



Mia Christiernsson og
Pia Graabech
Erhvervsstyrelsen
Sendt pr. mail til hoeringplan@erst.dk

København, 14. oktober 2016

Høring over udkast til lovforslag om modernisering af planloven

De Samvirkende Købmænd (DSK) har modtaget udkastet til lovforslag om modernisering af planloven i høring, hvilket vi hermed takker for.

Helt overordnet set er der tale om et lovforslag, hvor de tidligere hensyn til et varieret butiksudbud og god tilgængelighed mere eller mindre er lagt i mølposen til fordel for de nye begreber som "økonomisk velstand" og "effektiv butiksstruktur" – begreber der efter vores opfattelse er yderst diskutabile i en lovgivning om fysisk planlægning, hvis de ikke afbalanceres i forhold til traditionelle værdier som f.eks. miljøbeskyttelse, bevarelse af levende byer og decentral dagligvareforsyning. At der er sket en væsentlig balanceforskydning viser en simpel ordtælling, hvor begreber som "effektiv butiksstruktur" og "større/bredere vareudvalg" optræder betydeligt flere gange end "bæredygtigt" og "transportafstande".

Når det fremover vil fremgå direkte af lovens formålsbestemmelse, at loven skal medvirke til at skabe økonomisk velstand – så må det første spørgsmål uvægerligt være: For hvem? Er det for de store, måske udenlandske, kapitalkæder, der nu kan bygge endog meget store dagligvarebutikker (op til 5.000 m² svarende til de største Føtex-varehuse i Danmark), eller er det for de mindre, måske selvstændigt ejede, dagligvarebutikker, som må dreje nøglen om, fordi en ny aktør skal sikres økonomisk velstand.

Der bør derfor efter vores opfattelse ske en gennemskrivning af ikke mindst de almindelige bemærkninger, hvorfra alle de tendentiøse udsagn bør fjernes, så loven igen fremstår som det, der er dens egentlige formål: At regulere den fysiske planlægning. Her og nu minder væsentlige dele af bemærkningerne mere om et liberalt partiprogram end om bemærkninger til et lovforslag. Hvis lovforslaget, som her er sendt i høring, gennemføres uændret med

de skitserede bemærkninger, må vi forudse en hidtil uset fortolkningstvivil, klagesager og årelange retssager ved domstolene. Således er det helt åbent og en klar invitation til slagsmål, at der ikke er klare definitioner af, hvad der skal forstås ved: Effektiv butiksstruktur, fyldestgørende redegørelse, tilstrækkeligt kundegrundlag, passende forhold, reelle nationale interesser m.v.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser og bemærkningerne hertil

Til § 1, stk. 1

Som nævnt indledningsvist er balancen i hele loven tippet, så såkaldt velstand og effektivitet sættes højere end tilgængelighed, bæredygtighed og transportafstande. Det foreliggende lovforslag er således et effektivt anslag mod den fintmaskede butiksstruktur, som er en væsentlig, medvirkende faktor til, at vi har et land, hvor kun få borgere har langt til de nærmeste indkøbsmuligheder.

Det vil fremover være bekymrende let for investorer og developere at overtale kommuner til, at der er behov for placering af yderligere butikker præcist dér, hvor den enkelte developer finder det attraktivt, og uden hensyntagen til den allerede eksisterende detailhandel i området. Risikoen for *terrorplanlægning*, som var udbredt frem til 1997, hvor planloven fik tilføjet detailhandelsbestemmelserne, vil være meget, meget stor.

Til § 1, stk. 2

Også her indsættes en ny formulering om at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst. Igen må vi fastholde, at der er tale om en lov om fysisk planlægning, som vel skal tilgodese flere formål, ligesom vi må spørge om, hvem disse initiativer er tiltænkt?

Til § 51, nr. 3

Bestemmelsen, der specifikt beskriver formålet med detailhandelsplanlægning, ændres og udvides væsentligt, så der fremover ikke fremgår noget om, at også hensynet til alle trafikarter – herunder gående, cyklende og kollektive trafik – skal varetages, og i stedet beskriver bestemmelsen nu, at transportafstandene skal være begrænsede. Men væsentligst er det dog, at der som et nyt hensyn indskrives, at formålet med detailhandelsplanlægningen er at skabe gode rammer for "velfungerende markeder" og en "effektiv butiksstruktur".

Her er der populært sagt tale om salg af elastik i metermål. Det er ganske uklart, hvordan man definerer "velfungerende markeder" og "en effektiv butiksstruktur", og hvis sådanne begreber fastholdes, kan man allerede nu forudse en så væsentlig fortolkningstvivil og manglende retssikkerhed, at antallet af klagesager må forventes at stige ganske betragteligt.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger nederst side 35, at: "Kommunerne skal dermed i deres planlægning tilse, at alle befolkningsgrupper har adgang til detailhandel, således at ingen ekskluderes". Betyder dette, at der i alle tilfælde er den grænse for de konkurrencemæssige hensyn, at disse ikke må indskrænke befolkningsgruppers adgang til lokal detailhandel?

Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne til bestemmelsen, at kommunerne skal sikre tilstrækkelig rummelighed i centerområderne til etablering af flere konkurrerende butikker, idet øget konkurrence "antages at føre til mere produktive butikker og lavere priser". Hvad er tilstrækkelig?

Selv om det anføres, at der fortsat er tale om tre ligeværdige formål, så er hele retorikken lagt an på svært dokumenterbare forudsætninger, som risikerer at skabe udpræget butiksdød i de mindre og mellemstore byer, som netop trænger til en hjælpende hånd. Centraliseringen omkring de allerstørste byer får endog særdeles gode vilkår med det foreliggende lovforslag – på bekostning af de mindre samfund, som man har ønsket at tilgodese med vækstinitiativer.

Til § 5 m, stk. 2

Med bestemmelsen ophæves kravet om, at bymidter og bydelscentre skal afgrænses efter den statistiske metode, mens det fremgår af bemærkningerne, at det ikke er hensigten at ændre de hensyn, der ligger bag de nuværende regler om at sikre levende bymidter. Man kan frygte, at ophævelsen af den statistiske metode vil føre til noget nær anarki, når kommunerne fremover skal afgrænse deres bymidter – og det er derfor overordentligt vigtigt, at det af den nye vejledning kommer til at fremgå meget klart, at de nuværende hensyn fortsat skal varetages.

Til § 5 n, stk. 1, nr. 1 - 3

Med den nye affattelse af stk. 1, bliver det tydeligt, at der nu igen kan udlægges nye aflastningsområder i alle byer, der har mere end 20.000 indbyggere. Aflastningsområderne kan udlægges i byer, hvor der er et "tilstrækkeligt kundegrundlag" og for at give plads til butikker, som "ikke uden videre kan placeres i bymidten". Hvordan skal man definere begrebet "tilstrækkeligt kundegrundlag"? Det fremgår af bemærkningerne, at den kommende vejledning vil komme med nærmere krav til den krævede redegørelse, og at kommunerne heri bl.a. skal redegøre for, hvordan det påtænkte aflastningsområde:

- Skal styrke konkurrencen
- Vil give større vareudvalg og lavere priser
- Vil kunne påvirke butiksforsyningen i området
- Vil kunne påvirke byens samlede oplandseffekt.

Selv for os, der i det daglige bruger al vores tid på at beskæftige os med dagligvarehandel, kan vi ikke se, hvordan man skal kunne udarbejde sådanne redegørelser – og hvor er koblingen mellem større vareudvalg og lavere priser? Der kan alene blive tale om gisninger, som man kan bruge i tjeneste af den sag, man ønsker at fremme! Man bør derfor afbalancere bemærkningerne og vejledningen, så også hensyn til fastholdelse af en decentral dagligvareforsyning og et bredt, lokalt tilpasset sortiment bliver hensyn, der skal varetages.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen, at det ikke er hensigten med aflastningsområder, at de skal kunne udlægges med henblik på etablering af alene én butik eller udelukkende dagligvarebutikker. Det er vores opfattelse, at denne passus er så vigtig, at den bør fremgå direkte af lovteksten, og at det herefter skal fremgå af bemærkningerne, at der på tidspunktet for sådanne planers vedtagelse skal foreligge bindende tilsagn fra flere forretningsdrivende om etablering i det kommende aflastningsområde, og at der ikke blot kan være tale om én stor butik og en lille "alibibutik", hvis eneste formål er at virke som alibi for etableringen af større butikker og dermed behovet for et aflastningsområde.

Til § 5 p, stk. 1

Med den nye affattelse kan kommunalbestyrelsen i byer med mere end 20.000 indbyggere selv fastsætte størrelsen af det enkelte bydelscenter. Det er overordentligt vigtigt, at den kommende vejledning sætter skarpe grænser for, hvornår der kan udlægges nye store bydelscentre eller ske væsentlig udvidelse af eksisterende bydelscentre, så man undgår, at der etableres bydelscentre, som i praksis vil udkonkurrere bymidterne. Af de almindelige bemærkninger fremgår det på side 35, at der skal være et "passende forhold" mellem butiksområdet og bydelens størrelse, men hvad forstår ministeren med "passende"?

Til § 5 q, stk. 1.

Med bestemmelsen bliver det fremover tilladt at bygge dagligvarebutikker på op til 5.000 m² i bymidter og bydelscentre. Når man i de almindelige bemærkninger på side 37 anfører, at man kan planlægge for "lidt større" dagligvarebutikker, må der siges at være tale om noget af en tilnærmelse – man kan forøge det eksisterende areal med op mod 50% - det må siges at være meget større.

Samtidig foretager man – også på side 37 i de almindelige bemærkninger – en meget tentativ beskrivelse af, hvordan – efter Erhvervs- og Vækstministeriets opfattelse – planlovens begrænsninger på størrelsen af dagligvarebutikker kan være en hindring for størrelse af sortiment, effektiv butiksdrift, billige varer og andre fordele for forbrugerne.

Hvis ministeriet er bekendt med en lang række af de uvildige analyser, der foreligger, og som regeringen også selv har stået bag udarbejdelsen af, så er netop discountbutikker, der med sine op til ca. 1.000 m² bruttoetageareal hører til de mindre butikker, langt de mest effektive og billigste butikker. Det er derfor vores opfattelse, at hele denne udokumenterede beskrivelse bør udgå.

Bemærkningerne på side 37 om, at det fortsat ikke er hensigten at muliggøre nye hypermarkeder eller hypermarkedslignende indkøbscentre, finder vi er af så afgørende betydning, at det bør fremgå direkte af lovteksten, så *innovative* borgmestre ikke fristes til at udfordre mulighederne for etablering af et hypermarkeds-center. Det er formentlig heller ikke tilfældigt, at det fremgår direkte af forligsteksten.

Til § 11 a, stk. 13

Med bestemmelsen bemyndiges erhvervs- og vækstministeren til i et landsplandirektiv at udlægge arealer til byvækst, når der er tale om projekter, der har afgørende regional eller national betydning for vækst og udvikling.

Nu har vi jo ved tidligere lejligheder hørt flere af den nuværende regerings ministre tale varmt for øget konkurrence. Vi kan derfor frygte, at ministeren kunne fristes til at anvende denne bestemmelse, eksempelvis hvor en stor udenlandsk detailhandelskoncern måtte vælge at ville til Danmark, til at give tilladelse til etablering af et eller flere større detailhandelscenter/-centre. Det bør derfor fremgå klart, at dette ikke er hensigten.

Til § 11 e, stk. 3, nr. 4

Med den nye affattelse skal der fremover også tages konkurrencemæssige hensyn på den måde, at kommunerne skal redegøre for, hvordan konkurrencen i detailhandlen fremmes. Efter vores opfattelse hører sådanne hensyn ikke hjemme i en lov om fysisk planlægning, men det er selvfølgelig et politisk valg. Under alle omstændigheder vil det kræve overordentligt store, komplicerede og meget dyre analyser, hvis kommunerne skal udarbejde valide konsekvensvurderinger.

Til § 11 e, stk. 4 og 5

I disse bestemmelser oplistes kravene til de kommende kommuneplaner, og her gentages de redegørelseskrav, der også fremgår af § 5 n, stk. 1, nr. 1 – 3. Og selv om kravene her gentages, bliver de bestemt ikke mindre problematiske, og vi henviser derfor til ovenstående kommentarer hertil. Vi skal dog igen påpege, at vi finde det stærkt betænkeligt, at man tillægger påstanden om svag konkurrence så stor vægt, ligesom koblingen mellem flere butikker, større vareudvalg og lavere priser er overordentlig tendentiøs.

Der bør fremgå yderligere fortolkningsbidrag til de redegørelseskrav, der fremgår af § 11 e, stk. 5, ligesom der bør fremgå rammer for den kommende vejledning på dette område, idet det ellers ikke vil være muligt at normere dette i en vejledning.

Til § 24, stk. 4 – 7

Med § 24, stk. 4 – 7, bliver det i meget høj grad muligt for kommunalbestyrelserne at forkorte/halvere høringsfristerne. I vores optik bør høringsfrister ikke fastsætte ud fra hensynet til projektudviklere m.v. men i stedet ud fra hensynet til den demokratiske proces og inddragelse af relevante parter. Den foreslåede forkortelse er retssikkerhedsmæssig betænkelig, da ikke alle parter med en retlig interesse i et konkret projekt bliver hørt direkte. Der vil derfor i en lang række tilfælde kunne være forløbet en væsentlig del af høringsperioden – eller den kan være afsluttet – før en interesseret part får kendskab til sagen. Hermed stiger risikoen for flere klagesager.

Til § 25, stk. 3

Der indsættes en ny bestemmelse om, at der skal ske særskilt høring af nabokommunerne i forbindelse med udlæg af nye eller udvidelse af eksisterende aflastningsområder. Det er glædeligt, at der indsættes krav om særskilt høring ved udlæg eller udvidelse af aflastningsområder.

Selv om det ikke er omtalt i bemærkningerne til bestemmelsen, udleder vi af den nuværende § 28, stk. 1, at der tale om en "veto-bestemmelse".

Til § 29, stk. 1, 1. pkt. og § 29, stk. 3

Med bestemmelsen ændres de "overordnede" til "nationale" interesser vedrørende bl.a. vækst- og erhvervsudvikling m.v.

Her bør det fremgå direkte af bemærkningerne, at også udlæg af større detailhandelsprojekter kan være af så stor betydning, at der bliver tale om "nationale interesser vedrørende vækst- og erhvervsudvikling".

I bemærkningerne er det ganske vist angivet, at det vil være en national interesse ved udlæg af aflastningsområder, at der foreligger en fyldestgørende redegørelse. Dette, mener vi, bør fremgå direkte af lovteksten.

I bemærkningerne til stk. 3, anføres det, at ændringerne skal sikre, at de forhold, der gøres indsigelse mod, er af "reel national interesse". Hvad forstås der ved "reel" set i forhold til de beslutninger, der under gældende lovgivning er gjort indsigelser imod?

Bemærkninger til de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og erhvervslivet

Det fremgår under de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, at der kan forventes højere økonomisk aktivitet og en ny konkurrencesituation som følge af, at virksomhederne ændrer adfærd, og at det vurderes at ville løfte BNP varigt. Når man i et lovforslag lover så væsentlig økonomisk fremgang, bør det underbygges af veldokumenterede analyser – og ikke optræde som løse påstande. Og det kan godt være, der er nogle kæder, der vil opnå bedre indtjening, men lovforslaget undlader helt at forholde sig til, hvor mange butikker, der vil lukke som følge af liberaliseringen.

På side 58-59 fremsættes en række manipulerende påstande om sammenhængen mellem butiksstørrelse og produktivitet, ligesom det anføres, at den historiske tendens til færre butikker fortsætter. Det er givetvis korrekt, at den fortsætter, men den vil også med dette lovforslag uden tvivl forstærkes.

På side 59 kvantificeres den påståede vækst på $\frac{3}{4}$ mia. i BNP. Det ville klæde ministeriet at redegøre for, hvordan denne vækst er fremkommet.

Hele afsnittet om adfærdsvirkninger bør udgå og erstattes af dokumenterede forhold.

På side 60 i afsnittet om bedre udviklingsmuligheder for detailhandel anføres det, at påvirkningen af detailhandlen i de mindre byer og landdistrikterne vil være af begrænset omfang, da størrelsesgrænsen for enkeltstående detailhandelsbutikker kun ændres lidt. Det er kor-

rekt, at denne størrelsesgrænse kun ændres lidt, men for butikker i bymidter og bydelscentre sker der en forøgelse af det tilladte areal på op mod 50%, hvilket bestemt ikke kan siges at være lidt.

I oversigten over de økonomiske konsekvenser anføres det, at der ikke er nogle økonomiske konsekvenser for erhvervslivet – hvorfor så overhovedet gennemføre dette lovforslag? Ministeriet anfører jo en lang række steder i forslaget, hvor store positive konsekvenser, forslaget vil have for erhvervslivet. Som også tidligere nævnt, er det vores opfattelse, at der vil være enkelte aktører, der potentielt kan få en positiv fordel, men der vil til gengæld være en meget lang række mindre aktører, for hvem dette forslag vil have negative konsekvenser. Dette fremgår ingen steder af lovforslaget. Selv begrænsede lukninger af mindre dagligvarebutikker i små bysamfund har betydelige negative konsekvenser for såvel ejere som ansatte og lokalsamfund.

Som det også fremgår af ovenstående, er der tale om et lovforslag, som i vores optik er overordentligt tendentiøst i alle sine bemærkninger, og vi kan frygte, at fremtidens embedsmænd og dommere kan blive tvunget til at inddrage disse forarbejder i kommende afgørelser på en sådan måde, at vores fintmaskede butiksstruktur lider uerstattelig skade.

De bedste hilsner
De Samvirkende Købmænd



John Wagner
Adm. direktør



Jytte Tandrup
Underdirektør