

# Regulering af detailhandelen

*Man har i århundreder forsøgt at regulere detailhandelens strukturudvikling, men ikke med lige stor succes. I artiklen gives der eksempler på dette. I 1997 vedtog man derfor en strammere planlov, der giver meget detaljerede retningslinier for planlægningen af detailhandelen. Analysen i artiklen viser imidlertid, at stramningerne ikke vil medføre, at detailhandelen vil blive mere decentral og bæredygtig. Udviklingen vil gå i den stik modsatte retning.*



Niels Jørgensen, professor  
Syddansk Universitet

## Indledning

Butiksstrukturen er under forandring og har været det længe. Det gælder for Danmark og det gælder for en stor del af den øvrige verden. Nye butikstyper opstår og vinder indpas mens andre typer mister omsætning og lukker. Også detailhandelens lokaliseringsmønster er under stadig forandring. Centerdannelse er således blevet et karakteristisk træk i forbindelse med lokaliseringen af detailhandelen og butikkernes fordeling på landsbyer, provinsbyer og cityområder har ændret sig markant i tidens løb. Endvidere har der været betydelige ændringer i detailhandelens organisatoriske forhold i de senere år. Kædedannelsen inden for de fleste brancher har været udtalt samtidig med at koncentrationen er blevet øget. Endelig er detailhandelen blevet mere og mere international.

Fordi detailhandelen har en stor påvirkningsflade og fordi den udgør en stor del af erhvervslivet, har samfundet i århundreder vedtaget foranstaltninger

med henblik på at regulere strukturudviklingen og sektoren i det hele taget. Reguleringen har f.eks. bestået i bestemmelser om hvem, der måtte drive detailhandel og i hvilke byer, og på hvilke pladser, der måtte forhandles varer til forbrugerne. Denne regulering eksisterer også i Danmark i dag. Forskellige love giver retningslinier for, hvor detailhandelen må placere sig, hvor store butikkerne må være, hvornår de skal holde lukket og hvilke typer af butikker, der må forhandle bestemte varegrupper. Dertil kommer bestemmelser om butiksindretning, opbevaringsforhold osv. Begrundelserne for reguleringen er mange. Der henvises til livet i byernes midte, til befolkningens sundhed, de ansattes og familiernes fritid og velfærd, svage befolkningsgruppers besvær med at købe ind, bilernes miljøbelastning osv. osv..

Siden 1970 er planlægningen flere gange blevet strammet – sidst i 1997. I Planloven af 1997 præciseres det således, at planlægningen skal fremme et varieret udbud af butikker i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de store byer. Den skal desuden sikre, at arealer til butikksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik. Det præciseres endvidere, at arealer til butikksformål skal udlægges i den centrale del af en by. I store byer og i sammenhængende dele af hovedstadsområdet kan der dog udlægges arealer til butikksformål i de centrale områder af en bydel.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne centrale regulering, der har til formål »at fastholde en velfungerende butiksstruktur«, ikke blot er en bureaukra-

tisk foranstaltning uden nævneværdig effekt, men som blot hæmmer en udvikling, der under alle omstændigheder ville være kommet alligevel. Om ikke det er en illusion at tro, at man kan styre detailhandelens strukturudvikling, og at forsøget herpå gør mere skade end gavn. Dette spørgsmål skal analyseres i det følgende.

### Planlægning i praksis

#### *1. Lavprisvarehuse og discountbutikker*

I 1970 begyndte man at etablere lavprisvarehuse i Danmark. Dansk Supermarked åbnede det første i Tilst ved Århus og det blev fra starten en stor succes. I de efterfølgende år åbnede såvel Dansk Supermarked som kooperationen og private købmænd en række lavprisvarehuse. Siden er etableringen sket i varieret tempo ligesom kun Dansk Supermarked og kooperationen i dag ejer lavprisvarehuse. Det sidste af slagsen åbnede i 2001 i Horsens.

Der var fra begyndelsen af stor modstand mod lavprisvarehusene både fra den eksisterende detailhandels side og fra den offentlige planlægning. Det sidste kom især frem i forbindelse med regionsplanerne. Modstanden skyldtes en antagelse om, at et lavprisvarehus inden for et ret stort opland måtte forventes at ville få en stærk indflydelse på den eksisterende dagligvarehandel, ikke mindst i landdistrikterne. Det var det gennemgående argument i den offentlige debat.

Modstanden mod lavprisvarehusene medførte, at det i en årrække var meget vanskeligt at få tilladelse til at etablere nye. Selvom flere store byer var interesseret i at få en sådan detailhandelsenhed etableret i deres nærhed, forhindrede regionsplanerne det i at ske. Mest kendt er Dansk Supermarkets forsøg på at få etableret et Bilka-varehus i udkanten af Vejle. Da Dansk Supermarked i en årrække ikke kunne få lov til at etablere Bilka-varehuse, udviklede man i stedet et amputeret butikskoncept: A -Z. Det var i virkeligheden et Bilka uden dagligvarer. Denne type butikker blev etableret i en række større provinsbyer men med plads til at udvide til et egentlig Bilka, hvis muligheden opstod.

Ved indgangen til 1990'erne blev der åbnet for nyetableringer i en række byer og det medførte dels at et antal større byer fik nye lavprisvarehuse og dels at de fleste A-Z butikker blev omdannet til Bilka-varehuse. Ikke alle A-Z butikker fik dog lov til at handle med dagligvarer også. I Sønderborg fastholdt byrådet en plan, der forbyder etablering af

store dagligvarebutikker uden for en vis omkreds af bymidten. Dette skete angiveligt, fordi man ville opretholde en levende bymidte. Efter etableringen af A-Z butikken er der dog i nær tilknytning til denne blevet etableret en række større udvalgsvarebutikker, således at området er blevet til et center uden for bymidten, som er let at komme til rent trafikalt. Man har altså her som følge af planlægningen et center, hvor man kan købe stort set alle typer af varer – undtagen dagligvarer. Denne indskrænkning opfattes næppe af forbrugerne som en fordel.

De første discountbutikker blev etableret midt i 1970'erne, men den eksplosive udvikling kom først i 1980'erne, hvor der i første halvdel blev etableret ca. 250 af denne type butikker. Siden er antallet vokset til ca. 800 fordelt på en række kæder, både danske og udenlandske. I begyndelsen skete etableringen af discountbutikker stort set kun i de større byområder, men senere er de blevet etableret i mindre og mindre byer. Også denne butikstype mødte i begyndelsen modstand fra planlæggerne og de lokale politikeres side, idet man mente, at de ville tage så megen omsætning fra både de lokale dagligvarebutikker og fra dagligvarebutikkerne i landdistrikterne, at en del af disse ikke ville kunne overleve. Det siger næsten sig selv, at butikstypen også mødte modstand hos den eksisterende detailhandel.

Som en konsekvens af butikskonceptet var discountkæderne interesseret i lokaliteter, der lå uden for de etablerede centre, typisk i områder, der var udlagt til blandet erhverv, for derved at holde huslejen nede. Dette førte til klager fra lokale handlende til planmyndighederne over tilladelser til byggeri. Efterhånden som flere og flere discountbutikker er blevet etableret, er de imidlertid blevet et accepteret element i butiksstrukturen, men stadigvæk medfører tilladelser til etablering indsigelser fra den etablerede detailhandel. Et eksempel fra 2001 er en lokalplan fra Nordborg på Als, der giver tilladelse til at opføre en Aldi-butik uden for et allerede etableret center i en mindre by. Her er der kommet en række indsigelser fra såvel lokale politikere som forretningslivet. Eksisterende centerbutikker frygter, at kundefløden vil blive flyttet væk fra centret som følge af etableringen af discountbutikken.

#### *2. Etableringen af et butikscener i et tidligere industriområde*

I slutningen af 1980'erne solgte en af Danmarks store grossistvirksomheder sit hovedsæde i den

nordlige del af Århus til en detailhandelskoncern, fordi det var blevet for lille og fordi placeringen var blevet uhensigtsmæssigt. Detailhandelskoncernen var interesseret i at omdanne bygningerne til et større butikscenter med en stor dagligvarebutik og et antal udvalgsvarebutikker. Da det pågældende område var udlagt til industri og handel skulle byrådet i Århus give tilladelse til at planen for området blev ændret. Dette medførte en langstrakt og heftig debat, inden planen endelig blev vedtaget og centerbyggeriet kunne gå i gang.

Det interessante i denne sag er ikke så meget om etableringen af centret var en god ide eller ej, men selve beslutningsprocessen og de midler, som sagens parter anvendte for at påvirke beslutningstagerne i byrådet. Der var tale om at overbevise et flertal i byrådet om et projekt, som der ikke var skygge af tvivl om var velbegrunderet ud fra et butiksforbrugsmæssigt synspunkt, men som naturligvis ville tage omsætning fra den allerede eksisterende detailhandel i såvel bymidten som i de tilgrænsende områder.

Begge parter – detailhandelskoncernen og de forskellige handelsstandsforeninger o.l. – mobiliserede derfor såvel detailhandelseksperter som markedsanalysebureauer og kommunikationsfirmaer for at få foretaget undersøgelser af butiksstrukturen og indkøbsmønstret og for at få foretaget målinger af befolkningsgruppernes meninger. Resultaterne blev derefter videregivet til offentligheden og sendt direkte til de politiske beslutningstagerne. Brochurer og husstandsomdelte blade blev anvendt for at man kunne få udbredt sine synspunkter til så stor en del af de berørte befolkningsgrupper som overhovedet muligt.

Resultatet af anstrengelserne blev som nævnt, at byrådet med et knebent flertal vedtog at give tilladelse til projektet. Centret er siden åbningen i 1991 blevet en stor succes og er blevet rost af tidligere miljø- og energiminister Svend Auken som et skoleeksempel på et godt butikscenter. Ved hjælp af en massiv markedsføringsindsats og en betydelig lobbyvirksomhed lykkedes det altså at få ændret en lokalplan, men det kunne lige så godt være gået anderledes. Man kan med en vis ret tale om tilfældighedernes spil.

### *3. Bevarelsen af landsbyernes butikker*

Et aspekt ved den fysiske planlægning er restriktioner, således at man hindrer uønskede etableringer,

men et andet aspekt er støtte til en ønsket by – og centerudvikling. Bevarelsen af landsbyernes butikker har været et af samfundets ønsker igennem en længere årrække. Som det vil være fremgået af det foregående, hænger de to aspekter sammen. En måde at bevare landsbybutikker på vil jo netop være at forhindre at der bliver etableret butikstyper, der direkte konkurrerer med landsbybutikkerne om beboernes indkøb.

Man har imidlertid også gjort sig store anstrengelser for mere direkte at støtte landsbybutikkerne, således at de ville blive mere konkurrencedygtige og derfor ikke ville miste omsætning. I 1970'erne var der nedsat en landsbykommission, der i 1981 kom med en delbetænkning 4. Heri var der en lang liste (katalog) over forskellige mulige virkemidler. En del af disse virkemidler bestod i direkte eller indirekte offentlig støtte som f.eks. en forbedret offentlig transport og øget offentligt indkøb i lokale butikker. En stor del af anstrengelserne har i årenes løb imidlertid koncentreret sig om at øge butikernes omsætning ved at give dem mulighed for at varetage forskellige tillægsfunktioner som f.eks. postekspedition, håndkøbsudsalg for medicin, biblioteksbetjening og pengeinstitutservice. En del butikker har fået overført nogle af de nævnte tillægsfunktioner, men i Butiksstrukturkommissionens betænkning fra 1998 diskuterer man stadig disse tillægsfunktioner plus nogle flere, som f.eks. kommunal service og udbringning af varer til mindre mobile personer.

Hvis man skal vurdere, om anstrengelserne fra samfundets side om at bevare landsbybutikkerne har båret frugt, så må det konstateres, at succesen har været begrænset. I Butiksstrukturkommissionens betænkning skriver man således side 8:

»Antallet af butikker er faldet kraftigere i de tyndt befolkede områder end i de større byer, selv om bosætningsmønstret ikke er ændret stort i det seneste årti. Indbyggerne i de mindre byer og landdistrikterne har fået længere til forsyningen af dagligvarer og specielt udvalgsvarer. Det betyder, at bilafhængigheden er forøget.«

Et eksempel på en butikslukning i en landsby er brugsforeningen i Spandet. Den kom 9. august 2001 på tvangsauktion og i den anledning udtalte formanden til pressen: »Der er nok ikke grundlag for en dagligvareforretning i landsbyen, hvor vi ikke rigtig har nogen virksomheder og hvor der bor mange ældre mennesker. Desuden har vi mange unge familier

boende i Spandet, som arbejder andre steder, og de køber også i mange tilfælde ind i de større byer i forbindelse med arbejdet.«

### Konsekvenserne af den strammere Planlov

I det foregående afsnit blev der givet eksempler på, hvorledes man i tidligere perioder har forsøgt at styre detailhandelen. Disse eksempler viser, at planlægningen ikke altid har haft den ønskede effekt, og at man derfor kun til en vis grad har været i stand til at regulere udviklingen. Det var baggrunden for stramningerne i 1997.

Vedtægelsen af den strammere planlov medførte i første omgang som følge af overgangsbestemmelserne, at der blev fastsat nogle maximale grænser for nye butikkers størrelse. For det andet skulle retningslinierne indarbejdes i regionsplaner, kommuneplaner og lokalplaner, således at den samlede detailhandelsstruktur kunne være planlagt senest i 2001.

Bestemmelserne i planlovsændringen er meget detaljerede med hensyn til hvad retningslinierne for detailhandel skal indeholde. For det første skal der foretages en omfattende analyse af den eksisterende detailhandel og en vurdering af behovet for nybyggeri og fornyelse. For det andet skal man angive målene for detailhandelsstrukturen og herunder hvilket opland der forudsættes betjent af de forskellige butikker. For det tredje skal man oplyse om, hvordan butiksudbuddet i de mindre og mellemstore byer tilgodeses, og om hvordan bymidterne støttes. Endelig skal man angive de forskellige byområdets tilgængelighed for de forskellige trafikarter.

Lovens restriktive bestemmelser vedrører som nævnt butiksstørrelserne og butikernes placering og så bestemmer planerne hvilke arealer, der udlægges til detailhandelsformål. Det, der imidlertid ikke kan planlægges, er forbrugernes indkøbsmønstre og detailhandelens reaktionsmønstre. Man kan således ikke tvinge befolkningen til at handle lokalt og man kan heller ikke bestemme, hvilken transportform, der skal anvendes. Med hensyn til detailhandelen så kan man ikke forhindre butikker i at lukke eller tvinge butikker til at åbne på steder, hvor beslutningstagerne ikke mener der er en forretningsmæssig basis. Man kan heller ikke påvirke detailhandelens kædedannelse og internationalisering eller dens udvikling af nye butikskoncepter.

Men hvad må nu disse frihedsgrader antages at ville medføre i forhold til detailhandelsstrukturen?

Vil butiksdøden stoppe? Vil landsbyerne få flere butikker? Vil bilismen aftage? Vil bymidterne blive mere attraktive? Vil de mindre og mellemstore byer kunne fastholde deres omsætningsandel og variere de butiksudbud? Vil forbrugerne handle lokalt? Ingen af disse spørgsmål kan formodentlig besvares bekræftende.

Hvis man først ser på landsbyernes butiksforsyning, så viser eksemplet med brugen i Spandet landsbyernes problem i en nøddeskal. De trofaste kunder bliver færre og ældre og de køber derfor ikke så meget, mens de unge familier med købekraft lægger en stor del af deres indkøb i de større byer, hvor udvalget er større og priserne lavere. De køber ind i forbindelse med transport til og fra arbejde og det er der næppe noget, der vil få dem fra. Alt tyder derfor på, at omsætningen i landsbybutikkerne vil blive ved med at falde, og at der derfor fortsat vil ske en udtynding af butiksnettet på landet – på trods af alle planer og foranstaltninger.

Ser man dernæst på de mindre og mellemstore byers muligheder for at fastholde deres omsætningsandel og et varieret butiksudbud, så må det konstateres, at mulighederne herfor er beskedne. Det skyldes i vid udstrækning, at byernes butiksudbud er blevet og fortsat må forventes at blive mere og mere ensartet og stereotyp. Det skyldes også, at allerede etablerede centre og store byers detailhandel bliver mere og mere udbyggede og dermed vil øge deres tiltrækningskraft.

Som nævnt i indledningen har et karakteristisk træk ved detailhandelen i de sidste snart mange år været kædernes fremmarch. De vigtigste kæder er efterhånden til stede i alle mindre og mellemstore byer. Til gengæld er der heller ikke ret meget andet. Det betyder, at den ene danske provinsby ligner den anden til forveksling. Den samme type gågader med de samme butikstyper og med store parkeringspladser bagved. Hvis forbrugerne skal have bare lidt afveksling og et lidt større udvalg end sædvanligt, er de derfor nødt til at køre til storcentre og store byer. Denne udvikling sætter Planloven ikke nogen stopper for. Der er intet, der tyder på, at kædefremmarchen vil stoppe eller at det vil lykkes for lokale handlende at gøre indkøbet i de mindre og mellemstore byer til en sådan oplevelse, at kunderne fastholdes.

I Danmark tales der meget om for høje benzinerpriser og om bilens nødvendighed for, at folk kan passe deres arbejde og få familielivet til at fungere i

dagligdagen. De fleste bor ikke længere i bymidterne eller nær ved butiksområderne og det ændrer Planloven heller ikke noget ved. Selvom man i de forskellige planer udlægger bestemte arealer i parcelhusområder og beboelsesområder i øvrigt til detailhandelsformål, kan man som tidligere nævnt ikke tvinge nogen til at etablere sig på lokaliteter, der er umulige udfra et forretningsmæssigt perspektiv. Det synes også at være en illusion at tro, at folk vil lade være at benytte bilen til indkøb, blot fordi det også er muligt at cykle og gå eller for den sags skyld at køre med bus til de nærmest liggende butikker. Det må antages, at de fleste bilejere vil finde det alt for besværligt.

Følgen af de mindre og mellemstore byers mindskede tiltrækningskraft, bilens fortsatte betydning ved indkøbene og detailhandelens manglende interesse i at etablere sig i lokalområderne vil være et stadig øget pres på de allerede etablerede storcentre og de store byers detailhandel. Men når der nu ikke må bygges flere storcentre og når store butikker i byernes udkanter ligeledes er forbudt, må detailhandelen tilpasse sig på anden vis. Det må derfor antages, at man vil se en mere intens udnyttelse af de store byområder og en fuld udnyttelse af de tidligere vedtagne lokalplaner. En udvikling som den seneste – meget beskedne – ændring af Planloven fra juni 2002 til en vis grad vil forstærke.

Store butikker vil fortrænge små og de arealer, der kan udnyttes til detailhandel, vil blive det. For at få plads til bilerne må der nødvendigvis bygges parkeringshuse og om muligt etableres parkeringspladser. Der må desuden investeres i trafikreguleringer og adgangsveje. Det synes derfor som om, at stramningen af Planloven meget vel kan gå hen og få den modsatte effekt af den tilsigtede. I stedet for mere attraktive bymidter får man ucharmerende bymidter med trafikkaos og i stedet for bæredygtighed får man luftforurening og øget transportarbejde.

Eksempler på denne udvikling er etableringen af et større butiksområde i Århus midtby på et tidligere jernbanearreal, etableringen af butikscetret Fisketorvet i København, udbygningen af Kolding Storcenter og etableringen af Bilka-varehuset i Horsens. Og den manglende tilladelse til at bygge flere Ikea-varehuse medfører længere transporter for kunderne til de eksisterende.

I lyset af denne analyse virker det derfor som værende uden nogen som helst form for forbindelse

med virkeligheden, når Sønderjyllands Amt meddeler om sin regionplan:

»Det er fortsat målet at fastholde en så stor del af detailhandelen som muligt i Sønderjylland og at fastholde den eksisterende butikstruktur og balancen mellem de enkelte byer i bymønstreet.« (Nyhedsbrevet Sønderjylland maj 2001)

### Konklusioner

I indledningen til denne artikel stilledes spørgsmålet om styring af detailhandelen er en illusion.

Siden 1970'erne er planlægningen flere gange blevet strammet – sidst i 1997. Stramningerne har fundet sted, fordi det på trods af den øgede planlægning og dermed forsøget på styring viste sig, at detailhandelen udviklede sig i en retning, som beslutningstagerne fandt uheldig. Tre konkrete eksempler viste, at forsøgene på at styre udviklingen i en bestemt retning ikke var lykkedes.

Stramningen af Planloven i 1997 har medført meget detaljerede retningslinier for, hvorledes kommuner og amter skal planlægge for detailhandelen med den målsætning, at detailhandelen skal være decentral og bæredygtig. Analysen i fremstillingen kom imidlertid til det resultat, at udviklingen vil gå i den stik modsatte retning.

Dette kunne jo godt foranledige en til at svare bekræftende på det stillede spørgsmål, men så enkel er sagen næppe. Problemerne opstår først, når man forsøger at planlægge udfra helt urealistiske forudsætninger om befolkningens adfærd og imod helt åbenlyse interesser og tendenser i detailledet. Så bliver resultatet unødigt arbejde og en blokering af en i øvrigt hensigtsmæssig udvikling af detailledet med efterfølgende frustration og pres på beslutningstagerne om dispensationer og ændret lovgivning.

For befolkningen er konsekvenserne, at de ikke får adgang til nye butikskoncepter, som de måske ville have kunnet lide, fordi disse koncepter strider mod de fastlagte begrænsninger i butiksstørrelse og lokalisering. De må også køre længere, end de ellers skulle have gjort, for at få et varieret udbud og et trafikvenligt indkøbssted. De kommer muligvis også til at betale højere priser end de ville være kommet til, hvis detailhandelen havde haft mulighed for opføre sig rationelt og f.eks. kunne bygge de steder, hvor etableringsomkostningerne var mindre.

Konklusionen er derfor ikke, at styring er illusorisk.

## Regulering af detailhandelen

---

risk, men at stram, illusionsbaseret planlægning er skadelig for såvel forbrugere som samfund.

### Litteratur

Analyse af detailhandelen i Fyns Amt 1999; Amdtsrapport

Butikker og forbrugere – nu og i fremtiden; Betænkning fra Butiksstrukturkommissionen; Erhvervsministeriet 1998

Bygvrå, Susanne: Sønderjysk detailhandel – status og perspektiver; Institut for Grænseregionsforskning 2000

Detailhandelen i den fysiske planlægning; Kommuneplanorientering nr. 13, Planstyrelsen 1985

Detailhandelen og den fysiske planlægning; Nyt fra planstyrelsen nr. 11, 1981

Detailhandelsudvalgets rapport; Miljø – og Energiministeriet 1996

Fog, Bjarke og Vesterholt, Jan: Handel med dagligvarer – og kommunal planlægning; AKF 1986

Regulering af butikkernes åbningstider; Erhvervsministeriet 2000