

DETAILHANDEL & PLANLOV

Koncentrationstendenserne er blevet bremset, men de er ikke blevet afgørende ændret.

Per Nyborg

Produktivitetskommissionen har iværksat et frontalt angreb på planlovens restriktioner i forhold til såvel lokalisering af butikker som deres maksimale størrelse. Planloven bør lempes, så det igen bliver muligt at etablere hypermarkeder, som vi i dagens Danmark kender som Bilka.

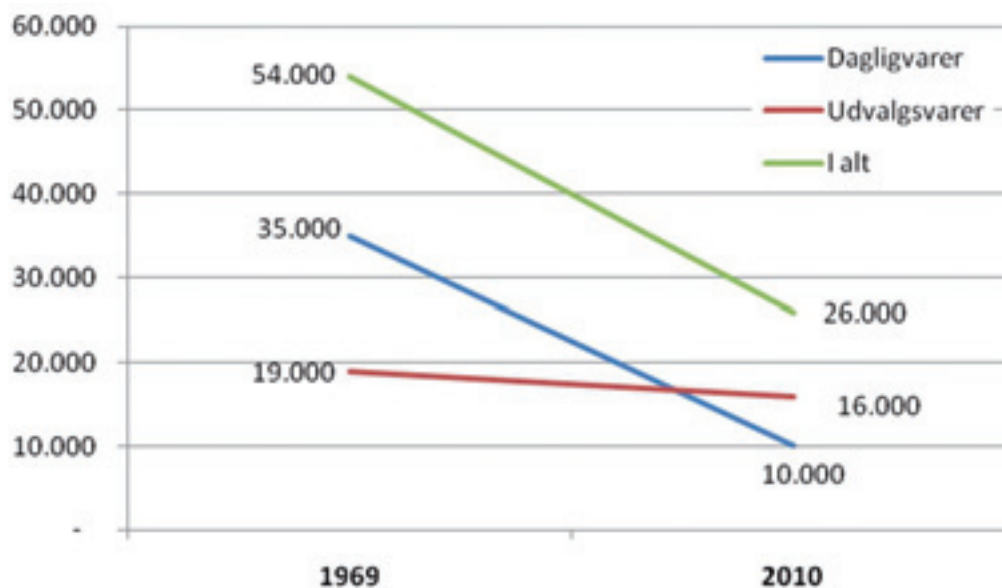
Men hvordan står det til med detailhandelsforsyningen og opfylder planloven ikke sin opgave?

Antallet af detailhandelsbutikker i Danmark er gennem de sidste 40 år blevet mere end halveret. Det er stort set alene dagligvarebutikker, der er blevet færre af, mens antallet af udvalgsvarerbutikker kun er reduceret i begrænset omfang.

Tallene dækker over en dramatisk udvikling, hvor der godt nok er blevet færre dagligvarebutikker, men hvor størrelsen på butikkerne til stadighed er vokset, så vi aldrig har haft så mange kvadratmeter at boltre os på som nu.

Borgernes dagligvareforsyning har formentlig aldrig været bedre. Butikkerne er primært blevet nedlagt i byer med færre end 2.000 indbyggere og i de egentlige landområder. Det er først i de senere år, at vi har oplevet butiksdød i de større byer – men det kommer vi tilbage til.

Forbruget af udvalgsvarer er med nogle få afbræk steget med omkring 1,75 % om året i de sidste 30 år. Det er en af årsagerne til, at der har været



▲ Figur 1. Udviklingen i antal butikker i Danmark – 1969 til 2010

basis for massive investeringer i den danske detailhandel.

Nye shoppingcentre

Det har bl.a. medført en betydelig satsning på butikcentre eller shoppingcentre, som de kaldes i dag. Med undtagelse af 1980'erne er der siden midten af 1960'erne åbnet 2 nye shoppingcentre om året i Danmark. De nyere centre er væsentligt større end de oprindelige, og da der samtidig er sket en stadig udbygning af de ældre centre, er shoppingcentrene i dag et markant islæt i den danske detailhandel og har nu et samlet areal, der overstiger 2 mio. m².

En del af centrene blev bygget i aflastningsområder uden for byerne, hvilket var en medvirkende årsag til, at det såkaldte "centerstop" i 1997 blev indført. Daværende miljøminister Svend Auken ønskede en tænkepause, så man kunne finde ud af, om detailhandelens investeringer var på vej til at trække livet ud af de mindre og mellemstore byer.

Det førte efter en hel del analyser og politiske diskussioner frem til, at det fremadrettet stort set ikke ville blive muligt at etablere detailhandel uden for byerne. Der er opført 22 nye shoppingcentre efter 1997 og bortset fra et enkelt center, som var langt i

sin planlægning, er der ikke bygget flere eksterne centre.

Vi har derfor i Danmark – sammenlignet med en lang række andre lande – meget få eksternt beliggende centre i dag.

Interessen for at udvide bestående centre eller bygge nye er ikke aftaget, men de kommende centre bliver en del af en bymidte og ikke en modsætning til bymidtens butiksliv, som man oplevede i nogle byer.

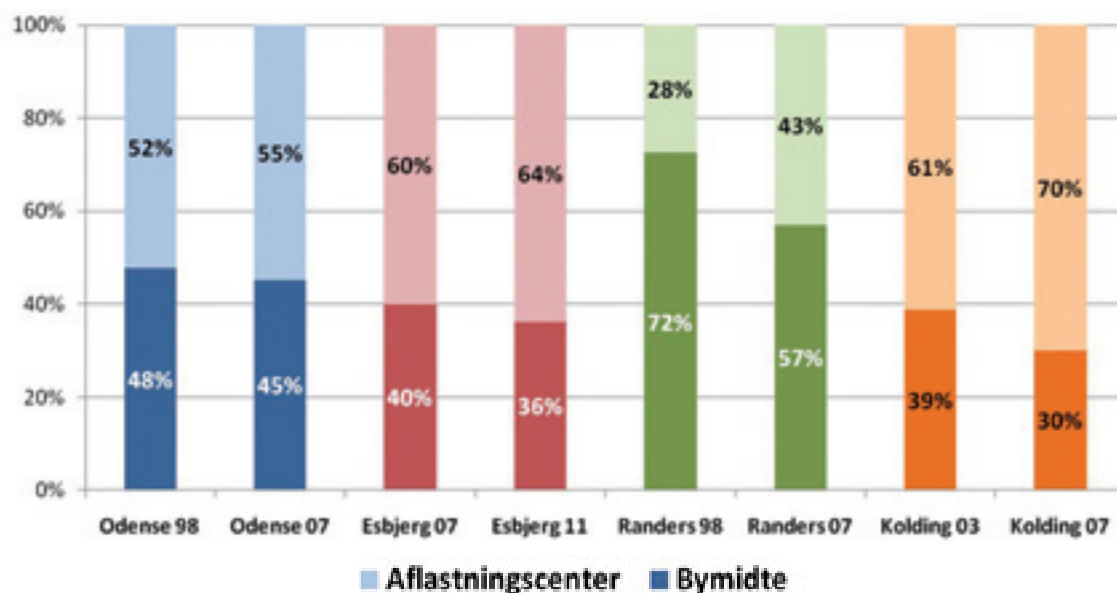
Synergi mellem bymidter og aflastningscentre?

Den brede politiske enighed om at stoppe for nye centre uden for byerne skyldtes som nævnt en

frygt for, at byernes attraktion ville dale, hvis en meget væsentlig del af detailhandelens omsætning gik udenom byerne.

Udviklingen i en række byer med aflastningscentre har bekræftet denne frygt: bymidterne har klart mistet betydning i de byer, hvor der er et egentligt aflastningscenter.

ICP har undersøgt, om der er synergieffekter mellem en bymidte og et eksternt center gennem en række analyser i Næstved og Kolding. Vi har spurgt tilfældige kunder i hhv. bymidten og i det eksterne center, hvor ofte man handlede de to steder, og om man skulle besøge det andet sted på samme indkøbstur.



▲ Figur 2. Andel af omsætningen i bymidten og aflastningscenteret

Svarene var entydige: Over halvdelen af det eksterne centers kunder handler ikke i bymidtens butikker og det var kun 13-17% af kunderne, som ville besøge både butikkerne i bymidten og dem i centret. Det må siges at være en beskedent synergieffekt.

Planlovens begrænsning af mulighederne for at etablere butikker uden for byerne har medført, at en række udenlandske butikskæder har valgt at springe Danmark over, når der skulle åbnes nye butikker.

Store kæder som elektronikgiganten Media Markt og byggemarkedet Hornbach har ekspanderet i Sverige, ligesom sportsbutikken Decathlon efter et kort forsøg i Danmark også er startet op i Sverige.

Herudover kan selvfølgelig nævnes internationale dagligvarekæder, som på grund af planloven ikke har haft mulighed for at etablere hypermarkeder.

Løbende justeringer og tvivl om planloven

Selv om grundsubstansen i detailhandelsreglerne i planloven er blevet opretholdt, er der alligevel sket en del justeringer siden tænkepausen i 1997.

Indførelsen af maksimumstørrelser betød, at grænsen for dagligvarebutikker var 3.000 m², hvilket især var et problem for butikker af varehustypen (Føtex og Kvickly), som typisk etablerede butikker på 4.500-5.000 m².

I 2007 fik dagligvarebutikkerne mulighed for at gå op til 3.500 m², og det blev muligt at anvende op til 200 m² til personalerum, som ikke talte med i opgørelsen af arealet.

Udvalgsvarebutikkerne har gennemgået endnu flere ændringer: Maksimumstørrelsen var oprindeligt

1.000 m², men blev i 2002 øget til 1.500 m² og 5 år senere til 2.000 m². Også her blev det muligt at indrette op til 200 m² til personalerum.

Efter mange politiske diskussioner gives der nu mulighed for at opføre udvalgsvarebutikker på mere end 2.000 m² – såkaldt store udvalgsvarebutikker, men kun i byer med over 40.000 indbyggere, som får mulighed for at planlægge for 4 store udvalgsvarebutikker hvert 4. år.

Pr. 1. september 2011 blev planloven lempet i forhold til muligheden for at etablere store udvalgsvarebutikker, idet grænsen på 40.000 indbyggere blev nedsat til 27.000 indbyggere, samtidig med at det blev muligt at etablere en enkelt stor udvalgsvarebutik i kommuner, hvor den største by havde færre end 27.000 indbyggere.

Denne lempelse nåede aldrig at blive indført i Hovedstadsregionen, hvor detailhandelsplanlægningen styres af et landsplandirektiv, før den ny miljøminister lagde op til en tilbagerulning af lovændringen, der trådte i kraft i eftersommeren 2011. Denne tilbagerulning, som netop er blevet vedtaget, indebærer, at der igen skal være minimum 40.000 indbyggere i en by for at opnå tilladelse til at etablere store udvalgsvarebutikker.

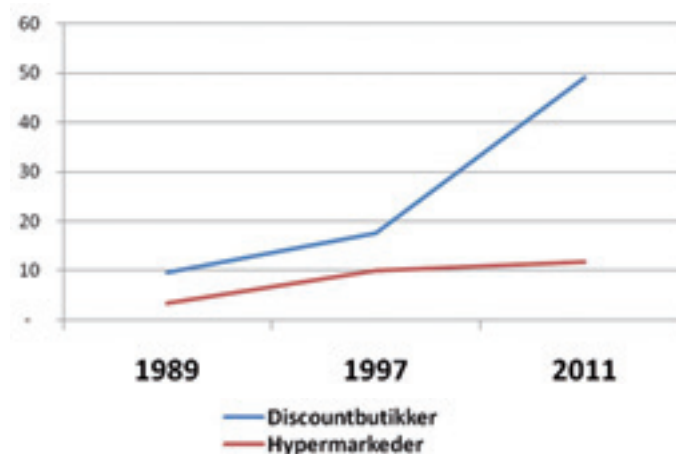
Den i en periode manglende parallelitet i planlægningen mellem Hovedstadsregionen og resten af landet har udover en række konkrete

klager fra nogle af de gamle købstadskommuner i Hovedstadsregionen givet anledning til en vis usikkerhed i planlægningen og i nogle tilfælde en manglende tillid til planlægningen på længere sigt.

En anden type af usikkerhed har optrådt i forbindelse med indførelsen af et nyt begreb i planlægningen i form af særligt pladskrævende varer. Begrebet blev indført i 1997 og blev i 2002 udvidet til også at omfatte møbler og køkkener.

De særligt pladskrævende varer var fra starten ikke entydigt defineret, hvilket har afstedkommet mange forskellige fortolkninger og medført en uens planlægning i kommunerne.

Mens man i nogle kommuner ikke har givet tilladelse til etablering af f.eks. hårde hvidevarebutikker og tæppehandlere uden for byerne, har andre ikke set disse begrænsninger. Der har været stor usikkerhed omkring betydningen af størrelsen



▲ Figur 3. Samlet omsætning i discountbutikker og hypermarkeder i mia. kr.

på den enkelte butik; nogle har opfattet, at en stor elektronikbutik eller legetøjsbutik var særligt pladskrævende, selvom det ikke har været tilfældet.

Først gennem indførelsen af en entydig definition, som igen indebar en reduktion i omfanget af varegrupper, har der været fodslag i planlægningen landet over. I dag omfatter de særligt pladskrævende varer således: Biler, lystbåde, campingvogne, planter, havebrugsvarer, tømmer, byggematerialer, grus, sten, betonvarer og møbler. Der er dog stadig særlige regler i forbindelse med etablering af møbelbutikker.

Hvad har planloven bevirket?

Hvis man helt overordnet betragter planlovens effekter, kan man konstatere, at Danmark fortsat har en decentral forsyning med dagligvarer. Planloven har sat stop for etablering af hypermarkeder (i hvert fald i et sammenhængende butikslokale). Man kan sige, at hypermarkederne har opnået en monopolstilling på det danske marked. Til gengæld er antallet af discountbutikker nærmest eksploderet.

Danmark har nu 17 hypermarkeder med en samlet anslået omsætning på ca. 10 mia. kr., mens de knap 1.500 discountbutikker tilsammen har ca. 50 mia. kr. i omsætning.

Der er ingen tvivl om, at planloven har givet en højere grad af investeringssikkerhed i detailhandelen. Koncentrationstendenserne er blevet bremset, men de er ikke blevet afgørende ændret. Bymidterne er blevet styrket, fordi investeringerne i vid udstrækning er kanaliseret herind; shopping-centrene er ikke længere en modsætning til bymidterne, men en integreret og naturlig del af bymidstens tilbud.

Planlægningen kan ikke alene styre byernes udvikling

Siden det blev muligt at foretage køb via internettet, er denne avancerede form for postordrehandel steget voldsomt år efter år.

Danmark er et af de lande, der har den højeste andel af personer med adgang til internettet. Brugerne fordeler sig på alle aldersgrupper. De yngre handler oftere end de ældre, som til gengæld bruger langt flere penge, når de handler.

75 % af nethandelen sker på danske websites, men væksten er klart størst på de udenlandske sites. Vi er med andre ord ved at få en ny form for grænsehandel, der allerede overstiger grænsehandelen i de fysiske butikker.

ICP har gennemført en analyse, som ultimo 2012 blev offentliggjort i en rapport med titlen: E-handelens indflydelse på butiksstrukturen i Danmark.

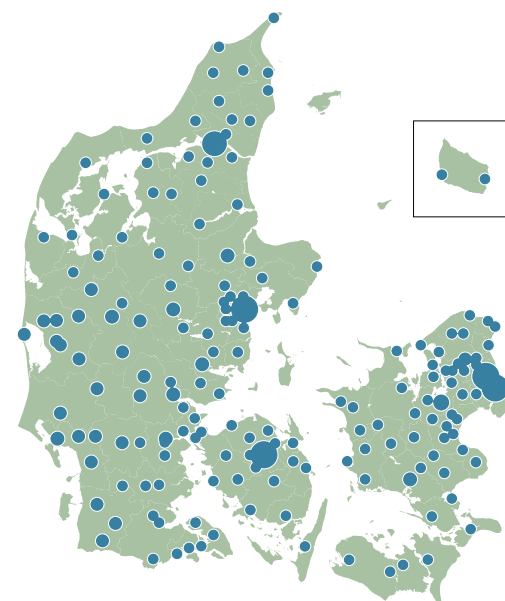
Gennem en række beregninger og vurderinger med udgangspunkt i 6 konkrete byer og deres oplande, har ICP overført konsekvenserne ved tre forskellige scenarier til resten af landet.

Betydning for den overordnede detailhandelsforsyning

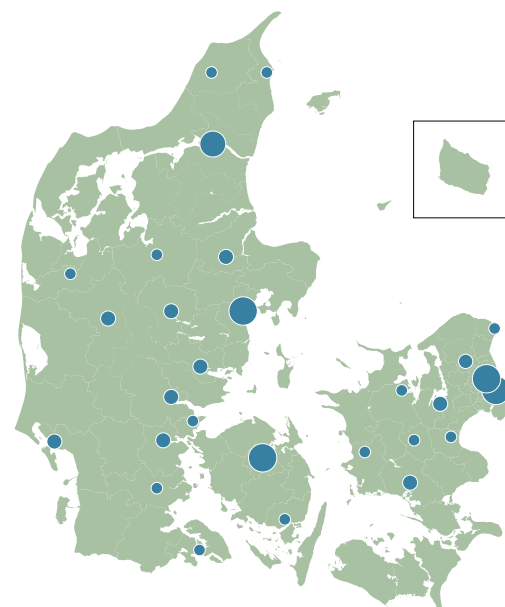
Kortene viser samtlige godt 200 byer med en vis udvalgsvarerforsyning i Danmark i 2012.

Worst case

Figuren viser, hvilke byer der vil have en betydende udvalgsvarerhandel, hvis Worst case-scenariet bliver en realitet. Her forventes e-handel at få afgørende betydning og vil udgøre 15 % af dagligvareforbruget og 50 % af udvalgsvarerforbruget.



▲ Byer i Danmark med en vis udvalgsvarerforsyning 2012.



▲ Worst case – Byer med betydende udvalgsvarerhandel.

foranstående figur betyder ikke, at de byer, der ikke fremgår af kortet slet ikke har nogen udvalgs-varebutikker tilbage. Men disse byer har mistet så mange udvalgswarebutikker, at de ikke længe-re kan dække et normalt behov for udvalgsvarer. Hvis Worst case-scenariet bliver til virkelighed, vil det få markant indflydelse på den overordnede detailhandelsforsyning i Danmark.

Det må forventes, at byer under 20.000 indbyg-gere fortsat vil have et stort udbud af lokale dag-ligvarebutikker, men der vil være ingen eller få udvalgswarebutikker.

De regionale udbudspunkter med 20-100.000 indbyggere vil ligeledes fortsat have en god lokal dagligvareforsyning, og en stor variation af ud-valgswarebutikker og oplevelser.

Men udvalgswarebutikkerne vil blive væsentligt koncentreret i de bedste placeringer i bymidten. Shopping vil i langt højere grad blive forbundet med en oplevelse og et udflugtsmål, som kunder-ne er villige til at køre endnu længere for at opnå.

Reduktion i detailhandelsarealet

Udbredes e-handel til at udgøre 15 % af den samlede dagligvareomsætning og 50 % af den samlede udvalgswareomsætning, vurderes dette at ville betyde, at det samlede detailhandelsareal vil falde fra ca. 11 mio. m² i 2012 til ca. 7,3 mio. m² i 2025.

Det vurderes at det samlede areal til dagligvarer vil blive reduceret med ca. 1,1 mio. m² og arealet til udvalgsvarer med ca. 2,6 mio. m².

Især inden for udvalgsvarer vurderes det, at der vil ske en stor forskydning i arealerne, således at faldet især vil ske i de mindre byer, hvor de større byer og byområder generelt vil opleve fald, men ikke i samme relative målestok som de mindre udbudspunkter.

Udbredelsen af e-handel vil skubbe yderligere på den udvikling, hvor de mindst attraktive beliggen-heder i byerne vil blive mindre efterspurgt.

Det vurderes, at den fysiske detailhandel i endnu højere grad end i dag skal være placeret så cen-tralt og koncentreret som muligt.

Hvis e-handelen får så stor udbredelse, som det forudsættes i dette scenarie, vil der i de kom-mende 12 år ske en omdannelse af vore større bymidter og store centre uden sidestykke.

Butikker og andre servicefunktioner vil relokali-sere sig i helt nye eller gennemrenoverede loka-ler, for på den måde at kunne trimme den fysiske detailhandel til de nye tider, hvor butikkerne med deres beliggenhed og fremtræden, skal under-støtte e-handelen og hvor kunderne, via inspira-tion på nettet, vil søge mod de mest spændende og unikke butikker.

Ser man alene på dagligvarebutikker, vurderes det, at de der ikke enten kan tilbyde laveste pris, et meget stort udvalg eller en særlig service i før-ste omgang vil være i farezonen for lukning.

Ser man på udvalgswarebutikker, sker der en stor omflytning af omsætningen fra de mindre ud-budspunkter til de større byer og shoppingcentre. Således bliver konsekvenserne meget markante

i de mindre og mellemstore byer, mens man for-mentlig vil se, at bymidterne i de store udbuds-punkter vil skrumpes ind, men at der omkring det egentlige centrum stadig vil være meget attrak-tivt at have sin fysiske butik liggende.

Udviklingen vil kunne ses som en kraftig accele-ration af en udvikling, man har kunnet iagttage de seneste mange år.

Nye udfordringer for planloven

De kommende års udvikling går i mange retnin-ger, og det kan være vanskeligt at forudsige, hvad der bliver helt afgørende; vil teknologien sætte dagsordenen eller vil planloven fortsat have en indflydelse på byernes udviklingsmuligheder?

Er planloven rummelig nok til at kunne fungere i en mere digital fremtid, hvor nye butiksformer måske ikke kan indpasses i de nuværende kate-gorier?

Eller er det lykkedes Produktivitetskommissionen at sætte planloven ud af spil efter svensk forbille-de, så vi ikke behøver at "belaste" vore byer, men kan klare de fleste indkøb i trafikalt, velplacerede hypermarkeder eller over nettet? ■

Om Forfatteren

Af adm. dir. Per Nyborg, Institut for Center-Planlægning (ICP A/S)