

Til lovforslag nr. L 118. Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 2. april 1997

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om planlægning

(Detailhandel m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder haft samråd med miljø- og energiministeren, erhvervsministeren og økonomiministeren. Endvidere har udvalget stillet spørgsmål til miljø- og energiministeren og økonomiministeren, som disse har besvaret skriftligt. Nogle af udvalgets spørgsmål til miljø- og energiministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Byggesocietetet,
Christensen, Claus og Michael Glass, København,
De Samvirkende Købmandsforeninger,
Detailhandelens Udviklingsråd,
Hillerød Kommune,
HK/Handel,
Kommunernes Landsforening,
Møbelhandlernes Centralforening,
NOAH-Trafik og
Sammenslutningen »Det Skæve Danmark«.

Der er af miljø- og energiministeren stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Miljø- og energiministeren har i forbindelse med udvalgsarbejdet tilkendegivet følgende:

Vedrørende redegørelse om udviklingen i detailhandelsstrukturen

Miljø- og energiministeren har givet tilsagn om, at ministeren hvert andet år vil afgive en redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, der belyser udviklingen i plan-

lægningen for detailhandelsstrukturen, jf. ændringsforslag nr. 2.

Vedrørende redegørelse for fastsættelse af maksimale butiksstørrelser

Miljø- og energiministeren har oplyst, at ministeren finder det hensigtsmæssigt, at der fastsættes pligt til at redegøre for de særlige planlægningsmæssige grunde, hvis der fastsættes regionplanretningslinjer eller kommuneplanrammer, der muliggør dagligvarebutikker med over 3.000 m² bruttoetageareal eller udvalgsvarebutikker med over 1.000 m² bruttoetageareal.

Det har under udarbejdelsen af ændringsforslag nr. 3 og 4 været overvejet at fastsætte maksimale grænser for butikker svarende til lovforslagets overgangsordninger. Det er imidlertid ikke skønnet hensigtsmæssigt at fastfryse en fast maksimal butiksstørrelse i lovtæksten. Amter og kommuner bør ikke afskæres fra i særlige tilfælde at planlægge for større butikker, når særlige forhold begrundet dette.

Det er med ændringsforslag nr. 3 og 4 understreget, at amtsråd og kommunalbestyrelser som udgangspunkt ikke bør planlægge for butiksstørrelser på mere end 3.000 og 1.000 m² bruttoetageareal. Derfor er det afgørende, at de planlægningsmæssige begrundelser tydeligt fremgår af region- og kommuneplanforslagene, hvis der planlægges for større butikker.

Vedrørende arealberegning

Miljø- og energiministeren har oplyst, at ministeren finder det hensigtsmæssigt at præcisere, hvilke arealer der indgår i beregningen af

Bet. o. lovf. vedr. planlægning

bruttoetagearealer til butikksformål, jf. ændringsforslag nr. 2.

Vedrørende transportafstande

Miljø- og energiministeren finder det hensigtsmæssigt at præcisere, at planlægningen til butikksformål skal ske således, at den fremmer en samfundsmæssig bæredygtig udvikling med begrænset transportafstande, jf. ændringsforslag nr. 1.

Herefter indstiller et *mindretal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af miljø- og energiministeren stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for mindretallet (Enhedslistens medlem af udvalget) opfatter lovforslaget som en permanentgørelse af det midlertidige stop for planlægning af nye storcentre i Danmark. Men et stop for nye storcentre er ikke nok. Enhedslisten mener, at der også skal gennemføres indgreb over for de eksisterende storcentre, så konkurrenceforholdet over for de mindre butikker bliver mere lige og samfundsomkostningerne ved de store centre også betales af disse. Der skal endvidere iværksættes en særlig indsats, som vender udviklingen. Den lokale dagligvarehandel skal genopbygges både på brokvartererne og i landsbyerne. Mindretallet vil derfor arbejde for, at der som supplement til ændringerne i planloven gennemføres følgende initiativer:

- En fjernelse af afskrivningsmulighederne for alle butikstyper.
- Indførelse af en miljøafgift knyttet til størrelsen af kundefæringsarealer ved større butikker og centre.
- Provenuet fra miljøafgiften på kundefæringsarealer anbringes i en statslig butiksfond, som støtter bevarelsen af og oprettelse af små lokale dagligvarebutikker i områder, hvor lokalt engagement tilskynder hertil.
- Etablering af offentlige servicefunktioner i lokale butikker i de tyndt befolkede områder.

Kun en politisk styring, som gennemfører disse supplerende elementer, vil kunne sikre en miljørigtig og samfundsrigtig udvikling af butikstrukturen i Danmark.

Ifølge Detailhandelsudvalgets rapport, Miljø- og Energiministeriet, april 1996, er der inden for relativt få år sket en voldsom vækst i opførelsen af butikksbyggeri. Det fremgår endvidere, at en relativ stor del af de nye butikker ligger i de større provinsbyer og ikke i de mindre samfund, og at relativt mange butikker placeres i udkanten af byerne ved de store indfaldsveje, hvor biltilgængeligheden er stor. Butikker søger sammen i centre, som placerer sig i tilknytning til trafikale hovedårer og med ringe kontakt til det kollektive trafiknet. Samtidig bliver butikkerne større og større, og der er en stadig stigende overkapacitet, som skærper konkurrencen. Resultatet er en voldsom koncentring af detailhandelen i få centerdannelser. Denne udvikling har medført en kraftig øget bilkørsel samtidig med, at en stadig større del af de danske husstande får længere til dagligvarebutikker, hvilket igen ansporer befolkningen til at anskaffe bil. I denne planlægning glemmes tilsyneladende, at det trods alt stadig er under halvdelen af de danske husstande, der har bil. Derfor anser mindretallet det for vigtigt, at den hermed gennemførte ændring af planloven nu følges op med andre tiltag, som kan sikre en udvikling, der trækker butikkerne tilbage til befolkningen - ikke alene i byerne, men også i de tyndt befolkede egne af landet, hvor netop lokale butikker er en vigtig brik til at modvirke affolkningen.

Et *andet mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme imod de af miljø- og energiministeren stillede ændringsforslag.

Mindretallet skal beklage, at lovforslaget hastes igennem, og at udvalget på en række spørgsmål har fået ufyldestående svar. Det statistiske grundlag for et indgreb er mangelfuldt, som det fremgår af besværelserne. Denne lovgivning hviler mere på formodninger og holdninger end på kendsgerninger.

Detailhandelsudvalgets rapport forklarer på sin vis ministerens problem, idet det anføres, at »Der mangler mere omfattende og systematiske undersøgelser af samspillet mellem bymønstre, centerstruktur, detailhandelsformer, indkøbsadfærd og transportvaner«.

Det ville derfor efter mindretallets opfattelse have været rigtigt at afvente Butiksstrukturkommissionens arbejde, inden et så omfattende

de indgreb blev gennemført. Mindretallet frygter, at regeringen med dette lovforslag signalerer, at kommissionens arbejde ikke tillægges nogen vægt, men blot er en syltekrukke, selv om det er tilkendegivet, at arbejdet vil foreligge i løbet af de nærmeste 7-8 måneder.

Da lovforslaget er hastet igennem, ønsker mindretallet lovforslaget tilbage til udvalget mellem 2. og 3. behandling.

Mindretallet ønsker herudover om nogle af principperne i lovforslaget at bemærke følgende.

Kompetenceændring

I lovforslagets bemærkninger til kompetencefordelingen mellem amterne og kommunerne hedder det, at der ikke ændres noget. Men ifølge lovforslaget får amterne kompetence til at foretage afgrænsninger af de centrale bydele, inden for hvilke detailhandelen kan placeres. Endvidere skal amterne vurdere behovet for nybyggeri og omdannelse af eksisterende bebyggelse i byerne til butiksformål. Amterne får hermed kompetence til at planlægge i byzone på et detaljeringniveau, der forudsætter et detaljeret kendskab til byområderne og bygningerne. Det er et klart brud med princippet om, at det er kommunerne, der er planmyndighed inden for byzone. Der gennemføres hermed en centralisering af beslutningsprocessen. En sådan centralisering er mindretallet stærkt imod, og det virker mærkeligt, at regeringen ikke afventer opgavekommissionens arbejde, inden en beslutning træffes.

Udvalget har i flere omgange spurgt til helt konkrete eksempler på, hvordan lovgivningen tænkes benyttet i praksis. I anden omgang har udvalget fået tilsendt et par småskitser, men de beskriver på ingen måde det store planlægningsarbejde, som nu skal i gang. Hvilke konsekvenser loven får for administrationen og de politiske organer, er således kun løseligt angivet.

Formanden for Kommunernes Landsforening, Evan Jensen, og Århus Kommunes borgmester, Thorkild Simonsen, er af samme opfattelse i et indlæg i Berlingske Tidende den 1. april 1997: »Auken sætter rekord i bureaukrati«. Af artiklen fremgår det bl.a., at: »Med lovforslaget har ministeren sat sig i spidsen for opbygningen af et planbureaukrati, der ikke har set sin lige i dansk planlægningshistorie. Den, som kun hæfter sig ved lovforslagets for-

målsbestemmelser, går fejl af rækkevidden af den regulering af detailhandelen, som lovforslaget reelt lægger op til. Lovforslaget er i sjældnen grad udtryk for meget ideelle betragtninger om, hvordan det er muligt at styre samfundsudviklingen gennem planlægning. Troen på det ideelle plansystem, hvor alt er afstemt fra top til bund efter centrale direktiver, lyser ud af lovforslaget.«

Senere i artiklen står der: »Ifølge lovforslaget skal lokalplaner, kommuneplaner og regionplaner fremover på detaljeret niveau fastlægge rammerne for detailhandelens placering og udvikling. Kravene til planernes indhold er så omfattende og indviklede, at det reelt vil svare til en videreførelse af det nuværende stop for butikker på over 3.000 m² for dagligvarebutikker og 1.000 m² for udvalgsvarebutikker. Både amter og kommuner underlægges således detaljerede krav til planlægningen. Og ikke nok med det. Miljø- og energiministeren vil samtidig forestå en nøje central overvågning af udviklingen. Konsekvensen bliver et omfattende planbureaukrati og et statsligt formynderi uden lige.«

Det er i den forbindelse besynderligt, at miljø- og energiministeren ikke har reageret på de regionplaner, som ikke har opfyldt den gældende lovs bestemmelser, men i stedet griber til et så dramatisk indgreb.

Videre i de to borgmestres indlæg står der: »Taberne i sagen bliver det lokale demokrati og borgerne, hvis indflydelse på byernes udvikling reelt går tabt. Ved at tillægge amterne kompetence til at afgøre, hvor i byerne der kan placeres detailhandel, er borgernes mulighed for indflydelse på den lokale bypolitik/byplanlægning fuldstændig tilsidesat.

Ministeren burde i stedet have valgt at give kommunerne kompetencen til at foretage afgrænsningen af de områder i byerne, hvor der kan placeres detailhandel. Trods en kraftig opfordring hertil fra kommunerne har ministeren valgt at ignorere denne mulighed. Hermed bryder ministeren med årtiers tradition for, at kommunerne har kompetencen til at planlægge i byzonen.

Hvad der er årsagen til Svend Aukens valg står ikke klart. Det synes mest af alt at være et holdningsspørgsmål, der har været udslagsgivende. Landsforeningen ser dette som et udtryk for åben mistillid til kommunerne og det lokale demokrati.«

Borgmesteren i Odense Kommune, socialdemokraten Anker Boye, har ligeledes i en skarp indsigelse fra den 7. november 1996 protesteret mod lovforslaget. Ud over en protest mod centraliseringen i lovforslaget gør borgmesteren opmærksom på, at »lovforslaget reelt (sætter) detailhandelsudviklingen i stå. De overgangsbestemte arealgrænser på 3000 m² og 1000 m² sidestiller udviklingsmulighederne i de store byer med de små uden hensyn til kundeunderlag og opland.« Og videre: »Det vil betyde, at mange forretninger med pladsproblemer ikke vil kunne udvide, og det vil være umuligt at etablere forretninger, der handler med varegrupper som tæpper, møbler og boligudstyr.

Lovforslagets reelt tilbagevirkende kraft for gældende lokalplaner bevirker sandsynligvis, at samtlige lokalplaner i Odense med mulighed for lokalplanpligtig butiksbyggeri bliver ugyldige, og kommunen tvinges hermed til at gennemføre en fornyet lokalplanlægning, før det atter bliver muligt at udvikle detailhandelen i de pågældende centerområder. Samtidig skønnes disse lokalplaner at blive særdeles svære at administrere.«

Da mindretallet har grundlæggende tillid til vore kommunale råd og forvaltninger, må vi tage afstand fra den mistillid og centralisme, som præger lovforslaget. Mindretallet er meget bekymret over den meget usikre retsstilling, som de allerede vedtagne lokalplaner vil få. Med ét slag at skabe så megen uklarhed er krænkende for retssikkerheden.

Klager

Når loven er så usikkert formuleret, må det forudses, at den vil give anledning til mange klagesager. Formanden for Naturklagenævnet advarede da også i sit høringssvar af 6. november 1996 på det bestemteste mod lovforslaget. I høringssvaret hedder det:

»Jeg vil ikke kommentere den lovtekniske udformning af forslaget ud over den indlysende konstatering, at der med forslaget sker en meget kraftig vægtning af detailhandelsplanlægningen over for lovens øvrige planlægningstemaer, og at forslaget indebærer en fravigelse af lovens hovedprincip om arbejdsdelingen mellem amter og kommuner.

Set i forhold til Naturklagenævnet er det efter min opfattelse især vigtigt, at der med lovforslaget lægges op til en målrettet og detalje-

ret styring af planlægningens indhold. Styringen skal ske gennem lovregler, som efter sagens natur ikke kan være særlig præcise.

Som bestemmelserne er affattet, vil de uundgåeligt give anledning til mange tvivls- og fortolkningssspørgsmål, hvilket igen må forventes at ville medføre en betydelig stigning i antallet af klager til Naturklagenævnet. En del af spørgsmålene vil foreligge allerede på forslagsstadiet, jf. de detaljerede krav til planernes redegørelsesdel. Sagerne vil gennemgående være relativt komplicerede.

Naturklagenævnets ressourcebehov bør på denne baggrund omtales i lovforslagets bemærkninger.

I tilslutning hertil gør jeg opmærksom på, at der vil være tale om en ny type klagesager. Hidtil har Naturklagenævnet i medfør af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, afvist de fleste klager over planlægningens indhold med henvisning til, at det drejede sig om politisk prægede hensigtsmæssighedsskøn, som ikke var undergivet retlig efterprøvelse. Lovforslaget vil med de særlige indholdsmæssige krav til detailhandelsplanlægningen erstatte disse lokalpolitiske skøn med retlige vurderinger, som Naturklagenævnet skal efterprøve fuldt ud, hvis der klages.

Reguleringen af detailhandelsudviklingen er som bekendt et område præget af stærke økonomiske og politiske konflikter, og med den foreslåede udformning af bestemmelserne kan det forventes, at en stor del af disse konflikter vil blive transformeret til retlige spørgsmål. I modsætning til hovedparten af de eksisterende retlige klager efter planloven vil sådanne sager næppe kunne afgøres af nævnsformanden på nævnets vegne, jf. planlovens § 58, stk. 2.

Som eksempel på en bestemmelse, der vil kunne give anledning til sådanne konflikter, kan nævnes bestemmelsen i lovforslagets § 5 d, stk. 2, nr. 4, hvorefter en kommune - som en undtagelse fra lovforslagets hovedregel - under nogle temmelig upræcist angivne betingelser kan udlægge arealer til butiksformål uden for den centrale del af en by eller en bydel. Naturklagenævnets afgørelse af klager over en kommunes anvendelse af denne bestemmelse vil i realiteten være ensbetydende med en endelig afgørelse (bortset fra domstolene) af, om et påtænkt varehus skal ligge uden for bymidten.

Det er generelt en vanskelig opgave at adskille politik fra jura ved fortolkningen af vage og elastiske lovbestemmelser. Om det lykkes,

afhænger i vid udstrækning af afgørelsesmyndighedens sammensætning, arbejdsform og sædvanlige arbejdsopgaver.

Naturklagenævnet har et flertal af politisk udpegede medlemmer, og nævnets primære opgaver ligger på områder, hvor lovgivningen lægger op til, at der skal foretages helhedsprægede, skønsmæssige afvejninger af modstående hensyn. Arbejdsformen er i overensstemmelse hermed.

Naturklagenævnet vil blive placeret i en uvant og meget vanskelig rolle, såfremt de foreslåede bestemmelser gennemføres og nævnet herefter skal træffe afgørelse om placeringen af detailhandelscentre m.v. principielt ud fra rent retlige vurderinger.

Hvis det er tanken, at der i eller i tilknytning til fortolkningen af de nye bestemmelser skal indgå bredere samfundsmæssige vurderinger - som Naturklagenævnet via sin sammensætning har gode forudsætninger for at udøve - bør det fremgå udtrykkeligt af lovforslaget.»

Mindretallet er enig med Naturklagenævnets formand, Lars Buscks vurdering af lovforslaget.

Mindre konkurrence

Et vigtigt tema i udvalgsarbejdet har været lovforslagets indvirkning på forbrugerpriserne. Det er mindretallets opfattelse, at lovforslaget vil betyde stigende forbrugerpriser. Regeringen ved miljø- og energiministeren og økonomiministeren har ikke kunnet fremlægge overbevisende materiale til at belyse dette punkt ved lovforslaget. De økonomiske vismænd beregnede i 1995, at hvert procentpoint overavance, der tages i et erhverv som følge af, at konkurrencesituationen er sat ud af kraft, betyder 10.000 arbejdspladser tabt på landsplan. En væsentlig del af lovforslaget ser mindretallet som en egentlig konkurrencebegrænsende lov.

Konkurrencerådet har ved formand Klaus Larsen i høringsvaret dateret den 4. november 1996 også påpeget faresignaler ved et så drastisk indgreb i den frie konkurrence. I høringsvaret nævnes det blandt andet, at lovforslaget »indebærer en fastlåsning af strukturen, og der vil være en risiko for tilbagevenden i retning af tidligere tiders opdeling af handelen på basis af privilegier.« Videre skriver Konkurrencerådet: »Sondringen mellem pladskrævende og ikke pladskrævende varegrupper er ikke base-

ret på objektive kriterier. Der vil kunne opstå forskelle i lovens administration, som ikke kun bygger på de lokale pladsforhold, men inddrager rent subjektive vurderinger. Det åbner adgang for forskelsbehandling.«

Lovforslaget ønskes gennemført, fordi regeringen er meget nervøs ved lavprisvarehuse. Siden 1970 er der etableret i alt 22 lavprisvarehuse, og de har en markedsandel på kun 6 pct., hvilket svarer til den markedsandel, som benzinselskabernes kiosker har. Discountforretningerne vil blive styrket betydeligt ved lovforslaget, og her er etableret ca. 800 siden 1977, og de har i dag en markedsandel på 20 pct. Den tyske Aldi-kæde har sagt, at den nu vil kunne etablere omkring 40 nye forretninger.

Med lovforslagets mange reguleringer og begrænsninger låser man den danske detailhandels struktur fast, og det bliver overmåde vanskeligt at udvikle nye butikstyper, som kan tilfredsstille befolkningens behov på en lettere, billigere og bedre måde. Den meget frie konkurrence har gennem tiderne været med til at udvikle dansk detailhandel, men det bliver vanskeligere nu, hvor der reelt indføres et kvotesystem eller privilegiesystem i lighed med det, man havde under enevælden.

Trafik

Et væsentligt element i debatten om lovforslaget har været ønsket om at fremme en bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede, og det er gået så vidt, at ministeren har stillet et ændringsforslag herom. I spørgsmål 48 spurgte udvalget ministeren, om der i Danmark findes storcentre, »der ikke er tilgængelige med offentlige transportmidler?«

Ministeren kom med et af sine meget udokumenterede svar. Ministeren skrev blandt andet i sit svar af 24. marts 1997: »Miljø- og Energi ministeriet har ikke oplysninger om tilgængeligheden med offentlige transportmidler til storcentre eller andre centerdannelser i Danmark. Det er dog en kendsgerning, at der er etableret busforbindelser forbi de fleste storcentre.« Det er naturligvis utilfredsstillende at lovgive på et så vigtigt område uden at indsamle en så basal information. Ligeledes har ministeriet ikke informationer om den procentvise fordeling af trafikken til et storcenter.

To civiløkonomer, Claus Christensen og Michael Glass, havde foretræde for udvalget, da

de havde skrevet et større projekt om problematikken. Deres konklusion lød: »I den danske debat anvendes oftest svenske VVM-undersøgelser til at underbygge, at eksterne centre skulle medvirke til en øget miljøbelastning via en stigning i trafikarbejdet. Det er dog temmelig forkert at sammenligne Danmark og Sverige, da Sverige er meget tyndere befolket end Danmark. De eksterne centre i Sverige har et større geografisk opland, hvilket giver et større trafikarbejde. I Danmark viser VVM-undersøgelser, at der set under ét ikke sker nogen ændring, når et nyt center åbner, fordi mange tidligere foretog indkøb i et center, der lå længere væk. Dette har mærkeligt nok ikke været fremdraget i debatten.«

Mindretallet finder det ikke godtgjort, at trafikale miljøbelastninger kan bruges som argument for den forestående lovgivning.

Mindretallet indstiller lovforslaget til forkastelse.

Et tredje mindretal (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til vedtagelse uændret. Mindretallet vil stemme imod de af miljø- og energiministeren stillede ændringsforslag.

Centrum-Demokraterne ønsker at tilkendegive, at såfremt Butiksstrukturkommissionens betænkning giver anledning til fornyede overvejelser om rimeligheden af lovforslagets arealkriterier, må denne del af loven tages op til revision snarest herefter. Butiksstrukturkommissionens betænkning forventes færdig inden udgangen af 1997, jf. bemærkningerne til lovforslaget side 4.

De af miljø- og energiministeren stillede ændringsforslag kan mindretallet ikke tilslutte sig, idet mindretallet ikke finder, at der er behov for en yderligere stramning af administrationen af arealdispositionerne end dem, lovforslaget oprindeligt indeholdt.

Ændringsforslag

Af miljø- og energiministeren, tiltrådt af et mindretal (S, SF, RV og EL):

Til § 1

1) I den under nr. 1 foreslåede § 5 c indsættes som nr. 3:

»3) fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportaf-

standene i forbindelse med indkøb er begrænsede.«

2) I det under nr. 1 foreslåede kapitel 2 b indsættes efter § 5 d som § 5 e og § 5 f:

»§ 5 e. Miljø- og energiministeren afgiver hvert andet år en redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Redegørelsen belyser og vurderer udviklingen i region-, kommune- og lokalplanlægningen for detailhandelsstrukturen på baggrund af bestemmelserne i §§ 1, 5 c og 5 d.

§ 5 f. 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.«

3) I det under nr. 3 foreslåede § 6, stk. 9, indsættes som nr. 7:

»7) oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker.«

4) I det under nr. 5 foreslåede § 11, stk. 8, indsættes som nr. 6:

»6) oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Med ændringsforslaget præciseres det, at planlægning til butiksformål skal ske således, at den fremmer en samfundsmæssigt bæredygtig udvikling med begrænset transportafstande i forbindelse med indkøb, således at den enkelte forbruger reelt frit kan vælge mellem forskellige transportmåder i forbindelse med indkøb, og hvor hensynet til beboere i mindre byer og landsbyer tilgodeses. Herved kan en nedbringelse af CO₂-udledningen fremmes.

Til nr. 2

Den foreslåede § 5 e pålægger ministeren at afgive en redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, der belyser udviklingen i region-, kommune- og lokalplanlægning for detailhandelsstrukturen. Redegørelsen skal indeholde en vurdering af, om udviklingen forløber på en for samfundet hensigtsmæssig måde i overensstemmelse med bestemmelserne i planlovens §§ 1, 5 c og 5 d samt formålet med de særlige bestemmelser for detailhandel.

Det forudsættes herved, at ministeren - såfremt udviklingen ikke forløber i overensstemmelse med de hensyn, der er omhandlet i §§ 1, 5 c og 5 d - skal overveje, om det er nødvendigt at anvende beføjelserne i planlovens § 3 til at udstede supplerende regler for amtsråds og kommunalbestyrelses planlægning for detailhandel eller eventuelt at fremsætte et forslag til ændring af loven.

Efter den foreslåede § 5 f beregnes bruttoetagearealerne til butikksformål efter reglerne om beregning af etageareal i Bygningsreglementet, jf. Bygningsreglement 1995, kap. 2.2.3, med den ændring, at også de kælderarealer, der efter bygningsreglementet ikke medregnes i etagearealet, fordi det omgivende terræn ligger mindre end 1,25 m under loftet i kælderen, indgår i beregningen af butikksareal. Kælderarealer medregnes således i fuldt omfang.

Til nr. 3 og 4

Efter lovforslaget skal amtsrådet og kommunalbestyrelsen fastsætte maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker, jf. lovforslagets § 1, nr. 4 og nr. 6, med tilhørende bemærkninger.

Fastsættelsen af maksimale bruttoetagearealer skal ske under hensyntagen til lovens bestemmelser og til mulighederne for at opnå en efter loven hensigtsmæssig detailhandelsstruktur. Lovforslaget indeholder ikke maksimale butiksstørrelser.

Det forventes, at amtskommuner og kommuner ved planlægning for detailhandel som hovedregel vil fastsætte maksimale butiksstørrelser på under 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker og 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker.

Det forudsættes i den forbindelse, at alle planforslag indeholder en begrundelse for de valgte maksimale butiksstørrelser.

De i ændringsforslaget til lovforslaget foreslåede bestemmelser pålægger henholdsvis amtsrådet og kommunalbestyrelsen at anføre de særlige grunde, der fører til, at der i givet fald ønskes fastsat butiksstørrelser på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker i udvalgte byer eller byområder.

Bestemmelserne skal sikre, at amtsråd og kommunalbestyrelser nøje overvejer, om der er særlige planlægningsmæssige forhold, der kan begrunde planlægning for sådanne store butikker. Samtidig sikrer redegørelsespligten, at andre myndigheder, erhvervslivet og borgere får mulighed for at vurdere nødvendigheden og hensigtsmæssigheden af planforslaget. Der skabes dermed et bedre grundlag for den offentlige debat.

Martin Glerup (S) Helen Beim (S) Lis Greibe (S) Inger Bierbaum (S)

Peter Christensen (S) Steen Gade (SF) fmd. Elsebeth Gerner Nielsen (RV)

Bent Hindrup Andersen (EL) Sonja Albrink (CD) Hans Christian Schmidt (V)

Hanne Severinsen (V) Peter Hansen-Nord (V) Jens Vibjerg (V)

Niels Jørgen Langkilde (KF) Gitte Seeberg (KF) Jens Jørgensen (KF)

Aage Brusgaard (FP) nfmd.

Dansk Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål til miljø- og energiministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 34:

Ministeren bedes redegøre for, hvorledes ministerens ændringsforslag vedrørende »særlige begrundelser« i tilknytning til butiksstørrelser vil blive administreret af ministeren i praksis, herunder via eksempler at belyse, hvilke begrundelser der efter ministerens mening vil blive accepteret som »særlige begrundelser«.

Svar:

Ændringsforslagets krav, om at de særlige planlægningsmæssige grunde for fastsættelsen af større maksimale butiksstørrelser end 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker og 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker skal navnlig sikre, at amtsråd og kommunalbestyrelser nøje overvejer, om der er særlige planlægningsmæssige forhold, der kan begrunde fastsættelse af større maksimale butiksstørrelser. Samtidig får andre myndigheder, erhvervsliv, foreninger og borgere adgang til at vurdere begrundelsen for at give adgang til at etablere store butikker. Herved skabes der et forbedret grundlag for den offentlige debat.

Ændringsforslaget skal ses i sammenhæng med, at bestemmelser i planforslag altid skal være planlægningsmæssigt begrundede. Lovens formålsbestemmelser giver en vis vejledning om afgrænsningen af dette begreb. I lov om planlægning, kommenteret af Anne Birte Boeck, JØP, 1994, s. 127, er det ud fra lovens brede formålsbestemmelse og den byplanlægningsmæssige tradition forsøgt at opdele de planlægningsmæssige hensyn i tre grupper nemlig miljøhensyn, funktionelle hensyn og æstetisk kulturelle hensyn.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget vil miljø- og energiministeren følge amters og kommuners planlægning for detailhandel og om nødvendigt anvende lovens beføjelser. Jeg vil i den forbindelse blandt andet holde øje med de særlige planlægningsmæssige begrundelser, der gives i forbindelse med fastsættelse

af maksimale butiksstørrelser på mere end 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker og 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker.

Jeg vil i de redegørelser til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, der forudsættes i ændringsforslaget, redegøre for amters og kommuners fastsættelse af maksimale butiksstørrelser og for de tilhørende begrundelser. Jeg vil i den forbindelse vurdere, om maksimale butiksstørrelser på mere end 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker og på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker er planlægningsmæssigt velbegrundede.

Hvilke begrundelser der er relevante i de enkelte planforslag, afhænger af de konkrete forhold, der ligger bag ønsket om at fastsætte en større maksimal butiksstørrelse. Det er derfor ikke muligt – eller hensigtsmæssigt – at give eksempler på sådanne begrundelser.

Spørgsmål 35:

Ministeren bedes redegøre for, hvilken praktisk betydning det vil få, at ændringsforslaget alene i bemærkningerne nævner, at det er en hovedregel, at der ikke fastsættes butiksstørrelser på over 3.000 henholdsvis 1.000 kvadratmeter bruttoetageareal.

Svar:

Det fremgår af mit bidrag til udvalgets betænkning, at det med ændringsforslaget er understreget, »at amtsråd og kommunalbestyrelser som udgangspunkt ikke bør planlægge for butiksstørrelser på mere end 3.000 og 1.000 m² bruttoetageareal.«

Denne formulering er udtryk for en forventning eller henstilling til de kommunale myndigheder, og den kan som sådan få betydning for amtsråds og kommunalbestyrelsers administration af loven.

Som anført i ændringsforslaget ville det ikke være hensigtsmæssigt at fastsætte en fast maksimal butiksstørrelse i loven.

En lovbestemmelse som »amtsråd og kommunalbestyrelser kan som hovedregel ikke planlægge for butiksstørrelser på mere end 3.000 og 1.000 m² bruttoetageareal« vil ikke have en større selvstændig betydning, medmindre det samtidig klart præciseres, hvornår der kan gøres undtagelse fra hovedreglen. Uden en præcisering kan »hovedreglen« fraviges, hvis der er den fornødne planlægningsmæssige begrundelse for det fremsatte planforlag.

En opremsning i lovteksten af mulige undtagelser til en hovedregel er næppe hensigtsmæssig. Den vil uvilkårligt kunne være for snæver i forhold til nogle situationer og for rummelig i forhold til andre. Den vil derfor give anledning til problemer, uden at der kan forventes en større gevinst.

Jeg synes i øvrigt bedst om en fleksibel lovmodel, der muliggør lokalt tilpassede løsninger, når det sikres, at beslutningsgrundlaget er i orden.

Det forventes i øvrigt, at der – på baggrund af konkrete planlægningsmæssige begrundelser – ofte vil blive fastsat maksimale butiksstørrelser, der er (væsentlig) mindre end de nævnte.

Spørgsmål 36:

Ministeren bedes redegøre for lovforslagets forhold til og betydning for eksisterende lokalplaner, som i sit indhold ikke forholder sig særlig præcist til størrelsen af eventuelle butikssarealer.

Svar:

Lovforslaget fastsætter en række krav til den kommende planlægning for detailhandel.

Som det fremgår af lovforslaget og besvarelsen af spm. 3, indeholder lovforslaget derimod ikke en bestemmelse, der begrænser mulighederne for at anvende gældende, upræcise lokalplaner til etablering af lokalplanpligtige butikker.

Mulighederne for at etablere lokalplanpligtige butikker på baggrund af sådanne lokalplaner afhænger derfor af, om planen er så præcis, at den kan danne grundlag for etablering af lokalplanpligtigt byggeri.

Som nævnt i svaret på spm. 3 er det efter planloven en betingelse for udnyttelse af en lokalplan, at den indeholder *nærmere regler* om bygge- og anlægsarbejdet. Udtrykket »nærme-

re regler« er ikke defineret i loven, men forstås således, at planen skal indeholde retningslinjer, der gør det muligt at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens omfang og art m.v.

Kun lokalplaner, der opfylder dette krav, kan anvendes til etablering af lokalplanpligtige butikker.

Jeg kan i øvrigt henvise til besvarelsen af spm. 3.

Spørgsmål 39:

Hvordan vil ministeren sikre, at udnyttelsen af gældende upræcise lokalplaner ikke begrænser opfyldelsen af lovforslagets formål?

Svar:

I besvarelsen af spørgsmål 3 har jeg redegjort for baggrunden for, at udkastet til bestemmelse om, at gældende upræcise lokalplaner ikke kunne danne grundlag for etablering af lokalplanpligtige detailhandelsvirksomheder, ikke er medtaget i lovforslaget.

I tilslutning til denne besvarelse finder jeg grund til at henlede opmærksomheden på ændringsforslagets § 15, stk. 8, hvorefter lokalplaner, der giver mulighed for etablering af butikker, skal indeholde bestemmelser om det maksimale butikssareal for de enkelte butikker og det samlede bruttoetageareal, der kan anvendes til butikksformål. Bestemmelsen har, jf. § 2, 2. pkt., virkning for lokalplaner, der vedtages efter lovens ikrafttræden.

Jeg finder desuden grund til at fremhæve, at det efter administrativ praksis er en forudsætning for, at en lokalplan kan danne grundlag for et lokalplanpligtigt byggeri, at planen indeholder sådanne retningslinjer for områdets fremtidige anvendelse og udformning, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang, veje og friarealer, når byggeriet er gennemført.

Mere rammebetonede planer, herunder planer, der efter eget indhold angiver sig som rammelokalplaner, f.eks. ved at forudsætte supplerende bebyggelses- eller udstykningsplaner som forudsætning for nybyggeri, kan derimod ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. Der henvises til »Lov om Planlægning« kommenteret af Anne Boeck, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1994, side 131. I øvrigt henvises til vedlagte delafgø-

relse fra Naturklagenævnet i en sag fra Horsens.

Desuden kan jeg fremhæve, at kommunerne efter lovforslaget skal fastsætte mål for detailhandelsstrukturen i overensstemmelse med de rammer, der fastsættes i forslaget § 5 c og d og i overensstemmelse med de nye retningslinjer, der fastlægges i regionplanen. Planlægningen sker i dialog med offentligheden.

I den sammenhæng henledes opmærksomheden på bestemmelsen i den gældende planlovs § 12, stk. 1, hvorefter »kommunerne skal virke for kommunalplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser efter lovgivningen. . .«. Der findes ingen domstolsafgørelser af rækkevidden af denne forpligtelse, men det antages ifølge »Lov om Planlægning«, kommenteret af Anne Birte Boeck, side 181, at pligten til at virke for kommuneplanen »har selvstændig betydning i den situation, hvor et større lokalplanpligtigt byggeri m.v. er i overensstemmelse med en ældre lokalplan eller byplanvedtægt, men er i strid med den senere gennemførte kommuneplan. I disse tilfælde anses kommunen for forpligtet til at nedlægge forbud (efter § 14) og tilvejebringe en ny lokalplan.«

Jeg lægger stor vægt på, at offentligheden inddrages i planlægningen. Derfor agter jeg i forbindelse med udsendelsen af lovforslaget til kommuner og amter at redegøre for ovenstående.

Spørgsmål 40:

Hvilken betydning forventes ministerens ændringsforslag om, at region- og kommuneplaner skal indeholde oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgswarebutikker eller 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker, at få for administrationen af loven.

Svar:

Det fremgår af ændringsforslaget, at det ikke er hensigtsmæssigt at fastsætte maksimale butiksstørrelser i loven, idet amter og kommuner ikke bør afskæres fra i særlige tilfælde at planlægge for større butikker, når særlige forhold begrundet dette.

Indsættelsen af det nævnte krav om oplysning om de særlige planlægningsmæssige be-

grundelser skal ses i sammenhæng med, at bestemmelser i planforslag altid skal være planlægningsmæssigt begrundede.

Amtsråds og kommunalbestyrelser fastsættelse af bestemmelser om maksimale butiksstørrelser skal således – under hensyntagen til lovens bestemmelser om fremme af et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer – være begrundede i de lokale forhold og tilpasset de forskellige dele af den regionale og kommunale centerstruktur. Udvalgswarebutikker på mere end 1.000 m² bruttoetageareal og dagligvarebutikker på mere end 3.000 m² bruttoetageareal er relativt store butikker. Det betyder, at der ofte skal fastsættes maksimale butiksstørrelser, der er (væsentlig) mindre end de nævnte 1.000 og 3.000 m².

Det er endvidere anført i bemærkningerne til ændringsforslaget, at det forventes, at amtskommuner og kommuner ved planlægningen for detailhandel som hovedregel vil fastsætte maksimale butiksstørrelser, der er mindre end de nævnte størrelser. Bemærkningerne udgør et fortolkningsbidrag, der må indgå ved amtskommuners og kommuners fastsættelse af maksimale butiksstørrelser efter loven.

Der kan dog i særlige tilfælde være begrundelse for at give mulighed for at etablere butikker, der er større.

Kravet om, at et planforslag skal angive de særlige planlægningsmæssige grunde for fastsættelsen af større maksimale butiksstørrelser, skal navnlig sikre, at amtsråd og kommunalbestyrelser nøje overvejer, om der er særlige planlægningsmæssige forhold, der kan begrunde fastsættelse af større maksimale butiksstørrelser. Samtidig får andre myndigheder, erhvervsliv og borgere adgang til at vurdere begrundelsen for at give adgang til at etablere store butikker, herunder fremsætte indsigelse mod forslag, der – efter deres vurdering – ikke er hensigtsmæssige eller i øvrigt tilstrækkeligt velbegrundede. Herved skabes der et forbedret grundlag for den offentlige debat.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget vil jeg følge amters og kommuners planlægning for detailhandel og om nødvendigt anvende lovens beføjelser. Jeg vil i den forbindelse blandt andet holde øje med fastsættelsen af maksimale butiksstørrelser på mere end 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgswarebutikker og 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker.

Jeg vil i øvrigt i de redegørelser til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, der forudsættes i mit ændringsforslag af 30. januar 1997 til lovforslaget, redegøre for amters og kommuners fastsættelse af maksimale butiksstørrelser og for de tilhørende særlige begrundelser. Jeg vil i den forbindelse vurdere, om maksimale butiksstørrelser på mere end 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker og på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker er planlægningsmæssigt velbegrundede.

Spørgsmål 41:

Hvordan sikres det, at der ikke opstår store butikcentre bestående af flere butikker, hvor den enkelte butik overholder regionplanens maksimale bruttoetageareal?

Svar:

Efter lovforslaget skal amterne afgrænse den centrale del af de enkelte byer eller bydele samt eventuelle aflastningsområder og fastsætte det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri m.v. til butikformål for hvert af de nævnte arealer.

På tilsvarende vis skal kommunerne fastsætte rammer for det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri m.v. til butikformål i de enkelte områder.

Det er altså det samlede areal til nye butikker inden for det pågældende område, der skal fastsættes bestemmelser om. Lovforslaget indeholder derimod ikke bestemmelser, der regulerer ejer- eller organisationsforhold, herunder om det tilladte etageareal opføres som et butikcenter eller enkelte butikker.

Detailhandelscentre, der på grund af størrelsen har regional betydning, er imidlertid omfattet af Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 847 af 30. september 1994 om vurdering af større anlægs virkning på miljøet. Ifølge bekendtgørelsen skal regionplanretningslinjer for sådanne detailhandelscentre ved nyanlæg og ved væsentlige ændringer af bestående anlæg, der kan sidestilles med nyanlæg, ledsages af en redegørelse, der indeholder en særlig vurdering af anlæggets virkning på miljøet, en såkaldt VVM-redegørelse.

Der findes således allerede særlige regler om planlægning for detailhandelscentre, der har regional betydning. Jeg er indstillet på at tage de gældende bestemmelser om, hvornår butikcentre skal VVM-vurderes, op til fornyet overvejelse i forbindelse med de ændringer af VVM-bestemmelserne, der er umiddelbart forestående som følge af de netop vedtagne ændringer af EU-direktivet. Herunder selvfølgelig også spørgsmålet om en eventuel fast arealgrænse.