

## 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 butiksmål. 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 butiksmål 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 mangefarvet.

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 storbyområde 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 befolkningstalsvarende 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 butikksformål**

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.

Detailhandelen 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 udvalgsvarerhandlen udviskes. Flere dagligvarebutikker sælger udvalgsvarer i større eller mindre omfang, og udvalgsvarerbutikker 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 udvalgsvarerbutikker 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<sup>1</sup>. Derved har denne gruppe butikker opnået en konkurrencefordel i forhold til andre udvalgsvarerbutikker. Det kan fx være møbelforretningen, der sælger lys og servietter, eller byggemarkedet, der sælger sportsudstyr.

Brancheglidningen indebærer, at de almindelige udvalgsvarerbutikker, 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 udvalgsvarerbutikker. En del af byggeriet er sket på grundlag af gamle lokalplaner, der er vedtaget før æn-

---

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> samlet bruttoetageareal, er der kommet en forståelse af loven gående ud på, at kommunerne frit kan etablere lokalcentre op til 3.000 m<sup>2</sup>. 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 butikksformål**

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<sup>2</sup> for hhv. dagligvarebutikker og udvalgswarebutikker,
- beliggenheden af og det maksimale bruttoetageareal for byggeri til butiksformål i bydelscentre og aflastningsområder, når det samlede areal overstiger 3.000 m<sup>2</sup>, 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<sup>2</sup> og 1.500 m<sup>2</sup> for henholdsvis dagligvarebutikker og udvalgswarebutikker. 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 udvalgswarebutikker 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.

#### Butiksstørrelser

Det fremgår af planloven i dag, at dagligvarebutikker som hovedregel er på maksimalt 3.000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal, og udvalgswarebutikker er maksimalt på 1.500 m<sup>2</sup> 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<sup>2</sup> 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 butiksområder, der er så store, at de må forventes at få mere end lokal betydning<sup>2</sup>. Mange kommuner har i dag fastsat grænsen for sådanne butikker til 800 til 1.000 m<sup>2</sup>, 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<sup>2</sup>, således at der fremover kan planlægges for dagligvarebutikker op til 3.500 m<sup>2</sup> og for udvalgswarebutikker op til 2.000 m<sup>2</sup>, samt at den maksimale butiksstørrelse for butikker i lokalcentre og enkeltstående butikker til et lokalområdes forsyning fastsættes til 1.000 m<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>, Århus, Aalborg, Odense og Esbjerg gives mulighed for, at der ekstraordinært kan planlægges for enkelte meget store udvalgswarebutikker. Det giver mulighed for at etablere udvalgswarebutikker, 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 bymidterede-gørelse med konsekvensanalyse, som indgår i den offentlige borgerhøring om forslaget. Bymidterede-gørelsen skal indeholde;
  - en strategi for bymidtens udvikling,
  - beskrivelse af, hvordan de store udvalgswarebutikker og parkering kan indpasses i bymidten,

---

<sup>2</sup> Naturklagenævnet har i en afgørelse (97-33/600-0248) vedrørende en dagligvarebutik på 1.000 m<sup>2</sup> 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".

<sup>3</sup> Det forudsættes, at de nærmere udpegninger af egnede områder i hovedstaden foretages i et landsplandirektiv for hovedstadsområdet.

- 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 udvalgswarebutikker.

### 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.

Bymidstens 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 kommunkontor, 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 udvalgswarebutikker, 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 butiks-koncentrationer, 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 butiksfor syning 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 butiksfor syning 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<sup>4</sup>. 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

<sup>4</sup> Naturklagenævnets afgørelse af 21. marts 2005. j.nr. [03-33/700-0225](#)

evaluering viste god overensstemmelse mellem, hvad der opfattedes som bymidten og den statistisk afgrænsede 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 kommune 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 byomdanning.
- 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).

### Bydelscentre

Ud over bymidterne fremgår det af den nuværende lov, at der i store byer og sammenhængende byområder i hovedstadsområdet kan udlægges arealer til butikformål i det centrale område af en bydel. Hensigten er, at sprede indkøbsmulighederne til bydelscentre og dermed fremme en bæredygtig struktur med begrænsede afstande for bydelsens 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<sup>2</sup>. 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<sup>2</sup> 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<sup>2</sup>. 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<sup>2</sup> – 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<sup>2</sup>.

Hjemlen til udpegnings 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<sup>2</sup> i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig mange steder.

#### Enkelstående 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 kundetraffic, 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 end den maksimale butiksstørrelse på 1.500 m<sup>2</sup> 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 udviker 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, boligudstudsbutikker o.a. som skal ligge i bymidten, og som ikke har mulighed for større butikker i billigere lejemaal 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<sup>2</sup>, men de fleste er under 700 m<sup>2</sup>. 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<sup>2</sup> til 20-30.000 m<sup>2</sup> 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 lejemaal. 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<sup>2</sup>. 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 ytre 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<sup>2</sup> 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.

#### Eksisterende eksterne områder

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 særlig 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<sup>2</sup> og udvalgsvarebutikker ikke må være større end 1.500 m<sup>2</sup> 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<sup>2</sup> bruttoetageareal, og for udvalgsvarebutikker ikke overstige 2.000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal". Bruttoetagearealet for butikker til et lokalområdes forsyning må ikke overstige 1.000 m<sup>2</sup>.

### **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.<sup>5</sup>

Udvalget har fået oplyst, at Erhvervs- og Byggestyrelsen har revideret de statslige krav til BBR<sup>6</sup> 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-

<sup>5</sup> Kilde: Detailhandel i 16 byer, Sven Allan Jensen as, Aalborg

<sup>6</sup> 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 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 studepladser. 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 udvalgsvarerforretninger, 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 udvalgsvarerforretning.

Planloven opererer desuden med en særlig gruppe af udvalgsvarerbutikker 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 fra 1998 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 kælderens, 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<sup>2</sup> 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 butikscener 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 butikscenerareal. 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 butikscener 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 butiksceneret 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<sup>2</sup> pr. person uden at det indgår i bruttoetagearealet for butiksceneret, 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 af 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 lejniveau, 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 udvalgswarebutikker. 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<sup>2</sup>, 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<sup>2</sup>. 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<sup>2</sup> 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 udvalgswarebutikker på op til 2.000 m<sup>2</sup> 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 udvalgswarebutikker 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.