

Til amtsråd og kommunalbestyrelser

DEPARTEMENTET

LANDSPLANAFDELINGEN

5. kontor

J.nr. D 3010-0014

Ref. HW/AL

Den 22. maj 1997

Vedrørende Lov nr. 324 af 14. maj 1997 om ændring af lov om planlægning (detailhandel m.v.)

Den 29. april 1997 vedtog Folketinget Lov om ændring af lov om planlægning (detailhandel m.v.). Loven trådte i kraft den 22. maj 1997. Til orientering vedlægges 5 eksemplarer af loven.

I det følgende beskrives ændringslovens bestemmelser om amternes og kommunernes planlægning og administration.

Indhold:

1. Baggrunden for ændringsloven
2. Generelle krav til amters og kommuners planlægning for detailhandel
3. Ændringslovens overgangsbestemmelser (§3)
4. Amtsrådet skal fremsætte indsigelse mod planforslag der er i strid med overgangsbestemmelserne
5. Planbestemmelser skal være præcise
6. Minimumskrav til redegørelsen for planens forudsætninger
7. Eksisterende lokalplaner
8. Information

1. Baggrunden for ændringsloven

Ændringsloven er et led i regeringens bestræbelser på at forbedre mulighederne for en decentral detailhandelsstruktur, der stimulerer til investeringer og fornyelser i detailhandelen også i lokalcentre, kommunecentre og de mindre egnscentre.

Loven har til formål at styrke de eksisterende bymidter som levende og varierede handelscentre og begrænse transportafstande i forbindelse med indkøb med henblik på at nedbringe afhængigheden af bil til indkøb.

Et væsentligt sigte med loven er at gøre planerne på detailhandelsområdet mere præcise og gennemskuelige. Det samme gælder redegørelsen for planernes forudsætninger. Herved sikres offentligheden et bedre grundlag for at deltage i planprocessen. Desuden gives investorer og butiksindehavere et bedre grundlag for at vurdere investeringssikkerheden.

Loven viderefører det hidtidige planlægningsprincip med udlæg af arealer til henholdsvis loka centre, bydelscentre, kommuncentre, egnscentre eller regionale centre. Samtidig præciseres, at omfanget af nybyggeri m.v. i de enkelte centertyper skal fastsættes ud fra målene for detailhandelsstrukturen, herunder hvilket opland der forudsættes betjent af de butikker, der kan placeres inden for de udlagte centerområder.

2. Generelle krav til amters og kommuners planlægning for detailhandel

Ændringsloven indeholder i et nyt kapitel 2 b nogle overordnede bestemmelser om amters og kommuners planlægning for arealanvendelse til butiksformål.

Region-, kommune- og lokalplaner, der vedtages endeligt efter den 22. maj 1997 skal fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer, sikre at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektiv trafik, fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstande i forbindelse med indkøb er begrænsede.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at bestemmelsen har til hensigt at sikre, at det fortsat og i stigende omfang skal være muligt at handle også i mindre og mellemstore byer og dermed imødegå tendensen til en koncentration af den væsentlige del af butiksforsyningen til få, store byer. Der skal således tilstræbes en forbedret balance mellem omsætning og forbrug i de enkelte byer og i bydele i de større byer.

Vurderingen af hvilke byer, der tilhører kategorien af mindre eller mellemstore byer, skal foretages af regionplanmyndigheden.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til ændringsloven, at det er nødvendigt at begrænse udviklingsmulighederne i de større byer og gøre op med tanken, om at regionale centre kan vokse ubegrænset med stadig større butikker og butikcentre, da enhver mulighed for udvidelse af detailhandelen i de større byer betyder, at grundlaget for de små eller mellemstore byers detailhandel reduceres.

Ændringsloven fastsætter ikke en generel grænse for væksten i de større byer eller bydele, men overlader den nærmere regulering til regionplanmyndighederne, der skal fastlægge den samlede detailhandelsstruktur for hele regionen i overensstemmelse med ændringslovens generelle krav samt formålsbestemmelsen i planlovens § 1.

Arealer til butikker skal udlægges i den centrale del af en by

Loven introducerer desuden som et nyt princip, at butikker skal placeres i den centrale del af en by eller i de centrale områder af en bydel i de store byer og i hovedstadsområdet.

Til hovedreglen er knyttet nogle undtagelser, der tillader, at der kan udlægges arealer til lokale butikker, til butikker der forhandler særligt pladskrævende varegrupper, til butikker til salg af egne produkter samt til butikker i det omfang det af hensyn til et bevaringsværdigt bymiljø ikke er muligt at udlægge tilstrækkelige arealer i den centrale del af byen.

Butikstørrelser

Efter loven skal amtsrådet og kommunalbestyrelsen fastsætte maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker. Fastsættelsen af maksimale bruttoetagearealer skal ske under hensyntagen til lovens bestemmelser og til mulighederne for at opnå en efter loven hensigtsmæssig detailhandelsstruktur.

Det fremgår af Betænkning afgivet af Miljø- og planlægningsudvalget den 2. april 1997, at det forventes at amtskommuner og kommuner ved planlægning for detailhandel som hovedregel vil fastsætte maksimale butikstørrelser på under 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker og 1.000 m² bruttoetageareal for udvalgswarebutikker.

Bruttoetageareal

Beregning af bruttoetageareal til butiksformål sker efter Bygningsreglementets bestemmelser om beregning af bebyggelsens etageareal, idet dog den del af kælderen, hvor det omgivende terræn ligger mindre end 1,25 m under loftet i kælderen, medregnes.

Det fremgår af bemærkningerne, at der ved bruttoetageareal forstås samtlige arealer til butiksførmål. Det vil sige salgsarealer, lager, overdækket varegård, interne adgangsarealer, personalerum, cafeteria m.v. men ikke eventuelle parkeringsarealer.

3. Ændringslovens overgangsbestemmelser (§ 3)

I overensstemmelse med planlovens almindelige rammestyringsprincip, skal nye arealudlæg fastlægges i regionplanerne inden de kan optages i kommuneplanen. Derfor indeholder loven bestemmelser for amternes og kommunernes planlægning i overgangsperioden indtil amtskommunen har udarbejdet retningslinier for den samlede detailhandelsstruktur efter ændringslovens bestemmelser.

Kommunalbestyrelserne kan efter ændringslovens § 3, stk. 2 vedtage planer, der giver mulighed for butikker i de områder, der er udlagt til centerformål inden for et lokalcenter, bydelscenter eller bykernecenter (kommunens hovedcenter) i henhold til en kommuneplan, der er endelig vedtaget inden den 22. maj 1997.

Kommunalbestyrelserne kan endvidere vedtage planer, der udlægger mindre arealer til butikker, der alene skal betjene en begrænset del af en by eller en bydel, en landsby, et sommerhusområde eller lignende, arealer til butikker, som alene forhandler særligt pladskrævende varegrupper, der ikke kan indpasses i de centrale områder af en by eller bydel, arealer til mindre butikker til salg af egne produkter i tilknytning til en virksomheds produktionslokaler

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at pladskrævende varegrupper ikke omfatter store butikker med mange varer eller butikker, der forhandler både pladskrævende og ikke-pladskrævende varegrupper.

Særligt pladskrævende varegrupper er f.eks. tømmer, større bygningsmaterialer og biler. Der imod er varegrupper som f.eks. fødevarer, tøj, legetøj, babyudstyr, tv/radio, edb, foto, hårde hvidevarer, møbler, tæpper, boligtilbehør og isenkram ikke omfattet af begrebet.

Størrelsen af de arealudlæg, der foretages, skal være afpasset behovet for udlæg af arealer til etablering af butikker, der forhandler sådanne særligt pladskrævende varegrupper. Det forudsættes, at det i eventuelle planer angives, hvilke pladskrævende varetyper, der må forhandles fra butikker i området.

Amtsrådene kan efter § 3, stk. 1 planlægge for nye detailhandelscentre, der på grund af størrelsen har regional betydning (VVM-pligtige), i områder der er udlagt til centerformål inden for et bykernecenter i henhold til en kommuneplan, der er endelig vedtaget inden den 22. maj 1997.

Det fremgår af bemærkningerne, at uanset at bestemmelsen i et vist omfang muliggør udarbejdelse af regionplanlægning med VVM, bør amtsrådene være tilbageholdende hermed i overgangsperioden, idet sådan planlægning vil kunne foregribe en senere fastlæggelse af en hensigtsmæssig detailhandelsstruktur. Der bør således for eksempel kun udarbejdes VVM-tillæg for detailhandelscentre, som der ud fra en vurdering af detailhandelsstrukturen er et reelt og påtrængende behov for. Tilsvarende gælder udarbejdelse af kommuneplanlægning med VVM i Københavns og Frederiksberg kommuner.

Det maksimale bruttoetageareal for de enkelte butikker er i overgangsbestemmelserne fastlagt til 3.000 m² for dagligvarebutikker og 1.000 m² for udvalgswarebutikker.

4. Amtsrådet skal fremsætte indsigelse mod planforslag der er i strid med overgangsbestemmelserne

Amtsrådet skal fremsætte indsigelse mod forslag til lokal- og kommuneplaner, der er i strid med ændringslovens overgangsbestemmelser.

5. Planbestemmelser skal være præcise

Ændringsloven præciserer kravene til planbestemmelser i henholdsvis region-, kommune- og lokalplaner.

Kommune- og lokalplanlægning

Kommuneplaner, der vedtages endeligt efter den 22. maj 1997, skal fastsætte rammer for placering af arealer til butiksformål, det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri og omdannelse af eksisterende bebyggelse til butiksformål samt maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker.

Lokalplaner, der vedtages endeligt efter den 22. maj 1997, skal indeholde bestemmelser om det maksimale bruttoetageareal for de enkelte butikker og det samlede bruttoetageareal, der kan anvendes til butiksformål.

Det betyder, at kommune- og lokalplanforslag, der ikke opfylder ændringslovens krav til planbestemmelser, kun kan vedtages endeligt, når der i forbindelse med den endelige vedtagelse indsættes de nødvendige bestemmelser.

Kommunalbestyrelsen skal forud for den endelige vedtagelse vurdere, om eventuelle ændringer medfører, at borgere, amtsråd, miljø- og energiministeren m.v. skal have lejlighed til at udtale sig, jf. planlovens § 27, stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal endvidere vurdere, om ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt planforslag, der skal offentliggøres efter § 27, stk. 3, sidste pkt.

Regionplanlægning

Ændringsloven indeholder også bestemmelser om regionplanens retningslinier. Disse bestemmelser har virkning for regionplanlægningen for den samlede detailhandelsstruktur d.v.s. senest fra regionplanrevision 2001.

Regionplanmyndighederne skal som en del af retningslinierne for detailhandelsstrukturen i amtet afgrænse den centrale del af en by eller en bydel samt eventuelle aflastningsområder, fastsætte det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri m.v. samt maksimale butiksstørrelser.

Afgrænsningen af den centrale del af en by eller bydel samt et eventuelt aflastningsområde, skal foretages ud fra målene om at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer, om at fremme et varieret butiksudbud i bymidterne samt om at sikre områdernes tilgængelighed for alle trafikarter og om at nedsætte transportafstandene. Der kan ikke udlægges større arealer end påkrævet af hensyn til den ønskede bystruktur, og det er en forudsætning, at hovedvægten i detailhandelsstrukturen fortsat er placeret i den centrale del af byen.

Den konkrete arealudpegning og afgrænsning forventes at finde sted i samarbejde mellem amt og kommune med udgangspunkt i de afgrænsninger, der allerede findes i kommuneplanlægningen.

Det fremgår af planlovens § 6, stk. 4, at regionplanlægningen i hovedstadsområdet skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed. Det betyder, at regionplanretningslinierne for detailhandel skal tilpasses og vurderes i forhold til de samlede mål for udviklingen i hele hovedstadsområdet, hvilket forudsætter et snævert samarbejde mellem de 3 amtskommuner og 2 kommuner.

6. Minimumskrav til redegørelsen for planens forudsætninger

Ændringsloven indeholder også minimumskrav til den redegørelse for planens forudsætninger, der efter planloven skal ledsage et planforslag. Kravene skal sikre, at detailhandelsplanlægningen og den offentlige debat herom kan ske på baggrund af en vurdering af forslagets betydning for detailhandelsstrukturen i henholdsvis amtskommunen og kommunen.

Kravene til indholdet af redegørelsen gælder for kommune- og lokalplanforslag, der fremsættes efter lovens ikrafttræden samt for forslag til regionplanretningslinier for den samlede detailhandelsstruktur efter lovens bestemmelser.

Når amtskommunen har vedtaget retningslinier for den samlede detailhandelsstruktur erstattes ændringslovens bestemmelser om maksimale butiksstørrelser med de vedtagne regionplanretningslinier for maksimale butiksstørrelser ligesom overgangsordningens bestemmelser om beliggenhed af arealer til butiksformål erstattes med regionplanens afgrænsninger.

I den forbindelse kan det bemærkes, at redegørelsen for region- og kommuneplanforslag, der giver mulighed for butikker med et bruttoetageareal på mere end 3.000 m² for dagligvarebutikker og 1.000 m² for udvalgswarebutikker, skal indeholde oplysninger om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af butiksstørrelserne.

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

For lokalplanforslag gælder, at der skal redegøres for bebyggelsens påvirkning af bymiljøet.

7. Eksisterende lokalplaner

Efter den nye § 15, stk. 8 skal en lokalplan, der giver mulighed for etablering af butikker, indeholde bestemmelser om det maksimale bruttoetageareal for de enkelte butikker og det samlede bruttoetageareal, der kan anvendes til butiksformål.

Adgangen til at udnytte eksisterende lokalplaner ændres ikke ved ændringsloven. Mulighederne for at etablere lokalplanpligtige butikker på baggrund af eksisterende lokalplaner afhænger derfor fortsat af, om planen er så præcis, at den kan danne grundlag for etablering af lokalplanpligtigt byggeri.

Er der tale om et lokalplanpligtigt byggeri, er det en betingelse for udnyttelse af en lokalplan, at den indeholder nærmere regler om bygge- og anlægsarbejdet. Udtrykket "nærmere regler" er ikke defineret i loven, men forstås efter administrativ praksis således, at planen skal indeholde retningslinier for områdets fremtidige anvendelse og udformning, der gør det muligt at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens omfang og art veje og friarealer, når byggeriet er gennemført.

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

Efter ændringsloven skal kommunerne fastsætte mål for detailhandelsstrukturen i overensstemmelse med de generelle krav til kommuners planlægning for detailhandel j.f. § 5 c og d og i overensstemmelse med de retningslinier, der fastlægges for den samlede detailhandelstruktur i regionplanen.

I den sammenhæng henledes opmærksomheden på bestemmelsen i planlovens § 12, stk.1, hvor efter "kommunerne skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser efter lovgivningen..."

Der findes ingen domstolsafgørelser af rækkevidden af denne forpligtelse, men det antages ifølge "Lov om Planlægning", kommenteret af Anne Birte Boeck, side 181, at pligten til at virke for kommuneplanen "har selvstændig betydning i den situation, hvor et større lokalplanpligtigt byggeri mv. er i overensstemmelse med en ældre lokalplan eller byplanvedtægt, men er i strid med den senere gennemførte kommuneplan. I disse tilfælde anses kommunen for forpligtet til at nedlægge forbud (efter § 14) og tilvejebringe en ny lokalplan"

8. Information

Landsplanafdelingen vil tage initiativ til møder for planlæggere i amter og kommuner.

Landsplanafdelingen vil desuden samle relevant materiale vedrørende loven i "Lov om ændring af lov om Planlægning (detailhandel m.v.) - forberedelser, folketingsbehandling samt andet materiale vedrørende loven", Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, juni 1997, der fra juli måned vil kunne købes i boghandlen eller ved henvendelse til Statens Information, Postboks 1103, 1009 København K. Telefon 33 37 92 28. Kan også købes i Miljøbutikken Læderstræde 1, 1201 København K. Telefon 33 37 92 92. Telefax 33 92 76 90

Ministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg kan desuden findes på Internettet:

Spm. 1-3

Spm. 4 - 15

Spm. 16-17

Spm. 18-29

Spm. 30 og 33

Spm. 31-32, 34-36, 38-44 og 46

Spm. 37, 45 og 47

Spm. 48-49 og 51

Landsplanafdelingen undersøger p.t. mulighederne for at lægge bemærkningerne til lovforslaget samt de vedtagne ændringsforslag til lovforslaget på internettet.

Henvendelser vedrørende dette brev bedes rettet til Arkitekt Axel Thrige Laursen eller Landinspektør Helle Witt, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingens 5. kontor.

Med venlig hilsen

Solveig Øster