

SVENSKA NATURSKYDDSFÖRENINGEN / PM

Skisser för reglering av externa köpcentra

Februari 2001

Utarbetad av Svenska Naturskyddsföreningens miljöjurist
Karolina Ardesjö Lundén

Uppdaterad september 2001

Gunilla Högberg Björck

Sammanfattning

1. På kort sikt kräver SNF att stormarknader alltid ska prövas av miljödomstol med en miljökonsekvensbeskrivning som underlag. Vi föreslår att det sker genom att regeringen ändrar förordningarna om *miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* respektive *miljökonsekvensbeskrivningar*. Ändringarna ska vara genomförda innan utgången av 2001.
2. SNF kräver att regeringen föreslår en lag som tillfälligt stoppar etablering av externa köpcentra. Lagen kan utformas i stil med de norska bestämmelserna om etableringsstopp. Vi har skissat på en sådan lag och anser att ett förslag bör föreläggas riksdagen kommande riksdagsår.
3. SNF kräver att regeringen omedelbart tillsätter en utredning med syftet att utarbeta ett lagförslag om skärpta miljökrav på stormarknadsetableringar. Vi presenterar en första idéskiss på hur reglerna skulle behöva ändras för att bättre svara mot de svenska miljömålen och kravet på en hållbar utveckling.

1. Inledning

Som framgår av rapporten ”Stormarknaderna och miljön” är situationen i Sverige när det gäller utvecklingen av stormarknadsetableringar för detaljhandel ohållbar. En av anledningarna till att utvecklingen ser ut på detta sätt är att kommunerna inte använder sina möjligheter enligt plan- och bygglagen att styra utvecklingen i en hållbar riktning. Istället används kommunens bestämmanderätt över planeringen många gånger till att styra utvecklingen på ett icke hållbart sätt. Kommunerna tar inte alltid det tunga ansvar för en hållbar samhällsutveckling som på grund av plan- och bygglagens utformning faller på dem.

1.1. Bakgrund

Det är kommunerna själva som bestämmer i stort över den lokala markanvändningen. De grundläggande kraven på den fysiska planeringen, som också gäller i fråga om detaljhandelns lokalisering är att den skall medverka till en långsiktigt hållbar utveckling av den byggda miljön. Som förutsättning för en sådan utveckling ska enligt 2 kap plan- och bygglagen (PBL) hänsyn tas till ekologiska, ekonomiska, kulturella och sociala förhållanden.

PBL bygger på principen att kommunerna ska väga allmänna och enskilda intressen mot varandra, att de vid avvägningen ska anlägga ett helhetsperspektiv på planeringen och ge företräde åt alternativ som ger mest fördelar totalt sett på lång sikt. De allmänna intressena pekas i allmänna termer ut i 2 kap PBL.

Reglerna om detaljhandel i PBL

Reglerna om fysisk planering finns i PBL. Reglerna i planlagstiftningen är allmänt hållna och bygger på att olika intressen ska vägas mot varandra. Endast i undantagsfall finns preciserade regler för lokalisering av verksamheter. I två fall finns uttryckliga regler för detaljhandelns lokalisering. Det rör sig i det ena fallet om ett allmänt krav på planeringen att skapa förutsättningar för ”ett rimligt mått av kommersiell service i byggda miljöer”. Dessutom finns det ett krav på att det ska finnas ”skäl av betydande vikt” för att få reglera handelsändamålet i detaljplan. Det senare betyder att precision av handelsändamålet t ex en bestämmelse om förbud mot livsmedelsförsäljning, inte får skrivas in i plan om inte kommunen har gjort en utredning som motiverar en sådan särreglering (PBL 5:7 sista stycket)

Kommunal samplanering

Enligt PBL är kommunen skyldig att ta hänsyn till förhållanden i grannkommunerna. I samband med planerad etablering av detaljhandel som kan påverka förhållanden i grannkommunerna ska samråd ske med dessa och kommunerna bör söka komma överens om en lämplig samordning. Det innebär att inblandade kommuner *bör* göra en analys och beskrivning av planens konsekvenser och försöka göra en bedömning av de risker man ser p g a av den egna tilltänkta etableringen. Om kommunerna inte kan komma överens *bör* länsstyrelsen medverka till att lösa konflikten.

Statens nuvarande möjligheter att ingripa vid brist på kommunal samplanering

Med PBL överfördes ansvaret för den fysiska planeringen fullt ut till kommunerna. Före 1988 hade länsstyrelserna ansvaret för att fastställa kommunala detaljplaner. Länsstyrelsens uppgift var vid den prövningen att ta ställning till om kommunen gjort en lämplig avvägning mellan olika allmänna intressen. Numera är det kommunernas ansvar att själva göra den bedömningen.

Staten genom länsstyrelserna behöll dock rätten att ingripa mot kommunala planbeslut i vissa fall (se nedan). Av intresse här är planbeslut som inte har samordnats på ett lämpligt sätt från mellankommunala utgångspunkter. I förarbetena pekade man på stora handelsplatser belägna utanför tätorterna som ett förhållande att beakta i det sammanhanget.

Statlig kontroll - nuvarande regler:

Enligt 12 kap 1 och 3 §§ ska länsstyrelsen pröva kommunens beslut att ändra, anta eller upphäva en detaljplan om beslutet kan komma att innebära olämpliga konsekvenser för

1. riksintressen enligt miljöbalken
2. mellankommunal samordning
3. hälsa och säkerhet
4. miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken

Kommunen kan överklaga länsstyrelsens beslut till regeringen

Regeringen

Enligt 12 kap 6 § kan regeringen förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose sådana intressen som anges i 1 § p1 och 2 (planföreläggande)

Boverkets rekommendationer

Kraven på planeringsunderlag, analyser och konsekvensbeskrivningar har redovisats i Boverkets skrift "Handeln i planeringen". De hänsyn som enligt Boverket bör tas vid lokaliseringen är följande: ekologi, ekonomi, kultur och sociala aspekter. Kommunerna bestämmer helt själva om utredningens omfattning, men det är givetvis så att Boverket anser att ju större effekter en etablering kan förväntas få desto större bör kraven vara på analys- och beslutsunderlag. Något lagkrav härvidlag på beslutsunderlagets kvalitet finns inte. För att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av beslut om förändringar i eller underlåtenhet att förändra handelns lokalisering har Boverket föreslagit att åtminstone följande förhållanden ska analyseras och konsekvensbedömas.

- Samhälls- och kommunalekonomiska effekter
- Effekter på bebyggelsestruktur och markanvändning
- Effekter på befintlig handelsstruktur
- Effekter på medborgarnas dagligvaruförsörjning och ekonomi
- Effekter på konkurrens och prisförhållanden

- Sociala effekter
- Jämställdhetseffekter
- Energianvändnings- och miljöeffekter
- Effekter på trafiknät och trafikströmmar
- Effekter på natur kultur och estetik i den bebyggda miljön

Boverket rekommenderar kommunerna att samverka och samarbeta med konsumenter och medborgare, med lokal handel och fastighetsägare, framförallt inför strategiska beslut.

Redovisningen av gällande rätt ovan visar att kommunerna har mycket stora möjligheter att om de vill styra bort etableringar av externa köpcentra från kommunen. Om alla kommuner följde Boverkets rekommendationer, samt hade inställningen att en hållbar utveckling av den fysiska planeringen i kommunen måste förverkligas, så skulle vi naturligtvis inte ha något problem alls rörande externa detaljhandelsetableringar i Sverige. För en problemfri situation skulle det dessutom krävas att alla kommuner skulle ha tillräckliga resurser att avsätta för gedigna konsekvensanalyser som diskussionsunderlag när stora exploitörer lägger fram färdiga detaljplaneförslag till kommunen.

Men problemen finns, det har rapporten "Stormarknaderna och miljön" visat.

Sammanfattningsvis kan man säga att alla kommuner inte tar sitt ansvar för en hållbar utveckling och för de nationella miljömålen säkerställande när de hanterar den här frågan.

1.2. Vilka möjligheter finns att få till stånd en kursändring?

Ett vanligt förslag till lösning från svenska myndigheter och regeringen de senaste åren oavsett vilket ämnesområde man talar om är frivillighet och information. Vi ska informera bort den oönskade utvecklingen. Detta har föreslagits som styrmedel på miljöområdet i många sammanhang rörande allt ifrån kemikaliebegränsning till naturvårdsfrågor.

Problemet är att frivillighet och information inte alltid fungerar i ett samhälle som i mångt och mycket styrs av kortsiktigt ekonomiskt tänkande och premierar miljöskuldbeläggning av kommande generationer.

I de fall man lyckas få en kommun att inse att det i många fall även på kort eller medellång sikt är ekonomiskt lönsamt för kommunen att stadsplanera uthålligt är det existerande systemet naturligtvis användbart. Men systemet säkerställer fortfarande inte att en icke hållbar planering undviks.

1.3. Situationen i våra grannländer

I våra grannländer Danmark, Norge och Finland ligger man före i den här frågan och har redan genomfört förändringar i planlagstiftningarna för att säkerställa uthålliga kursändringar (se de nordiska miljöministrarnas rapport Planläggning för detaljhandel i Norden, dec 2000). Att man i Sverige i en helt motsvarande situation och utvecklingsfas endast kommer med rekommendationer från ansvarigt statligt verk för hur en hållbar fysisk planering av detaljhandel bör gå till är symptomatiskt för svensk miljö- och marklagstiftningspolitik.

Det hävdas från vissa håll att det av ekonomiska skäl är omöjligt att styra utvecklingen mot en hållbar planering av detaljhandeln som inte ökar bilberoendet. Att det inte är omöjligt att styra

utvecklingen i rätt riktning framgår med all önskvärd tydlighet av exemplen i våra grannländer. Däremot är det troligen så att man för att komma tillrätta med problemet, även Sverige måste tillgripa lagstiftning på den här punkten. Om inte kommunerna klarar av att ta sitt ansvar för en hållbar samhällsplanering måste staten göra det. Detta är inte minst en viktig del i arbetet med säkerställandet av de av Riksdagen antagna nationella miljömålen.

2. Åtgärder på kort sikt

Nedan följer krav på åtgärder från regeringens sida som Svenska Naturskyddsföreningen anser vara nödvändiga för att uppnå en kursändring när det gäller externa köpcentra. Förslaget i 2.1. garanterar en kvalitetssäkring av de stormarknadsetableringar som trots allt kommer att genomföras. Förslaget i 2.2. garanterar att antalet externa stormarknadsanläggningar minimeras.

2.1. Förslag till införande av stormarknader som definierad miljöfarlig verksamhet, typ A eller B och sådan verksamhet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 6 kap 4 § MB.

Svenska Naturskyddsföreningen kräver att regeringen omgående ändrar förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd på ett sådant sätt att man lägger till köpcentra större än 2000 m² i bilagan över miljöfarliga verksamheter (definierad som A eller B-verksamhet). A-verksamheter prövas av miljödomstol i första instans och B-verksamheter prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation i första instans. Vidare kräver SNF att externa köpcentra ska föras in i Bilaga 1 i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Bilagan är en förteckning över sådana verksamheter som alltid skall anses medföra betydande miljöpåverkan och för vilka det därmed krävs utökat samråd och miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap miljöbalken. Det är av största vikt att de nya reglerna kan tillämpas på alla verksamheter som ännu ej påbörjats vid ändringens ikraftträdande.

Med en sådan reglering skulle Sverige snarast få till stånd en obligatorisk miljöprövning av högsta möjliga kvalitet för externa köpcentra. En prövning av miljödomstol skulle bättre säkerställa att miljöbalkens 2 kap etc beaktas. Därmed skulle också vissa av de konsekvensanalyser som Boverket anser bör föregå ett detaljplanebeslut, åtminstone kunna tvingas fram vid miljöprövningen. En MKB-process borgar också för allmänhetens insyn och en tillståndsprövning resulterar i beslut som är möjliga för miljöorganisationer att överklaga.

2.2. Förslag till hur en tillfällig stopplag skulle kunna utformas.

I Norge har man genom en rikspolitisk bestämmelse (jämförbar med en svensk förordning) infört ett de facto moratorium för utbyggnad av externa köpcentra under en period av fem år för att under den tiden kunna se över den norska planlagstiftningen i relation till extern detaljhandel och för att hinna genomföra regionala planer som säkerställer att handelsetableringarna i landet planeras på ett hållbart sätt.

I PBL finns det inget bemyndigande till regeringen att införa en förordning som begränsar möjligheterna att detaljplanera för t ex externa köpcentra. För att få till stånd ett moratorium i

Sverige krävs därför att riksdagen antar en lag om tillfälligt stopp för detaljplanering av externa köpcentra. En sådan lag skulle ha till syfte att ge kommuner och regioner en andningspaus för att genomföra den konsekvensbeskrivning och gemensamma planering som är nödvändig för att komma tillrätta med nuvarande situation. Vidare skulle regeringen under den tillfälliga lagens giltighetstid ge en utredning i uppdrag att grundligt undersöka olika framkomliga regleringsvägar i frågan. En sådan utredning skulle behöva ställa frågor som: Behöver PBL och/eller miljöbalken ändras på något sätt och i så fall hur? Krävs istället en speciallag som rörande reglering av detaljhandel skär igenom den normala strukturen för reglering av den fysiska planeringen?

Svenska Naturskyddsföreningen kräver att regeringen under kommande riksdagsår lägger fram en tillfällig moratorielag till Riksdagen liknande den norska tillfälliga rikspolitiska bestämmelsen om stopp för externa köpcentra. En svensk tillfällig lag skulle behöva innebära ett de facto stopp för antagande av detaljplaner som tillåter externa köpcentra. Lagen skulle förslagsvis gälla under fem år.

En skiss över hur den tillfälliga lagen skulle kunna vara utformad:

Lag (2001:XX) om tillfälligt stopp för etableringar av externa stormarknader

1§

Denna lag skall syfta till att stärka regional samordning av politiken för etablering och utökning av externa stormarknader. Avsikten är att stärka existerande stads och tätortscentra, att undvika en utveckling som leder till icke uthållig markanvändning och att hindra ökat bilberoende och dålig tillgänglighet för personer som inte har tillgång till bil. Det långsiktiga målet är att uppnå en hållbar stads och tätortsutveckling.

2§

Tillämpningsområdet för denna lag sammanfaller med plan- och bygglagens tillämpningsområde.

3§

Denna lag ska gälla i fem år från ikraftträdandet.

Lagen ska läggas till grund för nya planer och beslut enligt plan- och bygglagen. Nya detaljplanebeslut, bygglov eller andra beslut enligt plan och bygglagen får inte ges i strid med denna lag.

Förbudet gäller inte i de fall en lagakraftvunnen detaljplan eller bygglov enligt plan- och bygglagen gäller vid tidpunkten för lagens ikraftträdande.

4 §

Det är förbjudet att ta detaljplanebeslut eller besluta om bygglov som tillåter etablering av nya köpcentra med en areal större än 2000 m² eller utvidgning av externa köpcentra som

medföra att den samlade arealen överskrider denna areal gräns. Med köpcenter förstås detaljhandel i byggnadskomplex som etableras, drivs eller framstår som en enhet.

5§

Förbudet i 4 § gäller inte för

- 1. etableringar eller utveckling av existerande verksamheter i centrum av städer och tätorter med mer än xx invånare.*
- 2 etableringar eller utveckling av existerande verksamheter i centrum av övriga städer och tätorter och i stadsdelscentrum och lokalcentrum, där etableringens storlek är anpassad till tätortens storlek, funktion och annan detaljhandelsstruktur.*
- 3. verksamheter som tillhandahåller varugrupper som är platskrävande. Detta gäller för verksamheter med försäljning av bilar, motorredskap, lantbruksmaskiner, träråvara och andra större byggvaror och liknande.*
- 4. etableringar eller utveckling av existerande verksamheter förenliga med lagakraftvunna detaljplaner enligt plan- och bygglagen.*

6§

Länsstyrelsen ska pröva om ett förslag till detaljplan är förenligt med undantagen i 5 §. Ansökan om undantag från etableringsstoppet ska inges till länsstyrelsen tillsammans med en utförlig utredning om förslagets förenlighet med undantagen i 5 §.

7§

Verksamhetsutövaren eller kommunen ska visa att den planerade verksamheten inom den föreslagna detaljplanen är sådan som beskrivs i 5 §. Därvid ska nödvändig dokumentation redovisas som underlag för länsstyrelsens bedömning.

3 Olika förslag till förändringar av den existerande lagstiftningen på sikt

En utredning måste tillsättas under den tillfälliga moratorielagens giltighetstid. En sådan utredning föreslås överväga förändringar av den existerande svenska miljö- och planlagstiftning i linje med nedanstående skisser. De kortfattade skisserna innehåller bl a en redogörelse för var i PBL man skulle kunna införa ändringar för att åstadkomma en hållbar utveckling av detaljhandelsplaceringen även i Sverige.

3.1.

Alternativ 1

Följande förstärkningar av lagstiftningen skulle underlätta möjligheterna att från statens sida underkänna icke hållbara detaljplaner rörande externa köpcentra.

- 1. De nationella miljömålen bör införas i den allmänna avvägningsregeln i 2 kap PBL*
- 2. De nationella miljömålen bör ges rättsverkan i PBL genom att införa ett nytt kriterium i 12 kapitlet PBL för att länsstyrelsen ska kunna upphäva en kommuns beslut att anta, ändra*

eller upphäva en detaljplan. Det nya kriteriet skulle vara att det kommunala beslutet kan innebära olämpliga konsekvenser för de nationella, regionala eller lokala miljömålen.

En sådan reglering skulle naturligtvis förutsätta att de nationella miljömålen på ett ändamålsenligt sätt transformerats till regionala respektive lokala miljömål. (Alla Sveriges regionala miljömål skulle tillsammans garantera uppfyllnaden av de nationella miljömålen. De lokala miljömålen i en region skulle tillsammans garantera uppfyllnaden av det regionala miljömålet)

En sådan reglering skulle innebära att så länge kommunen agerar inom hållbara ramar får man även fortsättningsvis planera den fysiska miljön fritt inom övriga ramar.

Reglering av handel

En förstärkning av lagstiftningen skulle med fördel kunna kombineras med en klarare regel i 5 kap 7 § som uttrycker kommunernas möjlighet att reglera detaljhandeln. (Nuvarande 7:5 p3, samt 5:7 sista stycket) En sådan regeländring skulle främst ha till syfte att göra det enklare för kommunen att reglera handel i detaljplaner. Omvänt skulle man förstås kunna tänka sig en regel, som i likhet med den tidigare regeln om att konkurrensintresset, inte får påverkas menligt av en handelsreglering, införa en regel om att miljöintresset inte får bli lidande vid planering av detaljhandelsfrågor. Möjligen skulle man kunna införa ett krav om att en detaljhandelsreglering aldrig ska tillåtas medverka till olämpliga konsekvenser för de nationella regionala eller lokala miljömålen.

3.2.

Alternativ 2a

I rapporten Planläggning för detaljhandel i Norden (Nordiska miljöministrarna dec 2000) framkommer ytterligare en regleringsmöjlighet genom de rekommendationer som Boverket föreslår (se faktaruta under 1.1. ovan). Det är fråga om konsekvensanalyser som enligt Boverket alltid bör genomföras vid detaljplaneläggning rörande detaljhandel. Lagkrav på konsekvensanalyser av en viss bestämd standard innehållande utredningar rörande vissa bestämda frågor skulle ge kommunerna en välbehövlig utredningsskyldighet. Utredningsskyldigheten skulle samtidigt innebära ökade möjligheter att överblicka konsekvenserna av beslut om exempelvis externa köpcentra. En sådan reglering kunde gärna ha miljöbalkens lagkrav på miljökonsekvensbedömningar som förlaga.

Konkreta relativt detaljerade kravregler av detta slag skulle troligen kräva en särreglering för stora detaljhandelsanläggningar. Men regleringen skulle förstås också kunna införas generellt i PBL om formen skulle befinnas användbar även för fysisk planering av andra typer av verksamheter.

Alternativ 2b

En utredning skulle vidare kunna utreda om det är nödvändigt med en ytterligare förfining av definitionen av olika typer av externa stormarknader som miljöfarlig verksamhet. Stormarknader av en viss storlek kanske ska klassas som A-verksamhet medan andra storlekar ska klassas som B-verksamhet. Det är möjligt att samma resonemang bör anläggas på diskussionen om vilken typ av stormarknader som alltid ska antas medföra betydande

miljöpåverkan. Den definitionen kan t ex komma att vara beroende av avståndet till närmaste tätort.

3.3.

Alternativ 3

Ett alternativ som kan väljas om man vill påverka den existerande lagstiftningsstrukturen så lite som möjligt är naturligtvis att även på sikt helt särreglera just planeringen av detaljhandel och att göra detta genom en speciallag utanför PBL eller som ett särskilt kapitel i miljöbalken. En sådan lag skulle gälla istället för PBL rörande detaljplanering av externa köpcentra och innebära ett stopp för sådana etableringar som kan komma att innebära olämpliga konsekvenser för uppfyllandet av de nationella miljömålen.

Läs mer i :

Planlægning for detailhandel i Norden (Nordiska miljöministrarna december 2000)

Handeln i planeringen (Boverket 1999)

Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjopsentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder (Miljøverndepartementet i Norge 1999)

Stormarknaderna och miljön (Per Elvingsson, SNF rapport 2001)