



Miljøministeriet  
Naturstyrelsen

# Redegørelse om detailhandels- planlægning 2011

1. december 2011

# KOLOFON

**Titel:**

Redegørelse om detailhandelsplanlægning 2011

**Udgiver:**

Miljøministeriet, december 2011

**Ansvarlig institution:**

Naturstyrelsen, Tværgående Planlægning

**Foto:**

Naturstyrelsen

**Grafik:**

Naturstyrelsen, Anne Marie Alfredsen

**Copyright :**

Må citeres med kildeangivelse

**År:**

2011

**ISBN (elektronisk):**

978-87-7279-291-0

Redegørelsen kan læses på [www.nst.dk](http://www.nst.dk)

**Signaturforklaring**

- \* Detailhandel i byerne, COWI september 2011
- \*\* Detailhandelsplanlægning i praksis, COWI september 2011

# INDHOLD

Forord .....	4
Sammenfatning.....	5
Planlovens bestemmelser om detailhandel.....	9
Detailhandelsstrukturen i dag .....	13
Detailhandel i byerne .....	21
Kommunernes detailhandelsplanlægning.....	24
Kommunernes vurdering af detailhandelsreglerne .....	30
Sikring af de overordnede interesser i kommuneplanerne .....	33
Miljøvurdering af landsplandirektiver for detailhandel .....	35
Vurdering af kommunernes planlægning .....	37
Nyttige links, kilder mm.....	39

# Forord

Danmark rummer mange mindre og mellemstore byer, købstæder med historiske bykerner, havnebyer med levende og aktive havnemiljøer, stationsbyer med handel og service og mange landsbyer af forskellig størrelse. Byerne er vigtige for trivsel og væksten i hele landet.

Detailhandelen – både handel med dagligvarer og udvalgsvarer som tøj, bøger, sportsudstyr, boligudstyr og smykker mv. – er med til at skabe og fastholde liv i byerne. Et varieret udbud af butikker, offentlig service, aktiviteter, kulturoplevelser og attraktive bymiljøer medvirker til at skabe liv i de mindre og mellemstore byer. I landets udkantsområder kan et attraktivt bysamfund med et levende butik- og foreningsliv medvirke til at skabe et godt liv for områdets beboere, tiltrække nye beboere, give turister i området oplevelser og understøtte etableringen af nye virksomheder.

Den kommunale detailhandelsplanlægning har derfor betydning for, hvordan byerne udvikler sig. Det har betydning, hvor butikkerne placeres i byen, og det er en vigtig beslutning, om en ny butik til daglig- eller udvalgsvarer skal placeres i bymidten, eller om butikken placeres i et butikscenter uden for byen eller ved en hovedindfaldsvej til byen.

Detailhandelen i Danmark ændres hele tiden. De seneste år har været præget af en strukturudvikling med færre og større butikker, fremgang i de større byer og tilbagegang i de mindre byer. Den økonomiske krise i årene efter 2008 har sat sit præg på udviklingen i detailhandelen, og undersøgelser viser, at butiksbyggeriet i denne periode har været mindre end i årene forud.

Folketinget har gennem debat og lovgivning vist interesse for planlægning for detailhandel i landets kommuner. Planloven indeholder derfor præcise bestemmelser om planlægning for en bæredygtig detailhandelsstruktur i kommunerne. Herudover skal miljømi-

nisteren hvert fjerde år afgive en redegørelse til Folketingets Miljøudvalg. Redegørelsen skal belyse og vurdere udviklingen i kommune- og lokalplanlægningen for detailhandelsstrukturen.

Landets kommuner er ansvarlige for at planlægge for udviklingen af detailhandelen i deres kommune og fastsætter i kommune- og lokalplaner retningslinjer for de fremtidige butikkers placering. Mange kommuner ønsker en stærk bymidte og finder i planloven de redskaber, som kan hjælpe med at understøtte dette formål.

Andre kommuner ønsker at opbygge butikcentre uden tilknytning til bymidten, og planloven medvirker til at sikre, at en sådan planlægning sker efter nærmere overvejelser. Vigtigt er det at kende konsekvenserne for udviklingen af detailhandelen i hele kommunen, når der træffes beslutninger om placering af nye butikker og butikcentre.

Undersøgelser af kommunernes planlægning viser, at de fleste kommuner ønsker en udvikling af detailhandelsstrukturen efter de principper, som er beskrevet i formålet med planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandelsstrukturen. Det handler om at fremme et varieret butiksudbud i byerne, sikre at arealer til nye butikker placeres med god tilgængelighed samt fremme en samfundsmæssig bæredygtig detailhandelsstruktur.

Med denne redegørelse om planlægning for detailhandelsstrukturen sættes der fokus på reglerne i planloven, på kommunernes planlægning og på detailhandelsstrukturen i dag. Med redegørelsen er det ambitionen at skabe et grundlag for at kunne vurdere, om de regler, som gælder i dag, understøtter de intentioner, som Folketinget har haft ved tagelsen af reglerne.



Det foretrukne handelssted i hovedparten af byerne i Danmark er stadig bymidterne, hvor der er et bredt udbud af varer og hvor detailhandelen suppleres af de oplevelser, som bymidterne i øvrigt byder på

Foto: Rasmus Hee Haastrup

# Sammenfatning

Forud for udarbejdelsen af denne redegørelse har COWI på vegne af Naturstyrelsen gennemført undersøgelser af kommunernes planlægning for detailhandelsstrukturen i en række byer og på Fyn. COWI har endvidere gennemgået detailhandelstemaet i alle kommuneplaner og gennemført interviews med embedsmænd i en række kommuner om detailhandelsplanlægningen. Naturstyrelsen har undersøgt detailhandelsstrukturen i dag. Materialet danner baggrund for en vurdering af kommunernes planlægning i forhold til formålet med planlovens bestemmelser om detailhandelsplanlægning.

Formålet med detailhandelsbestemmelserne er at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer og i de enkelte bydele i de større byer, at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, og at fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstande i forbindelse med indkøb er begrænsede.

Samlet set er det intentionen med planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandel at

fremme en detailhandelsstruktur, der giver danskerne let adgang til indkøb, primært de hyppige indkøb af dagligvarer, og som samtidig understøtter ønsket om at styrke de eksisterende bymidter som levende og varierede handelscentre.

## Et finmasket net af dagligvarebutikker

Danmark har i dag et fintmasket net af dagligvarebutikker. Danskerne handler flere gange om ugen, og indkøbene finder sted tæt på bopælen, hvilket både muliggøres af og understøtter strukturen på markedet.

Mere end 70% af befolkningen har under 2 km til den nærmeste dagligvarebutik med et udbud af de mest almindelige varer til den daglige husholdning. Det betyder, at en meget stor del af befolkningen i dag har adgang til at kunne købe dagligvarer i en butik nær hjemmet og mange af dem med en afstand, som vil kunne tilbagelægges til fods eller på cykel.

Der er i dag et dagligvareudbud i langt de fleste mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer. Netværket af dagligvarebutikker

betyder, at detailhandelsstrukturen særligt på dagligvaresiden er samfundsmæssigt bæredygtig, dvs., at den mindsker bilafhængigheden i forbindelse med indkøb og så vidt muligt ligestiller forbrugere med og uden bil som forudsat i formålet med planlovens detailhandelsbestemmelser.

### **Udvalgsvarer udbydes over hele landet**

Udvalgsvarer som tøj, sko, boligindretning, legetøj, smykker mm. findes i mange af landets mindre og mellemstore byer. Der er forskel på byer, og alle byer tilbyder ikke de samme typer af butikker eller den samme variation i udvalget.

Generelt er der et varieret butiksudbud på udvalgsvaresiden i mellemstore og store byer, mens der i mindre byer er forskel på, i hvilket omfang det har været muligt at fastholde et varieret butiksudbud.

I de fleste tilfælde er det muligt at finde et bredt udvalg af udvalgswarebutikker i byer med mere end 10.000 indbyggere, og mange byer med ned til 5.000 indbyggere har et betydeligt udvalg med op til 20 - 30 udvalgswarebutikker.

### **Den strukturelle udvikling**

En analyse viser, at butiksbyggeriet under højkonjunkturen og de senere års afmatning i forbruget har haft forskellige konsekvenser. Hovedtendensen har både på dagligvaresiden og på udvalgsvaresiden været færre, men større butikker, fremgang i de større byer og tilbagegang i de mindre byer.

En særlig tendens i perioden 2000 - 2010 på dagligvaresiden er væksten i antallet af discountbutikker. Discountbutikker findes i dag i en stor del af de byer, som har mere end 1.000 beboere. Det betyder, at der i dag findes discountbutikker også i mange små bysamfund.

Frem til 2008 var detailhandelsudviklingen præget af et generelt stigende forbrug. Der blev gennemført butiksrenoveringer, opført nyt byggeri til detailhandel, ombygget og udarbejdet nye planer for butikker i forbindelse med større projekter om byomdannelse og byfornyelse i alle dele af landet.

I perioden efter 2008 har branchen samlet set oplevet et faldende forbrug på udvalgswareområdet og et svagt faldende forbrug på dagligvareområdet.

Planlovens krav om placering af nye butikker i bymidten og fastlagte maksimale butiksstørrelser ser

ud til at have dæmpet tendensen til centralisering af detailhandelen til de større byer og dermed at have medvirket til at mindske konkurrencepresset mod de mindre og mellemstore byer.

### **Et overskud af butiksklokal**

Det faldende forbrug giver anledning til en omstrukturering af detailhandelen, og der er i mange byer i dag et overskud af butiksklokal. Når der etableres nye store detailhandelsbyggerier, medfører det ofte, at der er behov for færre butiksklokal andre steder i byen.

Undersøgelsen af en række byer viser, at der i flere af dem er tomme butiksklokal, oftest i udkanten af bymidten eller i sidegaderne til hovedstrøgene, men i enkelte tilfælde også på de centrale strøggader.

### **Dagligvarebutikker har betydning for bylivet**

En velfungerende bymidte rummer som udgangspunkt et varieret udvalg af butikker, som handler med dagligvarer og udvalgsvarer. Bymidter og butikcentre har brug for dagligvarebutikker til at tiltrække kunder.

Undersøgelser har vist, at dagligvarebutikker placeret i bymidten har betydning for det oplevede byliv og for handelen i udvalgswarebutikkerne, da dagligvarebutikker genererer mange daglige besøgende.

Flytter en dagligvarebutik fra bymidten til udkanten af byen eller til en placering ved indfaldsvejen til byen, kan det medføre en nedgang i handelen med udvalgsvarer i bymidten.

### **Kommunale strategier for udviklingen af detailhandelen**

Kommunerne følger i kommune- og lokalplanlægningen intentionerne i planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandel. Langt de fleste kommuner er opmærksomme på betydningen af detailhandelen for byerne i kommunen. Detailhandel har været et centralt tema i den seneste revision af kommuneplanerne i 2009.

Kommunerne tager stilling til den ønskede udvikling i detailhandelsstrukturen i kommunen og søger at fremme den i kommune- og lokalplanlægningen. Kortlægningen af detailhandelsplanlægningen understreger, at kommunerne generelt planlægger for en reel centerstruktur og aktivt tager stilling til de lokale forhold.

Planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandel giver kommunerne et råderum. Kommu-

nerne bruger råderummet til bl.a. at fastlægge butiksstørrelser, der er lavere end de maksimale butiksstørrelser i planloven og til at tage aktivt stilling til landsbyernes rolle i detailhandelsstrukturen.

En række kommuner planlægger en udvikling af detailhandelen, som er koncentreret i bymidten. Andre kommuner arbejder med en mere spredt udvikling af detailhandelen, og det afspejler sig i planlægningen for bydelscentre og lokalcentre. Enkelte kommuner har prioriteret at udvikle allerede etablerede centre i byernes periferi sideløbende med bymidten.

Kommune- og lokalplanlægningen afspejler den politiske prioritering i kommunen og sætter forskellige rammer for detailhandelens udvikling i de enkelte kommuner.

### **Kommuneplanredegørelsen**

Hvor kommunerne langt overvejende følger planlovens regler i forhold til planlægningens indhold, så er der ofte mangler i de redegørelser, der skal indgå i kommuneplanen. De indeholder ofte ikke de konsekvensbeskrivelser, som er nødvendige for, at andre myndigheder, borgere m.fl. kan se, hvordan nyudlæg kan komme til at påvirke den eksisterende detailhandel m.m. Det kan samtidig være udtryk for, at der ikke foreligger konsekvensvurderinger.

De fleste kommuneplaner baseres på detailhandelsanalyser, men der redegøres kun i begrænset omfang for, hvilke oplande der søges betjent, og hvordan tilgængeligheden er. Konsekvenserne for oplandet har væsentlig betydning for vurderingen af, hvordan et projekt eller en plan påvirker den samlede detailhandelsudvikling og transportarbejdet.

### **Kommune- og lokalplanlægning gør en forskel**

Kommune- og lokalplanlægningen har betydning for udviklingen af detailhandelsstrukturen i de enkelte byer. Prioriteringen i planlægningen afspejler sig i byernes faktiske udvikling. Mange kommuner ser en sammenhæng mellem kommuneplanens hovedstruktur, bymønstret i kommunen og detailhandelsstrukturen. Planlægningen for butiksmål tænkes aktivt ind i byudviklingen. Men fysisk planlægning gør det ikke alene. Mange andre faktorer spiller en rolle. Som eksempler kan nævnes udviklingstendenser i branchen, kundeadfærd, konjunkturer og politiske beslutninger.

Kommunerne har brug for at kunne aflæse markedets udvikling, vurdere konsekvenserne for den ek-

sisterende detailhandel og formulere visioner for den kommende udvikling.

En gennemgang af kommunernes planlægning for detailhandel i en række byer og et studie af planlægningen for detailhandel på Fyn viser, at der uden planlovens detailhandelsbestemmelser sandsynligvis var blevet bygget mere uden for bymidterne, og der var blevet bygget større butikker med større negative konsekvenser for bymidten til følge. Undersøgelsen viser således, at planlægningen understøtter planlovens formål om at støtte levende og varierede bymidter.

### **Kommunerne har vurderet planloven og planlægningen**

Embedsmænd i 14 kommuner er blevet interviewet om planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandel og om, hvordan kommunerne arbejder med planlægning for butiksstrukturen i kommunen.

Kommunerne bakker generelt op om intentioner og formål med planlovens bestemmelser om detailhandel. Kommunerne ønsker en fremtidig udvikling i detailhandelsstrukturen, som er i overensstemmelse med formålet i planloven. Kommunerne peger samtidig på, at der er flere faktorer end planloven og kommuneplanlægningen, som har betydning for detailhandelsstrukturen, og at faktorerne kun i begrænset omfang kan reguleres gennem planlægningen.

Kommunerne peger på, at der i planlovens bestemmelser ligger en udfordring for kommunerne på grund af de mange detaljerede bestemmelser. Særligt vanskelige problemstillinger er afgrænsning af bymidter, brug af den statistiske metode samt placering af store butikker. Lokalisering af store butikker kan i visse tilfælde ske på baggrund af tidligere vedtagen planlægning eller som butikker, der alene forhandler særlige pladskrævende varer.

Kommunerne efterspørger mere viden og vejledning om planlægning for detailhandel. Kommunerne ønsker mere dialog med de statslige myndigheder om konkrete udfordringer og mulighed for, at der i dialogen sættes fokus på den lokale kontekst.

### **Vurdering**

Samlet set viser undersøgelserne, at kommunernes planlægning understøtter formålet i planlovens bestemmelser om detailhandelsplanlægning. Men de gennemførte undersøgelser peger samtidig på en række centrale udfordringer:

- Der er fortsat en udvikling, hvor detailhandelen for dagligvarer og udvalgsvarer centraliseres til de større byer og til områder uden for de centrale områder af byen. Planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandel ser dog ud til at begrænse denne udvikling.
- Kommunerne har en allerede vedtaget planlægning, som stadig muliggør en udbygning af butikcentre og placering af store udvalgsvarebutikker mv. i byens periferi. De eksisterende strukturer bør tænkes sammen med behovet for nye løsninger og ny planlægning, så de eksisterende bymidter styrkes som levende og varierede handelscentre.
- Placering af dagligvarebutikker har stor betydning for livet i bymidten, da dagligvarebutikkerne genererer et stort dagligt kundeflow. Det har derfor stor betydning, hvordan lokalisering af nye dagligvarebutikker håndteres i kommuneplanlægningen.
- Den strukturelle udvikling og afmatningen i forbruget sætter spor i byerne med et overskud af butikslokaler til følge. Kommunerne kan i kommuneplanlægningen inddrage de nye tendenser og finde løsninger, der tager højde for en fremtidig udvikling.
- Undersøgelserne viser, at planlægning for detailhandel og planlovens bestemmelser er en udfordring for kommunerne. Kommunerne peger på, at der er behov for øget vejledning, viden og dialog om planlægning for detailhandelsstrukturen.





Planloven skal bl.a. fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer, så der også fremover er mange attraktive handelsbyer spredt over hele landet.

Foto: Rasmus Hee Haastrup

# Planlovens bestemmelser om detailhandel

Planlovens detailhandelsbestemmelser skal medvirke til at styrke de eksisterende bymidter som levende og varierede handelscentre, begrænse transportafstande i forbindelse med indkøb for at nedbringe afhængigheden af bil til indkøb, fremme byomdannelse frem for inddragelse af nye byarealer, sikre en robust infrastruktur og en fortætning af byerne med henblik på at udvikle en mere bæredygtig detailhandelsstruktur i byerne.

## Formål

Planloven indeholder bestemmelser om, hvordan kommunerne skal planlægge for detailhandel. Detailhandelsbestemmelserne har til formål at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer. Bestemmelserne skal sikre, at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, især den gående, cyklende og kollektive trafik. Desuden har bestemmelserne til formål at fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstande i forbindelse med indkøb er begrænsede.

Detailhandelsbestemmelserne stammer fra en ændring af planloven i 1997 på baggrund af anbefalinger fra udvalget for detailhandel og planlægning, som blev nedsat af miljø- og energiministeren i 1995. Undersøgelser havde vist, at mere end halvdelen af butiksinvesteringerne blev foretaget i byer med over 20.000 indbyggere, og at over halvdelen af butiksbyggeriet i perioden 1992 - 1994 blev opført uden for bymidterne. Udvalget vurderede forudsætningerne for butiksudvikling i forskellige bystørrelser. Af udvalgets rapport fra 1996 fremgår det, at hvis væksten i de større byer (byer over ca. 25.000 indbyggere) begrænses, og der ikke placeres nye ekster-

ne centre eller nye store butikker uden for bymidterne, vil byer med 8.000 - 16.000 indbyggere kunne fastholde og udbygge deres attraktion i oplandet, og det vil være muligt at kanalisere flere investeringer til byerne på mellem 4.000 - og 8.000 indbyggere. Byer på mellem 16.000 til 25.000 indbyggere benævnes som mellemstore byer. Byer på under 1.000 indbyggere er landsbyer, som ikke indgår i undersøgelsen<sup>1</sup>.

Bestemmelserne er efterfølgende revideret i 2002, 2007 og 2011. Formålet med detailhandelsbestemmelserne er dog uændret siden 1997.

### **Bymidten**

Bestemmelserne tager udgangspunkt i, at detailhandel skal placeres i den centrale del af byen; bymidten. Hensigten er at styrke de eksisterende bymidter som levende og varierede handelscentre. Bymidten har et stort kundegrundlag, og tilgængeligheden for især den gående, cyklende og kollektive trafik er høj, og en fortsat udbygning med detailhandel i bymidterne har mindst mulig negativ effekt på detailhandelen i mindre oplandsbyer.

Hver by kan kun have én bymidte. Det er den enkelte kommune, der fastsætter, hvor stort det samlede butiksareal i bymidten kan være. I bymidten kan der planlægges for større dagligvarebutikker på op til 3.500 m<sup>2</sup> og for udvalgsvarebutikker på op til 2.000 m<sup>2</sup>.

I bymidterne kan lovligt, eksisterende butikker, som er større end de nugældende butiksstørrelser, ombygges eller nedrives og genopføres som led i en fornyelse af området.

### **Bydelscentre**

I byer på over 20.000 indbyggere kan kommunen planlægge for bydelscentre i den centrale del af en bydel. Byer på mellem 20.000 og 40.000 indbyggere kan have bydelscentre med et samlet butiksareal på maksimalt 5.000 m<sup>2</sup>. I byer med over 40.000 indbyggere fastsætter kommunen det samlede butiksareal. Der skal være et passende forhold mellem butiksarealet og bydelens størrelse. Butiksstørrelserne i et bydelscenter kan være op til 3.500 m<sup>2</sup> for dagligvarebutikker og op til 2.000 m<sup>2</sup> for udvalgsvarebutikker.

### **Lokalområdets daglige forsyning**

Uden for bymidten kan der udlægges lokalcentre til betjening af en begrænset del af en by, en landsby, et sommerhusområde eller lignende. I lokalcentre kan butiksstørrelserne være op til 1.000 m<sup>2</sup>, hvilket ofte svarer til størrelsen på en almindelig discountbutik. Det samlede areal til butiksformål i et lokalcenter kan være op til 3.000 m<sup>2</sup>. Uden for centerområderne kan der placeres enkeltstående butikker på op til 1.000 m<sup>2</sup> til lokalområdets daglige forsyning.

### **Aflastningsområder**

Eksisterende aflastningsområder, udlagt efter tidligere gældende regler, kan fastholdes, men der kan ikke udlægges nye aflastningsområder. Dog kan miljøministeren for hovedstadsområdet og Århus fastlægge aflastningsområder i et landsplandirektiv.

I aflastningsområder kan der planlægges for dagligvarebutikker på op til 3.500 m<sup>2</sup> og udvalgsvarebutikker på op til 2.000 m<sup>2</sup>.

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

Med den seneste ændring af planlovens detailhandelsbestemmelser i lov nr. 424 af 10. maj 2011 blev det muligt at planlægge for en stor udvalgsvarebutik på over 2.000 m<sup>2</sup> i bymidten i en af kommunens byer med over 3.000 indbyggere. Alle kommuner med undtagelse af Økommunerne Fanø, Samsø, Læsø og Ærø har mindst en by med over 3.000 indbyggere.

I byer med over 27.000 indbyggere kan der desuden planlægges for op til tre store udvalgsvarebutikker på over 2.000 m<sup>2</sup> i bymidten eller i et eksisterende aflastningsområde. Eksisterende aflastningsområder kan udvides, hvis det er nødvendigt for at skabe plads til store udvalgsvarebutikker, som det ikke er muligt at placere i bymidten. Der kan planlægges for nye, store udvalgsvarebutikker ved kommuneprevisionen hvert 4. år, og kun hvis de tidligere planlagte, store udvalgsvarebutikker er opført.

### **Butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varer**

Uden for centerområderne kan kommunen udlægge arealer til butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varer. Det er kommunen, der fastsætter størrelsen på den enkelte butik og på det samlede butiksareal til sådanne butikker. Planloven indeholder en udtømmende liste over de særlig pladskrævende

<sup>1</sup> Detailhandelsudvalgets rapport, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, marts 1996

varer, som er biler, lystbåde, campingvogne, planter, havebrugsvarer, tømmer, byggematerialer, grus, sten- og betonvarer samt møbler. Møbelbutikker kan dog kun placeres i områder udlagt til butikker, der alene forhandler særligt pladskrævende varer, hvis kommunen kan redegøre for, hvorfor placering i bymidten ikke er mulig.

#### **Mindre butikker**

Derudover kan der udlægges arealer til mindre butikker til salg af egne produkter i tilknytning til virksomheder eller etableres mindre butikker som supplement til tankstationer, turistattraktioner mv., ligesom det er tilladt på jordbrugsbedrifter at sælge nogle af bedriftens produkter ved stalddørssalg. Mindre butikker kan indrettes i en overflødiggjort landbrugsbygning.

#### **Udvidelser af bymidter og bydelscentre**

Eksisterende bymidter og bydelscentre kan fastholdes i planlægningen. Ønsker en kommune at udvide en eksisterende bymidte eller et bydelscenter arealmæssigt, og er der mere end 5.000 m<sup>2</sup> butiksareal, skal det ske med udgangspunkt i den statistiske metode, som viser, hvor der er en koncentration og variation i en række funktioner, som man forventer at finde i en bymidte. Det gælder fx butikker, kulturtilbud samt privat og offentlig service. Der er fastsat nærmere regler om den statistiske metode i bekendtgørelse nr. 1093 af 11. september 2007.

#### **Planlægning for detailhandel i hovedstadsområdet**

I erkendelse af, at hovedstadsområdet udgør et samlet handelsopland, udarbejder miljøministeren et samlet landsplandirektiv for området. Med landsplandirektivet fastlægges beliggenhed af bymidter, bydelscentre og aflastningsområder, herunder bymidter og aflastningsområder, hvori der kan placeres store udvalgswarebutikker.

## **Kommuneplanen**

### **Retningslinjer**

Efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 3, skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for den kommunale detailhandelsstruktur. Bymidter, bydelscentre, lokalcentre, områder til særlig pladskrævende varer og eventuelle aflastningsområder skal afgrænses. For hvert butiksområde skal det maksimale bruttoetageareal til butiksformål ligesom de maksimale butiksstørrelser fastsættes.

### **Rammer for indholdet af lokalplaner**

Efter planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 7, skal der i kommuneplanen fastsættes rammer for indholdet af lokalplaner til butiksformål. Rammerne skal angive det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri og omdannelse af eksisterende bebyggelse til butiksformål, for maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker og for antallet og placeringen af store udvalgswarebutikker på over 2.000 m<sup>2</sup>.

### **Redegørelse**

Efter planlovens § 11 e, stk. 4, skal redegørelsen for den del af kommuneplanen, der indeholder rammer for forsyningen med butikker indeholde:

1. en vurdering af omfanget af det eksisterende butiksareal fordelt på hovedbutikstyper og omsætning i bymidten, bydelscentre, lokalcentre, områder til særlig pladskrævende varer og aflastningsområder,
2. en vurdering af behovet for nybyggeri eller omdannelse til butiksformål,
3. en angivelse af målene for detailhandelsstrukturen,
4. oplysning om, hvordan planlægningen fremmer et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer samt bymiljøet i de områder, der foreslås udlagt til butiksformål og
5. en angivelse af tilgængeligheden for de forskellige trafikarter til de udlagte arealer til butiksformål.

Der er særlige krav til redegørelsen for konsekvenser, hvis der udlægges store udvalgswarebutikker på over 2.000 m<sup>2</sup>. Hvis udlæg af areal til en stor butik medfører en udvidelse af et eksisterende aflastningsområde, skal redegørelsen indeholde en beskrivelse af, hvorfor en placering i bymidten ikke er mulig.

### **Lokalplanen**

Der skal laves en lokalplan, før der gennemføres større byggearbejder, medmindre der allerede er en lokalplan eller en byplanvedtægt med regler om byggearbejdet. En lokalplan skal være i overensstemmelse med kommuneplanen. Lokalplaner for etablering af butikker skal indeholde bestemmelser om, hvor store de enkelte butikker må være, og hvor stort det samlede butiksareal må være.

## **VVM og miljøvurdering**

### **Regler om VVM**

Planlovens regler om vurdering af projekters virkninger på miljøet, VVM, gælder også for planlægningen for detailhandel, jf. bekendtgørelse nr. 1510 af 15. december 2010 om vurdering af visse offentlige og private anlægsvirkninger på miljøet. Detailhandelscentre eller -enheder, der på grund af størrelsen har regional betydning, er altid VVM-pligtige. Der skal derfor altid udarbejdes en redegørelse for projektets konsekvenser for miljøet. Derudover skal projekter, som f.eks. butikcentre og parkeringspladser i byzone, screenes med henblik på, om de må antages at have en væsentlig virkning på miljøet, og dermed er VVM-pligtige.

### **Miljøvurdering af planer og programmer**

Lovbekendtgørelse nr. 936 af 24. september 2009 om miljøvurdering af planer og programmer indeholder regler om, at også planer for "anlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringspladser", skal indeholde en miljørapport med en miljøvurdering. Reglerne om miljøvurdering omfatter ikke mindre ændringer i sådanne planer, der ikke kan antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.



Dagligvarebutikker spænder fra hypermarkeder, over supermarkeder til helt små købmænd. Butikkerne stiller vidt forskellige krav til kundegrundlag og har forskellige ønsker om og muligheder for placering.

Foto: Rasmus Hee Hastrup

# Detailhandelsstrukturen i dag

Danmark har en finmasket lokal dagligvareforsyning. Mindre end 2% af befolkningen har mere end 5 km til nærmeste dagligvarebutik. På udvalgsvaresiden er billedet anderledes. Her er det først og fremmest de mellemstore byer med over 10.000 indbyggere, der har et bredt og varieret butiksudbud, selvom også mange af byerne på mellem 5.000 - 10.000 indbyggere kan have et varieret udbud. Her er det imidlertid afgørende, om byen ligger i oplandet til en større by, som med et bredere udvalg udgør en stærk konkurrent på udvalgsvarehandelen.

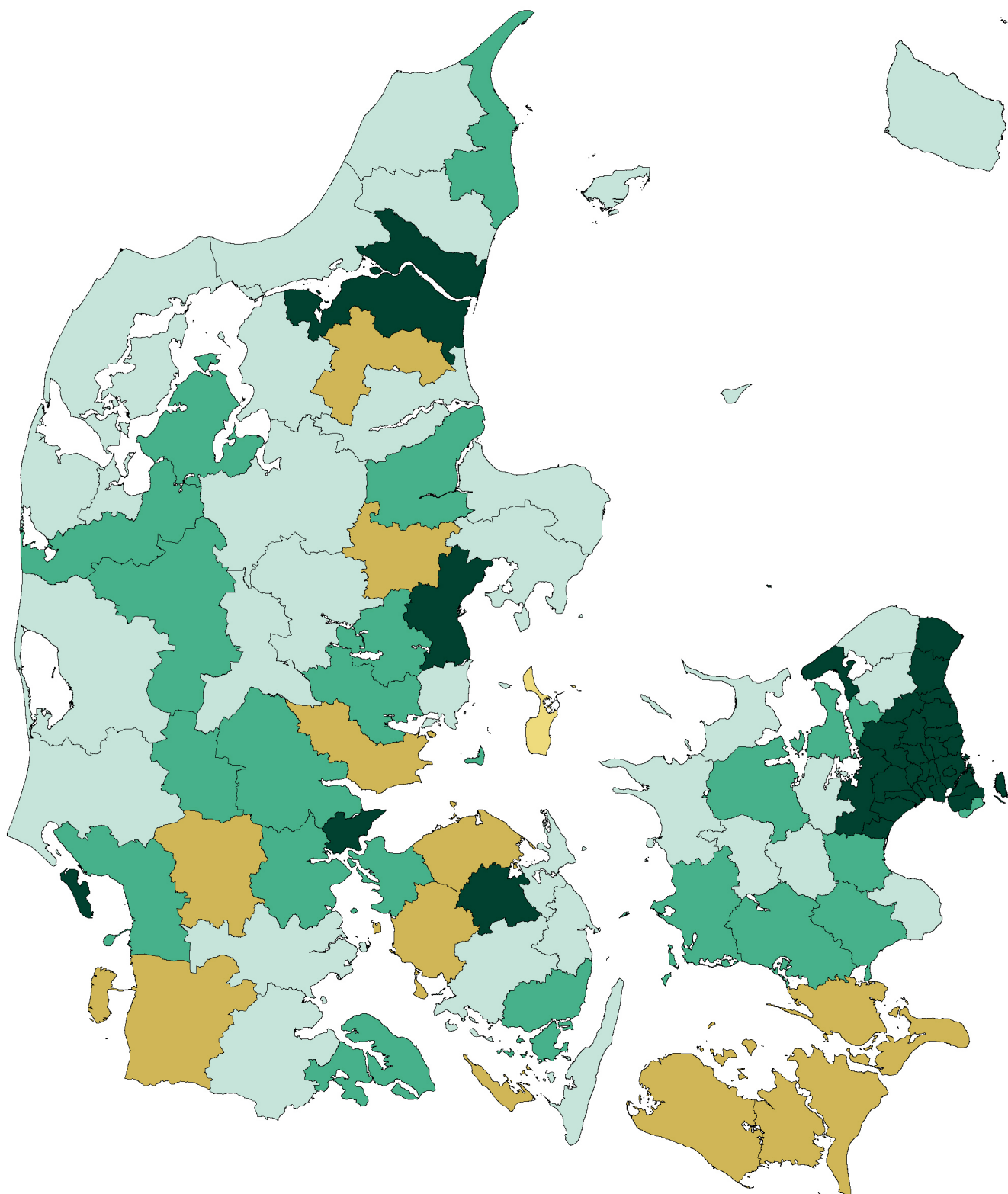
## Dagligvarebutikkernes udbredelse

Naturstyrelsen har undersøgt dagligvarebutikkernes placering for at få et billede af dagligvareforsyningen på landsplan. Undersøgelsen omfatter stormagasiner, hypermarkeder, supermarkeder, købmænd og discountbutikker, dvs. butikker, hvor hovedparten har et varesortiment, der gør det muligt at foretage de daglige indkøb der<sup>2</sup>. Butikker i tilknytning til tankstationer, meget små lokalbutikker samt specialiserede fødevarerbutikker indgår ikke i undersøgelsen.

Dagligvarehandelen i Danmark er karakteriseret ved et fintmasket net af butikker. Næsten alle byer med en størrelse på mere end 2.000 indbyggere har mindst en dagligvarebutik, og i gruppen af byer med mellem 1.000 - 2.000 indbyggere har mere end 80% af byerne mindst en dagligvarebutik. I sidstnævnte gruppe af byer er det typisk hovedbyerne i de tidligere kommuner samt stationsbyerne, som har dagligvarebutikker.

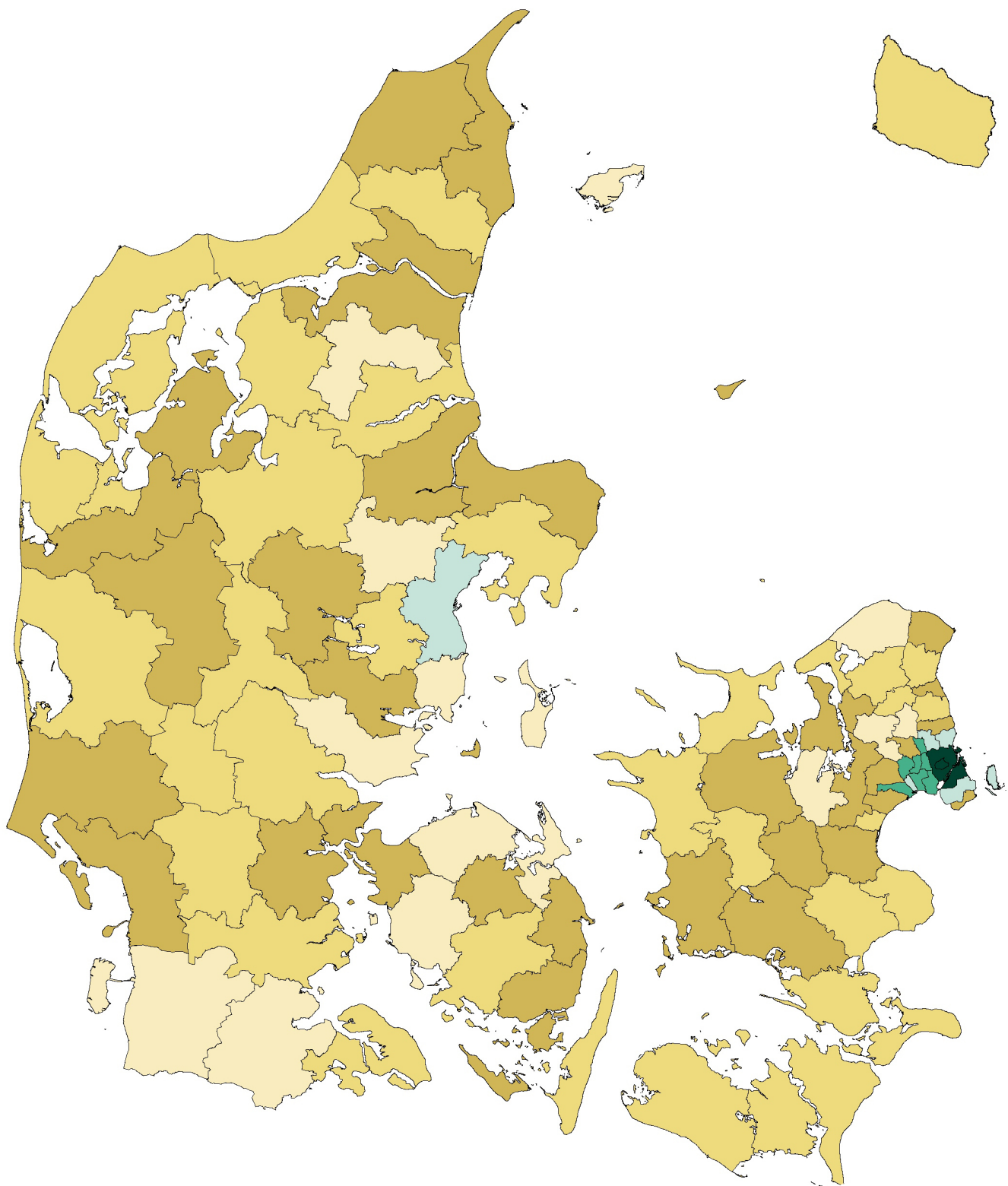
<sup>2</sup> Som datakilde er anvendt oplysninger fra CVR-registeret, hvori købmændsbutikker og kiosker med udvidet åbningstid (døgnkiosker) figurerer samlet. Derudover figurerer hypermarkeder, de største supermarkeder og stormagasiner samlet, og af denne gruppe vil enkelte alene forhandle udvalgsvarer.

Procentandel af befolkning der kan cykle til dagligvarebutik (2 km)



- 90 til 100% (32)
- 80 til 90% (21)
- 70 til 80% (33)
- 50 til 70% (11)
- 40 til 50% (1)

Procentandel af befolkning der kan gå til dagligvarebutik (600 m)



90 til 100%	(2)
80 til 90%	(7)
70 til 80%	(5)
50 til 70%	(34)
40 til 50%	(35)
20 til 40%	(15)

Bystørrelse	Antal byer	Andel af byer med dagligvarebutik
antal indbyggere	i alt	i %
> 5.000	144	100,0
2.000 - 5.000	185	97,0
1.000 - 2.000	217	82,0
500 - 1.000	318	67,0
200 - 500	600	27,0

I de større byer er det muligt at handle dagligvarer såvel i bymidten som i de enkelte bydele og i lokalområderne. Butikkerne fordeles uden for bymidterne i bydelscentre, lokalcentre eller placeret som enkeltstående butikker til lokalområdets forsyning.

Danskerne handler dagligvarerne lokalt<sup>3</sup>, og de handler forholdsvis ofte sammenlignet med vore nabolande<sup>4</sup>. Dagligvarehandelen er oftest opdelt i et hovedindkøb og to til fire supplerende indkøb<sup>5</sup>. Det fintmaskede net af dagligvarebutikker muliggør disse forbrugsvaner, som samtidig understøtter, at det fintmaskede net af dagligvarebutikker fastholdes.

Discountbutikkerne, som især i perioden fra 2000 til 2010 er gået kraftigt frem i Danmark<sup>6</sup>, er repræsenteret i en meget stor del af byerne med flere end 1.000 indbyggere. I de mindste byer er dagligvarebutikkerne oftest mindre købmandsbutikker. De findes i bystørrelser ned til ca. 300 indbyggere, alt efter oplandets størrelse og antallet af turister i området.

I de 29 kommuner, som i planloven er defineret som yderområder (lov nr. 424 af 10.05.2011), bor en højere andel af borgerne i landdistrikterne, defineret som det åbne land, samt i byer med under 1.000 indbyggere. I disse kommuner er der en højere andel af byer på under 1.000 indbyggere, som har en dagligvarebutik. I de 29 kommuner er der mindst en dagligvarebutik i mere end halvdelen af byerne på mellem 200 og 1.000 indbyggere, mens det kun gælder i lidt mere end 40% af byerne, hvis man ser på landet som helhed.

Dette betyder, at der i praksis kompenseres for fraværet af byer med flere end 1.000 indbyggere ved, at dagligvarebutikkerne etableres i mindre byer end i landet som helhed. En forklaring på dette kan i nogle tilfælde være, at butikkerne understøttes af turisme. Det kan også skyldes, at afstanden er lang til andre indkøbsmuligheder, og kunderne dermed vælger at lægge hovedparten af deres daglige indkøb i den

lokale butik. Sidstnævnte understøttes af undersøgelsen, der viser, at danskerne gør deres dagligvareindkøb lokalt. Når der er langt til andre dagligvarebutikker, opleves disse således ikke som et alternativ i forhold til de almindelige dagligvareindkøb.

### Tilgængelighed til dagligvarehandel

Det fintmaskede net af dagligvarebutikker betyder, at danskerne generelt set har god tilgængelighed til dagligvarehandelen. Butikstætheden er naturligvis størst der, hvor befolkningstætheden er højst.

Det er nogle steder muligt at gøre de daglige indkøb i små købmandsbutikker og kiosker, som ikke indgår i undersøgelsen. Butikker, som på trods af deres størrelse og lave omsætning, lokalt kan have stor betydning for dagligvareforsyningen.

Mindre end 2% af befolkningen i Danmark har mere end 5 km til nærmeste dagligvarebutik. 70% af befolkningen har mindre end 2 km til den nærmeste dagligvarebutik. Det betyder, at en meget høj andel af danskerne kan cykle til butikken. I størstedelen af hovedstadsområdet samt i Odense, Århus og Aalborg kommuner har mere end 90% af befolkningen mindre end 2 km til den nærmeste dagligvarebutik.

I den centrale del af hovedstadsområdet og i Århus Kommune har mere end 70% af befolkningen en dagligvarebutik på bekvem gangafstand, dvs. inden for 600 m fra boligen i direkte linje.

På landsbasis er det en høj andel af befolkningen, som kan gøre deres dagligvareindkøb til fods eller på cykel. Hvis der ses bort fra forbrugernes vaner, som i praksis betyder, at mange, især uden for hovedstadsområdet, kører i bil for at handle, betyder det, at detailhandelsstrukturen, særligt på dagligvaresiden, er samfundsmæssigt bæredygtig, dvs., at den mindsker bilafhængigheden i forbindelse med indkøb og så vidt muligt ligestiller forbrugere med og uden bil.

### Udvalgsvarerhandelen

Udvalgsvarer indbefatter for eksempel tøj, sko, isenkram, smykker og bøger. Det er varer, som har en vis holdbarhed, men som samtidig er meget forskelligartede. Der er udvalgsvarer, som anskaffes af nødvendighed, og der er varer, som kan betragtes som ren luksus. Udvalgsvarerne kan også opdeles efter måden, de købes på<sup>7</sup>. Der kan være tale om mindre an-

<sup>3</sup> Kilde: Byernes roller i fritiden - en analyse i Midtjylland, Region Midtjylland og Plan09

<sup>4</sup> Kilde: Creating economic growth in Denmark through competition, McKinsey, November 2010

<sup>5</sup> Kilde: Retail Institute Scandinavia, Butikkernes anvendelse af lukkeloven, august 2009

<sup>6</sup> Kilde: Retail Institute Scandinavia, Dansk Dagligvarehandel - 10 års statistik 2000 - 2010

<sup>7</sup> Kilde: Butikkernes anvendelse af lukkeloven, Retail Institute Scandinavia A/S, august 2009



skaffelser, som ligger inden for rammerne af impuls-køb eller hurtige beslutninger. Andre varer købes først efter, at markedet er afsøgt forinden. En særlig gruppe af udvalgsvarer kræver planlægning både af indkøbet og af, hvordan varen transporteres hjem. Det gælder f.eks. køb af større byggevarer.

Generelt set er forbrugerne villige til at køre længere efter udvalgsvarer end efter dagligvarer<sup>8</sup>.

### Udvalgswarebutikkernes placering

Naturstyrelsen har undersøgt udvalgswarebutikkernes placering i landet både med hensyn til fordelingen mellem byerne og placeringen i de enkelte byer.

De større byer tilbyder et bredt og varieret udbud af udvalgsvarer i butikker inden for alle væsentlige varegrupper som tøj, sko, biler, boligudstyr m.m.

Antalsmæssigt er udvalgswarebutikkerne langt overvejende placeret i bymidterne. Der er også tydelige koncentrationer af udvalgswarebutikker i større aflastningsområder og i nogle af bydelscentrene primært i byerne med flere end 40.000 indbyggere. I mange byer ligger der desuden udvalgswarebutikker spredt i byen.

Butikkerne, der ligger spredt i byen, er i mange tilfælde arealmæssigt større end butikkerne i bymidten og forhandler varer, som for eksempel tæpper, køkkener, malervarer og byggevarer.

Butikstyperne, som ifølge planlovens definition alene forhandler særlig pladskrævende varer, er i de fleste tilfælde placeret i samlede områder langs hovedindfaldsveje og ofte i forbindelse med eller i erhvervsområder.

I det åbne land i landsbyer og på landejendomme er der også en del udvalgswarehandel med tøj, fritidsudstyr, haveredskaber, blomster m.m. I områder med mange turister er der langt overvejende tale om antikbutikker, gallerier og butikker med mindre pyntegenstande og blomster.

### Tilgængelighed til udvalgswarehandel

I de fleste tilfælde er det muligt at finde et bredt udbud af udvalgswarebutikker i byer med mere end 10.000 indbyggere, og mange byer med helt ned til 5.000 indbyggere har et betydeligt udvalg med op til 20 - 30 udvalgswarebutikker.

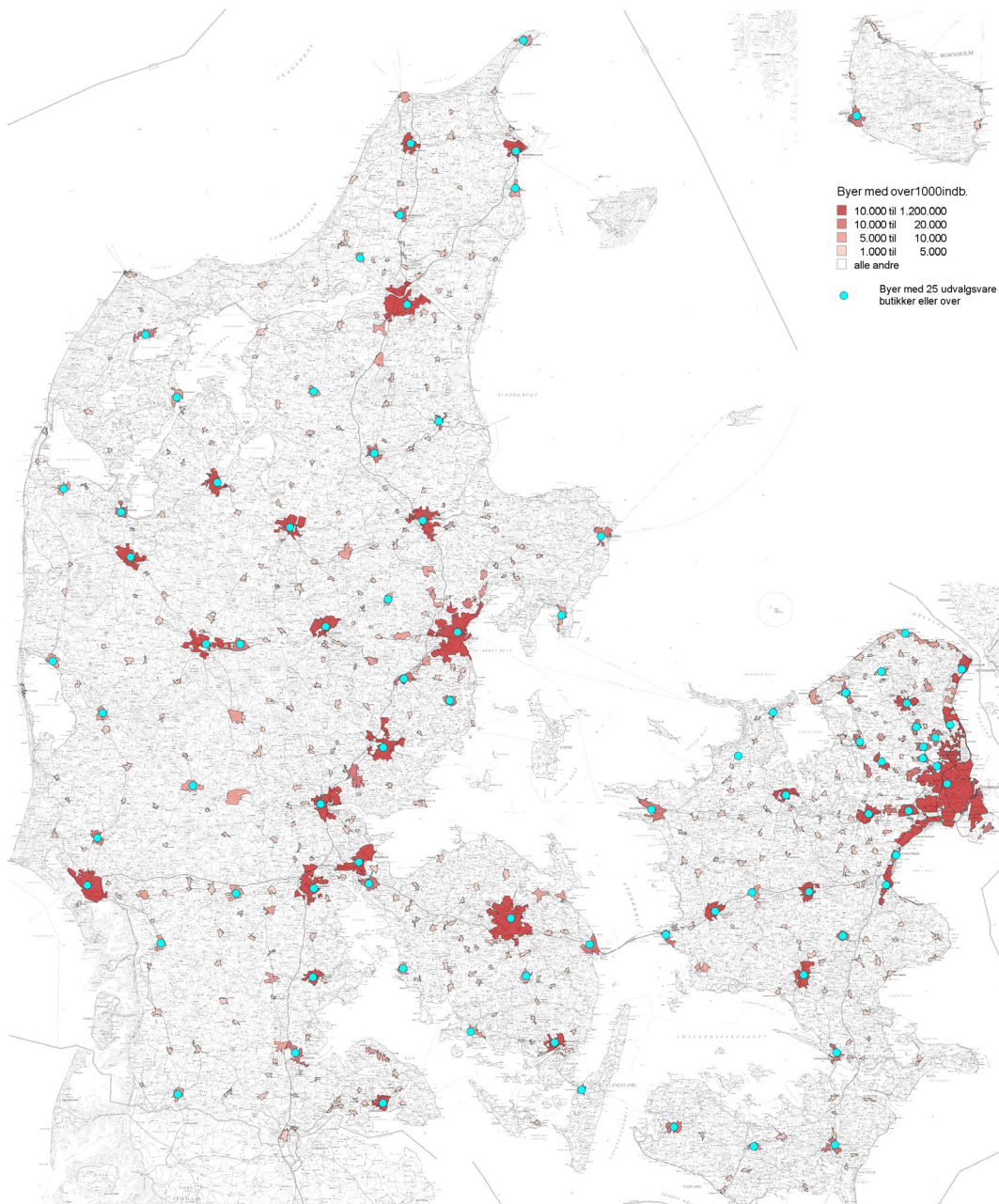
Der er dog en betydelig forskel mellem byer på 5-10.000 indbyggere, som ligger meget tæt på en større by, og dem, som har et eget handelsopland. F.eks. har oplandsbyerne til Århus og i hovedstadsområdet færre udvalgswarebutikker set i forhold til indbyggertallet pga. nærheden til større detailhandelskoncentrationer.

Hovedparten af byerne med færre end 2.500 indbyggere har en ubetydelig eller helt manglende udvalgswarehandel. Der er dog byer, som skiller sig ud ved at have flere udvalgswarebutikker set i forhold til indbyggertallet. Det er primært historiske købstæder, som ligger på afstand fra de større byer, f.eks. på de store øer. Flere af byerne har samtidig en del turisme, som giver et øget kundegrundlag særligt i sommerhalvåret. Af samme grund findes der små byer, hvor de fastboende udgør under 1.000 indbyggere, men hvor der alligevel er en vis udvalgswarehandel, fordi turismen giver grundlag for et stort detailhandelsudbud.

Hvor der på dagligvaresiden fortsat er en god forsyning i de mindre og mellemstore byer, er billedet således mere broget på udvalgsvaresiden. På den ene side har byer, som ligger i oplandet til større og mere attraktive detailhandelskoncentrationer, en begrænset udvalgswarehandel. Udvalgswarebutikkerne i disse byer er i flere tilfælde truet eller allerede forsvundet. På den anden side er der fortsat en rimelig god udvalgswarehandel i meget små byer, når de ligger langt fra andre større butikskoncentrationer. Det er derfor muligt i alle dele af landet at finde byer med et bredt udbud af udvalgsvarer. Ser man på landet som helhed, er det kun de mindre øer og økommunerne Ærø, Fanø, Læsø og Samsø, som ikke har en by med mindst 25 almindelige udvalgswarebutikker.

Attraktionen som handelsby hænger på udvalgsvaresiden ikke alene sammen med antallet af butikker. Også sammensætningen af de udvalgsvarer, der forhandles har stor betydning, hvor antallet af sko- og dametøjsbutikker især er vigtige. Med et antal udvalgswarebutikker på mindst 25 i en by, har bl.a. Fynsundersøgelserne vist, at der erfaringsmæssigt er tale om en butikssammensætning, som findes i byer med en høj attraktion som handelsby. Det til trods kan der i andre byer med færre butikker være en høj attraktionsværdi som følge af butikssammensætningen.

<sup>8</sup> Kilde: Byernes roller i fritiden - en analyse i Midtjylland, Region Midtjylland og Plan09



Byer med 25 udvalgsvarer butikker eller mere

## Internethandel

Der er stigende interesse for handel på internettet. Internethandel er døgnåbent og grænseoverskridende. Foreningen for Distance- og Internethandel, FDHI, oplyser, at danskerne bruger nettet i forbindelse med halvdelen af alle købsbeslutninger. Analyseinstituttet Epinion har gennemført brugerundersøgelser for FDHI, som viser, at danskerne fordeler sig i to grupper, når de spørges, hvor ofte de e-handler. Den ene gruppe, som handler 1-4 gange om måneden, udgør tre fjerdedele, medens en fjerdedel af de adspurgte e-handler oftere end 4 gange om måneden<sup>9</sup>. I e-handel indgår ud over detailhandel også

f.eks. billetkøb mv. Fysiske indkøb af varer udgør ca. 60% medens ikke fysiske varer som oplevelser mv. står for ca. 40% af e-handelen. Blandt de 10 virksomheder, hvor de adspurgte sidst har handlet på nettet, er også almindelige butikskæder inden for elektronik, tøj og dagligvarer samt bøger. Varer, der oftest købes på nettet, er inden for beklædning.

En løbende digitalisering af det offentlige rum, som er hastigt voksende, og en klar bevidsthed om mulighederne for anvendelse af internettet som en naturlig del af livet og hverdagen, gør, at internethandel vil vokse yderligere de kommende år.

<sup>9</sup> FDHI, Foreningen for Distance- og Internethandel, oktober 2011

## Udvikling i detailhandelsbranchen på Fyn

COWI har for Naturstyrelsen lavet en opfølgende undersøgelse af detailhandlens udvikling på Fyn fra 2008 frem til i dag (Detailhandel i byerne, COWI september 2011). Det tidligere Fyns amt, bestående af Fyn og de omkringliggende øer, har siden planlovens detailhandelsregler blev vedtaget i 1997 været genstand for undersøgelser af detailhandlen. Området udgør i hovedtræk et afgrænset handelsopland om end med stigende samhandel på tværs af Lillebælt. Det er tidligere vist, at Fyn på detailhandelsområdet giver et billede af udviklingen i landet som helhed. Handelsbalancen for hele Fyn var i 2007 ca. 100, hvilket betyder, at borgernes forbrug og butikernes omsætning var lige store.

### Butiksudviklingen på Fyn

#### Perioden fra 1999 til 2007

Butiksudviklingen på Fyn var i årene fra 1999 til 2007 især kendetegnet ved følgende tendenser:

- Omsætningen i detailhandelen på Fyn steg fra 15.5 mia. kr. til 23.5 mia. kr.
- Der blev ca. 150 færre dagligvarebutikker, svarende til en reduktion på ca. 13%.
- Der blev ca. 180 færre udvalgswarebutikker, svarende til en reduktion på ca. 10%.
- Det samlede bruttoetageareal til butikker faldt med ca. 110.000 m<sup>2</sup>, svarende til en reduktion på ca. 8%. Faldet er sket inden for udvalgsvarer. Dagligvarearealet er stort set uændret.
- Odense Kommune havde gennem perioden en mindre fremgang i handelsoverskuddet. 6 ud af de 10 øvrige kommuner havde tilbagegang.
- Odense vinder generelt frem inden for udvalgsvarer. Odenses andel af udvalgswarebutikkerne steg fra 38% til 43%. På udvalgsvaresiden har handelsoverskuddet været svagt stigende i Odense og faldende i alle de øvrige kommuner på Fyn.
- For Fyn som helhed er handelsbalancen inden for udvalgsvarer vendt fra et mindre overskud til et mindre underskud. En del af årsagen er sandsynligvis, at de nærmeste østjyske kommuner har erobret markedsandele på Fyn.

#### Status 2007

- Der er ca. 1.100 dagligvarebutikker med en fortsat decentral struktur, som muliggør en høj grad af lokale dagligvareindkøb.
- Der er en betydelig koncentration af udvalgswarebutikker i Odense med over 700 butikker.

Svendborg, som den næststørste by har ca. 165 udvalgswarebutikker, Faaborg og Nyborg ca. 60 udvalgsbutikker. Ingen byer med mindre end 3.000 indbyggere har over 20 udvalgswarebutikker.

- Butikkerne i Odense står for 50% af den samlede omsætning i detailhandelen på Fyn.
- Odenses andel af udvalgswareomsætningen er på 62%, mens indbyggertallet i Odense til sammenligning udgør 39% af befolkningen på Fyn.
- Odense Kommune har som den eneste kommune et større handelsoverskud. Svendborg og Langeland kommuner har beskedne overskud. Alle øvrige kommuner har handelsunderskud.

### Byernes attraktion og udviklingsmuligheder

I 1999 og 2007 blev 35 fynske byer vurderet som A, B eller C byer ud fra nogle udvalgte parametre, som i begge undersøgelser er udtryk for, hvor bredt et handelsliv byerne kan tilbyde, og dermed et udtryk for byernes attraktivitet som handelsbyer.

Det viser sig, at der er sket en opgradering af flere byer i perioden. Feks. blev 10 byer i 2007 karakteriseret som A-byer, heraf samtlige gamle købstæder med undtagelse af Ærøskøbing. Dette var 2 mere end i 1999. 21 af de undersøgte byer var fortsat kategoriseret som C-byer i 2007, heraf opfyldte 5 byer ikke et eneste af de 9 parametre.

### Udviklingen 2008 - 2011

Den seneste opdatering af udviklingen på Fyn viser følgende udviklingstendenser:

- Meget begrænset byggeaktivitet
- Vækst i antallet af discountbutikker
- Vækst i store butikker med udvalgsvarer placeret uden for de centrale byområder
- Etableringer af små butikker i forbindelse med egen bolig

Siden 2008 er antallet af nye butikker, der er etableret, hvor der ikke før var en butik, begrænset. Der er registreret 72 sådanne nye butikker. Tallet dækker ikke over nye butikker, som flytter ind i eksisterende, ledige butikslokaler, og er heller ikke udtryk for vækst i detailhandelen, da flere byer samtidig oplever en stigning i antallet af ledige butikslokaler.

Af de 72 helt nye butikslokaliseringer er 18 dagligvarebutikker, heraf 12 discountbutikker. Det understreger den generelle tendens med størst vækst i discountkæderne. 4 af discountbutikkerne er op-



ført i Odense, mens de øvrige er fordelt på både mindre og mellemstore byer, hvoraf den mindste har et indbyggertal på ca. 1.900. Alle byerne havde i forvejen en dagligvareforsyning.

Hovedparten af de nye dagligvarebutikker placeres ved overordnede veje, hvor det er muligt at tiltrække et større kundegrundlag fra forbipasserende. Det giver butikken en konkurrencefordel i forhold til de butikker, der ligger mere centralt i byerne eller centralt i et boligområde. Det betyder ofte en dårligere tilgængelighed for indbyggerne i det lokale opland sammenlignet med en placering i den centrale del af byen.

På udvalgsvareriden er antallet af helt nye etableringer ubetydeligt i forhold til de løbende roke-

ringer i butiksljemål. F.eks. er der kun registreret ni nyopførte butikker med sko og tøj. Det lille tal fortæller om den begrænsede byggeaktivitet efter 2008. De butikker, der inden for denne varegruppe er nyopført, er alle opført i den centrale del af byer, der har et indbyggertal på mere end ca. 5.000.

Den væsentligste tendens er, at der er opført en del arealmæssigt store butikker uden for den centrale del af byerne, hvor der er en god tilgængelighed med bil, men ofte en ringe tilgængelighed til fods, med cykel, eller med kollektiv trafik. Der er primært tale om kædebutikker inden for varegrupperne hårde hvidevarer, byggevarer, biltilbehør samt møbler og boligtilbehør.



Smukke bymidter, caféliv, kulturhuse, museer m.m. kan styrke byernes attraktion som handelsted, men det er butikslivet og variationen i dette, som skaber bylivet.

Foto: Rasmus Hee Haastrup

# Detailhandel i byerne

Detailhandelen betyder meget for bylivet. Siden planlovens detailhandelsregler blev indført i 1997 har detailhandelen gennemgået en kraftig strukturudvikling mod færre men større butikker, fremgang i de største byer og tilbagegang i de mindre byer. Undersøgelser viser dog, at planlovens krav om bymidtelokalisering og maksimale butiksstørrelser tilsyneladende har lagt en dæmper på udbygningen i de større byer og dermed mindsket konkurrencepresset mod de mindre og mellemstore byer\*.

Bymidten er byens ansigt udadtil. Oplevelsen af en bymidtes attraktion hænger i høj grad sammen med handelslivet, som er bærende for bylivet i de danske byer. Den attraktive handelsby har først og fremmest et godt udvalg af både dagligvarer og udvalgsvarer.

Naturstyrelsen har bedt COWI om at undersøge kommunernes planlægning for detailhandelen og bylivet i ti udvalgte byer rundt om i Danmark. De ti byer er Videbæk, Tønder, Skagen, Sorø, Varde, Nykøbing Falster, Ringsted, Kolding, Hjørring og Århus. Byerne har haft forskellig udvikling i detailhandelen, blandt andet som følge af forskellige grundvilkår som f.eks. størrelse og

placering i forhold til andre byer, branchens efterspørgsel på byggemuligheder og turisme.

## Forskellig detailhandelsudvikling i kommunerne

Frem til 2008, hvor der var et generelt stigende forbrug, er der opført meget byggeri til detailhandel i alle de ti undersøgte byer med undtagelse af undersøgelsens mindste by.

Efter 2008 har forbruget været faldende på udvalgsvarerområdet og også svagt faldende på dagligvarerområdet. Det faldende forbrug forventes at være medvirkende til at fremme koncentrationen af detailhandelen. Der er nu et generelt overskud af butiks-

lokaler. De steder, hvor der ikke er udlejningsvanskeligheder i de nybyggede lokaler, fører nye butikksbyggerier derfor til indskrænkning af detailhandelen andre steder i byen\*. I flere af de undersøgte byer er der tomme butikslokaler i udkanten af bymidten, i sidegaderne til hovedstrøgene og i nogle tilfælde helt inde på de centrale strøggader.

Selvom mange mindre byer taber terræn, særligt på udvalgsvarerområdet, er der stadig mindre byer, som har et bemærkelsesværdigt godt handelsliv og meget attraktive bymidter, hvor detailhandelen indgår i et samspil med andre funktioner i bymidten som f.eks. cafeer, bibliotek, biograf og andre kulturudbud samt sundhedstilbud, som både tiltaler byens borgere og tiltrækker turister. Undersøgelsen\* peger på nogle af de faktorer, der spiller ind, og giver eksempler på, hvordan kommunernes planlægning medvirker til at sætte rammerne for udviklingen i byerne.

Kommune- og lokalplanlægningen har betydning for de enkelte byers vedkommende. Der er forskelle på, hvordan kommunerne læser markedets udvikling og vurderer konsekvenserne for den eksisterende detailhandel. Kommunerne vælger forskellige strategier for detailhandelsplanlægningen og for udviklingen af bymidten. I nogle byer er udviklingen primært sket i et koncentreret område i bymidten, i andre byer har udviklingen været mere spredt, og i nogle tilfælde er den sket i eksisterende centre i byernes periferi\*.

### **Fokus på bymidten**

Planloven tilskynder en udvikling i bymidterne og begrænser mulighederne for udvikling af detailhandelscentre uden for bymidten, der kan blive en konkurrent til bymidten. Undersøgelsen viser, at byer uden eksterne centre i synlig grad har fastholdt et rigere handelsliv i de historiske bymidter.

I flere af de ti undersøgte byer har kommunerne i planlægningen arbejdet meget for at fastholde bymidten som det primære detailhandelscentrum. I mange byer er der planlagt og opført overdækkede butikscentre i eller i tilknytning til de eksisterende bymidter. Det er en udvikling, som i undersøgelsen vurderes, at planlovens detailhandelsbestemmelser har haft indflydelse på\*.

Generelt løfter butikksprojekter i bymidterne detailhandelen som helhed, når nyt og eksisterende lægges sammen. Ofte opnås synergieffekt mellem ek-

sisterende og nye butikker. Det er vigtigt, at de kommuner, der har byer med rummelige bymidteafgrænsninger i kommuneplanen, eller har planer om at udlægge yderligere areal i bymidten, belyser konsekvenserne af de nye butikksprojekter for det eksisterende handelsliv. Især størrelsen og placeringen af de nye centre har konsekvenser for det eksisterende handelsliv. Når butikscentre er størrelsesmæssigt afpassede og velintegrerede i strøgzonens fodgængerflow, bruger kunderne det eksisterende og nye som ét samlet shoppingområde.

Afstand er en særlig kritisk faktor i forhold til at sikre synergi mellem de eksisterende butikker og det nye butikscenter. Få meter kan være afgørende for mulighederne for at fastholde et ubrudt kundeflow. En indfaldsvej kan være en tilstrækkelig barriere for, at kunder ikke bevæger sig over fra det nye center på den ene side til det gamle strøgområde på den anden side af vejen. Kunderne handler enten det ene eller det andet sted. Oplandskunder, som kører i bil til byen, kan vælge alene at parkere i butikscenteret, som ofte har parkering i konstruktion, og hvor der typisk ligger både en stor dagligvarebutik og et bredt udbud af udvalgsvarebutikker.

### **Bymidtens afgrænsning**

Der er forskel på, hvor store bymidter de enkelte byer har afgrænset, og hvor rummelige afgrænsningerne er i forhold til efterspørgslen på butiksarealer. Med en vigende udvikling kan det i bymidter, som er afgrænset meget rummeligt, medføre, at detailhandelen ligger meget spredt eller med flere butikskoncentrationer inden for bymidtens afgrænsning. Det gør bymidten mindre attraktiv, og der er derfor kommuner, der aktivt er gået ind og i kommuneplanlægningen har mindsket bymidten for på den måde at modvirke spredning og fastholde et højere niveau der, hvor der reelt er mulighed for det. Undersøgelserne\* rummer eksempler på, at velstrukturerede og koncentrerede bymidter kan være attraktive og derfor have betydning som handelssteder, selvom de er relativt små og ligger i mindre byer.

### **Forskønnelse**

Selvom mange daglige indkøb foregår i lokalområdet, er det primært udbuddet af udvalgsvarebutikker, der har betydning for valg af indkøbsby ved shoppingture og lignende, selvom også byens øvrige attraktioner har en betydning.

Et fælles træk for de undersøgte byer er, at bymidterne bliver mere blandende. I byerne med de stær-

keste bymidter er detailhandelen fortsat hovedattraktionen, men detailhandelen suppleres af andre bytilbud som kulturhuse, biblioteker, museer, caféer, spisesteder, nye former for service- og sundhedstilbud, undervisningssteder osv. Ikke mindst for turistbyerne er det vigtigt, at der er mulighed for at supplere indkøbsturen med en cafétur eller andre tilgængelige tilbud. Samspillet mellem butiksudbud og andre funktioner i bymidten, som kulturudbud og caféliv mv., er stadig essentielt.

De fleste kommuner arbejder aktivt med at udvikle attraktive bymidter og understøtte detailhandelen med forbedringer af byens fysiske udseende, renovering af pladser og torve, prioritering af byinventar af høj kvalitet, god belægning på hovedstrøgene, trafiksanering m.m. Resultatet er mere attraktive bymidter, hvor detailhandelen er understøttet af smukke of-fentlige byrum og bymidtefunktioner, som f.eks. caféer, restauranter og kulturinstitutioner.

Uanset hvor meget kommunerne satser på at udvikle og forskønne bymidterne, viser undersøgelser dog, at det er butiksudbuddet, der skaber bylivet, og at forskønnelse af byrummene ikke kan kompensere for tilbagegang i butiksudbuddet\*.

#### **Dagligvarebutikkernes betydning for bymidten**

Bymidterne har ligesom butikscentrene behov for dagligvarebutikker til at tiltrække kunder. Dagligvarebutikker i bymidten har positiv betydning for udvalgsvarebutikkerne i bymidten. Desværre viser undersøgelsen, at der sker en udtynding i bymidternes dagligvarebutikker og dermed også en mindskning i det afledte salg af udvalgsvarer. Analyser viser, at typisk 5 - 10% af turene til dagligvareindkøb kombineres med køb af udvalgsvarer, og det har stor betydning for udvalgsvarehandelen, da dagligvarebutikker genererer mange daglige besøgende.

Der er mange konkrete eksempler på, hvordan bymidterne mister udvalgsvarehandel som følge af udflytningen af eksisterende dagligvarebutikker\*. Etableringen af dagligvarebutikker sker, som f.eks. Fynsundersøgelsen\* viser, i stigende omfang ved de større indfaldsveje og i flere tilfælde i kanten af byen. Dette medvirker samtidig til at øge bilafhængigheden ved dagligvareindkøb.

#### **Udvikling uden for bymidten**

Udviklingen af detailhandel i byernes periferi svækker bymidten. Undersøgelsen af udviklingen i de ti byer viser, at de byer, der satser på eksterne centre,

oplever en tilbagegang i deres bymidter. De eksterne centre trækker både kunder fra et større opland og fra selve bymidten. Eksterne centre, som er på størrelse med eller større end bymidten, reducerer detailhandelen i byerne og bymidterne i et stort opland. Men også bymidten i den by, hvor centeret ligger, oplever tilbagegang eller reducerede udviklingsmuligheder set i forhold til byer med et tilsvarende indbyggertal. Tabet af kunder i bymidten opleves som et fattigere byliv\*.

Undersøgelsen konkluderer, at mulighederne for at udnytte ubrugte rammer i tidligere planlægning giver nogle kommuner muligheder for at planlægge for eksterne butikscentre. I praksis er planlovens effekt blevet svækket af mulighederne for at udnytte rummeligheden i ældre planlægning\*.

#### **Detailhandel er en drivkraft i byomdannelse**

Bygherrer har i en årrække vist stor interesse i at investere i detailhandelsprojekter. Det kan især være interessant i forbindelse med byomdannelse, som oftere kan medføre højere omkostninger end etablering på bar mark. Omkostninger, som detailhandelen kan være med til at bære. Derfor bruges detailhandel ofte som løftestang i byomdannelse og byudvikling. Detailhandelsprojekterne er etableret i eller i tilknytning til bymidterne på f.eks. gamle fabriksarealer, hvor etablering af et butikscenter eller en stor dagligvarebutik har muliggjort byomdannelsen.

Da der er tale om konkrete tiloversblevne arealer, har det også været en medvirkende årsag til, at nogle projekter er placeret uden sammenhæng med de centrale strøggader. Ønsket om at se de bymidtenære arealer omdannet har været stærk, og det er muligt, at konsekvenserne ikke altid har været tilstrækkeligt godt belyste. Konsekvenserne går som tidligere nævnt ofte ud over den eksisterende detailhandel i bymidten. Butiksprojekter, som er størrelsesmæssigt afpassede og velintegrerede i strøgzonens fodgængerflow, kan bruges sammen med den eksisterende bymidte som ét sammenhængende shoppingområde og give synergi mellem gammelt og nyt\*.



Kommunernes planlægning har betydning for udviklingen af detailhandelen i byerne. Dagligvarebutikkerne har med det daglige kundeflow stor indvirkning på detailhandelen i byerne, og planlægningen for nye butikker eller flytning af eksisterende kan have store konsekvenser.

Foto: Rasmus Hee Haastrup

# Kommunernes detailhandelsplanlægning

Alle landets kommuner følger intentionerne bag planlovens detailhandelsbestemmelser og tager aktivt stilling til detailhandelsstrukturen i kommuneplanlægningen i erkendelse af, at detailhandelens udvikling har stor betydning for byernes udvikling. Planlægning for detailhandel har således været et vigtigt tema i samtlige kommuneplaner, der er udarbejdet som et led i revisionen af kommuneplanerne i 2009, hvor planlovens detailhandelsregler er implementeret. Kun én af landets kommuner har ikke revideret kommuneplanen.

COWI har for Naturstyrelsen kortlagt kommunernes planlægning for detailhandel og analyseret kommunernes udmøntning af planlovens detailhandelsbestemmelser\*\*. Kortlægningen er sket på basis af de oplysninger om de gældende kommuneplaner, som kommunerne indberetter til det centrale planregister Plansystem.dk.

## Tilslutning til planlovens formål

De kommunale ønsker for detailhandelsudviklingen i kommunen er i høj grad i overensstemmelse med planlovens formålsbestemmelser. Det gælder især

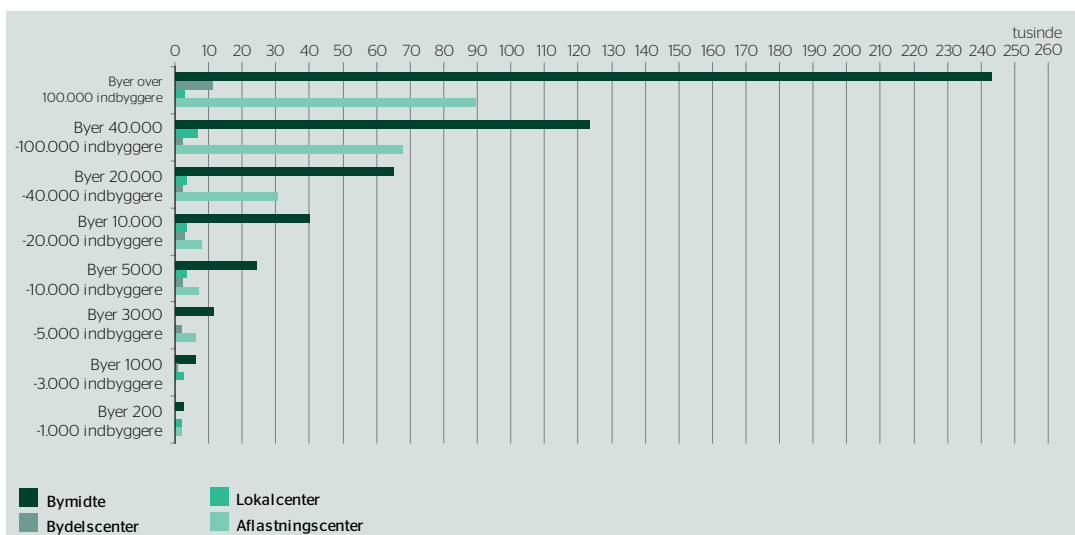
ønsket om at styrke detailhandelen i hovedbyerne og i de primære centerområder\*\*.

## Planlægning for centerstrukturen

Mange kommuner ser en direkte sammenhæng mellem kommuneplanens hovedstruktur, bymønstre, byernes roller og detailhandelsstrukturen. I byplanlægningen er bymidternes udvikling en central opgave, og her spiller detailhandel en stor rolle.

I de fleste kommuner opfattes bystruktur og detailhandelsstruktur som to sider af samme sag, og plan-





Figur 1: Arealer til bymidter, bydelscentre, lokalcentre og aflastningsområder i forskellige bystørrelser uden for hovedstadsområdet.\*\*

lægningen for butiksmål tænkes aktivt ind i byudviklingen og bruges til at understøtte nye byområder. Der er dog stor forskel i skala, afhængigt af bystørrelse og omfanget af byudvikling.

Planlægningen i kommunerne følger planlovens systematik for centerområder. Hovedparten af kommunerne har overtaget planlovens begrebsapparat i forbindelse med udpegnen af en centerstruktur. Det gør det nemmere for investorer og andre interesserede at vurdere placeringsmuligheder m.m. Der er dog fortsat en del kommuner - typisk de lidt mindre - som anvender et eget begrebsapparat, og i stedet for planlovens begreber anvender ord som "udviklingscentre", "mindre butiksområder" m.fl., der kan gøre det vanskeligere at se, hvilke muligheder der reelt er for butiksudvikling.

Stort set alle kommuneplaner indeholder en vægtning af centerområderne, hvor der især sættes på bymidten som centrum for detailhandelen. Desuden har alle kommuner udlagt bydelscentre i de byer, hvor der er mulighed for det.

Af figur 1 ses det, at arealudlæggene til bymidter, bydelscentre og lokalcentre i stort omfang er proportionelle med den bystørrelse, de ligger i.

De gennemsnitlige tal for antallet af bydelscentre i byerne set i forhold til indbyggertal indikerer, at der er en sammenhæng mellem bydelscentrenes antal og bydelens kundegrundlag (se figur 2). Dette afspejler sig også i, at bydelscentrenes samlede udlagte butiksareal øges med byernes størrelse, (se figur 3).\*\*

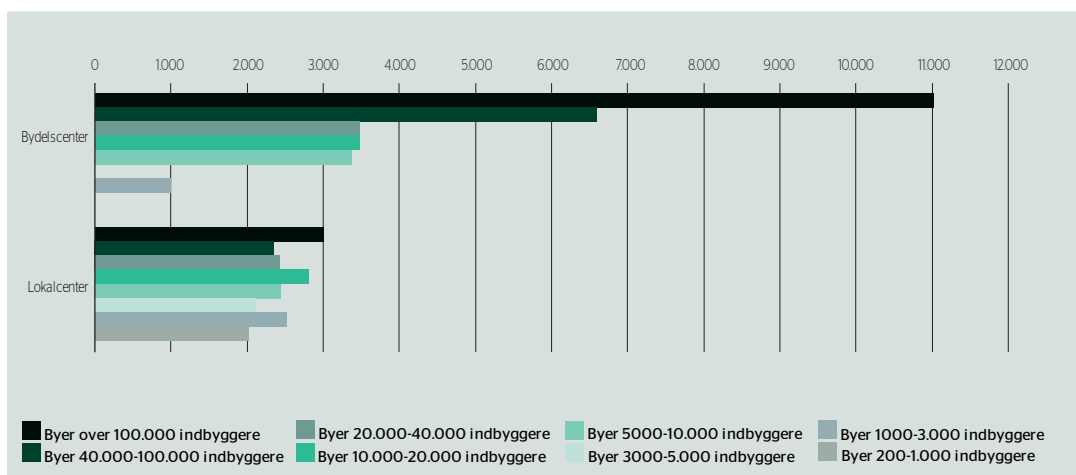
Kommuner, der fortsat har mulighed for at sætse på detailhandel i eksisterende aflastningsområder, fastholder denne i kommuneplanlægningen.

#### Udlæggene sker primært i kommunens store byer

Undersøgelsen viser, at kommunerne har mest fokus på udviklingen i de største byer. Undersøgelsen viser dog også, 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.

Byer antal indbyggere	Antal byer	Bymidter	Bydelscentre	Lokalcentre
over 100.000	3	1,0	14,0	12,3
40.000-100.000	8	1,0	8,8	2,6
20.000-40.000	12	1,0	4,8	2,5
10.000-20.000	21	1,0	0,4	1,6
5.000-10.000	42	1,0	0,1	0,7
3.000-5.000	65	1,0	0,0	0,1
1.000-3.000	257	0,6	0,0	0,3
200-1.000	828	0,1	-	0,3

Figur 2: Det gennemsnitlige antal af detailhandelscentre i forhold til bystørrelse (eksklusiv hovedstadsområdet). Det ses, at der er en naturlig sammenhæng mellem bystørrelse og antallet af bydelscentre og lokalcentre.\*\*



Figur 3: Gennemsnitligt bruttetoageareal udlagt i lokal- og bydelscentre fordelt på forskellige bystørrelser uden for hovedstadsområdet.\*\*

Det er tydeligt, at kommunerne i deres planlægning har fokus på bymidterne, som står for de fleste af udvidelserne. De næst fleste nyudlæg og udvidelser sker i lokalcentre, men det skal sammenholdes med, at der antalmæssigt er langt flere lokalcentre end bymidter, idet der kun kan være én bymidte i hver by (se figur 4).\*\*

Mulighederne for at planlægge for store udvalgswarebutikker i byer med flere end 40.000 indbyggere udnyttes i samtlige byer uden for hovedstadsområdet. I hovedstadsområdet, hvor arealer til store udvalgswarebutikker i 2008 er udpeget i landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet, gør kommunerne kun i et vist omfang brug af denne mulighed\*\*.

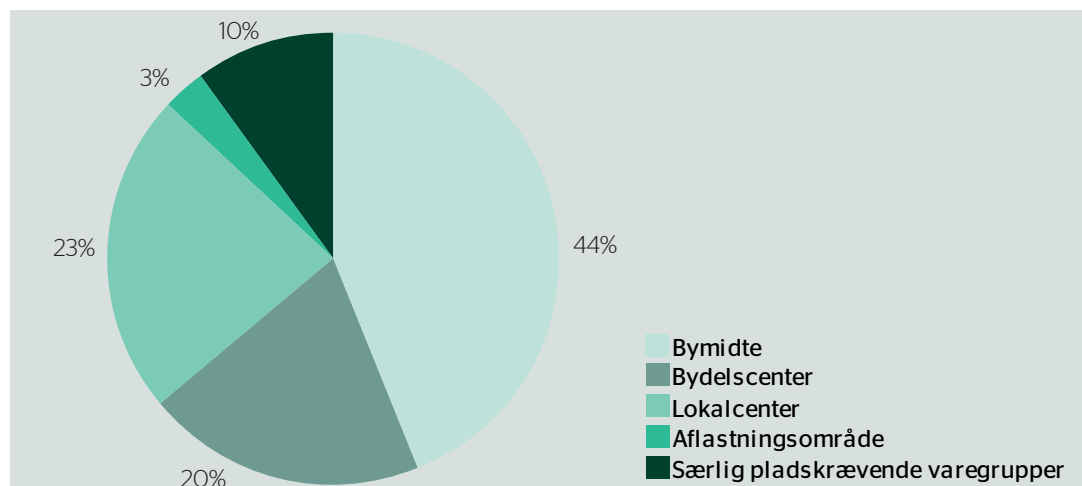
#### Administration af større udvalgswarebutikker uden for bymidterne

Det fremkommer flere steder i undersøgelserne, at kommunerne har særlige problemer med at håndtere de større udvalgswarebutikker, der er etableret i aflastningsområder og f.eks. ældre erhvervsområder ved indfaldsvejene\*\*.

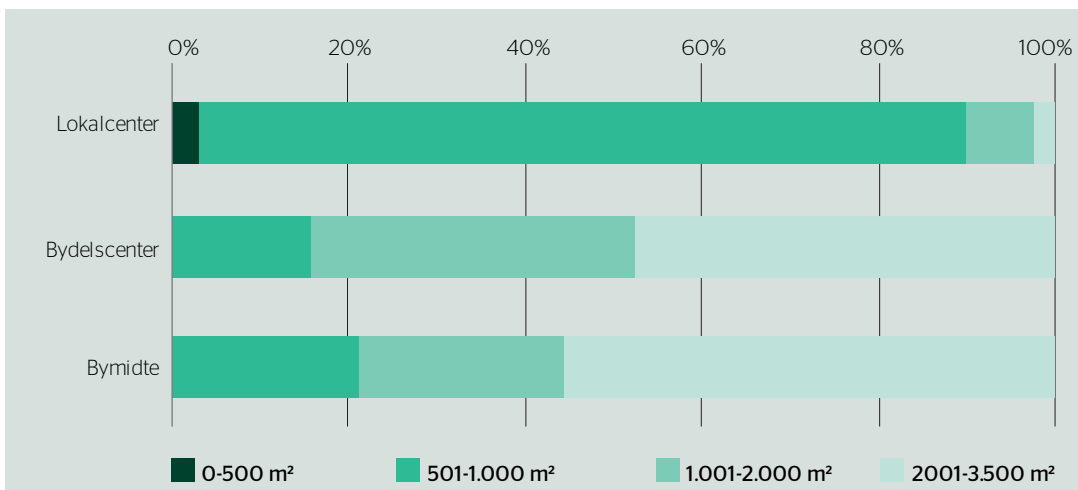
Områderne ligger ofte periferet i byen, hvilket medfører længere indkøbsture og besværliggør indkøb til fods, på cykel eller med bus. Mulighederne for at udnytte områderne kan være hægtet op på et upræcist eller mangelfuldt plangrundlag. Der er også eksempler på områder, hvor en udbygning har fundet sted uden lokalplan. I nogle områder blandes butikker, der er etableret på baggrund af ældre lokalplaner med butikker, der alene forhandler særlig pladskrævende varer efter planlovens nuværende regler. Det kan i sådanne tilfælde være vanskeligt at administrere byggemulighederne i områderne.

#### Planlovens råderum udnyttes

Planlovens detailhandelsbestemmelser om udpegningscenterområder giver kommunerne et vist råderum. Kommunerne anvender råderummet til en varieret implementering af detailhandelsbestemmelserne. Det er især muligheden for at fastlægge butiksstørrelser, der er lavere end de i loven fastlagte maksimale butiksstørrelser, som kommer i spil. Kommunerne tager også aktivt stilling til landsbyernes



Figur 4: Nye og udvidede områder til detailhandel fordelt på centerområder uden for hovedstadsområdet.\*\*



Figur 5: Anvendte maksimale butiksstørrelser for dagligvarebutikker i bymidter, bydels- og lokalcentre uden for hovedstadsområdet.\*\*

rolle i detailhandelsforsyningen. Hvor hovedparten af kommunerne udlægger landsbyerne som lokalcentre, udpeger andre kommuner bymidter i landsbyerne.

### Butiksstørrelser og butiksareal

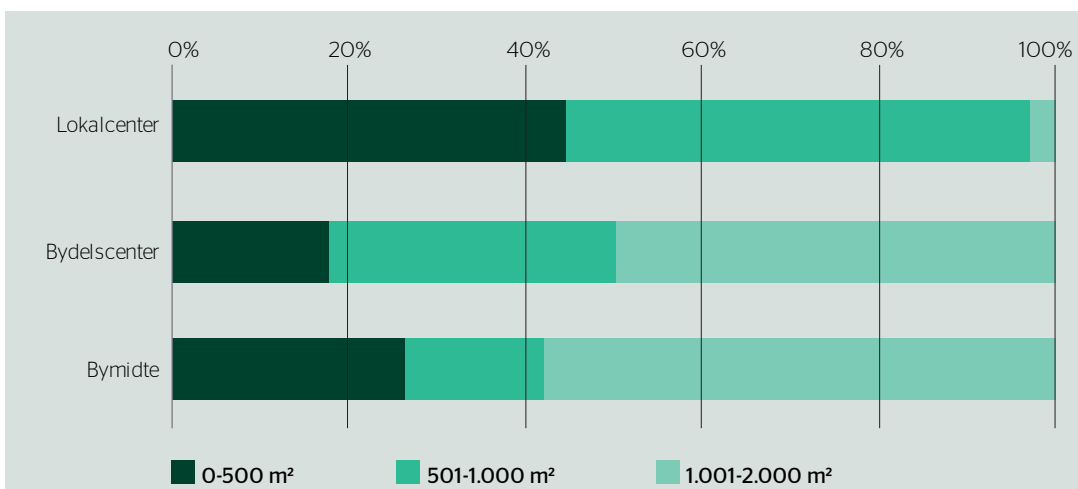
Det er ikke ualmindeligt, at kommunerne fastlægger lavere butiksstørrelser i centerområderne uden for bymidten end den maksimale grænse, som planloven giver mulighed for. Det medvirker til at styrke bymidten, som det primære handelssted, men giver stadig mulighed for en lokal forsyning med mindre butikker. I den sammenhæng er der også kommuner, der sætter lavere grænser for det samlede butiksareal i lokalcentre og bydelscentre, end loven ellers giver mulighed for. Det ses af figur 5, at dagligvarebutikker i langt hovedparten af bymidterne gives mulighed for at være 3.500 m<sup>2</sup>, mens det i bydelscentre kun er i under halvdelen af områderne, at der er mulighed for dagligvarebutikker på op til 3.500 m<sup>2</sup>. Af figur 6 ses det, at tilsvarende gør sig gældende for størrelser på udvalgvarebutikker, hvor udvalgsbutikker i langt hovedparten af bymidterne

gives mulighed for at være 2.000 m<sup>2</sup>, mens det kun i under halvdelen af bydelscentrene er mulighed for dagligvarebutikker på op til 2.000 m<sup>2</sup>. Denne stillingtagen til butiksstørrelser er med til at styrke bymidten som det primære sted for udvalgvarebutikker.

### Detailhandel i landsbyerne

Særligt i de mindste byer og landsbyerne er der forskel på, hvordan kommunerne planlægger for detailhandel. Hovedparten af kommunerne udpeger butiksområder i de mindste byer som lokalcentre, men flere kommuner udpeger i stedet bymidter i disse byer\*\*. Den varierede brug af centerbegreberne giver forskellige udviklingsmuligheder i sammenlignelige bystørrelser.

Ved at udlægge bymidter i de mindste byer kan kommunerne planlægge for større butikker og for et større samlet butiksareal. Det er især muligheden for at planlægge for større dagligvarebutikker, der udnyttes, mens muligheden for et større samlet butiksareal kun anvendes sjældent, dog med undtagelse af de mindre byer i turistområderne.



Figur 6: Anvendte maksimale butiksstørrelser for udvalgvarebutikker i bymidter, bydels- og lokalcentre uden for hovedstadsområdet.\*\*

Ved i stedet at udpege hele landsbyen som lokalcenter med butiksstørrelser, der derved begrænses til 1.000 m<sup>2</sup>, kan butikkerne placeres overalt i landsbyen.

### Særligt om hovedstadsområdet

I hovedstadsområdet fastlægger miljøministeren i et landsplandirektiv beliggenheden af bymidter, bydelscentre og aflastningsområder, herunder bymidter og aflastningsområder, hvor der kan etableres store udvalgsvarebutikker på over 2.000 m<sup>2</sup>. Gennemgangen af hovedstadskommunernes planlægning viser, at kommunerne i stort omfang har indarbejdet intentionerne i planlov og landsplandirektiv\*\*. Kommunerne forholder sig aktivt til centerstrukturen og foretager lokale skøn. Det er vurderingen, at der er planlagt for en realistisk centerstruktur i forhold til det sandsynlige opland.

### Kommuneplanernes redegørelse for detailhandelsstrukturen

Planlovens krav til kommuneplanens redegørelse, når der planlægges for detailhandel, er fastsat ud fra et ønske om, at det skal være muligt at vurdere konsekvenserne for den eksisterende handel og for tilgængeligheden. Imidlertid viser gennemgangen af kommuneplanerne, at der er store forskelle i kommunernes redegørelse for detailhandelsplanlægningen. Kun få kommuner lever op til samtlige redegørelseskrav i planloven. Der er ikke fundet en sammenhæng mellem niveauet for redegørelsen og f.eks. kommunens størrelse eller placering i landet.

Et fællestræk for de fleste kommuner er, at der til brug for kommuneplanlægningen er udarbejdet detailhandelsanalyser, der beskriver den aktuelle status med hensyn til butiksbestanden, omfanget af eksisterende butiksarealer og omsætningen fordelt på hovedbutikstyper i kommunerne. På dette punkt opfylder redegørelserne derfor lovens krav.

Derimod redegør kommunerne kun i begrænset omfang for, hvilke oplande der forventes betjent med arealudlæggene til detailhandel, og hvordan tilgængeligheden er til detailhandelsområderne. Disse to forhold er essentielle for vurderingen af konsekvensen for eksisterende detailhandel og centerområder, kundernes adgang til detailhandel mv. ved nye udlæg til detailhandel.

I forhold til at fremme en struktur med god tilgængelighed for bl.a. kollektiv trafik vurderer flere kommuner, at det ikke har væsentlig indflydelse på ud-

viklingen. Flere kommuner påpeger, at det er vanskeligt at planlægge, så der sikres god tilgængelighed med kollektiv transport. Bestemmelserne sigter mod at skabe en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, men det opfattes af flere kommuner som vanskeligt af opfylde.

Dette kan være en årsag til, at tilgængelighed ofte er mangelfuldt beskrevet i kommuneplanredegørelserne, som oftest kun omfatter en række hensigts-erklæringer på dette område. Den begrænsede behandling af tilgængelighed i redegørelserne for detailhandelen kan også være udtryk for, at emnet ikke prioriteres højt i detailhandelsplanlægningen.

Det er også et lovkrav, at kommuner, som har mulighed for at planlægge for store udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>, redegør for konsekvenserne for den øvrige detailhandel i kommuneplanen. Desværre er det kun få af kommunerne, som gør dette.

### Enkelte overskridelser af de lovgivningsmæssige muligheder

Mange kommuner fastsætter lavere grænser for butiksstørrelser og det samlede bruttoetageareal end det maksimale, der er muligt ifølge loven. Der er også enkelte kommuner, som planlægger for større butikker og større rammeudlæg, end planloven giver mulighed for\*\*.

Udpegningen af aflastningsområder afspejler stort set de områder, som var udlagt i regionplan 2005. Flere kommuner har herudover udlagt områder, som benævnes "aflastningscenter" eller "aflastningsområde". Der er fortsat en betydelig rummelighed til butiksudvikling i aflastningsområder i kommuneplanerne. I flere tilfælde er der dog tilsyneladende en divergens mellem kommuneplanernes angivelse af rummelighed og den rummelighed, som var angivet i regionplan 2005\*\*. Aflastningsområderne har været behandlet forskelligt i regionplanerne, hvilket ytrer sig i meget forskellige rammer og udviklingsmuligheder for aflastningsområder i forskellige dele af landet. Nogle aflastningsområders udviklingsmuligheder har været begrænset til de gældende lokalplaner. Andre aflastningsområder har en fastlagt ramme for det samlede bruttoetageareal til butiksformål. Nogle steder er der en restrummelighed, som kan udnyttes til yderligere byggeri, medens rummeligheden i andre aflastningsområder er brugt op.

### **Kommunernes lokalplanlægning**

Det fremgår af plansystem.dk, at de fleste kommuner har vedtaget mindst en ny lokalplan for etablering af butikker i den 4-årige periode fra 1. juli 2007 til 1. juli 2011. Antallet af nye butikprojekter er formentlig en del højere end antallet af nye lokalplaner, eftersom en del projekter kan gennemføres på basis af eksisterende lokalplaner. Antallet af nye lokalplaner kan dog ses som en indikator på, hvor stor efterspørgslen fra investorer er forskellige steder i landet.

I byer med mere end 20.000 indbyggere er der i gennemsnit udarbejdet mellem 1 - 3 lokalplaner pr. år, mens der for byer med mindre end 5.000 indbyggere kun undtagelsesvis bliver udarbejdet nye lokalplaner for detailhandel.

Det er især i de største byer med over 40.000 indbyggere, at der er udarbejdet lokalplaner for centerområder uden for bymidten. I disse byer er det muligt at planlægge for større bydelscentre, og desuden har de fleste af byerne også eksterne centerområder som f.eks. aflastningsområder. 1/3 af lokalplanerne omfatter områder i de centrale dele af byen.

I byer på under 20.000 indbyggere, hvor det ikke er muligt at udlægge bydelscentre, og hvor der kun undtagelsesvis er aflastningsområder, er over 2/3 af lokalplanerne udarbejdet for projekter i de centrale dele af byen.

Af de undersøgelser, som er foretaget, fremgår det, at planlovens effekt er blevet svækket af mulighederne for at udnytte rummeligheder i ældre planlægning. Det er et særligt problem, at der fortsat sker en udbygning med butikker uden for centerområderne. Det sker ofte på baggrund af ældre lokalplaner fra før 1997, som åbner for butiksetableringer i erhvervsområder mv. langs indfaldsvejene. Visse kommuner vælger at fastholde disse byggemuligheder. Det indebærer, at den fornødne modernisering af plangrundlaget ofte udsættes. Det gælder også planlægningen for nogle aflastningsområder, som kun kan udvikles inden for den eksisterende lokalplans rammer.



Detailhandelsbestemmelserne giver kun i begrænset omfang mulighed for detailhandel uden for bymidten i byer med færre end 20.000 indbyggere. Nogen steder har det ført til nytænkning, som har givet en modernisering af detailhandelslivet i bymidten.

Foto: Rasmus Hee Haastrup

# Kommunernes vurdering af detailhandelsreglerne

Kommunerne bakker generelt op om formålet med planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandelsstrukturen. Kommunerne anvender det råderum, som planloven giver, men peger samtidig på, at der er udfordringer i planlovens detailhandelsbestemmelser. Kommunerne fremhæver også, at der er mange forhold, som den kommunale planlægning ikke kan regulere og styre.

COWI har gennemført interviews med embedsmænd i 14 kommuner om detailhandelsbestemmelserne og anvendelsen af disse i planlægningen\*\*. Kommunerne er udvalgt på baggrund af geografisk beliggenhed, indbyggertal i kommunen og indbyggertal i den største by i kommunen. På grund af forskelligheden har kommunerne divergerende opfattelser af bestemmelserne, men udtrykker også en fælles holdning til bestemmelserne på en række områder.

Interviewene er et vigtigt bidrag til vurderingen af, hvilken rolle planloven og planlægningen spiller i forhold til detailhandelsudviklingen. Samtidig er det et input i forhold til at vurdere detailhandelsbestemmelsernes anvendelighed både med hensyn til, hvordan de er at administrere for kommunerne, og med hensyn til hvordan kommunerne vurderer, at de underliggende bestemmelser understøtter detailhandelsbestemmelsernes formål.

## **Opbakning til formålet med detailhandelsbestemmelserne**

Flertallet af de interviewede kommuner bakker op om intentioner og formålet med detailhandelsbestemmelserne. Kommunerne ønsker en fremtidig udvikling i detailhandelsstrukturen, som er i overensstemmelse med formålet i planlovens regler om planlægning for detailhandel. De peger dog på, at planlægning ikke alene kan sikre, at detailhandelsudviklingen sker i overensstemmelse med formålsbestemmelserne\*\*.

## **Planlægning gør det ikke alene**

Kommunerne peger således på, at planlægning kun er én af flere faktorer, som har indflydelse på udviklingen inden for detailhandelen. Andre faktorer, som f.eks. udviklingstendenser i branchen, kundeadfærd, konjunkturer og politik, tillægges også stor betydning for den aktuelle udvikling. Kommunerne vurderer dog, at den planlægningsmæssige fokusering på bymidterne har forhindret en afvikling af den lokale butiksforsyning. Flere kommuner påpeger således, at virkeligheden ville have set væsentlig anderledes ud uden detailhandelsbestemmelserne.

Mens flertallet af de interviewede kommuner bakker op om detailhandelsbestemmelsernes formål, er mange kritiske over for de konkrete bestemmelser og virkemidler.

## **Kommunestørrelsen har betydning for tilfredsheden**

Kommunerne, der kun har mellemstore og mindre byer, opfatter det som en uhensigtsmæssig forskelsbehandling, at kommuner med større byer bliver begunstiget med flere muligheder inden for detailhandelen. Konkret peges der på de største byers mulighed for etablering af bydelscentre og for at planlægge for store udvalgswarebutikker på over 2.000 m<sup>2</sup>.<sup>10</sup>

## **Afgrænsning af bymidten**

Hvis en kommune ønsker at udvide større bymidter og bydelscentre på over 5.000 m<sup>2</sup> arealmæssigt, skal kommunerne anvende "den statistiske metode". Metoden viser, hvor i byen, der i forvejen er en vis koncentration og variation i butikker, cafeer, restauranter, kultur, social service mv., som kan være udgangspunkt for udvidelser af den afgrænsede bymidte. De fleste kommuner er dog kritiske over for kravet, fordi mulighederne for at udvide detailhan-

delsområderne på baggrund af lokale forhold findes for begrænsede.

Kritikken af reglen skal dog ses i lyset af, at det er en nyere regel, og kommunerne måske derfor endnu ikke har opnået fuldt kendskab til mulighederne. Kommunernes opfattelse af reglen om udvidelse af bymidter og bydelscentre efter den statistiske metode danner endvidere baggrund for en generel kritik af detailhandelsreglerne som værende for restriktive og uden mulighed for at lægge lokale forhold til grund for beslutningerne\*\*.

## **Store udvalgswarebutikker uden for bymidter og bydelscentre**

Kommunerne kritiserer lovens definition af butikker, der kan udlægges i områder uden for de centrale dele af byerne og bydelene, for at være begrænsende.

Kommunerne finder det vanskeligt at finde egnede lokaliseringmuligheder for en række af de store udvalgswarebutikker ud over dem, som i loven er definerede som særlig pladskrævende. Butikkerne er ikke nødvendigvis større end planlovens maksimale grænse på 2.000 m<sup>2</sup>, men det handler om butikskoncepter med boksbutikker, der ønsker placeringer uden for bymidterne. Det er særligt butikskoncepter inden for salg af elektronik og hårde hvidevarer, legetøj, biltilbehør, tæpper, babyudstyr og boligudstyr.

Det opleves som en udfordring i byplanlægningen, at kundernes transportadfærd og butikkens vareleverancer bevirker, at butikken ikke egner sig til lokalisering centralt i en by eller bydel. Kommuner, der har byer større end 40.000 indbyggere, har dog alle givet mulighed for placering af store udvalgswarebutikker i bymidterne i kommuneplanen. Undersøgelsen peger på, at kritikken af reglen dels kan være et udtryk for, at det kan være vanskeligt at finde egnede placeringsmuligheder i de centrale dele af en by eller bymidte, dels at kommunerne ikke er tilstrækkelig proaktive i deres planlægning og dels, at disse butikskæder ikke ønsker en lokalisering i bymidten\*\*.

## **500 m mellem enkeltstående butikker**

En enkeltstående butik bør efter lovens bemærkninger søges placeret mindst 500 meter fra andre butikker og detailhandelsområder. På trods af, at der ikke er tale om en lovfæstet grænse, anvendes den i vidt omfang i kommunerne, og hovedparten af dem peger på, at reglen virker godt og efter hensigten til

<sup>10</sup> Mulighederne for at planlægge for store udvalgswarebutikker på mere end 2.000 m<sup>2</sup> er udvidet ved den seneste planlovsændring (Lov nr. 424 af 10.5.2011) og dermed efter interviewene blev gennemført

at håndtere placeringen af enkeltstående butikker. Kommunerne har særligt anvendt reglen for at sikre, at butiksområder ikke udvides uhensigtsmæssigt og til at afvise uønskede butiksprojekter uden for kommunens detailhandelsstruktur\*\*.

### **Anbefalinger fra kommunerne om vejledning og dialog**

Der er blandt de adspurgte kommuner tilfredshed med "Vejledningen om detailhandel", som Naturstyrelsen udgav i maj 2010, selvom den kom for sent i forhold til kommuneplanrevision 2009.

Specifikt udtrykker kommunerne et ønske om en mere illustrativ og visuel vejledning om definition af centertyper og om mulighederne for at justere bymidteafgrænsninger i forhold til den statistiske metode, når den faglige argumentation er i orden.

Kommunerne efterspørger også vejledning i forhold til redegørelseskravene for lokalisering af møbelbutikker uden for bymidten, lokalisering af store udvalgswarebutikker på mere end 2.000 m<sup>2</sup>, enkeltstående butikker til lokalforsyning, forsyningsoplande, tilgængelighed mv.

Mange kommuner udtrykker endvidere et ønske om en øget dialog med Naturstyrelsen med henblik på større indbyrdes forståelse. Der efterspørges større lydhørhed hos Naturstyrelsen i forhold til kommunernes argumenter om, hvordan de lokale forhold påvirker detailhandelsstrukturen og mulighederne for en hensigtsmæssig planlægning i forhold til formålet\*\*.





Naturstyrelsen har i kommuneplanprocessen varetaget den overordnede interesse i, at planlægningen understøttede formålet med detailhandelsbestemmelserne, så vi fortsat har en hensigtsmæssig detailhandelsstruktur.

Foto: Rasmus Hee Hastrup

# Sikring af de overordnede interesser i kommuneplanerne

Dialogen mellem kommunerne og Naturstyrelsen om kommuneplanlægningen har medført, at forventninger har kunnet afstemmes tidligt i processen. Kun i få tilfælde har det været nødvendigt at gøre indsigelse mod planlægningen for detailhandel. Indsigelserne har fortrinsvis handlet om udvidelser af bymidter, manglende klarhed i kommunernes retningslinjer samt udlægning af nye bydelscentre og aflastningsområder.

Miljøministeren har pligt til at gøre indsigelse mod en kommuneplan, hvis den strider mod overordnede interesser. Opgaven er uddelegeret til Naturstyrelsen. Naturstyrelsen har ført en konstruktiv dialog med kommunerne i forbindelse med 2009-revisjonen af kommuneplanerne. På den baggrund har mange planlægningsforhold kunnet afklares, inden de blev til problemer. Kun i få tilfælde har det været nødvendigt at gøre indsigelse mod planlægningen

for detailhandel. Indsigelserne har fortrinsvis handlet om udvidelser af bymidter, manglende klarhed i kommunernes retningslinjer, udlægning af nye bydelscentre og aflastningsområder.

## Varetagelse af overordnede interesser

Kommunerne er ansvarlige for kommuneplanlægningen, herunder for at fastlægge retningslinjerne for den kommunale detailhandelsstruktur.

Miljøministeren har pligt til, på vegne af samtlige statslige myndigheder, at gøre indsigelse mod endelig vedtagelse af kommuneplaner, hvis de er i strid med overordnede interesser. Ved kommunernes udarbejdelse af lokalplaner kan samtlige statslige myndigheder gøre indsigelse over for endelig vedtagelse af planerne, hvis de er i strid med de hensyn, som myndigheden varetager.

Forud for kommuneplanrevisionen 2009 udgav Miljøministeriet publikationen "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen - 2009". Publikationen er en oversigt over alle sektorministeriers interesser i kommuneplanlægningen og udgivet på hele regeringens vegne. Ved kommuneplanrevision 2009 var Naturstyrelsen på miljøministerens vegne ansvarlig for at koordinere de overordnede interesser.

Naturstyrelsen har ved kommuneplanrevision 2009 ønsket at styrke dialogen mellem de statslige myndigheder og kommunerne for tidligt i planprocessen at sætte fokus på de overordnede interesser på kommunernes ønsker og muligheden for at afveje og forene disse interesser.

Kommunerne har ligeledes ønsket en tidlig dialog om de planlægningsspørgsmål, hvor der har været kommunalpolitisk interesse.

Det er Naturstyrelsens opfattelse, at den tidlige dialog i mange tilfælde har været medvirkende til, at der er fundet enighed mellem parterne om de kommunale ønsker og de overordnede interesser i forbindelse med den fremtidige detailhandelsplanlægning i kommunen.

Det skal dog understreges, at planlægning for detailhandel er et komplekst område, og den løbende dialog har også vist, at der er behov for yderligere vejledning og information og for et øget fokus på kvaliteten af de værktøjer, Naturstyrelsen stiller til rådighed for den kommunale planlægning.

### **Udfordringer i den kommunale planlægning**

Naturstyrelsen har i enkelte tilfælde fremsat indsigelse mod kommuneplanforslag for at sikre de overordnede interesser. Naturstyrelsen har på baggrund af indsigelserne haft dialog med kommunerne, og samtlige indsigelser er i dag afhandlet.

De statslige indsigelser har været centreret om følgende emner:

#### **Bymidter**

Der er fra statslig side fremsat indsigelse mod udvidelse af enkelte bymidter. Indsigelserne er blevet fremsat, fordi de ønskede udvidelser af bymidten ikke var i overensstemmelse med brugen af den statistiske metode og/eller ikke understøttede en sammenhængende bymidte.

#### **Manglende klarhed i kommuneplanforslaget**

Naturstyrelsen har fremsat indsigelse mod kommuneplanforslag, der ikke har været tilstrækkeligt præcise i forhold til planlovens krav, og hvor det derfor ikke var muligt at vurdere, hvorvidt forslag til retningslinjer og rammer var i strid med de overordnede interesser i forhold til detailhandel. Konkret har det handlet om mangel på afgrænsning af detailhandelsområder og mangel på oplysninger om det samlede bruttoetageareal til detailhandel for de enkelte områder.

#### **Bydelscentre og aflastningsområder**

Naturstyrelsen har fremsat indsigelse mod kommuneplanforslag, hvor kommunerne ønskede at udlægge nye bydelscentre. Det handlede bl.a. om en udvidelse af detailhandelsrammen for et bydelscenter, der kunne true bymidtens funktion som det primære detailhandelsområde. Et andet eksempel på en indsigelse handlede om etablering af et nyt bydelscenter i nær tilknytning til et allerede eksisterende bydelscenter.

Naturstyrelsen har ligeledes fremsat indsigelse mod kommuneplanforslag omfattende aflastningsområder. I et tilfælde ønskede en kommune at udvide den geografiske afgrænsning af et eksisterende aflastningscenter, og i et andet tilfælde ønskede en kommune at sidestille et eksisterende aflastningscenter med bymidten.



I hovedstadsområdet er handelsområderne mellem de enkelte byer overlappende. Bymidterne i de store byer og de store indkøbscentre tiltrækker kunder fra store dele af hovedstadsområdet.

Foto: Colourbox

# Miljøvurdering af landsplandirektiver for detailhandel

Ifølge reglerne om miljøvurdering skal konsekvenserne af planer og programmer overvåges. Det fremgår således af de to landsplandirektiver, som miljøministeren har udstedt om udlæg af aflastningsområder og store udvalgsvarebutikker i hovedstadsområdet og i Århus, at konsekvenserne vil blive fulgt i den redegørelse, som ministeren hvert 4. år skal afgive til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Miljøministeren har en særlig opgave på detailhandelsområdet med at fastlægge landsplandirektiver for Århus og for hovedstadsområdet. For Århus består miljøministerens opgave i at fastlægge beliggenheden af aflastningsområder, hvori der kan etableres store udvalgsvarebutikker. For hovedstadsområdet består opgaven i at fastlægge beliggenheden af bymidter, bydelscentre og aflastningsområder,

herunder bymidter og aflastningsområder, hvor der kan etableres udvalgsvarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>. I de medfølgende miljøvurderinger til de to landsplandirektiver vurderes direktivernes forventede miljøpåvirkning, og det beskrives, at miljøovervågningen vil indgå i den 4-årige redegørelse for detailhandelsplanlægningen.

### **Landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet**

Landsplandirektivet for detailhandel i hovedstadsområdet trådte i kraft den 15. november 2008. Direktivets bestemmelser omkring beliggenheden af bymidter, bydelscentre og aflastningsområder bygger videre på den eksisterende detailhandelsstruktur i hovedstadsområdet, og der udlægges alene områder til store udvalgswarebutikker i eksisterende områder til butikksformål, der på grund af en central placering i forhold til transport og oplande vurderes særligt velegnede til butikksformål. Det vurderes derfor i den medfølgende miljørapport, at direktivet er miljøneutralt og ikke vil få væsentlige negative miljøkonsekvenser set i forhold til den planlægning, som direktivet afløser.

Naturstyrelsen vurderer, at miljøovervågningen hovedsageligt skal fokusere på realiseringen af store udvalgswarebutikker, og hvorvidt disse får konsekvenser som forventet i miljørapporten.

Ved en gennemgang af kommunernes planlægning i hovedstadsområdet er det vurderet, at kommunerne har indarbejdet intentionerne i landsplandirektivet i kommuneplanerne, og planlægger i overensstemmelse med reglerne i direktivet\*\*. Ifølge landsplandirektivet har 5 kommuner fået mulighed for at planlægge for store udvalgswarebutikker. Ifølge gennemgangen er der én kommune, der ikke udnytter muligheden, én der udnytter den delvist, mens de 3 sidste kommuner udnytter muligheden fuldt ud i kommuneplanen. En rundspørge hos kommunerne viser dog, at der endnu ikke er nogen af de planlagte muligheder, der er fysisk realiseret. Kommunerne oplever dog en vis interesse og vurderer derfor, at realisering af en række projekter kan være umiddelbart forestående.

Da endnu ingen af de store udvalgswarebutikker, som landsplandirektivet giver mulighed for er etablerede, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at belyse de faktiske miljøkonsekvenser af landsplandirektivet.

### **Landsplandirektiv for detailhandel i Århus**

Landsplandirektivet om beliggenheden af aflastningsområder i Århus, hvori der kan placeres udvalgswarebutikker over 2.000 m<sup>2</sup>, trådte i kraft 1. november 2008. Med landsplandirektivet blev de eksisterende butiksområder ved Tilst og Skejby udpeget som aflastningsområder, hvor der kan planlægges for udvalgswarebutikker på mere end 2.000 m<sup>2</sup> bruttoeta-

geareal. Det vurderes i miljørapporten, at direktivet ikke vil få nogen øgede miljømæssige konsekvenser. Begge de to udpegede områder er i henholdsvis regionplanen og kommuneplanen store eksisterende detailhandelsområder, hvor der allerede ligger mange og store udvalgswarebutikker. Direktivet bygger i det store hele på den eksisterende detailhandelsstruktur og giver derfor ikke øget miljøbelastning i forhold til tidligere planlægning.

Århus Kommune har vedtaget en kommuneplan, som udmønter landsplandirektivet. Der gives således mulighed for tre nye store udvalgswarebutikker, to i city og en i aflastningsområdet i Skejby.

Der er interesse for at udnytte muligheden for at etablere en stor udvalgswarebutik i Skejby. Århus Kommune har vurderet, at projektet er VVM-pligtigt, da der er tale om en ny stor butik med regional påvirkning. Der har været indkaldelse af ideer i forhold til kommuneplan og VVM for projektet. Der arbejdes nu med de konkrete forslag til lokalplan, kommuneplantillæg, miljøvurdering og VVM.

Der er endnu ikke realiseret butikker på baggrund af de muligheder, som landsplandirektivet giver for planlægning for store udvalgswarebutikker i aflastningsområderne i Tilst og Skejby. Det er derfor ikke i denne redegørelse muligt at belyse de faktiske miljømæssige konsekvenser af landsplandirektivet.



Ved placering af nye indkøbscentre er samspillet med den eksisterende detailhandel af vital betydning. En placering kan medføre en opblomstring af den samlede detailhandel, mens en anden kan medføre butikslukninger.

Foto: Mia Christiernson

# Vurdering af kommunernes planlægning

Samlet set viser undersøgelserne, at kommunernes planlægning understøtter formålet i planlovens bestemmelser om planlægning til butiksformål. Samtidig peger gennemgangen af kommunernes planlægning for detailhandelsstrukturen på en række centrale udfordringer.

## Fortsat centralisering begrænses

Der er fortsat en udvikling, hvor detailhandelen for dagligvarer og udvalgsvarer centraliseres til de større byer og til områder uden for de centrale områder af byen. Planlovens bestemmelser om planlægning for detailhandel ser dog ud til at begrænse denne udvikling\*\*. Selvom undersøgelserne viser, at kommunerne har mest fokus på udviklingen i de største byer, planlægges der også for udviklingsmuligheder i byer med færre end 10.000 indbyggere.

Det finmaskede net af dagligvarebutikker i Danmark gør det muligt for de fleste danskere at købe dagligvarer inden for gang- eller cykelafstand fra boligen.

Der er samtidig et net af byer med udvalgsvarebutikker, som giver mulighed for at handle udvalgsvarer i byer i alle dele af landet. Det samlede billede af detailhandelen i Danmark er, at der i overensstemmelse med planlovens formål er et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de store byer, og der er tale om en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstande i forbindelse med indkøb er begrænsede. Billedet er stærkest på dagligvaresiden, mens udbuddet af udvalgsvarebutikker er udfordret af strukturudviklingen i detailhandelen og konkurrencen fra de større byer.

### **Ældre planlægning trækker i forkert retning**

Kommunerne har en allerede vedtaget planlægning, som stadig muliggør en udbygning af butikcentre og placering af store udvalgswarebutikker mv. i byens periferi. Undersøgelserne viser, at byernes udvikling deler sig i to. Der er dels de byer, hvor udviklingen primært sker i bymidten, dels de byer, hvor udviklingen sker mere spredt eller i eksisterende centre i byernes periferi. Billedet er, at byer, der satser på fortsat udbygning af de eksterne centre, oplever en tilbagegang i bymidten, hvor tabet af kunder opleves som et fattigere byliv. På den anden side har de byer, der har valgt ikke at satse på eksterne centre, i synlig grad fastholdt et rigere handelsliv i de historiske bymidter\*.

Undersøgelserne konkluderer, at det er vigtigt at fastholde bymidteprioriteringen i planlægningen, og at detailhandelen fortsat er bymidternes hovedattraktion, selvom den suppleres med flere andre byfunktioner som kulturhuse, biblioteker, museer, cafeer, spisesteder og nye former for service- og sundhedstilbud, undervisningssteder mv.\*

Udviklingen viser, at hidtidig planlægning og eksisterende strukturer bør tænkes sammen med behovet for nye løsninger og ny planlægning, så de eksisterende bymidter styrkes som levende og varierede handelscentre.

### **Dagligvarebutikkerne har stor betydning for udviklingen**

Placeringen af nye butikker til dagligvarer har stor betydning for livet i bymidten, eftersom de genererer et stort kundeflow, og derfor har betydning for omsætningen også i udvalgsvarehandelen\*.

Der er mærkbar forskel på mængden af kunder før og efter udflytning eller lukning af en større dagligvarebutik i bymidten. Bymidterne har ligesom butikcentre behov for dagligvarebutikker til at tiltrække kunder. Betydningen af dagligvarebutikker illustreres af, at stort set alle ny butikcentre opbygges med en større dagligvarebutik som ankerbutik\*.

Det har derfor stor betydning, hvordan lokalisering af dagligvarebutikker håndteres i kommuneplanlægningen.

### **Planlægning for stagnation**

Den strukturelle udvikling og afmatningen i forbruget sætter generelt spor i byerne med et overskud af butiklokaler til følge\*. Kommunerne kan i kommuneplanlægningen inddrage de nye tendenser og finde løsninger, der tager højde for en fremtidig udvikling. Mange steder i landet skal planlægningen for detailhandel tage udgangspunkt i en fortsat svag eller vigende udvikling inden for detailhandelssektoren. Undersøgelserne rummer eksempler på, at små men velstrukturerede og koncentrerede bymidter kan være attraktive og derfor have betydning som handelssteder.

### **Detailhandelsreglerne er vanskelige**

Undersøgelserne viser, at planlægning for detailhandel og planlovens bestemmelser er en udfordring for kommunerne. Kommunerne peger på, at der er behov for øget vejledning, viden og dialog om planlægning for detailhandelsstrukturen\*\*.

Kommunerne udtrykker generelt, at planlovens detailhandelsregler er komplekse og detaljerede. Det er især afgrænsningen af bymidter, herunder brugen af den statistiske metode og placeringen af store butikker uden for bymidterne, som volder kommunerne problemer. Det kan være problematisk, eftersom det er to centrale emner for detailhandelsplanlægningen, som har betydning for, i hvilket omfang planlægningen lever op til planlovens formål om at styrke levende bymidter.

Derudover viser gennemgangen af kommuneplanerne, at redegørelsen, som skal indeholde en vurdering af konsekvenser for detailhandelsstrukturen og den trafikale tilgængelighed, ikke altid er tilstrækkelig\*\*. De fleste kommuneplaner baseres på detailhandelsanalyser, men der redegøres kun i begrænset omfang for oplande og tilgængelighed. Konsekvenserne for oplandet har væsentlig betydning for vurderingen af, hvordan et projekt eller en plan påvirker den samlede detailhandelsudvikling og transportarbejdet.

# Nyttige links, kilder mm.

## Rapporter mm.:

- Detailhandel i byerne, COWI, september 2011
- Detailhandelsplanlægning i praksis. COWI, september 2011
- Detailhandel i 16 byer, COWI, marts 2006
- Udviklingen i detailhandelen i Fyns Amt 1999-2005, ICP, marts 2006
- Synergieffekter mellem bymidter og eksterne centre, ICP 2006
- Detailhandelskunders transport, Tetraplan 2006
- Byernes roller i fritiden - en analyse af Midtjylland, Region Midtjylland og Plan 09 2008
- Butikkernes anvendelse af lukkeloven, Retail Institute Scandinavia A/S, august 2009
- Dansk Detailhandel - 10 års statistik 2000-2010, Retail Institute Scandinavia A/S, 2011

## Udvalgsbetænkninger om detailhandel:

- Betænkning fra Udvalget for Planlægning og Detailhandel, juni 2006
- Detailhandelsudvalgets rapport, Miljø- og Energiministeriet, marts 1996

## Love og regler:


- Planloven
- Bekendtgørelse om afgrænsning af bymidter og bydelscentre

## Vejledning og breve mm.:

- Vejledning om detailhandelsplanlægning
- Orienteringsbrev om detailhandelsbestemmelserne 2007
- Orienteringsbrev om afgrænsning af bymidter og bydelscentre 2007

## Landsplandirektiver om detailhandel:

- Landsplandirektiv for detailhandel i hovedstadsområdet 2008
- Landsplandirektiv for detailhandel i Århus 2008



Naturstyrelsen  
Haraldsgade 53  
2100 København Ø

[www.nst.dk](http://www.nst.dk)