

# Detailhandels- planlægningen i praksis

COWI

december 2011

*Detailhandelsplanlægningen i praksis  
COWI A/S for Naturstyrelsen*

*Layout & fotos af COWI A/S*

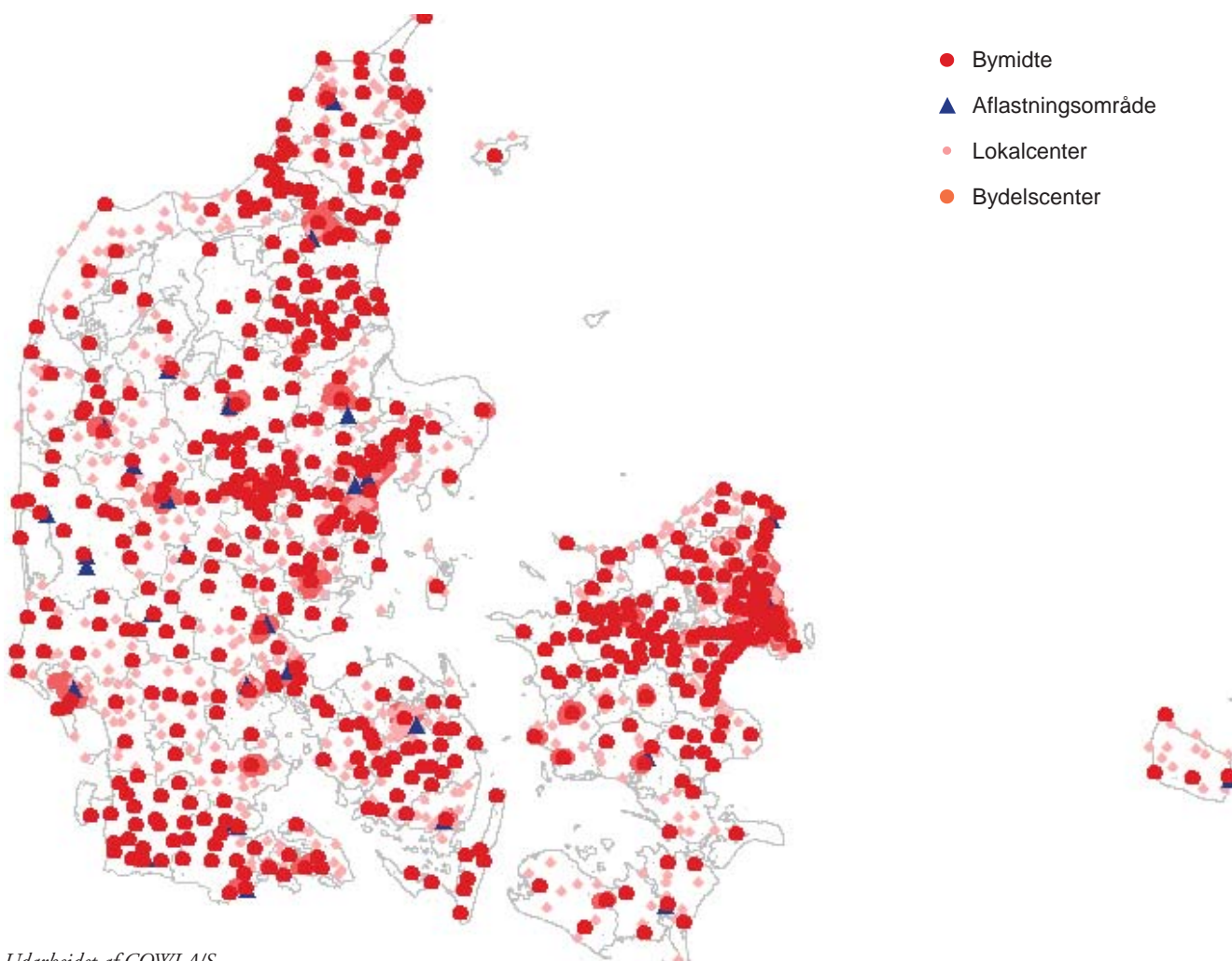
*December 2011*

# Indhold

<b>Detailhandelsplanlægningen i praksis .....</b>	<b>1</b>
<b>Sammenfatning.....</b>	<b>4</b>
Formål	
DK uden for hovedstadsområdet	
Hovedstadsområdet	
Redegørelse for detailhandlen	
Interviewundersøgelsen	
<b>Kommunernes planlægning i praksis.....</b>	<b>14</b>
Opdelt analyse	
DK uden for hovedstadsområdet	
Kommuneplanens redegørelse	
Hovedstadsområdet	
Kommuneplanens redegørelse	
Implementering af direktivet	
<b>Administration i praksis .....</b>	<b>31</b>
Indledning	
Generelt om planlægning og detailhandel	
Det generelle syn på bestemmelserne	
Detailhandelsbestemmelserne i praksis	
Generelle udfordringer	
Vurderingen af konkrete ”værktøjer”	
Administrationspraksis	
Det overordnede budskab	

# Sammenfatning

KORTLÆGNINGEN AF KOMMUNERNES DETAILHANDELSPLANLÆGNING VISER, AT INTENTIONERNE MED PLANLOVEN OG LANDSPLANDIREKTIVET GENERELT INDARBEJDES, OG AT KOMMUNERNE AKTIVT TILPASSER BESTEMMELSERNE TIL DE LOKALE FORHOLD. KOMMUNERNE UDTRYKKER DOG VANSKELIGHEDER VED AT ADMINISTRERE EFTER LOVGIVNINGEN OG ØNSKER STØRRE LOKAL HANDLEFRIHED OG MERE DIALOG.



Udarbejdet af COWI AIS

## Formål

Kommunernes detailhandelsplanlægning er kortlagt med henblik på at vurdere, hvordan kommunerne gennem planlægningen udfolder planlovsbestemmelserne om detailhandel og landsplandirektivet i hovedstadsområdet. Opgaven har yderligere til formål at

afdække kommunernes generelle oplevelse af detailhandelsbestemmelserne og syn på de konkrete bestemmelser, som grundlag for den administrative praksis i kommunerne.

I hovedstadsområdet er detailhandlen reguleret særskilt gennem et

landsplandirektiv pga. områdets særlige bystruktur, udfordringer og udviklingsmuligheder. En del af rapportens resultater er derfor opdelt på hovedstadsområdet og den øvrige del af landet.

---

## DK uden for hovedstadsområdet

Gennemgangen af kommunernes planlægning i kommuneplan '09 viser, at kommunerne overordnet set har implementeret Planlovens detailhandelsbestemmelser i egen planlægning.

### Centerhierarki planlægges forskelligt

Hovedparten af kommunerne har overtaget Planlovens begrebsapparat i forbindelse med udpegnings af et centerhierarki. Der er dog fortsat en del kommuner – typisk de lidt mindre – som anvender eget begrebsapparat. Det kan være af historiske grunde, eller fordi det generelle bymønster og udpegningsdetailhandelscentre begrebsmæssigt kædes sammen.

Planlovens bestemmelser for udpegnings af centerområder og fastlæggelse af et centerhierarki giver kommunerne et vis spillerum. Vurderet ud fra kommunernes planlægning udnyttes spillerummet til en forholdvis varieret implementering af detailhandelsbestemmelserne. En af de mest markante forskelle, på den måde kommunerne har udmøntet detailhandelsbestemmelserne, er i forbindelse med udpegnings af bymidter. I hovedparten af kommunerne udpeges butiksområderne i de mindste byer som lokalcentre, men flere kommuner udpeger i stedet butiksområderne som bymidter.

Udpegnings af bymidter i de mindste byer udnyttes generelt ikke til at give mulighed for et ekstra stort samlet bruttoetageareal til butikker. I nogle kommuner udlægges dog rammer op til 10.000 m<sup>2</sup> i de mindste byer - typisk i turistområderne.

Udpegnings af bymidter i de mindste byer bruges derimod i mange tilfælde til at give mulighed for dagligvarebutikker over 1.000 m<sup>2</sup>, mens der i mere begrænset omfang gives mulighed for udvalgsvarebutikker over 1.000 m<sup>2</sup>.

I forhold til Planlovens formål om at skabe en bæredygtig detailhandelsstruktur vurderes den forskellige planpraksis omkring udpegnings af centerområder i de mindre byer generelt ikke at have væsentlig betydning for den faktiske udvikling. Det skyldes, at detailhandelsbranchen i udstrakt grad er selvregulerende, hvorfor muligheden for etablering af mange og større butikker i de små byer med undtagelse af turistbyerne sjældent vil blive realiseret. Butikkerne placerer sig efter kundegrundlag. Butiksudviklingen i de mindre byer vil derfor sandsynligvis afspejle lokaliserings-tendenserne i detailhandelsbranchen frem for kommunernes planlægning.

### Bydelscentre udnyttes hensigtsmæssigt

I alle kommuner uden for hovedstadsområdet med byer over 20.000 indbyggere er muligheden for at udpege bydelscentre blevet udnyttet. Antallet af udpegede bydelscentre stiger i takt med bystørrelse og indikerer, at kommunerne planlægger for et centerhierarki, som modsvarer byernes størrelse.

Det fastlagte samlede bruttoetageareal i bydelscentrene stiger ligeledes i takt med bystørrelsen. Kommunernes mulighed for selv at udpege og fastsætte det samlede bruttoetageareal i bydelscentrene i byer med mere end 40.000 indbyggere vurderes således at være udmøntet i en forholdvis kontrolleret praksis uden antydning af uhæmmet udlæg af bydelscentre eller ekstraordinært store rummeligheder, som vil kunne presse bymidten.

### Bredt fokus for udvikling

Kommunerne har i planlægningen for detailhandelsstrukturen generelt fastholdt mulighederne for butiksudvikling i de mindre byer – om end i begrænset omfang. Planlægningen for nye eller fysisk udvidede områder til detailhandel

viser, at ca. halvdelen af områderne er udlagt i byer under 10.000 indbyggere. Det kan være en indikation af, at byerne under 10.000 indbyggere også oplever en vis efterspørgsel på butiksarealer sandsynligvis primært til dagligvarebutikker.

Resultaterne svarer til, at der er planlagt et nyt eller fysisk udvidet område i ca. hver 12. by under 10.000 indbyggere. Til sammenligning er der i gennemsnit planlagt for ca. 2 nye eller udvidede områder i hver af byerne over 10.000 indbyggere. Kommunernes planlægning viser derfor, at der kun er planlagt nye og udvidede områder i særligt udvalgte byer under 10.000 indbyggere, og at der er fokus på udvikling i de større byer.

### Aktiv kommuneplanlægning

Kortlægningen viser, at kommunerne generelt planlægger for et reelt centerhierarki og aktivt tager stilling til de lokale forhold. Ofte benytter kommunerne sig af muligheden for at styre udviklingen yderligere end de maksimale rammer for bl.a. butiksstørrelser og samlede arealrammer, som Planloven foreskriver.

Det gennemsnitlige bruttoetageareal udlagt i bymidterne viser et tydeligt hierarki mellem byer med forskellige størrelser. De gennemsnitlige rammeudlæg i bymidterne falder i takt med bystørrelsen. Kommunernes aktive planlægning ses herudover bl.a. i fastsættelsen af det samlede bruttoetageareal i de udpegede bydels- og lokalcentre. Opgørelsen af bruttoetagearealet i de registrerede bydelscentre i byer med 20.000 og 40.000 indbyggere viser, at der i gennemsnit er udlagt ca. 3.500 m<sup>2</sup> til detailhandel, hvilket understreger at kommunerne aktivt fastsætter lavere grænser end de fastsatte grænser i Planloven. Den samme tendens gør sig generelt gældende

for lokalcentrene – især i byer med færre end 1.000 indbyggere.

Kommunerne fastsætter også i mange tilfælde lavere grænser for butiksstørrelser end de muligheder Planloven giver. Det gælder især for udvalgswarebutikker i lokalcentre, hvor grænsen i mange tilfælde er 200-500 m<sup>2</sup>, mens dagligvarebutikkerne oftest tillades helt til grænsen på 1.000 m<sup>2</sup>. I bydelscentrene ses den samme målrettede praksis udfoldet med hensyn til både dagligvare- og udvalgswarebutikker. I flere kommuner fastsættes også maksimale butiksstørrelser under 1.000 m<sup>2</sup> for enkeltstående butikker.

I overensstemmelse med Planlovens formål om at detailhandlen primært skal lokaliseres i den centrale del af en by for at understøtte en levende bymidte tillades oftest butikker op til den planlovsbestemte maksimale butiksstørrelse i de udpegede bymidter. I de kommuner, som har udpeget bymidter i de mindre byer, fastsættes dog lavere butiksstørrelser i mange tilfælde.

### **Arealoverskridelser**

Mens mange kommuner fastsætter lavere grænser for butiksstørrelser og det samlede bruttoetageareal, er der også enkelte kommuner, som planlægger for større butikker og større rammeudlæg end Planloven giver mulighed for.

Overskridelserne sker primært i områder udlagt som lokalcentre, hvor der gives mulighed for et samlet bruttoetageareal over 3.000 m<sup>2</sup>. I flere mindre byer tillades dagligvarebutikker over 1.000 m<sup>2</sup> på trods af, at området er udlagt som lokalcenter. Overskridelserne kan bl.a. hænge sammen med tidligere planlægning, som ønskes videreført eller teknisk forkert begrebsanvendelse.

### **Særligt pladskrævende varer**

Kommunernes mulighed for forholdsvis frit at planlægge for butikker med særligt pladskrævende varer har været medvirkende til at skabe en forholdsvis spredt struktur – dog umiddelbart med en arealmæssig koncentration i de større byer. Overordnet betragtet er der stor variation i kommunernes planlægningspraksis. Det gælder både i forhold til udpegningsområder, det samlede rammeudlæg og fastsættelse af butiksstørrelser.

I flere kommuner planlægges for butikker med særligt pladskrævende varer i erhvervsområder – enten i særligt udpegede områder eller blot som en generel mulighed. Nogle kommuner fastlægger retningslinjer for hvert enkelt område, mens andre planlægger mere pragmatisk og fastsætter en samlet ramme for kommunen og angiver evt. en maksimal butiksstørrelse.

### **Udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>**

Alle kommuner med mulighed for at udlægge areal til 3 udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> har udnyttet muligheden. I nogle tilfælde fastsættes en maksimal butiksstørrelse på 5.000-10.000 m<sup>2</sup>, men i de fleste tilfælde har kommunerne ikke ønsket at begrænse mulighederne for endnu større butikker. I Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg er muligheden for at placere store udvalgswarebutikker i aflastningsområder udnyttet.

### **Store aflastningsområder**

Udpegningen af aflastningsområder afspejler stort set de områder, som var udlagt i regionplan 2005. Flere kommuner har herudover udlagt øvrige områder,

som benævnes ”aflastningscenter” eller ”aflastningsområde”.

Arealudlæggene i aflastningsområderne er forholdsvis store. Det har betydning for detailhandelsstrukturen, da aflastningsområderne erfaringsmæssigt spiller en væsentlig rolle i den regionale konkurrence. I Aarhus, Odense og Aalborg er den gennemsnitlige rummelighed ca. 90.000 m<sup>2</sup> i aflastningsområderne. Med fortsat mulighed for at placere store udvalgswarebutikker i aflastningsområderne i de 4 største byer kan aflastningsområderne i de største byer vokse sig endnu større i fremtiden med større regional betydning til følge.

Der er fortsat en betydelig rummelighed til butiksudvikling i aflastningsområderne jf. kommuneplanerne. I flere tilfælde er der umiddelbart en divergens mellem kommuneplanens angivelse af rummelighed og den rummelighed, som var angivet i regionplan 2005. Restrummeligheden i aflastningsområderne angivet i kommuneplan 2009 er meget varieret. Flere kommuner har jf. kommuneplanen ikke yderligere rummelighed i aflastningsområdet, mens enkelte kommuner har angivet restrummelighed op til 30-40.000 m<sup>2</sup> i aflastningsområdet.

---

## Hovedstadsområdet

Gennemgangen af hovedstadskommunernes planlægning giver indtryk af, at kommunerne i stort omfang har indarbejdet intentionerne i både Planloven og landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet i deres detailhandelsplanlægning. Kommunernes planlægning vurderes især at være medvirkende til at understøtte et overordnet centerhierarki i hovedstadsområdet. Planlægningen i kommunerne sker dog ikke uden antydning af kritik af landsplandirektivet.

### Tydelig centerstruktur

Hovedstadsområdets kommuner bruger mere konsekvent Planlovens centerbegreber, hvilket muligvis kan tilskrives landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet, som er med til at fastlægge en stor del af centerstrukturen.

Kortlægningen af kommunernes centerstruktur viser, at planlægningen er med til at understøtte intentionerne for detailhandelsstrukturen i hovedstadsområdet. Det sker bl.a. ved at kommunerne planlægger for en differentieret struktur, hvor der tydeligt planlægges for butiksområder med forskellig indhold og dermed også med forskellig funktion og rolle.

Planlægningen af en tydelig centerstruktur understøttes af, at knap 80 % af de nye og fysisk udvidede områder til detailhandel i hovedstadsområdet anslås at ligge i ”storbyområdet” (håndflade og fingre). Det kan være en indikation af, at byerne med den største befolkningskoncentration også oplever den største efterspørgsel på udbygningsmuligheder.

### Aktiv kommuneplanlægning

I overensstemmelse med planlægningen i resten af landet vidner planlægningen i hovedstadsområdet om, at kommunerne

aktivt forholder sig til centerstrukturen og foretager lokale skøn i forhold til udpegning og fastsættelse af maksimale rammer og butiksstørrelser for centerområderne.

Rollefordelingen mellem centerområderne afspejles især gennem det samlede planlagte bruttoetageareal til detailhandel. I både bymidter og bydelcentre aftager det udlagte areal kraftigt i takt med afstanden til det indre storbyområde. Kommunerne vurderes således også at planlægge for et realistisk centerhierarki, hvor arealudlæggene afspejler forskelle i befolkningstæthed og det sandsynlige opland.

### Ingen rammeoverskridelse

I de registrerede detailhandelsområder i hovedstadsområdet er der ikke umiddelbart udlagt mere bruttoetageareal i centerområderne end det, som var muligt efter landsplandirektivets og Planlovens bestemmelser.

Hovedparten af bydelcentrene er lokaliseret i det indre storbyområde, hvor det gennemsnitlige udlagte bruttoetageareal er på ca. 8.000 m<sup>2</sup>. Kommunerne i det ydre storbyområde, har kun i begrænset omfang udnyttet mulighederne for at udpege bydelcentre. Det samlede bruttoetageareal i bydelcentrene i det ydre storbyområde går typisk op til den tilladte ramme på 5.000 m<sup>2</sup>.

Størrelsen af rammeudlæggene i lokalcentrene i hovedstadsområdet afhænger typisk ikke af geografisk placering og går typisk helt op til grænsen på 3.000 m<sup>2</sup>. Lokalcentrene tillægges derfor tilsyneladende samme funktion i centerhierarkiet uanset om der er tale om lokalisering i det indre eller ydre storbyområde.

### Differentiering gennem butiksstørrelser

Butiksstørrelserne anvendes hyppigt som et redskab til at differentiere mellem de udlagte områder til butiksformål. Det gælder især for bydelcentrene, hvor der i over halvdelen af tilfældene fastsættes lavere butiksstørrelser for dagligvare- og udvalgsvarebutikker end Planlovens tilladte butiksstørrelser. I lokalcentre og bymidter anvendes oftest Planlovens tilladte butiksstørrelser. For bymidter udpeget i de mindre byer fastlægges dog flere steder lavere butiksstørrelser.

### Særligt pladskrævende varer i byfingrene

Planlægningen for butikker med særligt pladskrævende varer viser, at der er størst fokus på udvikling i kommunerne i det ydre storbyområde, hvor der er høj tilgængelighed for især biler og mange forbigående trafikanter. De fleste og største arealer til butikker med særligt pladskrævende varer i hovedstadsområdet er udlagt i det ydre storbyområde. Oftest fastsættes ingen maksimale størrelser for butikker, men i nogle tilfælde fastsættes en maksimal størrelse – typisk på 5.000 m<sup>2</sup> eller mindre.

### Aflastningsområder

Landsplandirektivet fastlægger beligheden af aflastningsområderne i hovedstadsområdet, hvor Gentofte, Høje-Taastrup og Helsingør er udpeget. Det tilladte bruttoetageareal i aflastningsområderne er i gennemsnit under halvt så stort som gennemsnittet i aflastningsområderne i de 4 største byer uden for hovedstadsområdet. I Høje-Taastrup kan det samlede bruttoetageareal ikke øges yderligere, mens aflastningsområderne i Helsingør og Gentofte kan udvides yderligere gennem henholdsvis en generel udvidelsesmulighed og som følge af muligheden for placering af 3

store udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> jf. landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet. I Gentofte er muligheden for at planlægge for store udvalgsvarebutikker ikke udnyttet.

#### **Ønske om store udvalgsvarebutikker**

Landsplandirektivets udpegning af beliggenheden af centre med mulighed for 3 store udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> fremgår også af kommunernes planlægning. Ud over Gentofte er Lyngby den eneste kommune, som ikke udnytter rammen fuldt ud, idet kommunen kun planlægger for én stor udvalgsvarebutik. Ud af kommunerne med mulighed for store udvalgsvarebutikker har kun Roskilde og Københavns Kommune fastsat maksimale butiksstørrelser.

#### **Forhold til landsplandirektivet**

Roskilde, Furesø og Glostrup Kommune er interviewet om deres forhold til landsplandirektivets bestemmelser.

Det er opfattelsen, at kommunernes syn på landsplandirektivet i høj grad afhænger af lokale forhold og ønsker samt den geografiske beliggenhed i hovedstadsområdet. Ud fra interviewene vurderes der at være en generel accept af landsplandirektivets udpegning af bymidter i hovedstadsområdet. Det vurderes samtidig, at flere kommuner sandsynligvis er kritiske overfor landsplandirektivet alene på grund af, at landsplandirektivet tilføjer et ”ekstra

lag” oven på et lovgrundlag, som i forvejen opleves vanskeligt.

I de centrale kommuner i hovedstadsområdet er afstanden mellem butiksområderne kort og konkurrencen dermed større. I Glostrup Kommune anses landsplandirektivet derfor som en nødvendighed til at regulere konkurrencen mellem kommunerne for at sikre et hensigtsmæssigt centerhierarki i hovedstadsområdet, hvor kommunernes indbyrdes konkurrence ikke står hindrende i vejen.

Det sandsynligt største kritikpunkt er, at landsplandirektivet fastlægger bestemmelser, som i nogle tilfælde begrænser udviklingsmulighederne i hovedstadsområdet mere end i sammenlignelige byer i resten af landet.

Roskilde og Helsingør er to kommuner som ville have haft andre muligheder, hvis kun Planloven regulerede kommunernes detailhandelsplanlægning. For Roskilde handler det om, at bydelcentre i byen kun må have et maksimalt bruttoetageareal på 5.000 m<sup>2</sup>, mens byer over 40.000 indbyggere i den øvrige del af landet selv kan fastsætte det maksimale bruttoetageareal.

I lighed hermed påpeges i kommuneplanen for Helsingør, at landsplandirektivet lægger begrænsninger for udviklingsmuligheder, idet Helsingør by i modsætning til andre byer af samme størrelse ikke er har fået mulighed for at planlægge for 3 store udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>.

---

## **Redegørelse for detailhandlen**

### **Forskel på niveau**

Gennemgangen af alle landets kommuneplaneredegørelserne for detailhandel viser, at der generelt er store forskelle på detaljeringsgraden og niveauet. Til gengæld er der kun få forskelle mellem redegørelserne i hovedstadsområdet og i resten af landet. Samtidig er det konklusionen, at kun få kommuner lever op til samtlige redegørelseskrav i Planloven. Der vurderes generelt ikke at være nogen signifikant sammenhæng mellem niveauet for redegørelsen og geografi eller kommunistørrelse.

### **Detailhandelsanalyser som grundlag**

Kommunerne redegør flittigst for, hvordan målene for detailhandelsstrukturen hænger sammen med det overordnede bymønstre og byernes roller og funktioner.

Hovedparten af kommunernes redegørelser bygger på en detailhandelsanalyse. Kommunernes redegørelse vurderes derfor i mange tilfælde at være fyldestgørende i forhold til redegørelse for faktuelle forhold med hensyn til butiksbestand, omfanget af bruttoetageareal og omsætning fordelt på hovedbutikstyper. Opgørelsen af det samlede bruttoetageareal til nybyggeri, omdannelse mv. fremstilles imidlertid vidt forskellig – enten som en samlet ramme for det udpegede centerområde eller som restrummeligheden i centerområdet. Nogle kommuner redegører ikke for en samlet ramme for centerområdet, men i form af udbygningsmuligheder i de enkelte rammeområder i kommuneplanen.

### **Få redegører for oplande og tilgængelighed**

Kommunerne redegører kun i begrænset omfang for, hvilke oplande der søges betjent med arealudlæggene til detailhandel, og hvordan tilgængeligheden er



til områderne. Ofte fremstår redegørelserne for oplande og tilgængelighed som overordede hensigtserklæringer frem for konkrete og faktuelle fremstillinger. Det er i overvejelserne omkring oplande, at vigtige informationer om påvirkningen af detailhandlen ved udbygninger fremkommer. Redegørelsernes begrænsede overvejelser omkring oplande kan derfor være en væsentlig mangel i forbindelse med planlægningen af centerstrukturen. Overvejelser omkring oplande kan imidlertid være foretaget uden at det fremgår eksplicit af kommuneplanen.

De svage punkter i kommunernes redegørelser indikerer, at der kan være et behov for en nærmere konkretisering af niveauet for redegørelserne eller en form for vejledning med gode eksempler. For at tilskynde kommunerne til i højere grad at indarbejde målet om at skabe en bæredygtig detailhandelsstruktur, kan der også være behov for større viden om eksempelvis, hvordan transportarbejdet påvirkes ved butikslokaliseringer i forskellige områder i centerhierarkiet.

#### **Store udvalgsvarer- og møbelbutikker**

På trods af, at alle kommuner med mulighed for at planlægge for store udvalgsvarerbutikker over 2.000 m<sup>2</sup> har udnyttet muligheden, så har kun få kommuner redegjort for deres overvejelser. Redegørelser for møbelbutikker uden for bymidten sker kun i ganske få tilfælde. Der vurderes at være udtryk for et meget begrænset behov for arealer til møbelbutikker uden for bymidten, eller at kommunerne forventer at planlægge for møbelbutikkerne, hvis behovet opstår.

---

## **Interviewundersøgelsen**

14 kommuner er interviewet om deres opfattelse og vurdering af detailhandelsbestemmelserne og den administrationspraksis, som har formet sig siden de reviderede bestemmelser trådte i kraft i 2007. Kommunerne er udvalgt så de repræsenterer kommuner med forskellig størrelse og geografisk beliggenhed. Udvalget af kommuner afdækker dermed også kommuner med forskellige udviklingsmuligheder og forskelligartede udfordringer. På grund af forskelligheden har kommunerne også divergerende opfattelser af bestemmelserne, men udtrykker også en fælles holdning til bestemmelserne på en række områder.

#### **Krisen præger udviklingen**

Den økonomiske krise har medvirket til en vækst inden for discountsegmentet, hvilket har præget butiksudviklingen og planlægningen i de senere år.

Udviklingen i bymidterne i de udvalgte kommuner har i bedste fald været præget af stagnation, men mange har oplevet en svækkelse af butikslivet i periferien af bymidten. Væksten er primært sket inden for discountbutikker og store udvalgsvarerbutikker, som typisk ikke er bymidteorienterede, og det har haft indflydelse på kommunernes planlægning og de udfordringer, som opleves af kommunerne.

#### **Strukturudviklingen fortsætter**

Samtidig med krisen er strukturudviklingen med færre og større butikker fortsat og har betydet at udvalgsvarerhandlen stort set er afviklet i de mindre byer. Planlovens mål om at fremme et varieret butiksudbud i de små og mellemstore byer, handler for kommunerne derfor i stigende grad om at sikre en decentral dagligvareforsyning, hvor discountbutikken har fået en ny og vigtig rolle som den moderne købmand.

Planlovens bestemmelser vurderes af kommunerne i den sammenhæng ikke at være tilstrækkelig til at sikre udvikling og fastholde butiksforsyningen i de små og mellemstore byer. Dog vurderes fokuseringen på bymidterne at have medført en generel opstramning og forhindret en fuldstændig afvikling af den lokale butiksforsyning. Flere kommuner påpeger således, at virkeligheden ville have set væsentlig anderledes ud uden detailhandelsbestemmelserne.

Planlægning er kun en af flere faktorer, som afgør udviklingen inden for detailhandlen. Andre faktorer som f.eks. udviklingstendenser i detailhandelsbranchen, kundeadfærd, konjunkturer, politik mv. tillægges også stor betydning for den aktuelle udvikling. Udviklingen og planlægningen vurderes af kommunerne især at være påvirket af detailhandelsbranchen, hvor butikslokaliseringen ofte tilrettelægges ud fra markedets efterspørgsel.

#### **Kommunestørrelse og beliggenhed har indflydelse på planlægningen**

Den generelle opfattelse af detailhandelsbestemmelserne synes i nogen grad at være påvirket af kommunens størrelse og geografiske beliggenhed. Der er en tendens til, at de mindre kommuner oftere har en opfattelse af, at detailhandelsbestemmelserne sætter begrænsninger frem for at skabe udviklingsmuligheder. Det kan bl.a. skyldes, at de mindre kommuner ikke har de samme muligheder for udvikling, bl.a. som følge af Planlovens brug af bystørrelser som kriterium for udviklingsmuligheder, og derfor ser egen udvikling udhulet af udviklingen i større nabokommuner. Flere af de større kommuner mener derimod, at bestemmelserne har haft en mere positiv indflydelse på udviklingen, hvor det bl.a. er opfattelsen, at bymidterne

ville have været mere udflydende uden detailhandelsbestemmelserne.

I de mindre kommuner kan der være en opfattelse af, at man skal være glad for henvendelser fra detailhandlen og planlægningen får derved karakter af ”det muliges kunst”. Der kan derfor være en tendens til større imødekomende overfor henvendelser om butiksetableringer og større vilje til at tilpasse planlægningen til butikskædernes ønsker. Tendensen i de større kommuner er imidlertid ikke mere anderledes end, at der i alle de interviewede kommuner er sket ændringer af den fastlagte struktur som følge af butiksjprojekter.

Kun få af de interviewede kommuner ønsker at stå helt fast på deres planlagte detailhandelsstruktur. Det kan skyldes usikkerhed overfor egen planlægning, være udtryk for et politisk ønske, eller at man ikke vil afvise gode butiksjprojekter, som kan indpasses i overensstemmelse med de overordnede målsætninger for detailhandelsudviklingen.

I Roskilde Kommune har man kørt en proces, hvor butiksjstrukturen er blevet gennemgået grundigt, og hvor politikerne har været med og fået ejeskab til planlægningen. Det har efter kommunens udsagn været medvirkende til at man i højere grad værner om og står fast på strukturen.

### **Opbakning til formålsbestemmelserne**

Kommunernes ønsker for detailhandelsudviklingen i egen kommune er generelt i høj grad i overensstemmelse med Planlovens formålsbestemmelser. Det gælder især ønsket om at styrke detailhandlen i hovedbyerne og i de primære centerområder, hvor der generelt er enighed om, at Planlovens fokus på bymidterne har haft positiv indflydelse på detailhandlen og samtidig øget følgeinvesteringerne i bymidten.

I forhold til ønsket om at fremme en struktur, hvor der er god tilgængelighed for bl.a. kollektiv trafik, vurderer flere kommuner, at det ikke har væsentlig indflydelse på udviklingen. Dette kan være en årsag til, at tilgængelig ofte er mangelfuldt beskrevet i kommuneplanredegørelserne, som oftest kun omfatter en række hensigtserklæringer. Den begrænsede behandling af tilgængelighed i redegørelserne for detailhandlen kan også være udtryk for, at emnet ikke prioriteres så højt i detailhandelsplanlægningen.

### **Kritik af bestemmelser og virkemidler**

Mange kommuner opfatter detailhandelsbestemmelserne som et omfattende og vanskeligt lovkompleks, der i hovedstadsområdet får endnu et lag med landsplandirektivet for detailhandel.

Flere kommuner mener, at bestemmelserne har karakter af ren regulering og begrænsning af de lokale handlemuligheder og ønsker at kunne anvende en form for ”særlig planlægningsmæssig begrundelse”, som tidligere var muligt i detailhandelsplanlægningen. Andre har en opfattelse af, at kommunen fortsat spiller en væsentlig rolle i forbindelse med den konkrete administration af detailhandelsbestemmelserne og derfor fortsat har væsentlig indflydelse på den faktiske butiksjudvikling.

Mens flertallet af de interviewede kommuner bakker op om formålsparagrafferne i detailhandelsbestemmelserne, er mange kommuner også kritiske overfor de konkrete bestemmelser og tilgængelige virkemidler.

### **Brancheglidning og store butikker**

Brancheglidning har været en fortløbende proces i detailhandelsbranchen gennem de seneste mange år. Udviklingen betyder, at der opstår nye butiksjkoncepter, hvor varesortimentet bliver mere og mere udflydende. Kommunerne

udfordres af, hvordan denne type butikker skal kategoriseres. Problemstillingen omkring kategoriseringen af butikker vurderes at være håndteret i nogen udstrækning med vejledningen om detailhandelsplanlægning. Kommunernes usikkerhed om, hvordan nye konceptbutikker med et bredt sammensat varesortiment skal håndteres, kan dog skyldes en sen udgivelse af vejledningen om detailhandelsplanlægning, som kommunerne derfor ikke er blevet fortrolige med endnu.

Butiksjkoncepter med et meget varieret varesortiment kan også ofte være forholdsvis arealkrævende og derfor ifølge kommunerne være svære at indpasse i bymidten. Generelt påpeges et problem med at indpasse større udvalgswarebutikker i bymidten – især de butiksjtyper, som tidligere var kategoriseret som butikker med særligt pladskrævende varer. Det står lidt i kontrast til planlægningen for butikker over 2.000 m<sup>2</sup>, hvor kommunerne med mulighed for denne størrelse butikker alle har givet mulighed for etablering i bymidten. Problemstillingen omkring lokaliseringen af store butikker kan derfor dels ses som udtryk for, at kommunerne ikke er tilstrækkeligt proaktive i deres planlægning, dels at kommunerne reelt set ikke kan finde egnede områder, og dels være udtryk for at detailhandelskæderne ikke ønsker en lokalisering i bymidten – eksempelvis af prismæssige årsager. Samtidig kan det være et problem at kundernes transportadfærd og karakteren af vareleverancerne til nogle større udvalgswarebutikker ikke egner sig til en lokalisering i bymidten.

Tidligere særligt pladskrævende varer  
Flere kommuner oplever problemer med at fastholde dynamikken i butiksjområder, som rummer butikker, der tidligere var omfattet af bestemmelserne for særligt pladskrævende varer. Det

skyldes ifølge kommunerne, at de nye bestemmelser ikke giver mulighed for ændringer i butikssammensætningen, og den manglende dynamik fører til, at der står tomme butikslokaler.

Den seneste revision af detailhandelsbestemmelserne fra 2007 har ændret ved mulighederne for planlægningen i denne type områder. Køkkenbutikker hørte tidligere til kategorien af butikker med særligt pladskrævende varer. Køkkenbutikker kan ikke længere placeres i områder til særligt pladskrævende varer, men kan dog fortsat etableres som erstatning for en anden køkkenbutik. På den baggrund er der med den seneste revision af detailhandelsbestemmelserne sket mindre ændringer, som fundamentalt set dog ikke ændrer på mulighederne i områder udlagt til butikker med særligt pladskrævende varer.

#### 500 m reglen

Et af de virkemidler, som kommunerne har anvendt i stort omfang, er brugen af den vejledende afstand på 500 m mellem en enkeltstående butik og andre butikker/butiksområder – det på trods af, at 500 m reglen ikke fremgår direkte af detailhandelsbestemmelserne. Reglen er særligt blevet anvendt til at sikre at butiksområder ikke udvides uhensigtsmæssigt og til at afvise uønskede butiksprojekter uden for centerstrukturen.

#### Bystørrelser og muligheder

Brugen af bystørrelse til at regulere planlægningen kritiseres af kommunerne uden særlige muligheder. Det gælder både i forhold til muligheden for udpegningen af bydelscentre og store udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>. Her påpeges bl.a. det urimelige i, at kommuner, som i forvejen har gunstige forhold og mange muligheder, har fået endnu flere muligheder med detailhandelsbestemmelserne vedtaget i 2007. Spørgsmålet er imidlertid om

kommunerne med lidt mere begrænsede muligheder ville få en anden udvikling med mere frie planlægningsmuligheder, da detailhandlen i høj grad tilpasser sig kundegrundlaget.

#### Den statistiske metode

Kommunerne har i stor udstrækning anvendt den statistiske metode som udgangspunkt for en mulig ændring af bymidter eller bydelscentre. Enkelte kommuner ser den statistiske metode som et godt værktøj til at fastholde en centreret struktur, men hovedparten af kommunerne er kritiske overfor metodens anvendelighed. Kommunerne mener bl.a., at metoden er for statisk og kun kan udtrykke et øjebliksbillede.

Især mulighederne for at argumentere for udvidelser ud over den statistiske metode kritiseres og er en stor del af baggrunden for den generelle kritik af detailhandelsbestemmelserne som værende for restriktive uden mulighed for at lægge lokale forhold til grund for beslutningerne. Kritikken skal ses i lyset af, at den statistiske metode jf. bekendtgørelsen om afgrænsning af bymidter og bydelscentre kun skal være udgangspunkt for en evt. ændret afgrænsning. På den baggrund må det tolkes som om, at kommunerne ikke er bevidste om muligheden for at argumentere for en udvidelse ud over den statistiske metode, ikke kender de "gangbare" argumenter eller blot ikke har udfordret metoden. Flere kommuner påpeger dog, at der ikke har været lydhørhed over for argumenter, hvilket antyder, at der er behov for større information om argumentationsmulighederne.

#### Tilfældige udviklingsmuligheder

Afgrænsningen af bymidter opleves særlig vanskeligt i de kommuner, som historisk set har afgrænset bymidten stramt, mens andre kommuner med en ekspansiv afgrænset bymidte endnu ikke

har anvendt metoden pga. rigelig rummelighed inden for den eksisterende afgrænsning. Den historiske planlægning kan således være med til at kommuner med ekspansivt afgrænsede bymidter kan fortsætte en uhensigtsmæssig spredning af detailhandlen, som i yderste konsekvens også kan virke hæmmende for andre byers og kommuners butiksudvikling.

#### Besværlig administrativ praksis

En af de største administrative udfordringer i kommunerne anses for at være regnskabet med arealer til butiksformål. Udfordringen består særligt af, at der skal føres regnskab på flere niveauer i form af regnskab med den samlede ramme for området, de enkelte rammeområder og rummeligheden i lokalplaner. Stort set ingen kommuner holder løbende regnskab med bruttoetagearealer, hvorfor der kan opstå usikkerhed omkring egen planlægning og udviklingsmuligheder, når der kommer henvendelser fra butiksudviklere.

#### Anbefalinger

Et af kommunernes forslag, som sigter mod en mere smidig administration efter detailhandelsbestemmelserne, handler netop om at forenkle kommunernes arealregnskaber. Her kunne der tænkes i en løsning, hvor der udlægges en samlet ramme for centerområdet, som samtidig kan anvendes fleksibelt inden for de rammeområder, som er indeholdt i området.

Kommunerne efterspørger generelt flere værktøjer, som kan håndtere mangfoldigheden i detailhandlen, eller muligheden for i højere grad at kunne lægge lokale forhold til grund for detailhandelsplanlægningen. Samtidig efterspørges øget dialog med Naturstyrelsen, hvilket vurderes at kunne medvirke til en større indbyrdes forståelse. Øget dialog vurderes bl.a. at kunne skabe

større klarhed over mulige argumenter, som kan anvendes i forbindelse med en udvidelse af bymidten ud over den statistiske metode. En øget dialog kan evt. kombineres med udarbejdelse af en ”praktisk vejledning”, som kan lette kommunernes administration af detailhandelsbestemmelserne. En sådan vejledning kunne indeholde ”best practice” eksempler og specificere fortolkningsmuligheder for så vidt angår redegørelser for ændrede bymidteafgrænsninger, lokalisering af møbelbutikker uden for bymidten, lokalisering af store butikker over 2.000 m<sup>2</sup>, enkeltstående butikker til lokal forsyning, forsyningsoplande, tilgængelighed mv. – både visuelt og i tekst.

*Vigtige overvejelser i forbindelse med planlægningen og reguleringen af detailhandlen*

- Hvordan kan der sættes større fokus på at fremme en bæredygtig butiksstruktur gennem planlægningen? Er der brug for mere viden om sammenhængen mellem transport og lokalisering af butikker i forskellige byområder for at kunne planlægge mere effektivt for en bæredygtig butiksstruktur?
- Hvordan kan redegørelsen for tilgængelighed forbedres, så det får virkning i praksis? Er der behov for mere generel viden om forbrugernes indkøbsadfærd og -mønstre?
- Hvordan kan redegørelsen for oplande forbedres, så det får virkning i praksis? Er der behov for at sætte fokus på forbrugsmønstre for at kunne vurdere konsekvenserne af detailhandelsplanlægningen?
- Er værktøjerne tilstrækkelige til at kunne planlægge for tilgængelighed i forbindelse med butikslokaliseringer? Kan der f.eks. udvikles en ABC-model for lokalisering af butikker efter samme princip, som kan anvendes i forbindelse med lokalisering af erhvervsvirksomheder?

- Er der behov for i højere grad at kunne inddrage lokale hensyn i detailhandelsplanlægningen. Skal muligheden for i højere grad at inddrage lokale hensyn følges af en redegørelse, der bl.a. omfatter en vurdering af de lokale konsekvenser for byen og konsekvenserne for oplandet?
- Er bymidteafgrænsningerne blevet for store, og hvordan kan en u hensigtsmæssig spredning af detailhandlen i så fald undgås?
- Kan planlægningen forbedres med en ”praktisk vejledning”, som indeholder eksempler på redegørelser og fortolkningsmuligheder for at skabe en mere smidig planlægning og administration af detailhandelsbestemmelserne?
- Kan Planloven forbedres i forhold til at fremme et varieret butiksudbud i de små og mellemstore byer?
- Kan der gives mere frit spil for detailhandelsplanlægningen i bymidten eksempelvis med ubegrænsede butiksstørrelser uden at gå på kompromis med Planlovens formålsbestemmelser?
- Er der behov for mere handlingsorienterede redegørelser, som f.eks. omfatter analyser af lokale indkøbsforhold og -mønstre?



# Kommunernes planlægning i praksis

PLANLOVENS DETAILHANDELSBESTEMMELSER ER GENERELT IMPLEMENTERET I PLANLÆGNINGEN, HVOR KOMMUNERNE AKTIVT BRUGER DE TILGÆNGELIGE REGULERINGSMULIGHEDER. I FLERE TILFÆLDE UDFORDRER KOMMUNERNE DOG SAMTIDIG LOVGIVNINGEN. I HOVEDSTADSOMRÅDET HAR KOMMUNERNE I HØJ GRAD PLANLAGT I OVERENSSTEMMELSE MED LANDSPLANDIREKTIVET. MEN DET SKER IKKE HELT UDEN KRITIK.

## Opdelt analyse

De lokale udfordringer og udviklingsmuligheder for detailhandlen er bestemt af forskellige forhold som f.eks. befolkningsgrundlag, bymønstre, afstande til konkurrerende handelsbyer mv. I hovedstadsområdet er by- og befolkningstætheden så stor, at det skaber funktionelt sammenhængende byområder, hvor konkurrenceforholdene mellem butiksområderne er tilsvarende stor. Detailhandelsplanlægningen er derfor reguleret særskilt i hovedstadsområdet gennem et landsplandirektiv, som fastlægger beliggenheden af bymidter og aflastningsområder til detailhandel.

På grund af ovennævnte forskelle er analysen af kommunernes planlægning opdelt geografisk mellem de 34 kommuner i hovedstadsområdet og de resterende 64 kommuner i den øvrige del af landet.

## DK uden for hovedstadsområdet

Planlovens betydning for kommunernes detailhandelplanlægning er vurderet ud fra en registrering af kommunernes udlagte detailhandelsområder i Kommuneplan 09. Kortlægningen er sket som en registrering af bymidter, bydelscentre, lokalcentre, aflastningsområder og områder til butikker, der alene sælger særligt pladskrævende varer.

## Begreber og brugen i praksis

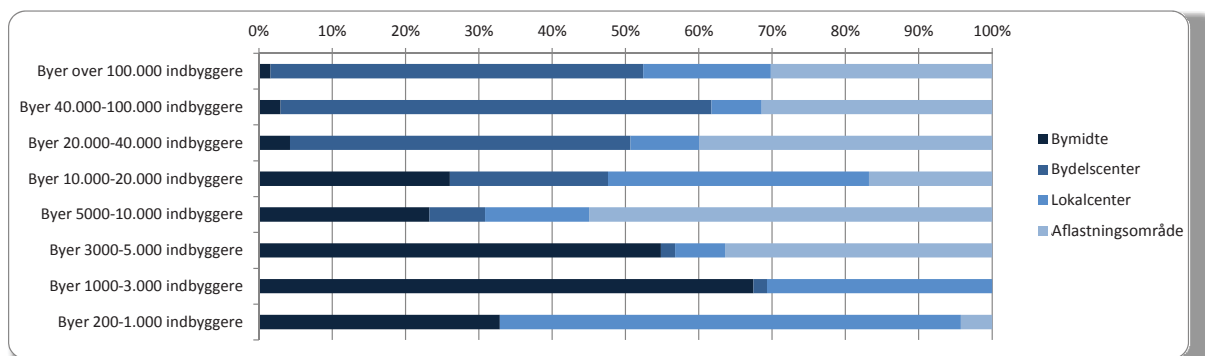
Med revisionen af Planlovens detailhandelsbestemmelser i 2007 blev der fastlagt et centerhierarki, der definerer, hvordan kommunerne skal kategorisere og planlægge for arealudlæg til detailhandel. Centerhierarkiet omfatter bymidter, bydelscentre og lokalcentre, mens der herudover også kan udlægges områder til butikker med særligt pladskrævende varer. Aflastningsområderne

som var udpeget i Regionplan 2005 kunne fastholdes, men generelt ikke udvides ud over den ramme som var givet i regionplanen.

## Planlovens begrebsapparat

Efter gennemgangen af kommunernes planlægning og registreringen af kommunernes udlagte centerområder, står det klart, at størstedelen af kommunerne har anvendt Planlovens centerhierarkibegreber. Flere kommuner bruger dog fortsat egne begreber for de udlagte centerområder til detailhandel. Som eksempel udpeger Bornholms Regionskommune butiksområderne i A- og B-områder med forskellige grænser for butiksstørrelser – dog i overensstemmelse med Planlovens bestemmelser. I kommunerne er der i øvrigt eksempler på anvendelsen af begreber som f.eks..

Fordeelingen af antallet af forskellige centre efter bystørrelse.



”bycenter”, ”områdecener”, ”udviklingscentre”, ”lokalby”, ”mindre butiksområder”, ”afgrænsede landsbyer” mv. for områder udlagt til detailhandel.

I de fleste kommuner kan det ud fra de konkrete rammer aflæses, hvilken status området er tiltænkt i henhold til Planlovens definitioner. I enkelte tilfælde kan anvendelse af eget begrebsapparat dog skabe usikkerhed om kommunens langsigtede ønsker for udviklingen af et givent område, men det vurderes ikke at have større betydning for den konkrete butiksudvikling.

Den forskelligartede begrebsbrug kan være udtryk for, at kommunerne ønsker at holde fast i begreber, som historisk set har været anvendt i detailhandelsplanlægningen. En anden forklaring kan være, at centerhierarkiet for detailhandel ofte kædes sammen med kommunens bymønsterhierarki og kommunerne derfor bruger de samme begreber. Tønder er et eksempel på at detailhandlen kædes sammen med planlægningen for det øvrige serviceudbud i kraft af, at der er udlagt bymidter i byer, hvor der ligger en skole. Aabenraa er et konkret eksempel på, at bymønsterbegreberne også anvendes i forbindelse med udpegningen af butiksområder, hvor kommunen bl.a. udpeger ”områdecener” og ”lokalbyer” til detailhandel – svarende til bymønsterbetegnelserne.

### Fortolkning af centerhierarkiet

Planlovens definition af centerhierarkiet giver kommunerne et vis spillerum til selv at fastlægge antallet og fordelingen af centerområder. Kommunernes muligheder for selv at ”oversætte” centerbegreberne til planlægningspraksis betyder, at der er store forskelle på kommunernes anvendelse af begreberne i centerhierarkiet.

Gennemgangen af kommunernes planlægning viser, at der i de største byer uden for hovedstadsområdet i kategorien over 100.000 indbyggere gennemsnitligt er udlagt ca. 14 bydelscentre og ca. 12 lokalcentre. I byerne mellem 40.000-100.000 indbyggere anvendes udlæg af bydelscentre hyppigere end lokalcentre, hvilket også går igen i byerne med 20.000-40.000 indbyggere.

Jf. Planlovens bestemmelser kan arealer til detailhandel i de mindre byer udlægges som lokalcentre eller bymidter. I de mindre byer med 1.000-3.000 indbyggere er det en udbredt praksis at udpege bymidter frem for at udlægge detailhandelsområderne som lokalcentre. Anvendelsen af lokalcentre overstiger derimod udpegningen af bymidter i de mindste byer med 200-1.000 indbyggere.

### Mange bymidter – få lokalcentre

Gennemsnitstallene for antallet af forskellige centertyper i byerne dækker imidlertid over en planpraksis, som kan variere meget fra kommune til kommune. Især kommunernes udlæg af bymidter og lokalcentre varierer væsentligt fra kommune til kommune.

Udpegningen af bymidter i et stort antal og i de mindste byer ses praktiseret i f.eks. Silkeborg, Jammerbugt, Faaborg-Midtfyns, Rebild og Tønder Kommune m.fl. Fastlæggelsen af detailhandelsområdet som bymidte giver kommunen større frihed til selv at fastlægge størrelsen af de enkelte butikker og det samlede maksimale bruttoetageareal for området.

Denne større grad af fleksibilitet kan være den underliggende årsag til, at kommunerne vælger at udpege områder i de mindre byer som bymidter, idet kommunen ikke ønsker at udelukke de mindre byer for butiksetableringer i et større omfang. Samtidig kan der ligge en politisk signalværdi i at udpege de mindre byer med selvstændige bymidter, som også kan være en forklarende årsag. Med udpegningen af en bymidte følger samtidig en begrænsning af handlemulighederne, idet der fysisk skal udpeges og afgrænses en bymidte, som ikke kan omfatte hele byen i modsætning til et lokalcenter.

*Fordelingen af antallet af forskellige centre efter bystørrelse.*

Hvor mange centerområder rummer en gennemsnitsby? (DK uden for hovedstadsområdet)				
	Antal byer	Bymidter	Bydelscentre	Lokalcentre
Byer over 100.000 indbyggere	3	1,0	14,0	12,3
Byer 40.000-100.000 indbyggere	8	1,0	8,8	2,6
Byer 20.000-40.000 indbyggere	12	1,0	4,8	2,5
Byer 10.000-20.000 indbyggere	21	1,0	0,4	1,6
Byer 5000-10.000 indbyggere	42	1,0	0,1	0,7
Byer 3000-5.000 indbyggere	65	1,0	0,0	0,1
Byer 1000-3.000 indbyggere	257	0,6	0,0	0,3
Byer 200-1.000 indbyggere	828	0,1	-	0,3

Kommunerne, som udlægger bymidter i de mindre byer, bruger umiddelbart ikke udpegningen til at skruе voldsomt op for de samlede udviklingsmulighederne til detailhandel. Ved at se på de samlede rammeudlæg i de mindre byer med bymidter ses, at det gennemsnitlige samlede rammeudlæg i bymidterne med 200-1.000 indbyggere ligger under 3.000 m<sup>2</sup> – dvs. lavere end det maksimalt tilladte bruttoetageareal for lokalcentre. I enkelte kommuner som f.eks. Rebild er det gennemsnitlige bruttoetageareal udlagt til detailhandel i bymidter i byer med 200-1.000 m<sup>2</sup> ligefrem lavere end den maksimale grænse for det samlede bruttoetageareal i lokalcentre. Det tyder på, at årsagen til udpegningen af bymidter i de mindre byer generelt set ikke skyldes ønsket om at kunne udbygge detailhandlen ekstraordinært meget.

#### Få bymidter – mange lokalcentre

I andre kommuner gribes udpegningen af bymidter og lokalcentre markant anderledes an. Esbjerg, Norddjurs, Vesthimmerland, Svendborg, Lolland Kommune er eksempler på kommuner, hvor udpegningen af bymidter og lokalcentre klart udtrykker et hierarki. I de nævnte eksempler udlægges kun bymidter i de største byer, mens de mindre byer har status som lokalcentre. Den tydelige struktur signalerer, at der satses på en forholdsvis koncentreret struktur med opbygningen af nogle få stærke centre, mens de mindre byer har mere begrænsede udviklingsmuligheder.

På trods af planlægningsmæssige forskelle i kommunernes måde at udpege bymidter og lokalcentre, vurderes det overordnet set ikke at have væsentlig betydning for den reelle butiksudvikling. Det skyldes, at detailhandelsbranchens lokaliseringssønsker vurderes at have større indflydelse på den konkrete butiksudvikling end kommunernes

planlægning i de mindre byer. Således vil butiksudviklingen i de mindre byer sandsynligvis nærmere afspejle udviklingstendenserne i branchen frem for de planlægningsmæssige muligheder.

I særlige tilfælde kan udpegningen af en mindre by som lokalcenter imidlertid være en fordel - eksempelvis hvis kommunen ønsker at etablere en butik i kanten af byen. Det vurderes typisk at kunne forekomme i det tilfælde, hvor en mindre by ligger tæt på større veje, hvorved butikken derved kan henvende sig til kunder fra et større opland end kun indbyggerne i byen.

#### Bydelscentre

Kommunernes mulighed for, at udlægge bydelscentre i alle byer over 20.000 indbyggere udnyttes i stor stil. Gennemgangen af kommuneplaner viser, at der er udlagt mindst ét bydelscenter i alle byer over 20.000 indbyggere, og at der i gennemsnit er udlagt knap 7 bydelscentre i byerne over 20.000 indbyggere.

Der udlægges i enkelte tilfælde også bydelscentre i byer under 20.000 indbyggere. Udlæg af disse bydelscentre sker i både byer, der ligger forholdsvis tæt på grænsen af 20.000 indbyggere, men også i byer, som har 5-10.000 indbyggere.

#### Særligt pladskrævende varer

Ved planlovsrevisionen i 2007 blev kategorien af butikker, som forhandler særligt pladskrævende varer skærpet samtidig med, at kommunerne har fået forholdsvis frie rammer til at planlægge for denne type butikker.

Kortlægningen af kommunernes udlæg af arealer til særligt pladskrævende varer viser en forholdsvis spredt struktur – dog umiddelbart med en koncentration i de større byer. I flere kommuner gives mulighed for etablering af særligt pladskrævende varer i en lang række

udvalgte erhvervsområder. Eksempelvis gives der i Esbjerg Kommune én samlet ramme til etablering af butikker med særligt pladskrævende varer i kommunen:

*“Der udlægges en ramme på 75.000 m<sup>2</sup> til butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper. Rammen gælder for hele kommunen inden for center- og erhvervsområder, hvor der i kommuneplanens rammedel er udlagt areal til formålet.”*

*(Esbjerg Kommune)*

I Lemvig gælder mere generelle bestemmelser, idet butikker med særligt pladskrævende varer her generelt kan udlægges i erhvervsområder med et bruttoetageareal på op til 5.000 m<sup>2</sup> pr. butik. Andre kommuner indskrænker mulighederne lidt mere ved at koncentrere butiksudviklingen med særligt pladskrævende varer til kommunens primære handelsbyer. Det gælder f.eks. Assens Kommune, hvor der i hver af byerne Assens, Haarby, Glamsbjerg, Vissenbjerg og Aarup placeres én udvalgswarebutik til særligt pladskrævende varegrupper på op til 5.000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal.

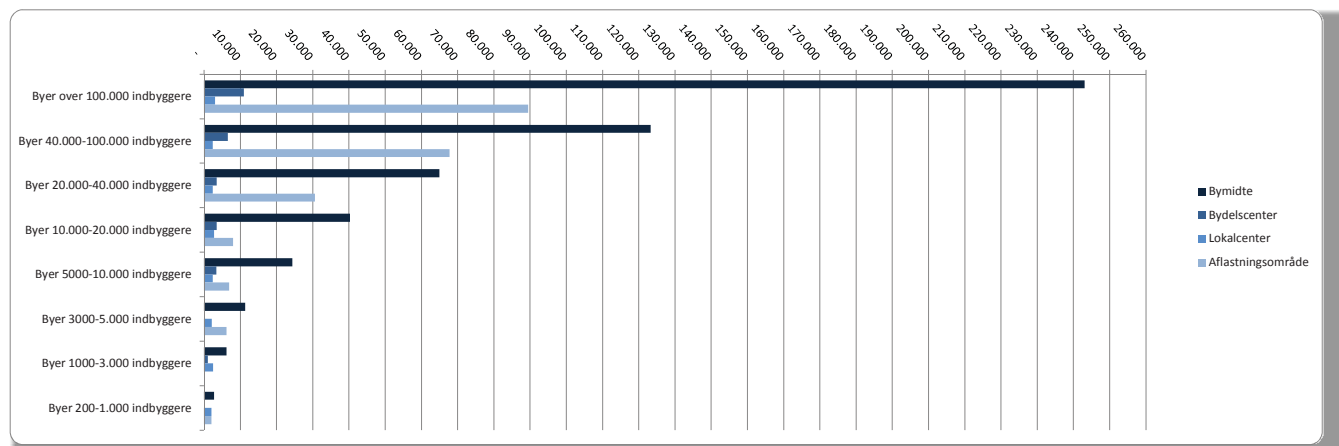
Generelt set tyder kortlægningen af kommunernes planlægning for butikker med særligt pladskrævende varer på, at der planlægges meget forskelligt og for en forholdsvis spredt struktur. Der satses ikke på at samle butiksudviklingen i nogle få stærke områder.

#### Aflastningsområder

Kommunernes planlægning for aflastningsområder er i mange tilfælde vanskelig at gennemskue. Det skyldes, at det i flere tilfælde ikke fremgår tydeligt, hvilket areal, der er udpeget til aflastningsområde, hvor stor den samlede ramme er, hvor stor en andel som



Fordelingen af det gennemsnitlige bruttoetageareal i forskellige centre efter bystørrelse



allerede er udnyttet, og dermed hvor stor restrummelighed der er tilbage i aflastningsområdet. Herudover har flere kommuner udlagt områder til detailhandel under begreberne ”aflastningscenter” og ”aflastningsområde”, uden at området har egentlig status som aflastningsområde jf. regionplan 2005. Et eksempel er Slagelse, som i kommuneplanens retningslinjer anviser en samlet ramme på 24.000 m<sup>2</sup> i et ”aflastningscenter”, som ikke fremgår af regionplan 2005. I andre tilfælde er kommunens udlæg af et aflastningsområde/-center udtryk for udlæg af et lokal- eller bydelscenter, som blot gives en anden betegnelse end foreskrevet ifølge planlovens centerhierarki.

**Store udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>**  
 Muligheden for hvert fjerde år at planlægge for 3 store udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> er anvendt i alle de kommuner, som har haft muligheden for det. I alle kommuner er der planlagt for 3 nye butikker svarende til kvoten.

I mange tilfælde fastsætter kommunen ikke en øvre grænse for udvalgswarebutikkens størrelse, men angiver muligheden for at placere store udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>,

som er inkluderet i den samlede udbygningsramme. Enkelte kommuner fastsætter dog en grænse for butikkernes maksimale størrelse som f.eks. i Aarhus, Roskilde, Silkeborg og Næstved. Den hyppigst forekomne maksimale butiksstørrelse for bymidtebutikker ligger på 5.000 m<sup>2</sup>, men der anvendes også grænser på 8.000 m<sup>2</sup> og 10.000 m<sup>2</sup>.

I Aalborg, Aarhus, Esbjerg og Odense er muligheden for at planlægge for etablering af store udvalgswarebutikker i aflastningsområder i alle fire kommuner udnyttet. I Aarhus begrænses muligheden til, at der kun kan placeres én butik over 2.000 m<sup>2</sup> i aflastningsområdet

Skejby, og der fastsættes en maksimal butiksstørrelse for butikkerne i bymidten på 5.000 m<sup>2</sup>. I 3 af byerne udnyttes muligheden for en stor butik i aflastningsområdet til etablering af IKEA.

### Rammeudlæg

Kommunernes planlægning for det samlede bruttoetageareal i de udlagte centre afspejler et tydeligt hierarki, som er i overensstemmelse med Planlovens intention om, at detailhandlen skal koncentreres i bymidten og den centrale del af byen. Det gennemsnitlige bruttoetageareal udlagt i bymidterne viser ligeledes et klart hierarki mellem byer

Gennemsnitlig samlet bruttoetageareal for udvalgte bymidter i byer på 200-1.000 indbyggere (udvalgte kommuner)		
	Antal bymidter	Gennemsnitlig m <sup>2</sup>
VARDE	2	7.000
FAABORG-MIDTFYN	3	3.037
ÅRHUS	2	3.000
JAMMERBUGT	9	2.847
SILKEBORG	11	2.736
RINGKØBING-SKJERN	4	2.625
AABENRAA	5	2.620
HOLBÆK	8	2.240
BRØNDERSLEV	3	2.000

med forskellig bystørrelse, hvor de gennemsnitlige rammeudlæg i bymidterne falder i takt med bystørrelse.

#### Udlæg i mindre byer

I kommunerne, som har udlagt bymidter i mange mindre byer, ligger det gennemsnitlige arealudlæg pr. bymidte typisk under eller lige omkring 3.000 m<sup>2</sup> svarende til den maksimale ramme for lokalcentre.

Der er imidlertid store forskelle. I enkelte byer med 200-1.000 indbyggere er der udlagt store arealrammer til detailhandel. I flere kommuner udlægges rammer op til 10.000 m<sup>2</sup> i de mindste byer. Det skyldes i mange tilfælde særlige forhold som f.eks. turisme, hvilket er tilfældet i bymidterne i Blåvand og Vejers i Varde Kommune. Atypisk store arealudlæg til detailhandel i selv mindre byer kan også være udtryk for en bystruktur med mange størrelsesmæssigt ligeværdige byer. Her kan en mindre by fungere som hovedby for et større opland og dermed have mere detailhandel end byens størrelse umiddelbart skaber grundlag for.

#### Bydelscentre med rimelig rummelighed

I byer over 40.000 indbyggere har kommunerne mulighed for selv at bestemme det samlede bruttoetageareal. I de største byer over 100.000 er den samlede ramme i bydelscentre på godt 11.000 m<sup>2</sup> i gennemsnit, mens det tilsvarende tal for byer med 40-100.000 indbyggere er ca. 6.600 m<sup>2</sup>. I byer med 20.000-40.000 indbyggere er det gennemsnitlige rammeudlæg ca. 3.500 m<sup>2</sup>, som ligger væsentligt under den planlovsbestemte grænse på maksimalt 5.000 m<sup>2</sup>. Resultaterne indikerer således, at kommunerne aktivt tager stilling til udlæggenes størrelse i bydelscentrene. Det sker sandsynligvis som et led i reguleringen af strukturen, så der ikke planlægges for urealistisk store bydelscentre,

der risikerer at blive konkurrenter til bymidterne.

#### Store aflastningsområder

I ca. halvdelen af kommuneplanerne afspejler planlægningen for aflastningsområder de muligheder, som var gældende i regionplan 2005. I de resterende kommuneplaner er der usikkerhed om den samlede ramme til detailhandel i aflastningsområdet, eller også er der umiddelbart planlagt for en større ramme, end der er angivet i regionplan 2005.

Aflastningscentrene i de største byer rummer i gennemsnit et planlagt bruttoetageareal til detailhandel på knap

90.000 m<sup>2</sup>. Med muligheden for fortsat at udbygge aflastningsområderne i de største byer vil aflastningsområderne her sandsynligvis få en fortsat stærkere position i den regionale konkurrence.

Kommunernes angivelse af det samlede bruttoetageareal og det eksisterende udnyttede bruttoetageareal viser, at der fortsat er forholdvis stor rummelighed i flere af aflastningsområderne. Flere kommuner angiver imidlertid en større ramme i aflastningsområderne end den, som var anført i regionplan 2005. En af årsagerne til divergensen mellem Kommuneplan 09 og regionplan 2005 i de største byer er, at Aalborg, Aarhus,



Odense og Esbjerg har mulighed for at placere store butikker over 2.000 m<sup>2</sup> i aflastningsområderne, hvilket kan være årsag til at den samlede ramme i kommuneplanerne i disse kommuner er større end angivet i regionplan 2005. I andre tilfælde kan det muligvis skyldes, at kommunerne har medregnet eksisterende rummelighed i gældende lokalplaner.

#### Særligt pladskrævende varer

Opgørelsen af kommunernes planlægning for butikker med særligt pladskrævende varer viser en stor forskel på kommunernes planpraksis. Nogle kommuner udpeger erhvervsområder til butikker med særligt pladskrævende varer, men uden en samlet ramme, andre angiver en samlet ramme for en række områder efter "først til mølle"-princippet. Endelig er Aalborg Kommune eksempel på, at der fastlægges en maksimal butiksstørrelse på 20.000 m<sup>2</sup>, mens det samlede rammeudlæg i enkeltområder ikke fastsættes.

*Aalborg Kommune ønsker som udgangspunkt ikke at begrænse størrelsen for butikker med særligt pladskrævende varegrupper. Den generelle max-grænse fastsættes derfor meget højt (20.000 m<sup>2</sup>) med en bemærkning om, at den specifikke maksimumsgrænse defineres i de konkrete rammebestemmelser ud fra en vurdering af de enkelte områders karakter.*

(Aalborg Kommune)

Variationen i måden at planlægge for butikker med særligt pladskrævende butikker gør det vanskeligt at vurdere kommunernes planlægning. Planpraksis er sandsynligvis udtryk for, at kommunerne inden for denne hovedbranche har friere rammer til selv at planlægge for butikkernes størrelse og placering i kommunen, eller at det vurderes, at butikker med særligt pladskrævende varer har ringe synergi med andre butikker.

Ud fra opgørelser af rammerne for butikker til særligt pladskrævende varer, som var tilgængelige i kommuneplanerne tyder det på, at de gennemsnitlige rammeudlæg pr. område udlagt til særligt pladskrævende varer i byer med 40.000-100.000 er større end i de største byer. En del af årsagen her til er bl.a. et meget stort enkeltstående rammeudlæg i Vejle på 250.000 m<sup>2</sup>, som trækker op i gennemsnittet. Betragtes det samlede rammeudlæg pr. by til butikker med særligt pladskrævende varer, er det gennemsnitlige rammeudlæg imidlertid næsten dobbelt så stort i byerne over 100.000 indbyggere sammenlignet med byerne i kategorien under. Det skyldes især et markant udbud af arealer til butikker med særligt pladskrævende varer i Aarhus Kommune.

Generelt peger kortlægningen af kommunernes planlægningen for særligt pladskrævende varer på, at der er tale om en spredt struktur med mange

rammeudlæg i selv mindre byer. Den primære rummelighed i de udlagte rammeområder vurderes derimod at være lokaliseret i tilknytning til de største byer.

#### Overskridelser af Planlovens rammer

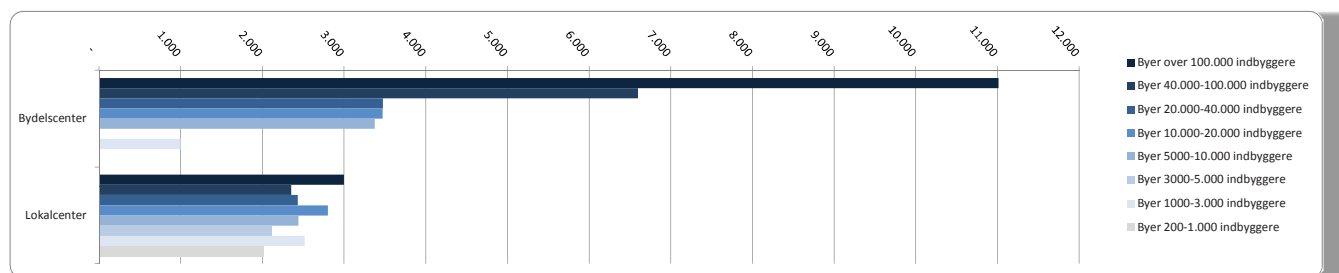
I en række kommuner overskrides de maksimale rammer for lokalcentre fastlagt i Planloven. I nogle tilfælde er der tale om tidligere planlægning og allerede etablerede butikker, som fastholdes i rammerne uden mulighed for udbygning, mens det i andre tilfælde er nye arealudlæg, som overskrider grænsen. I flere tilfælde er der i "aflastningsområdet/-centeret" udlagt et samlet bruttoetageareal over 3.000 m<sup>2</sup>, som ikke fremgik af regionplan 2005. I disse tilfælde er udlæggene blevet tolket som lokalcentre pga. en bystørrelse under 20.000 indbyggere.

Der er ikke registreret overskridelser af det maksimale bruttoetageareal i bydelscentre i byer med 20-40.000 indbyggere, hvor arealrammen ikke fremgik af regionplan 2005.

#### Butiksstørrelser

Planlovens fastsatte maksimale butiksstørrelser i centerområder udnyttes oftest helt til grænsen inden for dagligvarebutikker i lokalcentre, mens der generelt angives mere restriktive rammer for udvalgsvarerhandlen i lokalcentre.

Gennemsnitligt bruttoetageareal udlagt i lokal- og bydelscentre fordelt på forskellige bystørrelser



Denne praksis kan være udtryk for, at kommunerne ønsker at give så vide rammer som muligt for butiksudvikling inden for dagligvarehandlen og ikke ønsker at indskrænke spillerummet mere end højst nødvendigt.

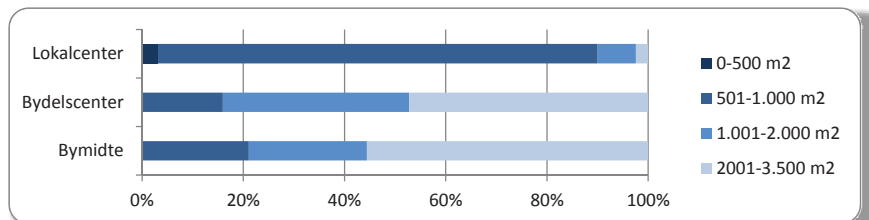
En årsag her til kan være, at dagligvarekæderne i dag næsten udelukkende arbejder med butikskoncepter, der som minimum er 1.000 m<sup>2</sup>. Planlægger kommunerne for mindre butiksstørrelser i lokalcentrene, kan det derfor virke som en barriere for etablering af nye dagligvarebutikker.

Inden for udvalgsvarerhandlen er det en udbredt praksis, at kommunerne begrænser størrelsen af butikker til under 1.000 m<sup>2</sup>. Knap 50 % af de kortlagte lokalcentre angiver en maksimal butiksstørrelse for udvalgsvarerbutikker på maksimalt 500 m<sup>2</sup>.

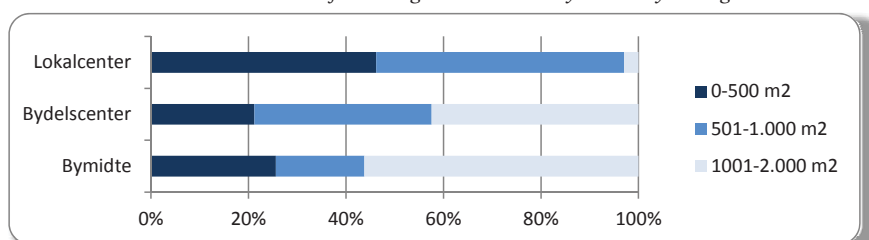
I bydelscentrene går kommunerne kun til grænsen i ca. 40 % af tilfældene med hensyn til dagligvarebutikker og ca. 35 % af tilfældene inden for udvalgsvarerbutikker. Kommunernes egne fastsatte maksimale butiksstørrelser indikerer en aktiv stillingtagen til detailhandelsplanlægningen, og hvor store butikker de enkelte centre kan bære uden at trække handlen ud af eksempelvis bymidten eller øvrige omkringliggende centre.

I bymidterne tillades i lidt højere grad butiksstørrelser op til Planlovens maksimumsgrænser – både for udvalgsvarer- og dagligvarebutikker. Men kommunerne fastsætter fortsat egne lavere grænser for butikkernes størrelse. Der er en tendens til, at der lægges flere begrænsninger ind i bymidterne i de mindre byer. I Tønder, Struer, Jammerbugt, Rebild, Frederikshavn og Kalundborg Kommune fastsættes lavere grænser for butikkernes størrelse i mange bymidter. Flere af disse er også kommuner, som udlægger mange bymidter selv i de mindste byer.

Anvendte maksimale butiksstørrelser for dagligvarebutikker i bymidter, bydels- og lokalcentre



Anvendte maksimale butiksstørrelser for udvalgsvarerbutikker i bymidter, bydels- og lokalcentre



Udpegningen af bymidter i de mindste byer bruges dog i mange tilfælde til at give mulighed for dagligvarebutikker over 1.000 m<sup>2</sup>, mens det i mindre omfang bruges til at give mulighed for udvalgsvarerbutikker over 1.000 m<sup>2</sup>.

I Struer Kommune, hvor kun Struer bymidte gives mulighed for butiksstørrelser op til Planlovens maksimumsgrænser, fastlægges maksimale butiksstørrelser på 1.500 m<sup>2</sup> og 500 m<sup>2</sup> for hhv. dagligvarer og udvalgsvarer i de øvrige udpegede bymidter.

Kommunernes fastlæggelse af lavere grænser for butikkernes maksimale størrelser i udvalgte bymidter vurderes ofte at være begrundet med, at bymidten kun har et begrænset opland, og at der

realistisk set ikke er behov for større butikker. Rebild Kommune er et eksempel herpå:

*Set i lyset af, at den største eksisterende butik i byerne er på knap 1.000 m<sup>2</sup>, vurderes butiksstørrelserne at være tilstrækkelige.*

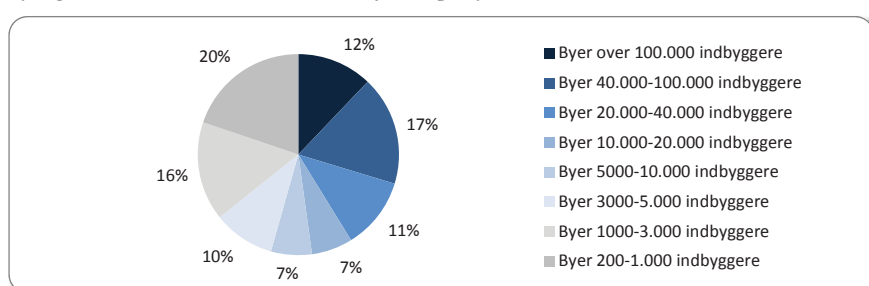
*(Rebild Kommune)*

#### Overskridelse af butiksstørrelser

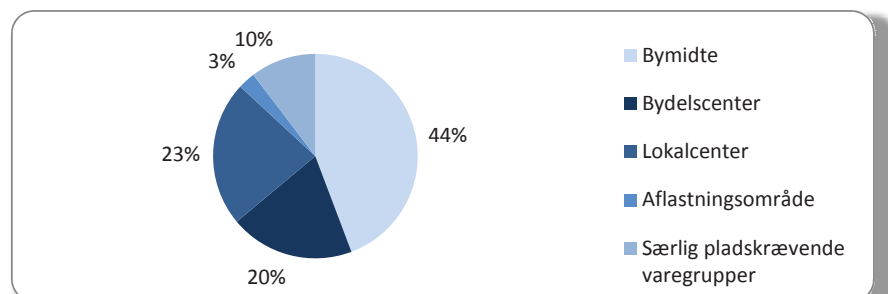
De maksimale butiksstørrelser som er fastlagt i Planloven for forskellige centertyper overskrides i flere kommuner.

I lokalcentre angives i flere tilfælde butiksstørrelser over 1.000 m<sup>2</sup> for primært dagligvarer og kun i ganske få tilfælde udvalgsvarer. Det gælder især i

Nye og udvidede områder til detailhandel fordelt på bystørrelser



### Nye og udvidede områder til detailhandel fordelt på centerområder



mindre byer, der udlægges som lokalcentre, men hvor kommunen alligevel ønsker at give mulighed for butikker over 1.000 m<sup>2</sup>. Overskridelserne kan være udtryk for et teknisk forkert begrebsbrug, idet lokalcentrene i de mindre byer i mange tilfælde også kunne betragtes som bymidter og dermed ikke er i direkte konflikt med Planlovens formål og bestemmelser. På samme måde som overskridelser af det samlede tilladte bruttoetageareal i lokalcentre, kan planlægningen for maksimale butiksstørrelser over 1.000 m<sup>2</sup> i lokalcentre være udtryk for tidligere planlægning, som kommunen har ønsket at fastholde. På denne baggrund kan der være et behov for at tydeliggøre, at planlægningen – uanset historikken – skal tilpasses de nuværende tilladte maksimumsgrænser fastsat i Planloven.

For at skabe mulighed for at kunne etablere butikker over 1.000 m<sup>2</sup> i lokalcentre er det en udbredt praksis, at kommunerne i de mindre byer udpeger en bymidte. I de mindre byer op til 3.000 indbyggere udpeges bymidter, hvor der tillades dagligvarebutikker med et maksimalt bruttoetageareal op til 3.500 m<sup>2</sup>. Selv de mindste byer med 200-1.000 indbyggere er der flere eksempler på, at der gives mulighed for at etablere butikker helt op til Planlovens maksimumsgrænse for dagligvarebutikker.

### Nye og udvidede områder

Formålet med Planlovens detailhandelsbestemmelser er bl.a. at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer.

Kommunernes udlæg af nye butiksområder eller udvidelse af eksisterende områder indikerer, at der fortsat lægges op til udvikling i de mindre byer. I absolutte tal er ca. halvdelen af de nye udlæg og udvidelser af eksisterende butiksområder sket i byer under 10.000 indbyggere. I forhold til antallet af byer under 10.000 indbyggere svarer det til, at der sker nyudlæg eller udvidelser til detailhandel i ca. 8 % af byerne, mens der i gennemsnit i byer over 10.000 indbyggere er udlagt eller udvidet 2 områder til detailhandel. Trods visse nye udviklingsmuligheder i de mindre byer viser opgørelsen, at der fortsat er størst fokus på udvikling i de største byer.

Kommunernes planlægning af nye eller udvidede butiksområder vurderes umiddelbart også at være i overensstemmelse med Planlovens hovedformål om at fremme en bæredygtig struktur og at placere arealudlæg til detailhandel i den centrale del af en by eller bydel.

### Kommuneplanens redegørelse

I Planloven stilles en række redegørelseskrav til kommunernes planlægning for detailhandlen. Niveaulet for kommunernes redegørelser er belyst ud fra gennemgang af kommuneplanens

redegørelse og dialog med kommunerne.

### Mange detailhandelsanalyser

Forud for kommuneplanarbejdet har hovedparten af kommunerne foretaget en analyse af detailhandlen bl.a. som grundlag for at kunne fastlægge den fremtidige struktur. Kommunernes detailhandelsanalyser omfatter oftest en fastlæggelse af den eksisterende butiksforsyning, butikkernes omsætning og bruttoetageareal fordelt på dagligvarer og udvalgsvarer. Antallet af analyser vidner om, at kommunernes planlægning sker på et forholdvis oplyst grundlag.

En stor del af kommunerne har foretaget en analyse af detailhandlen siden seneste kommuneplan. Nogle kommuner, som har oplyst, at der er udarbejdet en detailhandelsanalyse, anvender imidlertid analyser af ældre dato, som grundlag for kommuneplanarbejdet. Manglen på viden om den aktuelle tilstand og udviklingen i detailhandlen kan give kommunerne nogle udfordringer i forhold til flere af Planlovens redegørelseskrav og fastlæggelse af retningslinjer for f.eks. fastlæggelsen af udviklingsmuligheder i de enkelte butiksområder.

### Redegørelse for mål og udlæg

Kommunernes målsætninger for detailhandelsstrukturen opfølges i langt de fleste tilfælde af en redegørelse for målene. Redegørelsen omfatter ofte en forklaring på, hvilken rolle/funktion detailhandlen tiltænkes, og hvordan detailhandelsstrukturen hænger sammen med bymønstret i kommunen. I det tilfælde, hvor kommunen forud for kommuneplanen har gennemført en detailhandelsanalyse, nævnes analysen og evt. hovedresultater typisk, som baggrund for kommunens målsætninger for detailhandelsstrukturen. En del af kommunerne, som ikke har foretaget en detailhandelsanalyse forud for

kommuneplanen vurderes ikke eller kun i begrænset omfang at redegøre for målene.

#### Vurdering af arealbehov

Planlægningen af den fremtidige detailhandelsstruktur og kommuneplanens konkrete rammeudlæg underbygges i ca. halvdelen af kommunerne af en nærmere vurdering af behovet for areal til detailhandel. I de øvrige kommuner anlægges en mere pragmatisk tilgang til arealbehovet. Typisk fastlægges rammerne på baggrund af, at der skal være mulighed for udvikling inden for centerstrukturen og en vis fleksibilitet i planlægningen. I flere kommuneplaner bemærkes derfor også, at det samlede rammeudlæg overstiger det forventede arealbehov inden for planperioden, men er udtryk for et ønske om en vis fleksibilitet i planlægningen.

#### Uensartede opgørelser

Opgørelsen af bruttoetageareal i de enkelte områder til butiksmål er i flere

kommuneplaner svær at gennemskue. Nogle kommuner angiver den samlede ramme inkl. allerede udnyttede areal, mens andre kun angiver restrummeligheden i rammeudlæggene. Den samlede ramme for de enkelte udpegede områder til detailhandel fremgår ikke altid og skal derfor nogle gange sammenstykes af arealudlæggene til detailhandel i de enkelte rammeområder eller i lokalplanerne inden for centerafgrænsningen. En del af forklaringen på, at nogle kommuneplaner er svære at gennemskue, kan være, at der er usikkerhed omkring det realiserede bruttoetageareal indenfor de eksisterende områder.

#### Få redegører for oplande

Redegørelsen for detailhandelsstrukturen skal jf. Planloven følges af en vurdering af, hvilket opland, som det enkelte område forudsættes at betjene. Gennemgangen af kommuneplaner viser, at kommunerne kun i begrænset omfang specifikt angiver oplande til de udlagte detailhandelsområder. Overvejelser

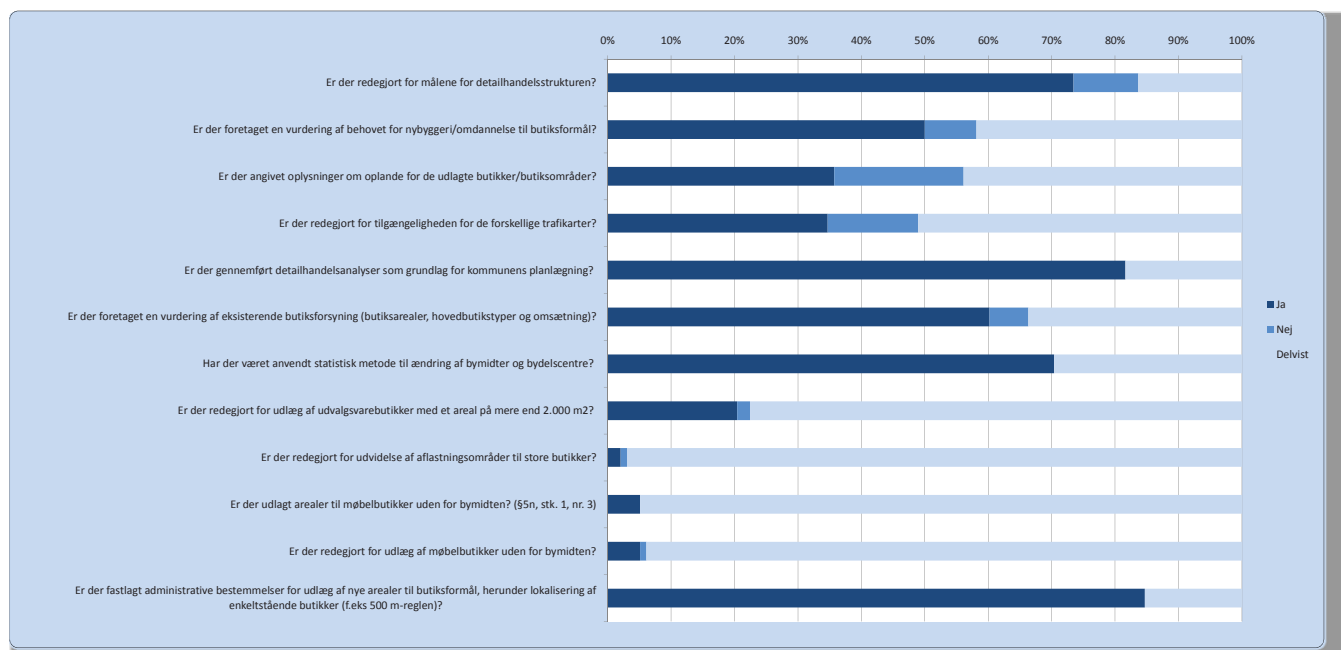
omkring oplande vurderes imidlertid at indgå i forbindelse med fastlæggelsen af centerstrukturen. Redegørelse for butiksområdernes oplande vurderes derfor samlet set oftest at ske på et mere overordnet niveau, hvor især forholdet til konkurrerende byer og disse byers oplande tillægges stor betydning i planlægningen.

*Ringes styrke er herudover den gode beliggenhed ved motorvejen og beliggenheden midt i et større opland, men den gode beliggenhed er også en udfordring med nærheden til Odense og Svendborg. Endelig er det også Ringes fordel, at byen og byerne i oplandet har udsigt til betydelig vækst frem over.*

(Faaborg-Midtfyns Kommune)

Overordnede tanker om tilgængelighed  
Kravet om at kommunerne skal redegøre for tilgængeligheden til de udlagte arealer til butiksmål opfyldes i mindre end halvdelen af kommunerne. Redegørelsen for tilgængelighed sker

#### Redegørelse for kommunernes detailhandelsplanlægning i DK uden hovedstadsområdet



generelt kun i et begrænset omfang og er sjældent konkret. Typiske overvejelser omkring tilgængelighed handler om koncentration af detailhandlen i de største centerområder eller i forbindelse med andre servicefunktioner.

*Detailhandlen samles i de historiske centerdannelser, så disse fortsat er levende og velfungerende, og/eller placeres nær andre funktioner som skole og institutioner m.v. Derved sikres nærhed og god tilgængelighed for borgerne og trafikken i forbindelse med indkøb minimeres.*

*(Horsens Kommune)*

Flere kommuner redegør også kort for tilgængelighed i forbindelse med at fastholde en decentral dagligvareforsyning eller placering af butikker med særligt pladskrævende varer.

*Desuden lægger forslaget op til at regulere forholdene for dagligvarebutikker, således at kommunens byer og bydele uden for bymidteafgrænsningen i Kalundborg kan fastholde og udvikle en lokal dagligvareforsyning. Hermed lever kommuneplanforslaget op til Planlovens krav om at fremme et varieret butiksudbud, sikre god trafikal tilgængelighed og fremme en bæredygtig struktur med begrænsede transportafstande.*

*(Kalundborg Kommune)*

#### Administrative bestemmelser

Bestemmelser for lokalisering af enkeltstående butikker er hyppigt forekommende i kommuneplanerne. Den maksimale butiksstørrelse for enkeltstående butikker til områdets lokale forsyning varierer meget fra kommune til kommune. Der vurderes, at være en overvægt af kommuner, som fastsætter en øvre grænse på 1.000 m<sup>2</sup> svarende til Planlovens maksimale grænser. I flere kommuner fastsættes mindre

butiksstørrelser – typisk omkring ca. 500 m<sup>2</sup>, mens enkelte kommuner som f.eks. Odsherred Kommune går helt ned til ca. 200 m<sup>2</sup>, hvilket i realiteten kun muliggør etableringen af kiosker, bagerforretninger, blomsterforretninger, mindre dagligvarebutikker med specialvarer mv. I praksis betyder en grænse på maksimalt 500 m<sup>2</sup>, at der kun yderligere kan etableres købmandsforretninger, da koncepterne for discountbutikker i dag typisk kræver et bruttoetageareal på min. ca. 800 m<sup>2</sup>. Den umiddelbare fortolkning af planlægningen for enkeltstående butikker er derfor, at en del kommuner aktivt forholder sig til butiksstørrelserne og vurderer, at der er behov for strammere styring af enkeltstående butikker for at kunne fastholde centerstrukturen.

#### Statistisk metode

Den statistiske metode blev indført med revisionen af planlovsbestemmelserne i 2007 og er siden blevet flittigt anvendt i kommunerne. Knap 80 % af kommunerne har anvendt metoden. De kommuner, som ikke har anvendt metoden, har fastholdt de tidligere afgrænsninger af bymidter og bydelscentre typisk pga. rigelig rummelighed inden for den eksisterende afgrænsning eller stagnation i detailhandelsudviklingen.

#### Møbelbutikker

Kun meget få kommuner har i Kommuneplan 09 redegjort for placeringen af møbelbutikker uden for bymidten. Hjørring er en af de få kommuner, som konkret har taget stilling og redegjort for placeringen af større møbelforretninger, som ønskes placeret uden for bymidten pga. pladsmangel og hensynet til bymidtens kulturmiljøer.

De fleste kommuner behandler ikke konkret de særlige forhold omkring placeringen af møbelbutikker, men nogle kommuner som f.eks. Herning

bemærker eksplicit, at der påkræves en særlig redegørelse.

*Møbelbutikker kan ikke placeres uden for bymidten uden udarbejdelse af kommuneplantillæg med en særskilt beskrivelse af, hvorfor placering i bymidten ikke lader sig gøre. Jf. Lov om planlægning § 11e, srk. 7.*

*(Herning Kommune)*

#### Store udvalgsvarebutikker

Kommunerne uden for hovedstadsområdet, som kan planlægge for 3 store udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> hvert fjerde år, har som tidligere beskrevet alle benyttet sig af muligheden. Generelt redegør kommunerne kun begrænset for etablering af store udvalgsvarebutikker – især med hensyn til konsekvenser for opland, bymiljø mv. og tilgængeligheden for forskellige trafikarter.

I de 4 største byer, hvor kommunen har mulighed for at etablere store udvalgsvarebutikker i aflastningsområder redegør kommunerne også kun i begrænset omfang for placering af store udvalgsvarebutikker i aflastningsområder. Odense er eksempel på, at kommunen mere grundigt redegør for etableringen af en stor butik over 2.000 m<sup>2</sup> i et aflastningsområde. Her redegør kommunen for etablering af et konkret butiksprojekt og anvender bl.a. vurderinger fra en VVM-redegørelse, der er udarbejdet forud for butiksetableringen.

---

## Hovedstadsområdet

Landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet lægger de overordnede rammer for detailhandelsplanlægningen i hovedstadsområdet i kombination med Planlovens detailhandelsbestemmelser.

Denne delanalyse fokuserer på de 34 hovedstadskommuners implementering af landsplandirektivet i detailhandelsplanlægningen. Hovedstadskommunernes planlægning for detailhandel vurderes ud fra en registrering af kommunernes detailhandelsplanlægning i Kommuneplan 09, som tilsvarende er foretaget for den resterende del af landet.

### Planlovens begrebsapparat anvendes

Begrebsanvendelsen i forbindelse med centerudpegninger er i hovedstadskommunerne mere ensartet end i den øvrige del af landet og svarer til begrebsbruget defineret i Planloven. Det indikerer, at landsplandirektivet for detailhandel, som konkret udpeger de væsentligste centerområder, tilsyneladende har betydning for kommunernes implementering af Planlovens begrebsapparat.

### Udpeging af centerhierarki

Landsplandirektivet fastlægger beliggenheden af bymidter i det indre og ydre storbyområde, mens kommunerne i det øvrige hovedstadsområde selv kan fastlægge beliggenheden af bymidter.

Knap 70 % af de udpegede bymidter i hovedstadskommunerne ligger i storbyområdet (det indre og ydre storbyområde). I byerne uden for storbyområdet udpeger hver kommune typisk bymidter i 2-3 hovedbyer, mens der udlægges lokalcentre i de øvrige byer. Hovedstadskommunerne vurderes således at opfylde Planlovens intentioner om, at kommunerne planlægger aktivt

for et centerhierarki, som skal medvirke til at skabe en bæredygtig detailhandelsstruktur.

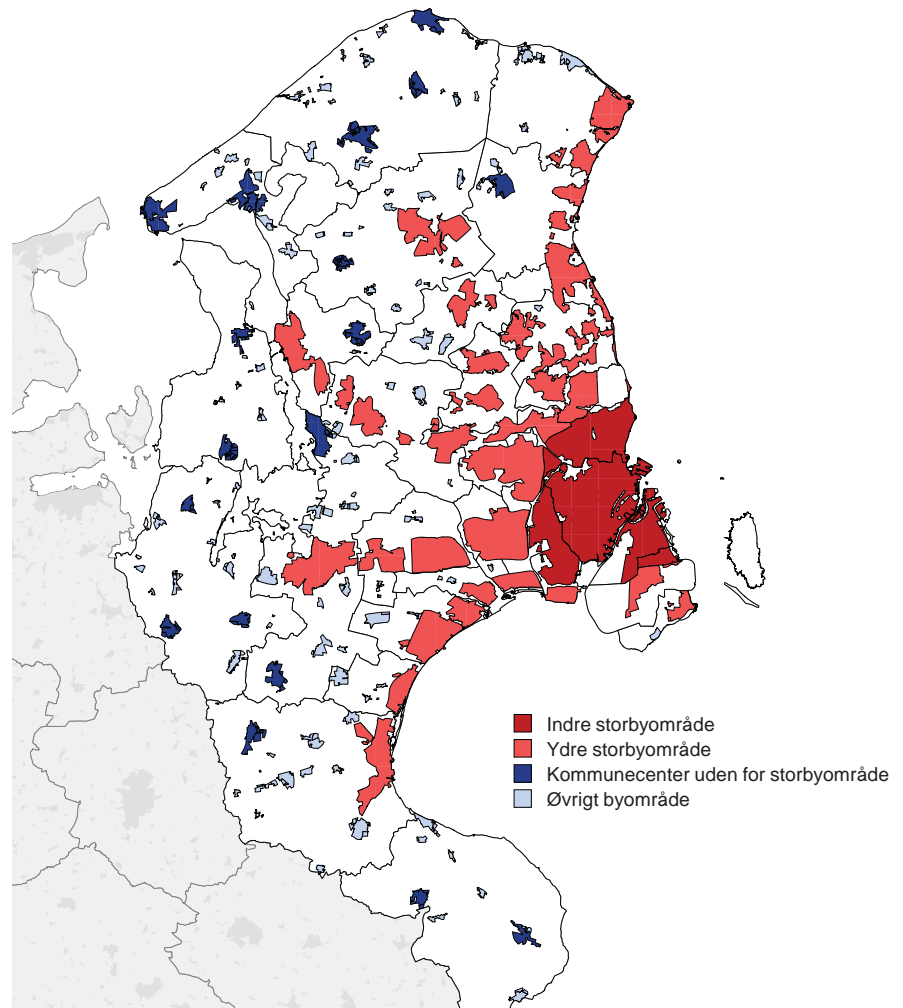
Lejre Kommune adskiller sig væsentligt fra de øvrige kommuner, idet kommunen udlægger i alt 8 bymidter i byer ned til ca. 1.000 indbyggere. I 5 af bymidterne fastsættes det samlede bruttoetageareal til maksimalt 3.000 m<sup>2</sup>, mens der tillades butikker op til 2.000 m<sup>2</sup>.

Uden for storbyområdet er ingen byer større end 20.000 indbyggere, hvorfor der ikke kan etableres bydelscentre. I overensstemmelse med landsplandirektivet ligger

aflastningsområderne og bydelscentrene derfor i storbyområdet.

Bydelscentrene er overvejende udpeget i det indre storbyområde, hvor befolkningstætheden er størst. Lokalcentrene er ligeledes primært lokaliseret i storbyområdet. Lokalcentrene uden for storbyområdet er typisk udpeget som centerområdet i de mindre byer – typisk i stedet for udpeging af en bymidte.

Områder til butikker med særligt pladskrævende varer er primært lokaliseret i det ydre storbyområde (byfingrene), hvor der typisk er god





tilgængelighed med bil pga. nærhed til den overordnede infrastruktur.

### Rammeudlæg afspejler hierarkiet

Hovedstadskommunerne har mulighed for selv at fastlægge det samlede bruttoetageareal til detailhandel i bymidterne. Kommunernes planlægning viser, at rammeudlæggene i bymidterne aftager i takt med afstanden fra det indre storbyområde, hvor der i gennemsnit er udlagt godt 70.000 m<sup>2</sup> i de udpegede bymidter. I bymidterne i det ydre storbyområde er der plads til i gennemsnit ca. 35.000 m<sup>2</sup> i bymidterne. Planlægningen for bruttoetagearealet i bymidterne afspejler således et hierarki internt mellem bymidterne i det indre og ydre storbyområde.

I bymidterne i kommuncentrenene uden for storbyområdet er det gennemsnitlige arealudlæg igen væsentligt

mindre end i storbyområdet, og i det ”øvrige byområde” er det gennemsnitlige arealudlæg i bymidterne ca. 5.800 m<sup>2</sup>.

I bydelscentrene er forskellen mellem det samlede arealudlæg til butikksformål i det indre og ydre storbyområde også tydelig, hvor den største rummelighed er i bydelscentrene i det indre storbyområde. Det samlede bruttoetageareal i bydelscentrene i det indre storbyområde er på ca. 8.000 m<sup>2</sup>, mens rammen i det ydre storbyområde i gennemsnit ligger på ca. 4.400 m<sup>2</sup>. I det ydre storbyområde fastlægger kommunerne i de fleste tilfælde rammen tæt på det maksimalt tilladte udlæg på 5.000 m<sup>2</sup>.

Det gennemsnitlige arealudlæg i områderne til butikker med særligt pladskrævende varer er størst i det ydre storbyområde. Sammenholdt med at antallet af områder ligeledes er størst

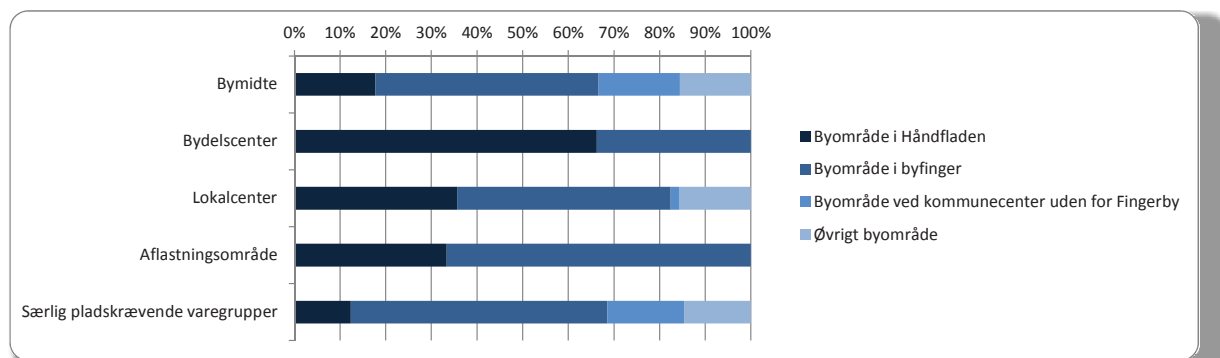
i det ydre storbyområde viser det, at kommunerne satser på størst udvikling af butikker med særligt pladskrævende varer langs byfingrene.

### Aflastningsområde

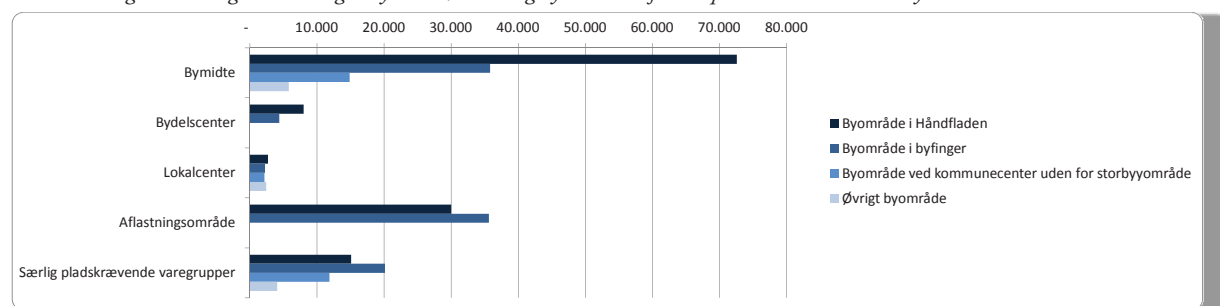
Landsplandirektivet for detailhandlen i hovedstadsområdet udpeger beliggenheden af 3 aflastningsområder i Gentofte, Høje-Taastrup og Prøvestenscenteret i Helsingør. Det gennemsnitlige arealudlæg i aflastningsområderne svarer stort set til rummeligheden i bymidterne i det ydre storbyområde.

I Gentofte og Høje-Taastrup er der ingen rummelighed tilbage, mens Helsingør har en opgjort en udvidelsesmulighed på 9.000 m<sup>2</sup> i kommuneplanen. I Gentofte kan aflastningsområdets afgrænsning jf. landsplandirektivet dog udvides ved

Fordelingen af antal centre efter hovedstadsområdets bystruktur



Gennemsnitligt bruttoetageareal udlagt i bymidter, lokal- og bydelscentre fordelt på hovedstadsområdebystørrelser



etablering af udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>. I Gentofte kommuneplan nævnes dog ikke noget om muligheden for større udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>.

### Butiksstørrelser anvendes aktivt

På samme måde som i resten af landet går hovedstadskommunerne oftest op til rammen på 1.000 m<sup>2</sup>, når de maksimale butiksstørrelser i lokalcentre fastlægges.

I bydelscentrene fastsætter kommunerne i over halvdelen af tilfældene lavere grænser for dagligvarebutikkernes størrelse end 3.500 m<sup>2</sup>, som er Planlovens maksimumstørrelse. Det indikerer, at kommunerne kritisk tager stilling til strukturen i oplandet, hvor bestemmelserne for butiksstørrelser i Planlovens centerhierarki oversættes til de lokale forhold.

I bymidterne anvender kommunerne primært 3.500 m<sup>2</sup> og 2.000 m<sup>2</sup> som de maksimale butiksstørrelser for henholdsvis dagligvare og udvalgswarebutikker. Lavere grænser fastlægges typisk i de udpegede bymidter i det ”øvrige byområde”.

### Grænser overskrides sjældent

I de udlagte lokalcentre er rammen for det samlede maksimale bruttoetageareal på 3.000 m<sup>2</sup> ikke umiddelbart overskredet i hovedstadskommunerne. Grænserne for butikernes maksimale størrelser overskrides stort set heller ikke. Kun i enkelte kommuner overskrides grænsen for butiksstørrelser i lokalcentre, hvor der gives mulighed for dagligvarebutikker op til 1.200-1.500 m<sup>2</sup>. En årsag til nogle af overskridelserne kan være, at kommunen har indregnet areal til personalefaciliteter på 200 m<sup>2</sup>.

### Store udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>

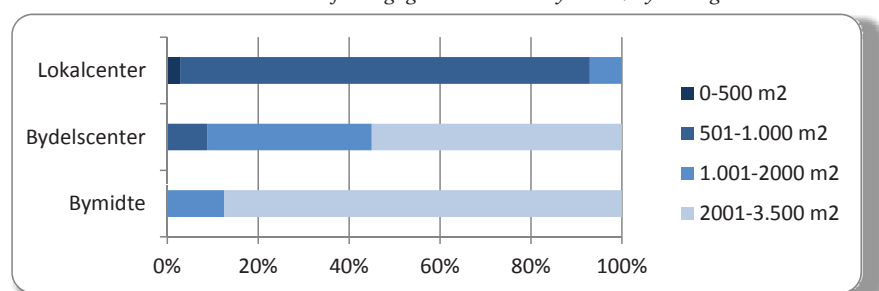
Landsplandirektivet udpeger områder til udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>. I stort set alle kommuner med mulighed for at planlægge for store udvalgswarebutikker er muligheden udnyttet. I Lyngby planlægges imidlertid kun for en enkelt butik over 2.000 m<sup>2</sup>.

I to af kommunerne fastsættes øvre grænser for udvalgswarebutikkernes maksimale bruttoetageareal. I Roskilde Kommune fastsættes grænsen til 5.000 m<sup>2</sup>, mens Københavns Kommune arbejder med grænser på både 5.000 m<sup>2</sup> og 3.500 m<sup>2</sup>. I de øvrige kommuner angives ikke en øvre grænse.

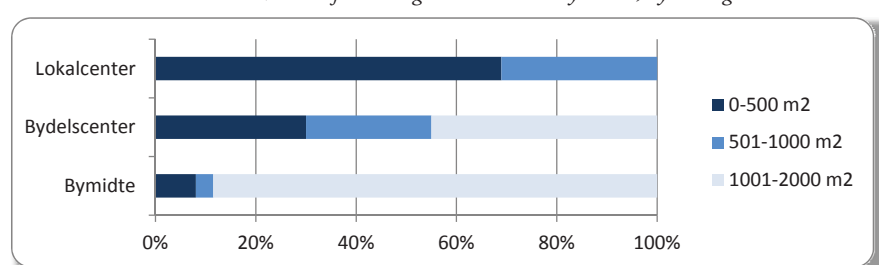
### Nye og udvidede områder

Hovedstadskommunernes detailhandelsplanlægning viser, at der primært er planlagt for nye og udvidede områder i storbyområdet. Resultaterne indikerer, at det er kommunerne i storbyområdet, som oplever det største pres fra detailhandelsbranchen og dermed inddrager

Anvendte maksimale butiksstørrelser for dagligvarebutikker i bymidter, bydels- og lokalcentre



Anvendte maksimale butiksstørrelser for udvalgswarebutikker i bymidter, bydels- og lokalcentre



nye områder til butiksmål. Udviklingen i den øvrige del af hovedstadsområdet er tilsyneladende mere moderat, og der er sandsynligvis typisk tilstrækkelig rummelighed til nye butikker inden for de eksisterende afgrænsninger.

## Kommuneplanens redegørelse

Niveauet for kommunernes redegørelse for detailhandelsplanlægningen i hovedstadsområdet svarer i grove træk til niveauet i det øvrige Danmark, men med enkelte forskelle. De mest centrale forskelle behandles i det følgende afsnit,

som viser, at hovedstadskommunerne i højere grad end i den øvrige del af landet har implementeret Planlovens begrebsapparat, har flere overvejelser omkring oplande, i mindre omfang har anvendt den statistiske metode mv.

### Fokus på landsplandirektivet

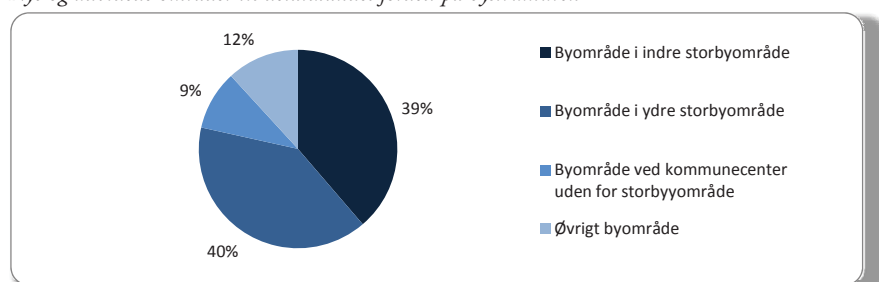
Hovedstadsommunernes detailhandelsplanlægning i bygger i stort set samme omfang som i resten af landet på viden og data fra udarbejdede detailhandelsanalyser, som i mange tilfælde er foretaget inden for de seneste 4-5 år.

I størstedelen af hovedstadskommunerne indeholder redegørelsen for detailhandelsplanlægningen en beskrivelse af Landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet, som den overordnede planlægningsramme for butikker.

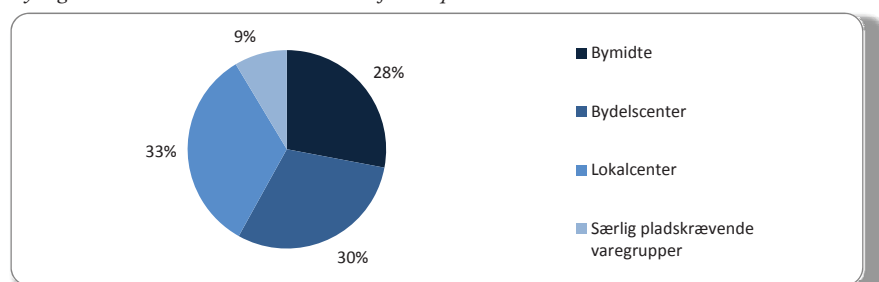
### Redegørelse for mål og udlæg

Hovedstadskommunernes redegørelse for målene svarer i grove træk til resten af landet, mens kommunerne i

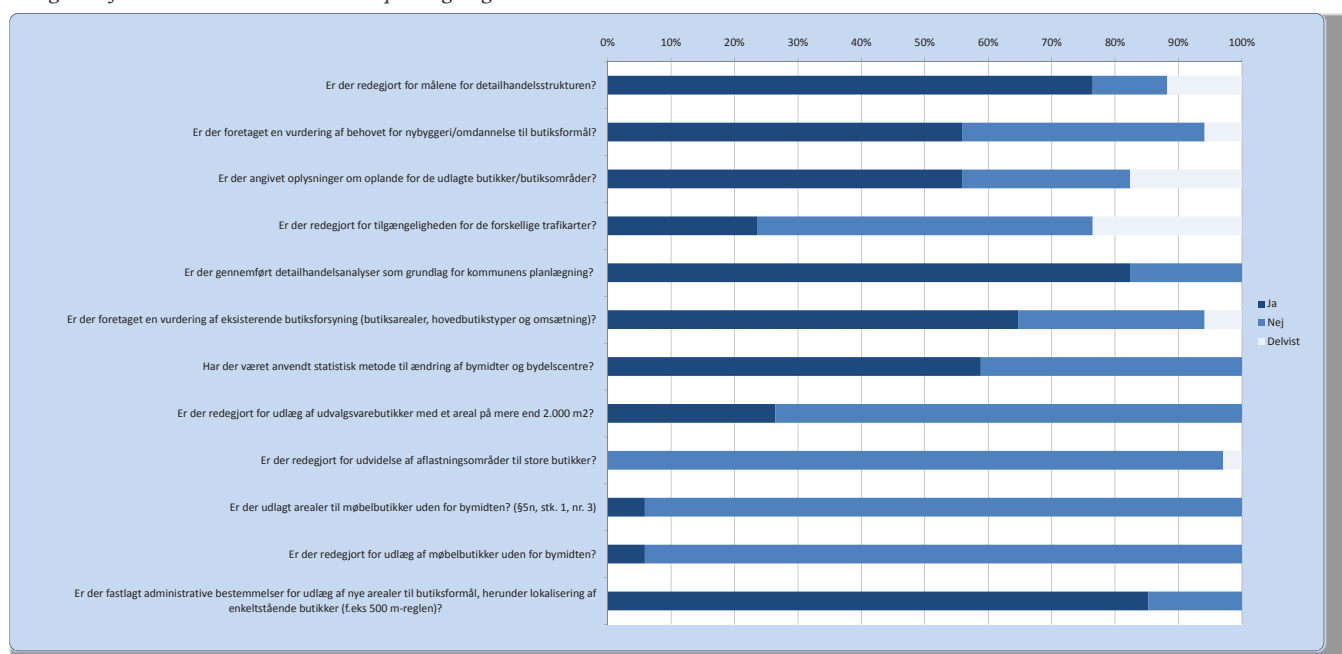
Nye og udvidede områder til detailhandel fordelt på bystrukturen



Nye og udvidede områder til detailhandel fordelt på centerområder



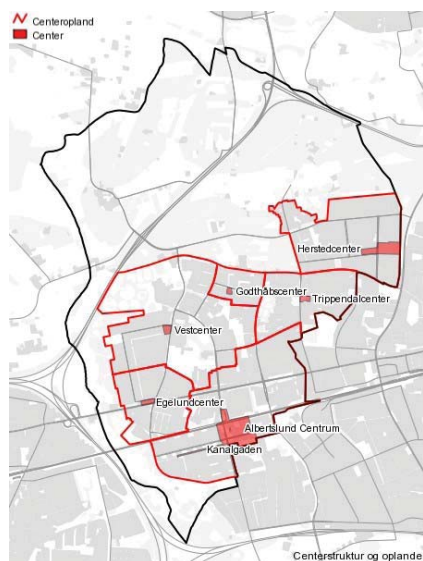
Redegørelse for kommunernes detailhandelsplanlægning i hovedstadsområdet



Hovedstadsområdet i lidt højere grad har redegjort for arealbehovet. En af de mere markante forskelle på redegørelsesniveauet i og uden for hovedstadsområdet er kommunernes overvejelser omkring detailhandelsområdernes oplande.

#### Flere redegør for oplande

I hovedstadsområdet er der en tendens til, at kommunerne mere hyppigt forholder sig til rækkevidden af handelsområdernes oplande. Hovedsageligt sker det i forbindelse med kommunens hovedbyer eller kommunen som helhed, hvor fokus er rettet mod konkurrence-situationen i oplandet. I nogle tilfælde vurderes oplandet for hvert enkelt delområde som f.eks. i Albertslund Kommune. Hovedstadskommunernes hyppigere redegørelse for oplande end i resten af landet skal ses i relation til, at butiksområderne ligger forholdsvist tæt i hovedstadsområdet og dermed skaber



Angivelse af centerområder og tilhørende oplande i Albertslund Kommune

Birkerød



Vedbæk



Redegørelse for stationsnærhed i forbindelse med detailhandelsstrukturen i Rudersdal Kommune.

større konkurrence på tværs af kommunegrænser.

Tilgængelighed indgår ofte som et af hovedmålene i hovedstadskommunernes detailhandelsplanlægning. I forhold til kommunerne i resten af landet redegør hovedstadskommunerne generelt i lidt mindre omfang for tilgængelighed. Der er en tendens til, at det især er kommunerne i indre storbyområde, som kun meget begrænset forholder sig konkret til tilgængelighed i forbindelse med detailhandelsplanlægningen. Det kan skyldes, at der ofte er høj tilgængelighed for alle trafikarter i det indre storbyområde.

Rudersdal er et eksempel på en kommune, som i langt højere grad end gennemsnittet har redegjort for tilgængelighed i forbindelse med detailhandelsplanlægningen. Her redegøres for, hvordan de udlagte områder til detailhandel ligger i forhold til stationerne.

#### Statistisk metode

Den statistiske metode er ikke i så høj grad som i resten af landet anvendt til afgrænsning af bymidter og bydelscentre, hvilket kan ses som udtryk for, at der generelt er foretaget færre ændringer af bymidte- og bydelsafgrænsninger end i resten af landet.

#### Store udvalgsvarebutikker

Kommunerne med mulighed for lokalisering af store udvalgsvarebutikker har lige som i kommunerne uden for hovedstadsområdet kun i begrænset omfang redegjort for lokaliseringen af store udvalgsvarebutikker. Oftest redegøres for hvordan lokaliseringen hænger sammen med målene for detailhandelsstrukturen, hvor der især lægges vægt på, at muligheden for store udvalgsvarebutikker vil være med til at styrke det pågældende centerområde i den regionale konkurrence. Beskrivelse af konsekvenser og tilgængelighed udelades oftest. I Roskilde bemærkes dog, at

der er god tilgængelighed fra de udlagte områder til store butikker til stationen. Københavns Kommune har som redegørelse for planlægningen af udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> udarbejdet et kommuneplantillæg, der beskriver mål, baggrund og konsekvenser ved planlægningen.

## Implementering af direktivet

Gennemgangen af hovedstadskommunernes planlægning giver indtryk af, at kommunerne i stort omfang har indarbejdet Planlovens begrebsbrug og intentionerne i ”Landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet” i deres detailhandelsplanlægning.

### Det overordnede centerhierarki

Landsplandirektivet fokuserer på samme måde som Planloven på, at fremme detailhandlen i bymidten pga. stor befolkningstæthed og tilgængelighed med bl.a. kollektiv trafik. Samtidig ønskes en decentral butikstruktur, som sikrer korte transportafstande. Kortlægningen af kommunernes udpegning af bymidter kombineret med landsplandirektivets udpegninger viser, at kommunerne generelt planlægger aktivt for et centerhierarki, som modsvarer kommunernes udviklingsmuligheder, geografiske beliggenhed og rolle i den samlede detailhandelstruktur for hovedstadsområdet. Det ses bl.a. i kommunernes udmøntning af Planlovens centerhierarki og de konkrete arealudlæg i de udpegede centerområder.

Bymidterne er omdrejningspunktet for detailhandlen i hovedstadskommunerne. Det er i bymidterne, at den største rummelighed ligger. Kommunernes rammeudlæg i de enkelte bymidter afspejler beliggenheden i den samlede detailhandelstruktur for hovedstadsområdet. Samtidig er kommunernes planlægning generelt udtryk for en tydelig

rollefordeling mellem bymidterne i hovedstadsområdet, som også afspejler fingerbystrukturen.

### Det lokale centerhierarki

I kommunernes ”lokale” centerhierarki udpeges bymidter i de primære butikskoncentrationer og centerbyer. I de mindre butikskoncentrationer i storbyområdet og i de mindre byer uden for storbyområdet udpeges typisk lokalcentre. Kommunernes mulighed for selv at udpege bydelscentre er primært udnyttet i det indre storbyområde, mens anvendelsen af bydelscentre i det ydre storbyområde er forholdvis begrænset. Bruttoetagearealet udlagt i bydelscentre står overordnet betragtet i et rimeligt forhold til bymidternes rummelighed, hvilket er med til at understrege det lokale centerhierarki.

Det samlede billede af kommunernes centerstruktur udtrykker, at kommunerne generelt holder fast i en tydelig centerstruktur med plads til en decentral butiksforsyning, hvor der fortsat kan etableres butikker helt lokalt i storbyområdet, kommunecentrene og i de mindre byer, men i et omfang, der oftest svarer til det sandsynlige opland. Kommunerne anvender i denne sammenhæng aktivt muligheden for at fastsætte individuelle grænser for butiksstørrelser i centerområderne til at understøtte det lokale centerhierarki.

### Redegørelser halter på visse områder

Redegørelsen for detailhandelplanlægningen og centerstrukturen bunder ofte i en detailhandelsanalyse, hvor den eksisterende butikstruktur typisk kortlægges i forhold til butiksbestand, bruttoetageareal, omsætning mv. I forhold til at redegøre for tilgængelighed for forskellige trafikarter og hvilke oplande som forudsættes berjent af de udpegede butiksområder er kommunernes

redegørelser ofte mangelfulde. Også kommunernes redegørelse for lokalisering af store udvalgsvarebutikker er begrænset. Samlet set antyder gennemgangen af redegørelserne på, at der kan være behov for nogle ”best practice”-eksempler i forhold til tydeligere at kunne redegøre for, hvordan detailhandelsplanlægningen forholder sig til landsplandirektivet og Planloven generelt.

### Kommunernes forhold til direktivet

Landsplandirektivet omtales i kommuneplanerne som den overordnede ramme, som detailhandelsplanlægningen skal indordne sig efter. Trods det forhold, at kommunernes planlægning i væsentlig omfang vurderes at understøtte intentionerne i landsplandirektivet, antydes utilfredshed med landsplandirektivets bestemmelser.

I landsplandirektivet fastlægges særlige bestemmelser for beliggenheden af bymidter, bydelscentre, aflastningsområder som områder til store udvalgsvarebutikker. Kommunernes oplevelse og administration efter direktivet er eksemplificeret gennem interviews med Roskilde, Furesø og Glostrup kommune, som alle ligger i det ydre storbyområde.

Kommunernes oplevelse af landsplandirektivet vurderes generelt at være afhængig af kommunens beliggenhed i hovedstadsområdet, konkrete udviklingsplaner og helt konkrete lokale forhold. I Glostrup udtrykker kommunen generelt forståelse for relevansen og nødvendigheden af landsplandirektivet til at regulere detailhandlen i hovedstadsområdet. Glostrups beliggenhed i den inderste del af det ydre storbyområde betyder, at afstanden mellem konkurrerende butiksområder er forholdsvist kort, hvorfor der let kan opstå interessekonflikter mellem kommunerne, som i sidste ende kan medføre en u hensigtsmæssig planlægning af detailhandlen.

*Det er nærmere et spørgsmål om Landsplandirektivet bestemmer nok. Hvis vi lægger meget areal ud, så gør nabokommunerne det samme – og omvendt. Derved tager man af hinandens oplande, og det giver en uhensigtsmæssig konkurrence. Man vil ikke stå tilbage for hinanden. I stedet for færre men stærke centre, så får vi alle sammen nogle halvforkølede områder.*

*(Glostrup Kommune)*

I Furesø og Roskilde er kommunerne mere skeptiske overfor direktivet, idet de påpeger, at landsplandirektivet er med til at gøre reglerne mere uoverskuelige. Landsplandirektivet er med til at lægge endnu et ”lag” oven på de almindelige detailhandelsbestemmelser i Planloven. I Roskilde påpeges det, at de mange lag som landsplandirektivet, Planlovens bestemmelser, bekendtgørelsen om afgrænsning af bymidter og bydelscentre er udtryk for, gør planlægningen og reguleringen svært forståeligt – ikke mindst for kommunalpolitikkerne.

I Furesø er kommunen generelt i mod den ekstra regulering i landsplandirektivet, og taler for generelle bestemmelser og inddelinger og kategorier, som gælder for hele landet. Roskilde Kommune er fremme med samme kritik. Landsplandirektivet har her betydet, at kommunen ikke har kunnet etablere et bydelscenter med et samlet bruttoetageareal på over 5.000 m<sup>2</sup>, hvilket andre kommuner med over 40.000 indbyggere i resten af landet har mulighed for.

*Vi har ikke de samme muligheder som de øvrige byer med over 40.000 indbyggere. Det betyder en lavere grad af fleksibilitet i forbindelse med arealudlæg i bydelscentre. Reglerne har betydet, at planerne om en basar på Musicon er blevet skrinlagt.*

*(Roskilde Kommune)*

I enkelte andre kommuner forholder man sig kritisk til landsplandirektivet i selve kommuneplanen. Det ske bl.a. i Helsingør, hvor kommunen er utilfreds med, at der ikke kan planlægges for 3 udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> i bymidten, hvilket resten af landets byer med tilsvarende størrelse har mulighed for.

*Kommunen er i april 2009 blevet registreret af Danmarks Statistik som en by over 40.000 indbyggere, og bør ifølge Planloven gives mulighed for at placere op til 3 udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup> i bymidten i Helsingør, jf. planstrategien.*

*(Helsingør Kommune)*

# Administration i praksis

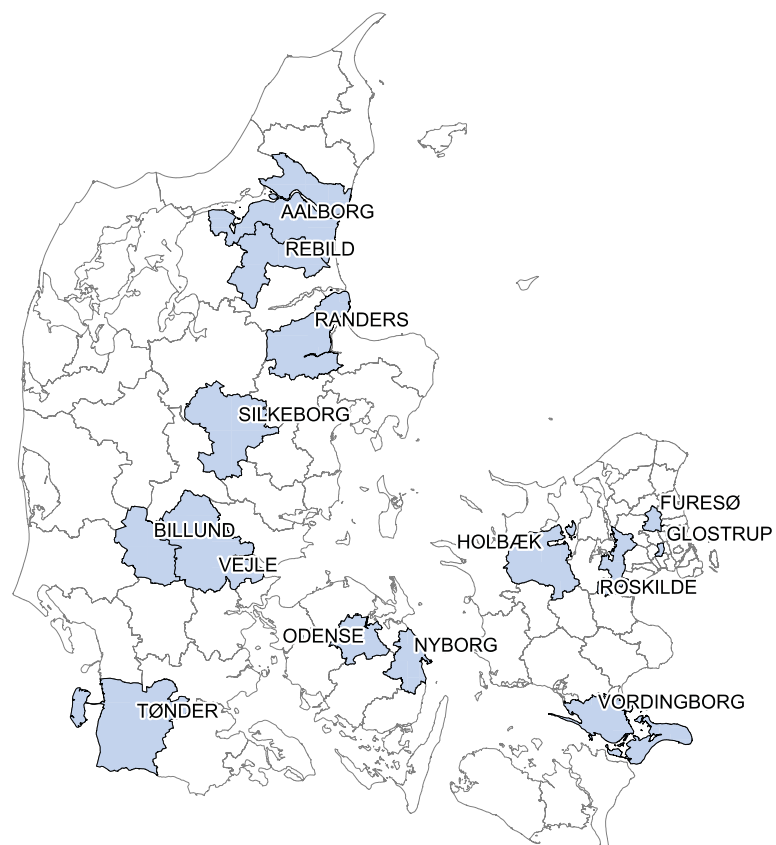
KRISEN HAR PRÆGET BUTIKSUDVIKLINGEN OG KÆDERNES LOKALISERINGSØNSKER. DET SKABER NYE UDFORDRINGER FOR PLANLÆGNINGEN. GRUNDLÆGGENDE ER KOMMUNERNES ØNSKER FOR BUTIKSUDVIKLINGEN OVERENSSTEMMENDE MED PLANLOVENS FORMÅL, MEN KOMMUNERNE ØNSKER MERE ENKLE BESTEMMELSER, ANDRE VIRKEMIDLER OG MULIGHEDEN FOR AT GIVE PLANLÆGNINGEN ET STØRRE LOKALT PRÆG. DET SKAL BL.A. SKE GENNEM ØGET DIALOG MED NATURSTYRELSEN

## Indledning

Formålet med denne delanalyse er at undersøge kommunernes generelle oplevelse af detailhandelsbestemmelserne og deres konkrete anvendelse.

Kommunerne er udvalgt, så de repræsenterer forskellige størrelser og geografisk beliggenhed og dermed afspejler forskelligheden i de grundlæggende betingelser for detailhandels udviklingsmuligheder, der gør sig gældende i forskellige egne af landet, i store og mindre byer, og fra byer i vækstområder til mere perifere områder. Der er gennemført interviews i 14 kommuner som grundlag for vurderingerne.

I interviewene er der lagt særlig vægt på kommunernes opfattelse og vurdering af detailhandelsbestemmelserne samt deres administration af reglerne. Herunder bliver der gået nærmere ind på, hvilke dele af detailhandelsbestemmelserne, der giver kommunerne flest udfordringer.



## Generelt om planlægning og detailhandel

De interviewede kommuner er på mange områder meget forskellige og har forskellige forudsætninger for butiksudviklingen. Ikke desto mindre har der vist sig at være en del fællestræk blandt kommunerne, og på flere områder har de haft ensartet tilgang til håndtering af butiksudviklingen og planlægningen.

### Krisen har sat sit præg

Den økonomiske krise har i perioden fra 2008 været en underliggende faktor, som har drevet detailhandelsudviklingen og betydet en ændret efterspørgsel efter butiksareal fra markedets side. Selvom krisen har haft forskellig effekt rundt om i landet, er det fælles budskab fra kommunerne, at krisen har sat sit tydelige præg på detailhandlen og skabt en række udfordringer.

Siden 2007 har der inden for detailhandlen været flere gennemgående tendenser. Krisen har betydet, at der er opstået flere ledige lejemaal selv i de mere attraktive handelscentre, og i bedste fald er der status quo i butiksbestanden. Udviklingen i konjunkturerne har kraftigt begrænset antallet af butiksudviklinger. Flere planlagte butiksprojekter er sat på standby eller helt skrinlagt, og flere henvendelser er ikke mundet ud i konkrete projekter. Samtidig er flere større butiksprojekter, som har været undervejs i en årrække, blevet gennemført – herunder etableringen af nye butikscentre eller udvidelse af eksisterende centre.

Strukturudviklingen mod færre og større butikker er muligvis accelereret under de første år af krisen og har betydet, at der generelt er blevet færre udvalgsvarebutikker, og at de tilbageværende udvalgsvarebutikker er koncentreret centralt i kommunernes større centerbyer, således at lokalforsyningen med udvalgsvarer er blevet indskrænket yderligere.

Perioden har desuden været kendetegnet af projekter for dagligvarebutikker, primært discountbutikker omkring 1.000 m<sup>2</sup> til lokalforsyning. Discountbølgen har betydet, at der har været fremgang på dagligvareområdet, hvor der især er pres på de mellemstore byer og i kanten af de store byer. Discountbutikkernes vækst og lokalisering har betydet, at de flere steder har funktion, som lokal dagligvarebutik til nærområdets forsyning

*"Discountbutikken bliver den moderne købmand"*

*(Randers Kommune)*

Inden for udviklingen af discountbutikker er det især områder med en kombination af et lokalt opland og god tilgængelighed ved indfaldsveje og andre områder med høj biltilgængelighed, som har været efterspurgt.

Inden for udvalgsvarehandlen har der været en vis interesse for at etablere store butikker uden for bymidterne.

### Detailhandelsanalyser som grundlag for Kommuneplan 09

Hovedparten af kommunerne har inden for de senere år fået foretaget en detailhandelsanalyse, som udgangspunkt for Kommuneplan 09, hvilket stemmer overens med det generelle billede for landets kommuner. Analyserne anvendes typisk som grundlag for en detailhandelsmæssig rollefordeling mellem kommunens byer og centerområder koordineret med det øvrige serviceudbud og fastlæggelsen af de konkrete rammeudlæg.

Detailhandel er kommet i fokus i kommuneplanlægningen dels pga. lovgivningen med de ændrede og udvidede regler og dels pga. strukturudviklingen. Kommunernes arbejde med

detailhandel i Kommuneplan 09 har således særligt drejet sig om at tilpasse planlægningen til systematikken og kategoriseringen i Planlovens detailhandelsbestemmelser, og der har været fokus på at udvikle eksisterende centerområder.

I de fleste kommuner opfattes bystruktur og detailhandelsstruktur som to sider af samme sag og planlægningen for butiksformål tænkes aktivt ind i byudviklingen og bruges til at understøtte nye byområder. Der er dog stor forskel i skala, afhængigt af om bystørrelse og omfanget af byudvikling, således der i forbindelse med byudvikling både planlægges for nye bydelscentre, lokalcentre og for enkeltstående butikker til områdets lokalforsyning.



## Det generelle syn på bestemmelserne

Der er et stort spænd i kommunernes generelle opfattelse af Planlovens bestemmelser for detailhandel. Nogle kommuner mener, at bestemmelserne fint spiller sammen med intentionerne i den kommunale planlægning, mens andre ikke finder bestemmelserne særligt anvendelige i kommunens planlægning.

I nogle kommuner anses bestemmelserne som et fornuftigt værktøj, der uagtet de noget omstændelige regler, udgør et godt juridisk redskab, mens der i andre er frustration over, hvad der opfattes som rigide regler, der mangler operationel anvendelse og medfører u hensigtsmæssige indskrænkninger af handlemulighederne.

Der er dog et næsten samstemmende ønske om en mere dialogpræget regulering, hvor der gives mulighed for aktivt at varetage lokale problemstillinger med udgangspunkt i en planfaglig og funktionel begrundelse.

### Et komplekst lovgrundlag

I kommunerne er der en udbredt opfattelse af, at regelomfanget har nået et niveau, der for nogle kommuner har karakter af regulering, mens enkelte kommuner mener, at de fortsat har en selvstændig rolle at spille i detailhandelsudviklingen.

*“På trods af Planlovens lidt omstændelige detailhandelsregler spiller kommunen fortsat en vigtig rolle i bestræbelserne på at skabe en udvikling i overensstemmelse med formålsbestemmelserne”*

(Roskilde Kommune)

Det er imidlertid en udbredt opfattelse, at der efterhånden er for mange lag i detailhandelsbestemmelserne, som er skabt af de generelle planlovsbestemmelser, bekendtgørelse for afgrænsning af

bymidter og bydelscentre, landsplandirektivet for detailhandlen i hovedstadsområdet mv.

En årsag, til at lovgrundlaget kan opfattes som værende komplekst, er at Planloven giver mulighed for forskellig udvikling i forskellige størrelse byer. I flere kommuner påpeges det u hensigtsmæssige og urimelige i Planlovens forskelsbehandling, som betyder at kommunerne har forskellige udviklingsmuligheder. Bl.a. kritiseres anvendelsen af bystørrelser som kriterium for butiksv udvikling.

*“Planloven er et udtryk for, at de byer, der i forvejen har mange muligheder, får endnu flere med detailhandelsbestemmelserne – det er ikke rimeligt.”*

(Tønder Kommune)

Differentiering på baggrund af bystørrelser vurderes af Tønder Kommune, at være medvirkende til at fastfryse udviklingen i kommunen. Samtidig får andre større byer flere udviklingsmuligheder, og det vurderes af kommunen, at være med til at udhule handlen i udkantskommunerne med mindre byer.

### Overordnet planlægning og ad hoc

Det generelle fokus i planlægningen på styrkelse af midtbyerne og andre centerområder peger i retning af en strammere styring af butikslokaliseringen i kommuneplanregi, hvor der satses på at styrke butiksområderne i de udpegede centre, og hvor tilgængelighed og trafikafvikling i høj grad er tænkt ind i grundlaget for planlægningen.

Detailhandelsudviklingen er i en vis udstrækning styret af markedsudviklingen, hvor trends og ønsker hos markedsaktørerne er under udvikling og svære at forudse og håndtere i den overordnede

planlægning. Planlægningen korrigeres ofte ved henvendelser og ansøgninger fra developere og andre aktører i branchen, hvilket i sidste ende resulterer i et tillæg til kommuneplanen. Stort set alle kommuner i interviewundersøgelsen har revideret planlægningen på baggrund af konkrete projekthenvendelser, hvor ændringstillæg skal muliggøre det aktuelle projektønske, og blot er en nødvendig processuel forudsætning. Så selvom kommunerne generelt forsøger at være på forkant med udviklingen i den overordnede planlægning, indgår ad hoc beslutninger og løsninger som en væsentlig del af den kommunale detailhandelsplanlægning.

Når der tilvejebringes plantillæg for at muliggøre et konkret butikprojekt, er der i redegørelsen visse muligheder for at afdække forholdet mellem planlægningen og dens konsekvenser. Planlægningen af detailhandlen sker således ikke overraskende som en kombination af administration efter kommuneplanens bestemmelser og en mere ad hoc præget planlægning i forbindelse med konkrete forespørgsler.

### Ønske om større kommunal handlefrihed

Flere kommuner efterlyser en højere grad af kommunal planlægningskompetence og større handlefrihed i forhold til detailhandelsplanlægningen. Dette ønske er generelt gældende for kommunernes administration efter detailhandelsbestemmelserne, hvor kommunerne især ønsker at kunne inddrage særlige lokale forhold i deres overvejelser omkring detailhandelsudviklingen. I denne sammenhæng henvises især til bymidteafgrænsningen efter den statistiske metode.

*“Detailhandelsreglerne er meget firkantede – der er meget lidt fleksibilitet. Eksempelvis i forhold til midtbyafgrænsningen og ikke mindst et eksisterende aflastningsområde, hvor der er tomme grunde, men den oprindelige detailhandelsramme er opbrugt, og med de nuværende regler kan området ikke færdigudvikles, selvom der er interesse for at etablere sig i området”*

*(Billund Kommune)*

*“Detailhandelsbestemmelserne og tolkning af deres anvendelse er ikke operationel, hvilket gør det meget svært at anvende i forhold til de lokale betingelser. Eksempelvis er den statistiske metode alt for rigid, hvilket giver store problemer når lokale udfordringer skal takles.”*

*(Nyborg Kommune)*

Fleere kommuner vurderer samtidig, at de måske ikke er gode nok til at udfordre reglerne via argumentation og redegørelser for deres planlægning, hvilket bl.a. behandles senere i rapporten i forbindelse med en nærmere analyse af kommunernes forhold til den statistiske metode.

Der er en tendens til, at det især er de mindre kommuner, som ikke finder bestemmelserne relevante og nogle kommuner nævner, at de ikke bruger eller kan bruge detailhandelsbestemmelserne som et aktivt styringsredskab. I flere af de større kommuner anses bestemmelserne for et udmærket styringsredskab, men kritiseres ofte for at være for rigide og omstændelige. Samtidig kan der også være forskel på administrationens eller politikernes syn på bestemmelserne.

Fleere kommuner påpeger, at butiksudviklingen kunne have været præget af større vækst og mangfoldighed i butiksbestanden og fortsat have været i

overensstemmelse med intentionerne, såfremt der havde været større lokal handlefrihed. I denne sammenhæng er det vigtigt at understrege, at større lokal handlefrihed kan medvirke til, at skabe kortsigtet lokal vækst, men måske udhule væksten i oplandet på længere sigt. Planloven har bl.a. derfor en vigtig funktion som garant for, at planlægningen i en kommune ikke sker på bekostning af udviklingen i en anden. Regulering af konkurrencen mellem kommunerne vurderes at være en del af baggrunden for vedtagelsen af landsplandirektivet for detailhandlen i hovedstadsområdet.

### **Detailhandelsbestemmelserne i praksis**

Formålet med Planlovens bestemmelser om detailhandel er, at styrke de eksisterende bymidter, fremme et varieret butikslev og sikre tilgængelighed for alle trafikarter. Kommunerne har generelt, omend med variationer, tilsvarende intentioner i kommuneplanlægningen. Der er et grundlæggende ønske om at fastholde og udvikle byernes centerområder og at sikre et varieret lokalt butiksudbud inden for en acceptabel transportafstand. Således kan det siges, at formålsbestemmelserne som udgangspunkt generelt er i fin overensstemmelse med målene for detailhandel i den kommunale planlægning.

### **Opbakning til Planlovens formålsbestemmelser**

Fokusering på bymidter anses som en fornuftig del af regelsættet og lokaliseringsprincipperne er medvirkende til at sikre en koncentration af butikker. Det er tilsvarende opfattelsen, at bestemmelserne fungerer som et godt styringsredskab, når det ønskede mål i planlægning er at styrke bymidterne. En overordnet

strategi med koncentration af butikker i bymidten har ofte som positiv sideeffekt, at der arbejdes aktivt på at styrke byerne i form af at forbedre de fysiske rammer og bymiljøet.

Implementeringen af Planlovens bestemmelser er naturligvis sket under hensyntagen til lokale forhold. I nogle kommuner satses der generelt på at styrke et bredt spekter af centerdannelser, mens der i andre kommuner er fokus på at styrke strategisk udvalgte centre eller blot bymidten i kommunens hovedby.

Omend det overordnede formål med planlægningen er i overensstemmelse med Planlovens formålsbestemmelser, er de konkrete udviklingsplaner ofte ikke forenelige med Planlovens bestemmelser, som ofte vurderes at være uhensigtsmæssigt detaljerede. Flere kommuner mener, at de konkrete bestemmelser ikke har kunnet medvirke til at opfylde formålsbestemmelserne, mens andre kommuner mener, at de i nogen udstrækning har været med til at understøtte formålsbestemmelserne om f.eks. at styrke midtbyudvikling.

*“Hvis man ser ud i verden og sammenligner os med f.eks. Sverige og Frankrig, så kan man se at bestemmelserne har virket i Danmark, fordi de har understøttet bymidterne”*

*(Holbæk Kommune)*

I forhold til den massive vækst i discounthandlen og – butiksudviklingen vurderer flere kommuner, at bestemmelserne har haft en effekt i forhold til at koncentrere udviklingen.

*“Vi ville nok have haft den samme centerstruktur alligevel. Strukturen ville dog nok have været lidt mere udflydende med flere butikker langs indfaldsvejene.”*

*(Odense Kommune)*

## Vanskeligt at planlægge for tilgængelighed

Flere kommuner påpeger, at det er vanskeligt at planlægge i forhold til at sikre god tilgængelighed med kollektiv transport. Der er områder (og byer) som har meget dårlig kollektiv betjening, og kommunernes muligheder for at påvirke den kollektive transport i forhold til butiksområder vurderes af kommunerne til at være meget små. Den kollektive trafik er som udgangspunkt ofte etableret med andre formål og ud fra andre primære kriterier end tilgængelighed til indkøbsmuligheder og centre.

Bestemmelsernes sigte mod at skabe en bæredygtig detailhandelsstruktur opfattes derfor af flere kommuner som værende vanskeligt at opfylde. Begrebet bæredygtig struktur kan i sig selv være et vanskeligt begreb.

*“En placering ved det overordnede vejnet giver god tilgængelighed og kan fastlægges så det hæver graden af lokalforsyning. Det store spørgsmål er hvordan både butikkernes ønsker for lokaliseringen og ønsket om lokalforsyning kan imødekommes – også uden at høj tilgængelighed tager andele fra oplandsbyerne”*

(Silkeborg Kommune)

## Planlægning kan ikke alene styre udviklingen

Detailhandelsreglerne er således langt fra altid den afgørende faktor for om der er en bæredygtig detailhandelsstruktur eller ej. Markedsvilkår, kundeadfærd, strukturudviklingen og tendenser i branchen opfattes som elementer, som kun i begrænset grad for alvor kan reguleres. For flere kommuner er reguleringen og planlægningen i væsentligt omfang også påvirket af markedet og butikker lokaliseres ofte ud fra markedets efterspørgsel.

Bestemmelserne synes i nogen grad også at have medvirket til et øget fokus på bymidterne og medvirket til at understøtte synergier mellem butikker og målrette investeringerne mod bymidten – også inden for andre brancher og i form af kommunale midler. Flere kommuner mener dog, at fokus ville have været udvikling af bymidterne uanset detailhandelsbestemmelserne, men erkender, at bestemmelserne sandsynligvis har forstærket fokus på bymidten og skabt en mere koncentreret struktur.

Bestemmelserne har ikke kunnet modvirke tendensen mod færre og større butikker, og det går i mange tilfælde ud over forsyningen i de mindre byer. I flere kommuner har det kun været muligt at opretholde en decentral struktur på dagligvaresiden. Butiksstørrelserne vokser, og det betyder, at den helt lokale butiksforsyning er ved at forsvinde.

*“Bestemmelserne har ikke virket for så vidt angår at sikre handel i de mindre og mellemstore byer. Kunderne stemmer med fødderne, og bestemmelserne synes ikke at have ændret kundeadfærden”*

(Odense Kommune)

*“Vi har mange mindre købmænd, som ved et generationsskifte ikke vil blive drevet videre. Fremover bliver det en udfordring at sikre decentral forsyning i de mindre byer. Planloven anviser ikke retningslinjer for hvordan vi skal bevare den lille købmand.”*

(Tønder Kommune)

Bestemmelserne synes i nogle tilfælde ikke at have ændret ved kundeadfærden, hvor det typisk er en begrænset del af handlen, der foregår lokalt. Koncentrationen af butikker i bymidten frem for i kanten af byen kan dog have medvirket til at sikre lokal variation i butiksudbudet.

For de mindre byer og lokalsamfund har udviklingen alene bestået af tilgang af dagligvarebutikker til områdets lokalforsyning.

I kommuner eller byer, hvor der kun er begrænset eller slet ingen udvikling får planlægningen en drejning mod, at sikre den bedst mulige lokalisering for projekthenvendelser, der ikke var forudsat i den overordnede planlægning. Det betyder også, at der i udkantskommunerne kan være tendens til større imødekommethed overfor butikskæderne og en større vilje til at tilpasse planlægningen efter kædernes ønsker.

*“Ude hos os skal vi være glade for at nogen gider etablere butikker”*

(Billund Kommune)

Bestemmelserne har også haft en modsatrettet anvendelse, hvor de har været brugt til at sige nej til potentielle butiksjobprojekter.

*“Bestemmelserne har stort set ingen betydning haft for os. Vi har dog afvist enkelte dagligvarebutikker til områdets lokalforsyning, men det har oftest været på baggrund af en politisk beslutning”*

(Glostrup Kommune)

Der er også en udbredt erkendelse af, at afviste projekter simpelthen søger et andet sted hen. Projektmagere og developere skanner markedet for potentielle og ledige lokaler eller ledige arealer, og bliver de afvist et sted, er der altid andre muligheder. Det er bl.a. i denne situation at den dialog- eller ad hoc baseret planlægning optræder. Det undersøges, hvordan både butikkernes ønsker for lokalisering og ønsket om lokalforsyning kan imødekommes i forhold til de overordnede lokaliseringsprincipper og den lovbundne regulering.

### Formålsbestemmelserne afspejles forskelligt i planlægningen

Kommunernes planlægning afspejler på forskellig vis formålsbestemmelserne i Planloven. De detailhandelsanalyser, som er udarbejdet i kommunerne, og som indgår i kommuneplanarbejdet, har for nogen været et nødvendigt ”onde”, mens det for andre har været et grundigt redskab til at fastlægge den overordnede planlægning af detailhandlen.

Generelt har kommunerne benyttet detailhandelsreglerne og den øvrige del af kommuneplanlægningen til at planlægge for en by- og centerstruktur, hvor der er fokus på styrkelse af bymidterne og mulighederne for at opretholde en decentral struktur – først og fremmest på dagligvaresiden.

Den kommunale planlægning udspringer af lovens krav om regulering, men er i lige så høj grad gennemført på baggrund af egne mål for detailhandelsudviklingen. Havde det ikke været reguleret i Planloven, ville mange kommuner alligevel have gennemført en planlægning med fokus på midtbyerne og butikstrukturen. Ikke desto mindre er den generelle opfattelse i kommunerne, at reglerne har medført en indskrænkning af de lokale handlemuligheder.

Flere kommuner udtrykker, at detailhandelsbestemmelserne har givet anledning til, at planlægningen generelt er strammet op og der er kommet mere fokus på koncentration af butikker i centerområderne. Nogle kommuner har en meget dialog- eller ”ad hoc”-præget tilgang til projekthenvendelser, mens andre er rede til at afvise og om nødvendigt at nedlægge forbud mod etableringsønsker der ikke harmonerer med planlægningen, eller hvor der ikke kan dokumenteres et behov.

*”Vi har kørt en proces, hvor vi har været grundigt igennem alle vores centre. Det har betydet, at vi er blevet sikre på vores centerstruktur, som alle har fået ejerskab til, og står ved den. Tidligere var vi mere åbne over for udfordringer af vores struktur, men vi er på vej over i at stå mere fast”*

*(Roskilde Kommune)*

Det er som oftest de lokale forhold i form af butiksstruktur og -udvikling, som er afgørende for, hvordan projekthenvendelser modtages. Således er der en tendens til, at kommuner med en meget begrænset udvikling på butiksområdet oftere har en opfattelse af at detailhandelsreglerne er med til at sætte begrænsninger frem for skabe udviklingsmuligheder – det på trods af, at Planlovens bestemmelser på detailhandelsområdet overordnet set vurderes at have haft en beskyttende effekt overfor de mindre byer og kommuner.

### Generelle udfordringer

Det er som tidligere beskrevet en udbredt opfattelse, at det er en stor udfordring at holde styr på alle reglerne, og samtidigt at skulle håndtere dem i forhold til politiske og faglige ønsker i detailhandelsudviklingen.

### Brancheglidning skaber nye udfordringer

Flere kommuner har oplevet, at butikserhvervet har været præget af brancheglidning – både i form af sortimentsændringer i de eksisterende butikker og udviklingen af nye butikskoncepter med et bredt vareudvalg af f.eks. både dagligvarer og udvalgsvarer. Udviklingen af nye konceptbutikker giver en række udfordringer for kommunerne, fordi de gældende detailhandelsbestemmelser ifølge kommunerne ikke er

tidssvarende. De nye butikskoncepter kan derfor ikke håndteres inden for de eksisterende regler i Planloven.

*”Planloven forudsætter det klare snit mellem butikstyper, og kan derfor ikke håndtere kombinationsbutikkerne, som forhandler mange forskellige varegrupper.”*

*(Aalborg Kommune)*

Udviklingen findes i mange varianter, fra små udvalgsvarebutikker med et enkelt varenummer uden for definitionen, eksempelvis en blomsterbutik der sælger honning, til hybridbutikker med et meget bredt varesortiment eller særlige konceptbutikker, der eksempelvis også kan omfatte forskellige oplevelsesmuligheder. ”Vejledning om detailhandelsplanlægning” vurderes i denne sammenhæng at kunne afhjælpe flere af de nævnte problemstillinger, idet der her gives flere eksempler på bagatelgrænser, og hvordan butikker skal kategoriseres og defineres. Kommunernes tvivl om ”hybridbutikkerne” skyldes derfor sandsynligvis i nogen grad, at de ikke er fortrolige med vejledningsteksten eller fortolkningen af den – muligvis fordi vejledningen er udkommet forholdsvis sent efter bestemmelserne trådte i kraft.

Det er flere kommuners opfattelse, at de fremtidige hybrid- og konceptbutikker ikke kan indpasses i bymidten på grund af deres størrelse. I nogle tilfælde kan det være vanskeligt at indpasse store butikker og visse butikskoncepter i bymidten, men problemstillingen kan også være udtryk for, at der ikke planlægges tilstrækkeligt proaktivt i forhold til at udpege rummelighed til store butikker i bymidten. Problemstillingen kan også være udtryk for, at detailhandelskæderne blot ikke ønsker lokalisering i bymidten, som Planloven foreskriver.

### Særligt pladskrævende varer

Der er ikke en entydig holdning til reguleringen af butikker med særligt pladskrævende varer. Flere kommuner er tilfredse med, at der er kommet en udtømmende liste med varegrupper, som hører ind under kategorien af særligt pladskrævende varer. Men møbelbutikkerne fremhæves som et fortsat problemområde, idet de befinder sig i en gråzone.

*“Generelt er der brug for en ny definition af særligt pladskrævende varer. Med hensyn til møbelbutikker er der ikke brug for en mellemmodel, men for et rent snit. Således der kan laves en endegyldig liste med butikstyper der skan placeres uden for midtbyen.”*

*(Vejle Kommune)*

Ønsket til klarere bestemmelser for særligt pladskrævende varer står i et modsætningsforhold til det generelle ønske om større lokal handlefrihed i detailhandelsplanlægningen, som de eksisterende lidt friere bestemmelser for møbelbutikker er udtryk for.

Skærpelsen af reglerne for særligt pladskrævende varer har også skabt mere klarhed over f.eks. byggemarkeder. En kommune påpeger, at det bl.a. har betydet, at store byggemarkeder har været villige til at tilpasse deres koncepter, så de i dag har en afdeling med udvalgsvarer på maksimalt 2.000 m<sup>2</sup>.

### Tidligere særligt pladskrævende varer

Mange kommuner er udfordret af planlægningen for butikker, der tidligere hørte under gruppen af særligt pladskrævende varer. Disse kan pga. lovgivningen hverken ændres eller flyttes, fordi alternativet er en placering i bymidten eller bydelscenteret, hvor der i mange tilfælde ikke vurderes at være plads. Derfor sker der ikke en naturlig omsætning i bygningsmassen, hvor den slags butikker holder til.

For eksisterende butiksområder, der omfatter butikker som tidligere hørte under kategorien for særligt pladskrævende varer, kan der ifølge flere kommuner opstå problemer, fordi butiksudvikling og ændringer i sammensætning er udelukket med undtagelse af etablering af nye butikker med særligt pladskrævende varer.

*“De store butikker, der tidligere var kategoriseret som særligt pladskrævende, er røget ned i et stort sort hul”*

*(Randers Kommune)*

Disse problemstillinger er også relateret til, at eksisterende bygninger ikke kan udnyttes optimalt og derfor risikerer at komme til at stå tomme, fordi der ikke kan ske udskiftning i butikssammensætningen bortset fra butikker med særligt pladskrævende varer.

Med hensyn til kundeadfærd er den typiske holdning i kommunerne at kundegrundlaget for boksbutikker og lignende store udvalgsvarebutikker i så udpræget grad bygger på kunder, der anvender privatbil, og derfor mest hensigtsmæssigt bør placeres uden for bymidten.

### Detailhandelsbranchen

Kommunerne opfatter, at detailhandelsbranchen føler at detailhandelsudviklingen er meget gennemgribende reguleret med en heraf følgende stram styring, og hvor efterlevelsen af regler og krav giver en meget lang proces.

Selvom der ikke altid er forståelse for den gennemgribende regulering hos de forskellige aktører i branchen, så kan mange udviklere og kæder eksempelvis godt se fordelene i koncentration af butikker for at opnå synergieffekter og en højere grad af eksponering – også selvom en snæver afgrænsning af en bymidte giver restriktioner.

Kommunerne anerkender, at der er gode medspillere i branchen, men nogle agerer uden hensyn til bestemmelser og regler og mangler lydhørhed for overordnede betragtninger og plantiltag. Det kan både skyldes misforståelser, modvilje, eller simpelthen at de ikke helt har styr på reglerne og reglernes omfang.

Størstedelen af detailhandelsbranchen, og i høj grad de store aktører, kender godt både bestemmelserne og argumenterne og udfordrer dem lige til grænsen ud fra den opfattelse, at reglerne blot fastlægger nogle grænser, som planlægningen tager sit udgangspunkt i.

Der kommer forespørgsler, som ikke er mulige inden for reglerne. Det handler mest om placering, men også om butikstype og størrelse, men efter en indledende dialog kan langt hovedparten af konkrete butiksansøgninger i sidste ende opfylde kravene. Mange kommuner oplever også ansøgninger, hvor der ikke kan eller er mulighed for at opnå et kompromis, og som afvises både i forhold til regelsættet, i forhold til konkrete vurderinger af behov og rent politisk.

### Politikerne

Detailhandelsreglerne handler i den politiske optik næsten udelukkende om reguleringsværktøj. Dels som mulighed for at ”sige nej” til projektønsker, og dels som en indskrænkning af handlemulighederne.

Der er forskelle i politikernes kendskab til og forståelse af detailhandelsbestemmelserne. De kommunale politikere kender godt bestemmelserne, men har ofte svært ved at forstå det komplekse regelsæt og baggrunden for dem. Samtidig varetager politikerne også andre hensyn end de rent planlovmæssige bestemmelser i deres vurdering af butiksprojekter, hvor bl.a. lokalhensyn og lokale ønsker har betydning.

*”Politikerne synes, at bestemmelserne er meget firkantede og udtryk for et meget statsstyret planområde. Udfordringen er at få detailhandlen og politikerne til at forstå bestemmelserne. De skal have en forståelse for, at der er en idé med reguleringen. Regler som begrundelse i sig selv virker ikke. Det er bedre at bruge klassiske planlægningsmæssige begrundelser frem for de konkrete bestemmelser som argumenter”*

*(Roskilde Kommune)*

Der er både politikere, som ikke har forståelse for detailhandelsbestemmelserne og mener, at de overregulerer udviklingen og tilsidesætter den kommunale dispositionsret, og politikere, der har forståelse for regelsættet, støtter principper og kan se, at de virker.

De kommunale politikere møder udfordringerne i detailhandelsplanlægningen på flere fronter. De konfronteres med problemer i administrationen af reglerne og den langstrakte proces, der skal til for at justere plangrundlaget. De skal træffe afgørelser i enkeltsager, hvor de kan have et individuelt politisk ønske til lokalområdets udvikling. De møder developere, som ikke accepterer en afvisning eller reguleringens begrænsninger og derfor tager diskussionen op på politisk niveau.

## **Vurderingen af konkrete ”værktøjer”**

Samtidig med at detailhandelsbestemmelserne i Planloven udstikker et overordnet regelsæt, som kommunerne skal agere inden for, giver bestemmelserne også kommunerne en række konkrete planlægningsredskaber.

Der er imidlertid delte meninger om bestemmelsernes anvendelighed i forhold til at regulere detailhandlen på hensigtsmæssig vis. Den generelle bedømmelse er, at de virkemidler som

gives i lovgivning netop er gode til at styre udviklingen, hvis det vel at mærke er indtænkt i kommuneplanlægningen og kommunen dermed er på forkant med udviklingen.

### **500 m reglen**

Uagtet det ikke er lovbestemt gennem en konkret bestemmelse, regnes ”500 m reglen” for et af de bedre værktøjer, som næsten alle kommuner anvender i praksis. Afstandskravet i administrativ praksis er relateret til Planlovens § 5 n, stk. 1, nr. 2, hvor det ifølge lovbemærkningerne er en betingelse, at en planlagt ny en enkeltstående butik, som udgangspunkt bør placeres med en afstand på mindst 500 m fra andre butikker eller butiksområder.

Hovedparten af kommunerne angiver, at reglen virker godt og efter hensigten til at håndtere placeringen af enkeltstående butikker. Reglen har som oftest bl.a. været anvendt i forbindelse med planlægningen af discountbutikker og dermed også til at afvise projektforslag. I tillæg anvendes betingelsen om, at der for enkeltstående butikker skal være et lokalt opland at forsyne, som modsvarer butikkens størrelse.

*”Den overordnede idé om forskellige typer centerområder kontra lokaliseringen af enkeltstående butikker og den vejledende 500 m regel virker fornuftig”*

*(Aalborg Kommune)*

### **Store udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>**

Kommuner med mulighed for at etablere større udvalgsvarebutikker på over 2.000 m<sup>2</sup> i bymidter i byer med mere end 40.000 indbyggere og i aflastningsområderne i hovedstadsområdet samt i Aarhus Odense, Aalborg og Esbjerg mener, at det er en god regel, og at det har været et fornuftigt niveau med mulighed for at planlægge for 3 butikker over

2.000 m<sup>2</sup> hvert fjerde år. Med udviklingen inden for detailhandlen anføres det ofte, at der fremover vil være behov for at antallet øges, eller at de generelle maksimumsgrænser for butiksstørrelser bør øges. Problemet med reglerne kan være, at rammen med de 3 store butikker også skal anvendes ved mindre udviklinger af eksisterende store butikker.

*”3 x 2.000 m<sup>2</sup> er et fornuftigt niveau, men der er en gruppe af ”mellembutikker” som f.eks. H&M, der i sit standardkoncept vil tage én af de tre store butikker. Det er ikke hensigtsmæssigt, fordi der kommer flere og flere store butikker”*

*(Odense Kommune)*

### **Bymidteplanlægning og den statistiske metode**

Der er blandt kommunerne stor opbakning til målet om styrkelse af bymidterne, og en opfattelse af at lovgivningens virkemidler langt hen ad vejen er tilstrækkelige til formålet. Næsten alle kommuner angiver at de uanset regelsættet har planlagt for at styrke de eksisterende bymidter også ud fra princippet om at byudviklingen skal ske ”inde fra og ud”, samt at egentlig centerdannelse ved byens indfaldsveje skal undgås.

Således er langt hovedparten af kommunerne enige i, at der på den ene eller anden måde er behov for at foretage en afgrænsning af bymidten og bydelscentre, simpelthen fordi det administrativt er med til at skabe koncentration frem for at sprede butikkerne. Derimod er langt hovedparten kritiske overfor brugen af den statistiske metode til afgrænsning af bymidter og bydelscentre.

*”Statistisk metode giver ikke mening, for den kan ikke håndtere virkeligheden. Den statistiske metode er alt for firkantet og næsten uden fleksibilitet. Det er et meget stort system der skal sættes i værk for at kunne udføre små tilretninger”*

*(Rebild Kommune)*

Konkret giver afgrænsningen af bymidter en del hovedbrud i kommunerne, ikke mindst i forhold til i praksis at gennemføre justeringer af afgrænsningen på baggrund af vurdering og konkret begrundelse. Kritikerne af metoden mener generelt, at den statistiske metode er for rigid og statisk og kun er udtryk for en øjeblikssituation. Kun enkelte kommuner angiver, at den statistiske metode er fint anvendelig til formålet, og at den opfylder både planfaglige og administrative behov og derfor også har været brugt til at afvise butiksp projekter.

*”Den statistiske metode er rygraden i at kunne fastholde en centreret struktur. Uden metoden ville vores ønskede struktur have været under et større pres”*

*(Roskilde Kommune)*

Det store flertal af kommunerne efterlyser en øget mulighed for at anvende en ”særlig planlægningsmæssig begrundelse” ved afgrænsning af centre, da den statistiske metode ikke tager højde for egne udviklingsønsker og det lokale skøn. Bekendtgørelsen om afgrænsning af bymidter og bydelscentre anfører, at bymidten/bydelscenteret kan udvides ud over den statistiske afgrænsning ved at redegøre for det. Kommunernes ønske om at kunne argumentere for en udvikelse kan derfor være udtryk for, at den statistiske metode ikke udfordres, men opfattes som det endelige resultat, eller at kommunerne ikke mener, at de har en reel mulighed for at argumentere for den ønskede udvikling. Enkelte kommuner angiver således, at de ikke selv

har været gode nok til at teste den. Men metoden anses primært som en hæmsko for en hensigtsmæssig udvikling af centerområderne i overensstemmelse med kommunens mål. Der efterlyses derfor muligheder for at kunne kombinere den statistiske metode med andre metoder/værktøjer – afhængigt af de specifikke lokale forhold.

*”Det er svært at skabe sammenhæng mellem vores ønsker om, hvor der skal skabes byliv, og hvor det skal koncentreres og den faktiske mulige afgrænsning efter den statistiske metode”*

*(Aalborg Kommune)*

Et konkret kritikpunkt går på, at data i CVR er alt for tilfældige, hvorfor flere efterlyser større mulighed for at supplere med planfaglige argumenter – også i forhold til forhandling med de statslige myndigheder.

Kommuner, som historisk set har afgrænset bymidten meget stramt med henblik på at fastholde butikker i de mindre byer, kan have vanskeligere ved at udvikle bymidten i modsætning til byer, som har afgrænset bymidten meget ekspansivt. I nogle byer er der historisk set udpeget meget langstrakte bymidter, i nogle tilfælde helt ud til kanten af byen og motorvej, som rækker langt ud over den historiske bymidte. Det kan give nogle u hensigtsmæssige skævvridninger af kommunernes udviklingsmuligheder, som er betinget af den historiske planlægning, og hvor kommunerne som har udpeget små bymidter kan blive ramt af nabokommuner, som har afgrænset store bymidter.

*”De kommuner som historisk har foretaget meget ekspansive afgrænsninger af deres bymidter oplever ikke problemer med den statistiske metode i dag. For os er den en klar begrænsning.”*

*(Tønder Kommune)*

## Administrationspraksis

Kommunernes typiske tilgang til butiksp projekter kendetegnes ved, at hvis projektet er i overensstemmelse med reglerne og planlægningen, så foretages der ikke en ny afvejning af behovet.

Hovedparten af kommunerne i interviewrunden har foretaget ændringer af kommuneplanen på baggrund af konkrete projekthenvendelser. Dette siger ikke nødvendigvis noget om, at kommunerne altid fjører butikskæderne og projektudviklerne. I de tilfælde, hvor der er lavet tillæg til kommuneplanen, pointeres det, at det ikke er sket ofte, men at der jo også kan komme en henvendelse om en god placering, som i første omgang er blevet overset i kommuneplanlægningen.

Mange kommuner har en dialogorienteret tilgang til projekthenvendelser, således at projekthenvendelser, der ikke kan opfylde reglerne, ikke blot afvises, men i stedet bliver developerne opfordret til at finde en lokalisering eller butikskoncept og -størrelse, der kan opfylde reglerne i Planloven og kommuneplanen.

Tillige opleves det ofte, at hvis konkrete henvendelser om nye butiksmuligheder må afvises med baggrund i planlægningen, så retter developerne henvendelse til det politiske niveau, da kommuneplanens bestemmelser sjældent godtages som argument.

*Det sker ”jævnligt”, at konkrete henvendelser om nye butiksmuligheder må afvises med baggrund i planlægningen. Det er dog sjældent at kommuneplanens bestemmelser godtages som argument, og at developere går videre til politikere.*

*(Nyborg Kommune)*

Samtidig er der også eksempler på, at detailhandelsbestemmelserne i Planloven – herunder det vejledende afstandskrav på 500 m – bruges som argument, så uønskede projekter kan afvises.

### Vanskelig ajourføring

Ajourføringen af det overordnede kvadratmeterregnskab inden for bymidten, bydelscentre og lokalcentre er en udfordring, som kommunerne har det vanskeligt med at håndtere. Hvis en ny butik etablerer sig, sker der et skifte i anvendelse, eller en butik lukker – ja så ajourfører meget få kommuner det i planlægningen. Ud af de interviewede kommuner holder kun Odense Kommune løbende regnskab med etableringen af nye butikker gennem byggesagsbehandlingen, men der føres ikke regnskab med de lukkede butikker, hvorfor ajourføringen ikke er helt fyldestgørende.

### Byggesagsbehandling, tilsyn og lign.

I alle kommunerne er der et udbredt samarbejde med byggesagsbehandlingen, hvor Planlovens detailhandelsbestemmelser varetages.

*“Der går ikke én byggetilladelse vedr. butikker af sted, uden at både byggesagsafdelingen og planafdelingen har været inddraget”*

*(Randers Kommune)*

Der er dog mange variationer i den konkrete udførelse mellem de enkelte kommuner. I nogle kommuner er det byggesagsbehandlingen, der tager sig af konkrete henvendelser og myndighedsbehandling. I andre er det i høj grad et samarbejde mellem byggesag og lokalplanlægningen. Hvor de to enheder er en del af den samme afdeling, er der et naturligt samarbejde og arbejdsdeling mellem plan og byggesag.

Det er alene et fåtal af kommunerne, som angiver, at de løbende fører aktivt tilsyn med butikkerne og deres udvikling. Tilsynet er både rettet mod lokalisering af butikker, brancheglidning og eventuelt lukkede butikker.

I langt de fleste af kommunerne føres der ikke opsøgende eller aktivt tilsyn med udviklingen af eksisterende butikker – heller ikke i forhold til eksempelvis brancheglidning.

*“Det (tilsyn) er ikke en af de kommunale kerneopgaver”*

*(Billund Kommune)*

Tilsyn sker som oftest i forbindelse med etableringsfasen og ellers kun i forbindelse med konkrete henvendelser/klager.

### Det overordnede budskab

Det samlede budskab fra kommunerne er både relateret til det generelle syn på bestemmelserne og til håndteringen af de konkrete værktøjer, vedrørende reguleringen af detailhandlen og kommunernes anbefalinger til ændringer.

### Regulerings betydning

De fleste kommuner mener, at Planlovens formålsbestemmelser for detailhandel er hensigtsmæssige og i stor udstrækning i overensstemmelse med egne ønske for udviklingen. Reglerne vurderes af kommunerne imidlertid at være for rigide, ikke ”up to date”, svære at håndtere pga. omfanget og giver for få muligheder for at planlægningen kan tage forbehold for lokale hensyn og forhold. Sagt på en anden måde, så vil mange kommuner i grove træk gerne den samme udvikling som formålsbestemmelserne lægger op til, men de vil have større indflydelse på vurderingen af, hvilken udvikling der er mest hensigtsmæssig i det konkrete tilfælde.

Generelt er der en tendens til, at detailhandelsbestemmelserne har bidraget til at øge kommunernes fokus på udvikling i bymidterne. I de større kommuner er der en tendens til, at

detailhandelsbestemmelserne har haft en virkning i forhold at skabe større koncentration af butiksbestanden i overensstemmelse med Planlovens formålsbestemmelser, men i denne sammenhæng vurderer flere kommuner, at det i lige så høj grad er udtryk for at deres planlægning har haft en effekt. På trods af en detaljeret regulering mener flere kommuner således, at deres egen planlægning har stor betydning for den faktiske udvikling.

Bestemmelserne synes ikke at have virket væsentligt i forhold til at sikre, at der fortsat er butikker i de mindre og mellemstore byer. Her vurderer kommunerne, at de ikke har så store muligheder for at sikre en decentral struktur gennem planlægningen, idet udviklingen primært sker på markedets præmisser og vilkår. Samtidig nævner en række kommuner, at det er vanskeligt at planlægge for en bæredygtig detailhandelsstruktur. Det skyldes bl.a., at det ikke lader sig gøre at kontrollere den kollektive trafikbetjening, og at begrebet ”bæredygtig” kan tolkes forskelligt, da f.eks. en butik med en placering i kanten af byen skaber lidt længere afstand for indbyggerne i den pågældende by, men måske ansporer indbyggerne i nærolandet til at handle her frem for i en større by længere væk.

### Hensigtsmæssig/uhensigtsmæssig regulering

I interviewene er der peget på både hensigtsmæssige og uhensigtsmæssige konkrete forhold i reguleringen af detailhandlen i den kommunale planlægning.

Nogle elementer i detailhandelsplanlægningen er af kommunerne generelt karakteriseret som hensigtsmæssig regulering. Dette er især tilfældet vedrørende afstandskrav ved placeringen af enkeltstående butikker og fokusering på bymidter, samt muligheden for (i større



byer) at planlægge for større udvalgsvarebutikker.

Enkelte af kommunerne har også peget på, at planlægningen for lokalisering af områder til butikker med særligt pladskrævende varer foregår hensigtsmæssigt, mens enkelte kommuner fortsat mener, at der er uklarheder i fortolkningen af bestemmelserne på dette område.

Omvendt er der nogle elementer i reguleringen, som gennemgående bedømmes som uhensigtsmæssige i den kommunale planlægning, hvor der i en overordnet tilgang gennemgående peges på, at regelsættet er blevet meget omfattende, og at reglerne er så firkantede, at reguleringen ikke giver rum til at tage hensyn til lokale aspekter, samt at det er kompliceret at formidle både reglerne og deres berettigelse i den konkrete planlægningssituation overfor investorer eller politikere.

Konkret peger hovedparten af kommunerne på, at afgrænsning af bymidter mv. efter den statistiske metode og administration af kvadratmetergrænser sætter meget firkantede og uhensigtsmæssige begrænsninger for udviklingen og for de kommunale planlægningsmuligheder.

Generelt bliver der også peget på, at der både i detailhandelsbranchen som helhed og i de konkrete butikskoncepter sker en løbende udvikling, hvilket regelsættet ikke tager højde for og i forlængelse heraf, at der også er en brancheglidning der foregår løbende, som giver udfordringer, når der ikke gives mange muligheder for fleksibilitet i reglerne.

Udviklingen inden for detailhandlen angives også at medføre problemer vedrørende definitionen af butikker og de heraf følgende regler for deres lokalisering. Problemerne er især orienteret om forholdet mellem dagligvare- og udvalgsvarebutikker i forbindelse med

brancheglidning, samt at muligheden for at placere butikker uden for bymidten er begrænset til den udtømmende liste for særligt pladskrævende varer. Samtidig peges der på problemer med de varegrupper, som under den tidligere lovgivning, var kategoriseret som særligt pladskrævende.

### **Anbefalinger og vejledning**

Selv om baggrunden for at regulere detailhandlen er bredt accepteret og detailhandelsbestemmelserne langt hen ad vejen virker fornuftige, så efterlyser kommunerne en bredere og mere nuanceret palette af værktøjer og reguleringsmetoder, som modsvarer mangfoldigheden i detailhandlen, mens andre ønsker større forenkling af reglerne. En stor del af kommunerne efterlyser eksplicit en større lokal dispositionsret i detailhandelsplanlægningen og flere muligheder for at inddrage lokale forhold. Det gælder især når planlægningstiltag alene vurderes at være møntet på lokal udvikling med lokale konsekvenser.

*”Reglerne for regulering af detailhandel har jo også deres udgangspunkt i om det får regional betydning”*

*(Rebild Kommune)*

Muligheden for at kommunerne kan inddrage lokale fysiske og trafikale forhold som argumentation i detailhandelsplanlægningen er allerede en del af mulighederne, bl.a. når kommunerne ønsker at udvide afgrænsning af bymidter og bydelscentre ud over den statistiske metode. Kommunernes ønske om generelt bedre muligheder for at inddrage lokale forhold i planlægningen leder tankerne hen på den ”særlige planlægningsmæssige begrundelse”, som tidligere var en del af bestemmelserne, men som samtidig også skabte

flere uklarheder. Samtidig efterlyses i et enkelt tilfælde en regional administrationsmyndighed, som kan tage vare på overordnede hensyn og lægge lokale forhold til grund for vurderingerne.

Specifikt omkring den statistiske metode er der stor enighed om, at den ikke er et optimalt planlægningsværktøj. Der er dog stor variation i de kommunale anbefalinger til ændringer i forhold til metoden. De spænder fra at metoden helt bør udgå som lovbestemt krav til afgrænsning af bymidter mv., til at metoden bør gøres mere fleksibel eller suppleres med andre værktøjer, således at lokale fysiske forhold kan inddrages mere aktivt, og at der gives bedre mulighed for at inddrage planfaglige begrundelser.

Ved en forenkling af reglerne, eller hvis der i større grad gives mulighed for at fravige reglerne, vil der være brug for mere vejledning i forhold til proces og dokumentationskrav. Samtidig vil behovet for øget sparring og dialog med Naturstyrelsen blive øget, hvilket mange kommuner allerede ønsker i dag for at kunne skabe større forståelse for de enkelte kommuners behov og vilkår.

Konkret er der vedrørende forenkling af reglerne ønsker om at begrænse omfanget af grænseværdier mht. maksimale størrelser på butikker og det samlede butiksareal i de udpegede områder til butiksformål. Samtidig ønsker flere kommuner et opgør med arealregnskabet, for ikke at skulle holde regnskab med både den samlede ramme for detailhandelsområdet, de enkelte kommuneplan- og lokalplanrammer.

Ønsket om forenkling af reglerne og mere fleksible rammer er endvidere relateret til definitionen af butikstyper og den udtømmende liste for særligt pladskrævende varegrupper. Brancheglidningen generelt og mulighed for at udnytte konkrete udviklingsmuligheder

i kommunerne betyder, at der er et udpræget ønske om en nytænkning eller modernisering af den nuværende definition af butikker. I denne forbindelse er der bl.a. peget på:

- at ændre planlægningsmulighederne for særligt pladskrævende varer bl.a. med henblik på at udvide listen og løbende revidere den i forhold udviklingen.
- at der gives mulighed for at planlægge for store udvalgsvarebutikker (boksbutikker), samt hybridbutikker udenfor bymidterne, enten i forbindelse med særligt pladskrævende varegrupper eller ved ny planlægning for aflastningsområder.
- at der sker en konkretisering af begrebet ”butik til områdets lokale forsyning”, idet en butik aldrig kun har et helt lokalt omsætningsgrundlag eller opland – således at der gives en mere virkelighedsnær definition i retning af, ”at der lokalt er indkøbsmulighed”.

Der er i kommunerne langt fra enighed om, hvorvidt der bør være differentiering af detailhandelsbestemmelserne i Planloven – der er dog udpræget enighed om, at der er meget stor forskel i de udfordringer, som skal takles i kommunernes planlægning. Det er bl.a. foreslået, at det i kommuner kun med byer under 10.000 indbygger burde være mulighed for at planlægge for detailhandel helt uden om reglerne i Planlovens § 5 og alene efter de almindelige bestemmelser for kommune- og lokalplanlægning. Samtidig er det opfattelsen at kommunerne ikke kan skæres over en kam blot med udgangspunkt i deres størrelse eller størrelsen på byer.

Der er udbredt enighed om, at da den nuværende Vejledning om detailhandel er rigtig god – da den endelig udkom i maj 2010. Rundt omkring i kommunerne er der dog stadig nogle uafklarede emner, hvor der påpeges et behov for tolkning eller uddybende vejledning.

Flere steder efterlyses en bedre og mere udbygget definition af butikstyperne – også set i forhold til en grosshandel. Ligeledes kan der opstå behov for en tolkning af forhold vedrørende særligt pladskrævende varegrupper også i forhold til den udtømmende butiksliste.

Blandt andet er der udtrykt ønske om en løbende opdateret hvidbog om tolkning af regelsættet, især omkring definitionen af og skelnen mellem butikstyper.

Endvidere er der udtrykt ønske om en mere illustrativ og visuel vejledning mht. definition af centertyper, hvad der karakteriserer de enkelte centertyper, hvor de kan placeres, indbyrdes forskelle mv., samt for butikker der placeres uden for centerstrukturen.

Endelig påpeger flere kommuner behov for klarere regler for, hvordan afgrænsning af bymidten kan justeres i forhold til den statistiske metode, og hvilke argumenter, der kan anvendes.



