herunder sådanne større butikker til særligt pladskrævende varegrupper,
- større bydelscentre og aflastningsområder med mere end 3.000 m² samlet butiksareal,
- Detailhandelsprojekter, der er omfattet af reglerne om vurdering af virkningerne på miljøet (VVM)
- I hovedstadsområdet skal Hovedstadens Udviklingsråd, HUR, yderligere fastsætte regionplanretningslinjer om beliggenheden af de centrale byområder i regionen.

Vurdering af regionplanlægningen, herunder Regionplan 2005:

Siden regionplanrevision 2001 er der vedtaget regionplantillæg for følgende konkrete detailhandelsprojekter;

- et centerområde på Esbjerg Havn,
- bydelscentre i Esbjerg, og
- butikker til særligt pladskrævende varegrupper i Vejen Kommune.
- tematillæg om detailhandel til Regionplan 2001 for Hovedstadsregionen med bl.a. retningslinier for beliggenheden af de centrale byområder i regionen.

Med regionplanrevision 2005 implementeres planlovsændringen fra 2002 fuldt ud i samtlige regionplaner.

Dagligvarebutikker over 3.000 m² – en særlig planlægningsmæssig begrundelse

Det er kun undtagelsesvis accepteret, at der er en særlig planlægningsmæssig begrundelse for at etablere dagligvarebutikker over 3.000 m². Frem til detailhandelsredegørelsen 2003 var der kun i et tilfælde givet tilladelse til at planlægge for en udvidelse af en større, eksisterende dagligvarebutik, hvor en vejforlægning forudsatte etableringen af et nyt indgangsparti. Siden da er der accepteret en særlig planlægningsmæssig begrundelse for planlægningen for større dagligvarebutikker i følgende 2 tilfælde:

- Nedrivning af en ca. 7.500 m² stor butik, der gav bedre adgang til et åløb ved genopførelse af ca. 4.000 m² samme sted.
- Ombygning af et helt butikscenter, der bl.a. rummer en ca. 3.850 m² stor butik, der ikke udvides ved centerombygningen.

Udvalgswarebutikker over 1.500 m² – butikker til særligt pladskrævende varegrupper

Efter lovændringen i 2002, hvor grænsen for udvalgswarebutikker blev sat op fra 1.000 m² til 1.500 m² er der ikke planlagt for nye, almindelige udvalgswarebutikker over denne grænse. Det er accepteret, at der planlægges for butikker til særligt pladskrævende varegrupper over 1.500 m². Det er en forudsætning, at antallet af sådanne butikker, deres størrelser og placering præciseres i regionplanens retningslinjer.

Frem til lovændringen i 2002 var de særligt pladskrævende varegrupper begrænset til at omfatte tømmer, biler, planteskoler og tilsvarende. Derfor var der ofte fastsat muligheder for at etablere et udefineret antal sådanne butikker på op til 5.000 m². Med lovændringen udvidedes definitionen til at omfatte en bredere kreds af udvalgswarebutikker, samtidig med at størrelsesgrænsen blev hævet til 1.500 m² generelt. Derfor er hovedlinjen i regionplanrevision 2005, at der kun kan planlægges for et begrænset antal større butikker til særligt pladskrævende varegrupper på op til 5.000 m² afhængigt af byernes funktion i det regionale bymønster, mv. Hovedlinjen er:

- I egnscentre, landsdelscentre, regionale centre mv. kan der planlægges for et par butikker på op til 5.000 m². I de største byer – Århus, Odense, Aalborg og København – nogle yderligere.
- I øvrige større byer kan der planlægges for en eller et par større butikker på op til 2.500 m², 3.000 m² eller 5.000 m². 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 m².

Aflastningsområder over 3.000 m²

Planloven forudsætter, at der kun kan planlægges for butikker i aflastningsområder uden for bymidterne, hvis det af hensyn til et bevaringsværdigt bymiljø ikke er muligt at udlægge tilstrækkelige arealer i den centrale del af byen. Hovedlinjen i regionplanrevision 2001 om, at der ikke kan planlægges for nye aflastningsområder uden tilknytning til bymidterne er fastholdt i regionplanrevision

2005, og der er i øvrigt kun helt undtagelsesvis tilladt at planlægge for mindre udvidelser af eksisterende aflastningsområder.

Bydelscentre over 3.000 m²

I de større byer kan der – ud over i bymidten – også planlægges for arealer til butiksmål i de centrale områder af en bydel, og der er i regionplanrevisionen åbnet mulighed for at planlægge for mindre udvidelser af sådanne bydelscentre.

Kommuneplanlægning efter lovændringen i 2002

Lovændringen i 2002 indebar først og fremmest en flytning af planlægningskompetencen fra regionplanmyndighederne til kommunerne. Kommunerne får kompetencen til at fastlægge afgrænsningen af butiksområdet i bymidten – den centrale del af en by – og fastsætte rammer for butiksudviklingen her. Regionplanernes afgrænsning af bymidterne og rammer for udviklingen i de enkelte bymidter i Regionplan 2001 gælder dog fortsat, indtil kommunen har vedtaget bestemmelser i kommuneplanens hovedstruktur og rammer for lokalplanlægning om den samlede detailhandelsstruktur i kommunen (ændringslovens § 5).

Kommunernes kompetence

Når kommunen har vedtaget bestemmelser i kommuneplanen for den samlede detailhandelsstruktur, overtager kommunen kompetencen til at

- afgrænse butiksområdet i bymidten – den centrale del af en by – og fastsætte rammer for butiksudviklingen her,
- udlægge nye, mindre bydelscentre, lokalcentre og mindre aflastningsområder, mv. under 3.000 m² butiksareal,
- planlægge for butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper som fx biler, tømmer, byggematerialer, planter og havebrugsvare, møbler og køkkenelementer op til 1.500 m² også uden for bymidten og eventuelle bydelscentre/lokalcentre.

Vurdering af kommuneplanlægningen efter lovændringen i 2002

Mange kommuner er fortsat omfattet af en overgangsordning, hvor retningslinjerne i Regionplan 2001 stadig gælder med hensyn til maksimale bruttoetagearealer til butiksmål i de afgrænsede bymidter, bydele og aflastningsområder samt arealer til butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper. Det fremgår af overgangsbestemmelserne i lovændringen i 2002, at disse retningslinjer i Regionplan 2001 gælder, indtil kommunen har gennemført en samlet planlægning for detailhandelsstrukturen – selvom regionplanmyndighederne nu vedtager nye retningslinjer i Regionplan 2005.

Skov- og Naturstyrelsens har lavet en opgørelse over de kommuner, der siden lovændringen i 2002 og frem til den 1. november 2005 har gennemført en kommuneplanlægning for den samlede detailhandelsstruktur. Det er mindre end en tredjedel af kommunerne, der har vedtaget kommuneplaner eller kommuneplantillæg, der behandler den samlede detailhandelsstruktur i kommunen i denne periode.

I yderligere ca. en tredjedel af kommunerne er kommuneplanlægningen for detailhandelsstrukturen i gang. Halvdelen af disse kommuner har påbegyndt et planstrategiarbejde, der også behandler detailhandelsstrukturen med henblik på eventuelt senere at træffe beslutning om at ændre kommuneplanen. Nogle af disse kommuner har allerede tidligere ændret kommuneplanen og er således for anden gang i færd med at tage stilling til detailhandelsstrukturen.

Ifølge opgørelsen er det stadig ca. en tredjedel af kommunerne, der ikke har taget skridt til at ændre kommuneplanerne på detailhandelsområdet. Det kan pege i retning af, at mange kommuner er

tilfredse med de eksisterende planer for bymidte- og centerafgrænsninger og de allerede fastsatte rammer for butiksarealer, og derfor ikke har behov for at ændre planerne. I en del tilfælde må det forventes, at planarbejdet afventer, indtil de nye kommuner er på plads.

Med hensyn til hvilke kommuner, der har været aktive med detailhandelsplanlægningen, er det ikke muligt at drage nogle præcise konklusioner. Men der er kan udlæses en vis tendens til, at det er de største kommuner, og kommuner, der satser på at være store detailhandelsbyer, samt de mindre kommuner i omegnen af disse store "indkøbsbyer", der har vedtaget nye kommuneplaner for den samlede detailhandelsstruktur.

Vurdering af lokalplanlægningen

Der skal tilvejebringes en ny lokalplan, før der gennemføres større byggearbejder, medmindre der allerede findes en lokalplan eller en byplanvedtægt, der indeholder nærmere regler om byggearbejdet.

En lokalplan, der giver mulighed for etablering af butikker, skal indeholde bestemmelser om det maksimale bruttoetageareal for de enkelte butikker og det samlede bruttoetageareal til butiksformål.

Frem til lovændringen i 2002 havde regionplanmyndigheden pligt til at fremsætte indsigelse mod kommunernes forslag til lokalplaner, hvis der ikke var bestemmelser om maksimale butiksstørrelser eller bestemmelser om det samlede butiksareal for området. Bestemmelsen resulterede i en række indsigelser fra regionplanmyndighederne til lokalplanernes formelle indhold. Nu, hvor regionplanerne ikke længere skal indeholde retningslinjer om det samlede butiksareal i bymidter og andre butikscentre, der er mindre end 3.000 m², gælder denne forpligtigelse ikke længere. Det vil således bero på en eventuel klage til Naturklagenævnet, om lokalplanerne indeholder de fornødne bestemmelser om butiksstørrelser og butiksarealer.

Det er et særligt problem, at der fortsat sker en udbygning med butikker på baggrund af ældre lokalplaner fra før 1997, hvor der ikke er angivet maksimale butiksstørrelser eller et samlet butiksareal for lokalplanområdet. Det indebærer, at den fornødne modernisering af plangrundlaget ofte udsættes. Samlet set har det en negativ indflydelse på mulighederne for at planlægge for fornyelse og forbedringer af bymidterne.

Det er en særlig opgave for detailhandelsudvalget at se på disse ældre lokalplaners betydning for udviklingen i detailhandelsstrukturen.