

Stormarknaderna och miljön

Kunskapsöversikt och förslag till åtgärder



Sammanställd på uppdrag av Svenska Naturskyddsföreningen

Februari 2001

Per Elvingson



FÄLTBIOLOGERNA

natur ungdomar miljö

Denna skrift har producerats i samarbete med Naturskyddsföreningens fristående ungdomsorganisation Fältbiologerna

Fältbiologerna, Box 6047, 102 31 STOCKHOLM

E-mail: info@faltbiologerna.se, Hemsidor: www.faa'ltbiologerna.se

Tel.08-31 56 34, Fax: 08-31 56 35

Fältbiologerna är en organisation för miljö- och naturintresserade ungdomar. Utan vuxna ledare. Religiöst och partipolitiskt obunden.

Ute i naturen - Inne i miljödebatten

Stormarknaderna och miljön – Kunskapsöversikt och förslag till åtgärder

Text: Per Elvingson, sammanställd på uppdrag av Svenska Naturskyddsföreningen.

Omslagsbild: Jonas Karlsson/Bildhuset

Tryck: Birger Gustafsson AB, Februari 2001

Utgivare: Svenska Naturskyddsföreningen, Box 3625, 116 91 Stockholm.

Tel. 08-702 65 00, fax 08-702 08 55.

E-post: info@snf.se Webb: www.snf.se.

Varunr: 9148

ISBN: 91 558 6701 4



Svenska Naturskyddsföreningen
Box 3625, 116 91 Stockholm
Tel. 08-702 65 00, fax 08-702 08 55
E-post: info@snf.se Webb: www.snf.se
Varunr: 9148 **ISBN:** 91 558 6701 4

Stormarknaderna och miljön

Kunskapsöversikt och förslag till åtgärder

Sammanställd på uppdrag av Svenska Naturskyddsföreningen
Februari 2001
Per Elvingson

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	3
Bakgrund	4
Effekter av extern handel	7
Stormarknader inom tätbebyggt område	9
Argument och drivkrafter	10
Initiativ i andra länder	12
Regelverk och initiativ i Sverige	14
Möjliga åtgärder	17
Referenser	20
Bilaga 1: Norge	21

FÖRORD

På Svenska Naturskyddsföreningens stämma sommaren 2000 fattades beslut om att föreningen skulle agera mot den stora ökning av stormarknadsetableringar som sker och som inte verkar mattas av. Detta försämrar vår miljö och försvårar för Sverige att uppnå sina miljömål.

Bakgrunden till SNF:s intresse av stormarknadsetableringar är att de leder till fler och längre bilresor som leder till ökad bränsleförbrukning. De utsläpp av hälso- och miljöpåverkande avgaser som detta medför, där utsläppen av fossil koldioxid är en central fråga, försvårar Sveriges uppnående av de miljömål som samhället har. Att beroendet av bilen ökar är också en varningssignal, utvecklingen borde snarast gå i motsatt riktning. Stormarknader väcker också frågor om markanvändning och intrång.

Är detta en utveckling som går att påverka eller är det bara att betrakta vad som sker och tåga still? Kommunpolitikerna verkar stå maktlösa när etableringsintressena trycker på, ibland tar politikerna till och med själva initiativ till stormarknadssatsningar. Vill kommuninvånarna ha denna utvecklingen och vet de vad den leder till? Bakgrunden till dagens utveckling, effekterna av den och i viss mån möjligheterna att förändra den pågående utvecklingen belyses i denna rapport.

Den projektgrupp som arbetat med frågan har varit: Mikael Karlsson, vice ordförande Svenska Naturskyddsföreningen, Anna Jonsson, ordförande i Fältbiologerna, Linda Birkedal, Fältbiologerna i Lund och Claes Pile, trafikhandläggare på SNF:s rikskansli.

Stockholm i februari 2001

Svante Axelsson
Generalsekreterare
Svenska Naturskyddsföreningen

Rapporten har skrivits av Per Elvingson, konsult inom trafik och miljöområdet

SAMMANFATTNING

Det är väl belagt att utvecklingen i riktning mot en mer bilorienterad handel med dagligvaror ökar energianvändningen och utsläppen av luftföroreningar. Större externa etableringar medför också utslagning av bostadsnära handel, vilket i stor utsträckning drabbar svaga grupper i samhället.

Det innebär att etablering av stormarknader – främst utanför men i vissa fall även inom tätorterna – går stick i stäv mot samhällets uttalade strävan att åstadkomma en hållbar utveckling, både ekologiskt och socialt.

I Sverige regleras etableringsfrågorna av plan- och bygglagen, där kommunerna har planmonopol.

Pådrivande för nya etableringar är oftast handelsintressen, ibland också byggföretag. Inte sällan kan byggföretag och handelskedjor i samverkan påverka kommunerna för att komma åt attraktiva lägen. I de fall kommunerna har en restriktiv hållning har exploatörerna ofta lyckas spela ut grannkommuner mot varandra. Det förekommer också att kommuner släpper fram externa etableringar, dels för att man förväntar sig positiva effekter på konsumentpriser och arbetstillfällena, dels för att man vill framstå som expansiv och attraktiv för kommersiell verksamhet.

Många EU-länder har uppmärksammat externhandeln som ett hot mot stadskärnor och annan befintlig handel. Alla våra grannländer – Norge, Danmark, Finland – har en lagstiftning som i princip sätter stopp för större handelsetableringar utanför tätorterna.

För att åstadkomma en hållbar utveckling bör Sverige följa grannländernas exempel och begränsa det kommunala planmonopolet. Utan politisk styrning hamnar makten hos exploatörerna. Det är ur demokratisk synpunkt ett sämre alternativ än att inskränka det kommunala självstyret.

Vidare är det viktigt att länsstyrelserna, eller andra regionala organ, ges i uppdrag att etablera en samsyn kring handelsfrågorna inom regionen, med utgångspunkt från de nationella målen. Länsstyrelserna bör också mer aktivt gripa in i de fall bristande kommunal samordning kan väntas få oacceptabla samhällsliga konsekvenser, även i de fall grannkommunerna inte överklagar.

På det lokala planet bör kommunerna upprätta en handelspolicy och använda sitt planmonopol till att avstyra etableringar som motverkar att vi når miljömålen.

BAKGRUND

Vad är det frågan om?

I den här skriften diskuteras hur utvecklingen av dagligvaruhandeln påverkar möjligheterna att åstadkomma en hållbar utveckling.

Som snart ska framgå är det väl belagt att etablering av externa köpcentran motverkar en hållbar utveckling.

Det finns dock anledning att också hålla ögonen på etableringen av stora butiker för inköp av dagligvaror inom tätorterna. Även dessa riskerar att utarma befintlig handel, framför allt i halvcentrala lägen och omkringliggande glesbygd, och därmed ge upphov till liknande negativa effekter som de externa etableringarna.

Även om det i texten ofta talas om extern handel så är alltså mycket av resonemanget giltigt även för etableringar inom tätorterna. Möjligen är *bilorienterad dagligvaruhandel* ett samlingsbegrepp som täcker in hela problemområdet. Till denna kategori kan också räknas bensinstationernas försäljning av livsmedel. Denna är på uppåtgående, även om marknadsandelen fortfarande är liten.

I rutan nedan ges ett försök att definiera några av begreppen.

Stormarknad avser vanligen en stor butik, minst 2500 kvm, som säljer dagligvaror och oftast också sällanköpsvaror, typ Kvantum eller Obs. Kan men behöver inte vara externt belägen.

Extern handel är handel omfattande minst 2000 kvm butiksarea, utanför etablerade stadsdels- eller tätortscentra och som inte kan klassas som bostadsorienterad handel.

Externa köpcentrum avser externt belägna handelsområden med flera olika företag, där det samlade utbudet påminner om det som finns i stadskärnor.

Factory outlet är vanligtvis ett stort externt köpcentra med lågprisprofil, främst för sällanköpsvaror, t.ex. kläder. Byggs ofta i en stil som efterliknar stadsbebyggelsen. Kräver mycket stort kundunderlag.

Källa: Boverket (1999).

Handelns utveckling

Handeln är i många fall våra städers ursprung – där handel har bedrivits har det så småningom etablerats städer. Fortfarande är en vital och mångfacetterad handel en förutsättning för att stadskärnor och tätorter ska behålla sin karaktär och sitt värde.

Handelns struktur har emellertid successivt förändrats. Inom dagligvaruhandeln märks en trend i riktning mot färre men större butiker, en utveckling som i mångt och mycket drivs av en strävan att rationalisera verksamheten och sänka de egna kostnaderna. En förutsättning för lönsamheten i denna rationalisering är den ökande rörligheten i samhället, framför allt i termer av ett ökat bilinnehav.

Tabellen nedan ger en bild av utvecklingen från 1950-talet och framåt. Enligt de flesta bedömare fortgår trenden mot en alltmer bilorienterad handel utan avmattning (se t.ex. Boverket 1999, Bergström 2000). De vanliga dagligvaruaffärerna blir allt färre, samtidigt som stormarknader och servicebutiker – ofta i anslutning till bensinstationer – blir fler.

Enligt en utredning utförd av Boverket 1997 var etableringstrycket för stormarknader som starkast i Skåne, norra Bohuslän och i Stockholmsregionen. I Skåne existerar redan ett stort antal externa etableringar samtidigt som det finns önskemål om att uppföra ytterligare ett tjugotal, antingen i helt nya handelsområden eller på platser där denna typ av handel redan finns representerad (Boverket 1999).

Det bör noteras att dagligvaruhandels volym i stor utsträckning är ett nollsummespel. Den ökar bara marginellt över tiden, varför nyetableringar alltid drabbar befintlig handel (Svensson 1998).

Det finns spekulationer om att Internethandeln framöver kommer att ta över alltmer av den "tråkiga vardagshandel" som vi idag utför i stormarknader och stora köpcentra. Framtida vinnare skulle kunna bli e-handelsföretag och servicebutiker, de senare för kompletteringshandel (Forsbäck 1998).

Dagligvaruhandelns utveckling 1951-97

År	Supermarket ¹		Övriga dagligvarubutiker ²		Service- och trafikbutiker		Totalt antal
	Antal	Markn. andel %	Antal	Markn. Andel %	Antal	Markn. andel %	
1951	-	-	35 000	-	-	-	35 000
1960	25	3	23 000	97	-	-	23 000
1970	800	30	12 100	70	35	-	13 000
1980	1 550	57	6 200	38	1 250	5	9 200
1990	1 860	66	3 360	24,5	2 480	9,5	8 300
1994	2 060	74	3 190	18	2 130	8	7 400
1997	2 060	77	1 670	12	2 860	11	6 590

¹ Dagligvarubutiker med över 400m² försäljningsyta, inkl. varuhus och stormarknader.

² Dagligvarubutiker med under 400m² försäljningsyta.

Källa: Forsberg 1999.

Hållbar utveckling som mål

Att hållbar utveckling ska vara vägledande för samhällsutvecklingen har fastslagits otaliga gånger av riksdag, regering och många kommuners fullmäktigeförsamlingar (t.ex. i lokala Agenda 21-program).

Begreppet hållbar utveckling har både en ekologisk (miljömässig) och social dimension.

För att åstadkomma en från *miljösynpunkt* hållbar utveckling av transportsystemet är det angeläget att ordna samhället på ett sätt som minimerar det tungna resandet, dvs. sådana resor vi måste göra, t.ex. för att komma till arbete och affär. Därigenom skapas utrymme för det resande vi vill göra (Steen m.fl., 1997). Lokalisering av bl.a. handel har stor betydelse för möjligheten att minimera det tungna resandet.

Tillgång på jordbruksmark av god kvalitet är också en viktig förutsättning för långsiktig hållbarhet. Externa handelsetableringar är i regel mycket ytkrävande, bl.a. på grund av stora parkeringsytor och anslutande trafikanläggningar, och etableras ofta på åkermark.

Viktiga förutsättningar för en *socialt* hållbar utveckling är bl.a. att alla människor enkelt kan få tillgång till funktioner som tillgodoser de grundläggande behoven, och att klyftorna i samhället inte ökar.

Det är väl belagt att utvecklingen mot en mer bilorienterad handel ökar det tvungna resandet och drabbar svaga grupper i samhället (genom att slå ut bostadsnära handel) och alltså går stick i stäv mot samhällets uttalade strävan att åstadkomma en hållbar utveckling, både ekologiskt och socialt.

EFFEKTER AV EXTERN HANDEL

Trafikökning

Extern etablering av dagligvaruhandel medför att bilresandet ökar, med större energiåtgång och ökade utsläpp av luftföroreningar som följd, jämfört med om inköpen gjorts på annat sätt. Detta styrks entydigt av den forskning som bedrivits på området:

Forsberg et al (1994) studerade förändringar i handeln i sex kommuner, före och efter det att externa köpcentran etablerats.

Undersökningen visar att i genomsnitt 38 procent av hushållen i de studerade kommunerna bytt affär sedan det externa köpcentrat öppnat och att i genomsnitt 29 procent valt en dagligvarubutik i det externa köpcentrat som sin förstahandsbutik.¹ Genom byte av inköpsställe ökade biltrafikarbetet för den grupp som övergått till externhandeln för att få hem veckans behov av livsmedel med 3-11 gånger. Mätt som koldioxid uppgick ökningen till mellan 120 och 370 kilo per hushåll och år.

Ljungberg et al (1994) studerade förhållandena vid två skånska köpcentran, Burlöv Center, beläget i tätbebyggt område, och Centrum Syd, beläget på landsbygden nära Löddeköpinge. Bilburna besökare till de båda etableringarna intervjuades om hur de handlade och hur de skulle ha handlat om etableringarna inte funnits.

Resultaten från undersökningen visar bl.a. att de externa etableringarna ger upphov till högre avgasutsläpp och bränsleförbrukning än om inköpen görs på annat sätt. Med längre avstånd från större tätort blir också utsläppen per besökande bil större. Å andra sidan ger en placering nära en större tätort ett större tillskott av avgaser inom tätort än en placering längre bort.

Svensson (1998) studerade förändringar i hushållens inköpsmönster i samband med att externhandel etablerades i Linköping. Han visar bl.a. att externhandel tog ca en tredjedel av dagligvaruinköpen. Resandet med bil för inköp av dagligvaror inom Linköpings sammanhängande tätortsbebyggelse ökade med 450.000 mil per år (50 procent) till följd av etableringen. Detta trots att många hushåll redan före den nya etableringen använde bilen för att handla i bilvänligt belägna butiker.

Med Tammerfors som utgångspunkt har en finsk forskare (Risto, 1996) utvecklat en modell, baserad på intervjuer av konsumenter, för att förutsäga effekter på resande vid olika handelsetableringar. Med modellens hjälp har tre olika utvecklingslinjer analyserats:

1. Fyra nya stormarknader anläggs utanför stadskärnan.
2. Nuvarande stormarknader tas bort och ersätts med dagligvaruaffärer med bra sortiment närmare stadskärnan.
3. En del av inköpsresorna ersätts med elektroniska inköp och hemkörning.

¹ Med förstahandsbutik avses den butik där vi gör veckans storhandling. I genomsnitt handlar de svenska hushållen 1,92 gånger per vecka.

I alternativ 1 ökar biltrafikarbetet för inköpsresor (person- och godstransporter) med 6 procent, jämfört med idag. I alternativen 2 och 3 minskar de med 25 respektive 17 procent.

Effekterna på inköpsresorna är alltså påtagliga. Men för att få perspektiv på frågan bör det nämnas att inköpsresorna utgör en mindre del av det totala resandet. I fallet Tammerfors ökar det samlade biltrafikarbetet med 0,5 procent med alternativ 1 och minskar med 2,1 respektive 1,7 procent med alternativ 2 och 3.

Sociala effekter

Det är inte i första hand cityhandeln som drabbas när externhandel expanderar. Stads-kärnorna har i regel sin egen dragningskraft, och/eller starka sammanslutningar som verkar för att bevara och stärka den. Även om cityhandeln också påverkas så sker utslagningen främst i halvcentrala lägen, t.ex. i stadsdelscentran, i miljonprogrammets förortstorg och i omkringliggande mindre tätorter (Bergström, 2000). Även handeln i glesbygden tappar i omsättning, vilket kan hota den samhällsservice som dessa butiker i många fall bedriver (t.ex. ombud för post, apotek och systembolag).

När utbudet av affärer i rimliga prislägen minskar i nära anslutning till bostadsområdena drabbas vissa grupper mer än andra. Till dem som får det svårare hör hushåll som av olika anledningar saknar bil, vilket ofta är de hushåll som redan har det sämst ställt. På många orter är det inte ett realistiskt alternativ för denna grupp att ta kollektiva färdmedel till ett externt köpcentrum (busslinjer saknas eller kräver en orimligt stor tidsinsats). De tvingas därför hålla till godo med det mer begränsade och betydligt dyrare utbud som servicebutikerna tillhandahåller. De senare överlever till stor del på den kompletteringshandel som de bilburna hushållen gör mellan veckans storinköp i externt belägna butiker.

En annan negativ social effekt av att handeln i centrum och stadsdelscentrum försvagas är att dessa miljöer kan drabbas av förfall, eftersom minskade hyresintäkter ger mindre resurser till underhåll och upprustning.

Boverket (1999) framhåller att den nya butikstrukturens sociala effekter uppmärksammas i betydligt mindre grad än miljöeffekterna, men att de är nog så allvarliga, inte minst mot bakgrund av att den äldre delen av befolkningen kommer att växa framöver. Om utbudet av butiker inom gångavstånd minskar kommer hemtjänsten eller någon annan framöver att få hjälpa en stor del av de äldre som inte längre kan göra sina dagligvaruinköp själva, med försämrad livskvalitet och ökade samhällskostnader som följd.²

Forskning om de samhällsekonomiska effekterna av butiksstrukturens omvandling, bl.a. hur invånarna värderar tillgången till livsmedelsbutik nära bostadsområdet, studeras för närvarande i ett projekt i samarbete mellan Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) och Linköpings Universitet. Resultat föreligger dock tidigast 2001.

² Det finns de som menar att det är en effekt man får tåla. "Man kan väl inte tvinga alla människor att handla dyrt bara för att några inte kan handla billigt", sade t.ex. Lars-Eric Ericsson, chef för Svensk Handel i Göteborg, i ett medkännande yttrande i GöteborgsPosten i oktober 1998.

STORMARKNADER INOM TÄTBEBYGGT OMRÅDE

Även om den största uppmärksamheten riktats mot externa handelsetableringar finns det skäl att också hissa varningsflagg för etablering av stormarknader inom tätorterna, särskilt i utpräglad bilorienterade lägen. Dessa har i princip samma strukturomvandlande effekt som rena externetableringar.

Ett exempel på detta kan hämtas från Örebro, där konsultföretaget Nordplan har studerat effekterna av att etablera en ny stormarknad (med beräknad omsättning på ca 300 miljoner kr/år) invid den stora trafikleden E18/E20, relativt centralt i staden. Befintliga butiker i ytterområdenas stadsdelscentran, som i flera fall redan brottas med lönsamhetsproblem, väntas tappa 10-15 procent i omsättning. Centrumbutikerna klarar sig enligt undersökningen bättre, men tappar också viss omsättning, liksom den befintliga externhandeln (Nordplan 1999).

ARGUMENT OCH DRIVKRAFTER

Argument

Vanliga argument för att etablera externa köpcentran är följande:

Fri etableringsrätt. Företrädare för handeln, och vissa politiska grupperingar, vill inte ha några inskränkningar i etableringsrätten. Man hävdar detta som ett allmänintresse, eftersom fri etableringsrätt medför ökad konkurrens och därmed lägre priser för konsumenterna.

Mot detta kan invändas att fri konkurrens knappast kan få innebära att marknaden ska tillåtas konkurrera ut andra allmänna intressen, såsom hållbar utveckling och sociala hänsyn. Det bör istället innebära att fri konkurrens ska råda mellan företagen, men enligt de spelregler samhället bestämmer. Det är inte heller någon naturlag att fri etableringsrätt resulterar i ökad konkurrens – det beror på vem som etablerar sig och hur handeln utvecklas.

Lägre konsumentpriser. Konsumenterna kan dra nytta av de lägre priser som stormarknaderna kan erbjuda, vilket kan ses som ett allmänintresse.³

Det är i första hand de köpstarka grupperna med bilinnehav (för övrigt en stor väljar-grupp) som kan dra nytta av detta. Andra missgynnas: Kommande generationer får en sämre miljö och infrastruktur. Svaga grupper utan bil får sämre och/eller dyrare utbud. Lägre priser för vissa konsumenter kan knappast tillåtas väga tyngre än en hållbar utveckling.

Arbetsstillfällen. Nya arbetsstillfällen och skatteinkomster är ofta ett huvudmotiv för kommunpolitikerna för att säga ja till nya etableringar.

Vilken nytta kommunerna egentligen har av att hysa en större handelsetablering inom sina gränser blir dock sällan belyst i de konsekvensutredningar som görs (Boverket 1999). Om befintlig, mer personaltät handel slås ut kan resultatet snarast bli färre arbetsstillfällen, inte fler.

³ Det hävdas ibland att det är ekonomiskt irrationellt av konsumenterna att ta bilen till externa handelsetableringar för att handla billigt – kostnaderna för bilresan åter upp vinsten av de lägre priserna. Men så är knappast fallet. Vid prisjämförelser har Konsumentverket funnit att en barnfamilj (två vuxna, två barn) kan spara upp till 1500 kr per månad på att välja den billigaste affären på en ort istället för den dyraste. Om vi försiktigtvis räknar på en hälften så stor besparing, 750 kr/månad, och en rörlig bilkostnad på 10 kr/mil kan man åka hela 75 mil i månaden innan vinsten är uppäten. Även om man räknar med en hög bilkostnad, 25 kr/mil, möjliggörs 30 miles resa. Förutsatt att tidskostnaden inte beaktas lönar det sig alltså att resa relativt långt för att handla billigt.

Drivkrafter

Pådrivande för nya etableringar är oftast handelsintressen, ibland också byggföretag, som ser affärsmöjligheter. Inte sällan kan byggföretag och handelskedjor i samverkan påverka kommunerna för att komma åt attraktiva lägen. Forsberg (1994) har visat att dessa aktörer ofta lyckas spela ut grannkommuner mot varandra. Så har t.ex. skett i Tre-stadsområdet (Trollhättan-Vänersborg-Uddevalla) och i Halland (Falkenberg, Halmstad, Laholm).

I det senare fallet hade politikerna i Halmstad en restriktiv hållning, men när externa etableringar i de båda andra kommunerna drog handel från kommunen släppte man fram en egen extern etablering, Fyllebro köpcentrum. Det fick så småningom en säljyta på hela 35.000 kvm och drog inte bara kunder från grannkommunerna utan blev paradoxalt nog också ett hot mot den egna cityhandeln.

En drivkraft för de kommunala politikernas agerande, som sällan framförs men som sannolikt är viktig i beslutsprocessen, är viljan att kommunen ska framstå som expansiv och attraktiv för kommersiell verksamhet. Släpper kommunen fram en extern etablering med medföljande inflöde av köpkraft sänder den de ur denna synpunkt rätta signalerna (Forsberg 1994).

INITIATIV I ANDRA LÄNDER

En erfarenhet i många EU-länder är att utflyttning av handel till externa lägen medför en negativ utveckling i mindre samhällen. På EU-nivå pågår ett visst samarbete i planfrågor (European Spatial Development Perspective, ESDP). Det är en allmän uppfattning att man genom att styra handelsetableringar till knutpunkter i transportnätet och kollektivtrafiksystemet kan minska behovet av bilresor, liksom reslängderna (Boverket, 1999).

Boverket (1999) konstaterar att nästan alla EU-länder (plus Norge) har någon antagen policy på nationell nivå för att strategiskt bedöma och styra handelsutvecklingen. Alla våra grannländer – Norge, Danmark, Finland – har en lagstiftning som i princip sätter stopp för större handelsetableringar utanför tätorterna.

Följande information om enskilda länder är om inte annat anges hämtad från Boverket (1999).

Norge

Efter omfattande offentlig debatt kring stadsmiljö och handel beslöt stortinget 1998 om ett till en början femårigt stopp för etablering av köpcentra större än 3000 kvm utanför tätortskärnorna. Syftet med beslutet sägs vara att "värna om stadskärnorna och att medverka till att servicen för de invånare som saknar bil inte försämras". Se bilaga 1 för fler detaljer.

En intressant följd av förbudet mot externetableringar är att handeln har börjat intressera sig mer för etableringar i centrala lägen.

Norge kommer framöver att börja tillämpa ett plaeringssystem likt det nederländska ABC-systemet (Troedsson, 1998), se nedan.

Danmark

Den danska planlagstiftningen ändrades 1997. Nu sägs uttryckligen att ny handel ska lokaliseras till stadskärnorna. Nyetableringar i periferin tillåts endast för skrymmande varor, t.ex. byggmaterial, vitvaror och möbler.

Enligt den nya lagen måste amten (de danska länen) utarbeta ett noggrant underlag till den kommunala planeringen av detaljhandel. Underlaget ska innehålla avgränsningar för stadskärnan och exakta bestämmelser för bl.a. total detaljhandelsyta och maximal butiksyta. Dessa regionplaner är bindande för kommunerna, som i sin tur mer detaljerat ska specificera möjligheterna till utbyggnad av detaljhandeln på varje ort, i linje med amtets plan.

Lagändringen innebär en skärpning. Tidigare gällde att varje enskild etablering större än 3000 kvm fick komma till stånd om den var i enlighet med amtets övergripande planering. Se vidare bilaga 2.

Finland

Enligt riksdagsbeslut ska kommunerna ha en restriktiv inställning mot externa etableringar. Bl.a. ska beslut om etablering av butiker större än 3000 kvm föregås av obligatoriskt mellankommunalt samråd.

Nordrhein-Westfalen (östra Tyskland)

Ett stort antal önskingar om externa handelsetableringar kom tiden efter murens fall. Delstatsregeringen etablerade planeringsråd om stormarknad 1996. Syftet var att stärka kunna styra och förhindra oönskade etableringar och att få en tydligare planprocess. Alla projekt måste prövas huruvida de överensstämmer med målsättningarna i den översiktliga planeringen och samråd måste ske med kommuner som påverkas. Tyngdpunkten i lagstiftningen är att säkra utbudet av dagligvaror i stadscentra och bostadsområden. Lagstiftningens tillämpning sätter en gräns vid 2500 kvm butiksyta. Externa etableringar för dagligvaror förhindras i princip helt.

Nederländerna

ABC-lokaliseringsprincipen drivs starkt i Nederländerna. Den innebär en klassificering av lokaliseringar utifrån deras tillgänglighet. Knutpunkter i kommunikationsnätet är A-lägen, medan C-lägen främst är tillgängliga med bil. Aktiviteter som genererar stora resandeströmmar tillåts i princip bara i A-lägen. I C-lägen tillåts endast yt- och transportkrävande verksamheter (lagercentraler och liknande). Syftet med ABC-politiken är främst att begränsa biltrafiken.

Storbritannien

Regeringens allmänna råd från 1996 (Planning Policy Guideline) ställer upp mål för en levande stadsmiljö. Avsikten är att förmå regioner och lokala myndigheter att bedriva aktiv planering för att utveckla detaljhandeln på lämpliga platser och under planerade former. Omfattande analyser av sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser inom hela påverkansområdet är obligatoriska.

Frankrike

Frankrike har en stark planeringsfunktion på regional nivå. Trots detta har externhandels expansion uppfattats som ett hot och ett moratorium (tillfälligt stopp) har införts medan frågan diskuteras.

REGELVERK OCH INITIATIV I SVERIGE

Trots att utvecklingen mot extern och bilberoende handel gått snabbare och längre i Sverige än i många andra länder saknar vi en nationell strategi för att hantera dessa frågor. En viktig förklaring är att kommunerna i plan- och bygglagen har ett lagstadgat planmonopol och att politikerna ser detta som en viktig del av det kommunala självstyret.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen, PBL, är det redskap kommunerna har för att göra sina prioriteringar i den fysiska planeringen, t.ex. när det gäller handelns lokalisering och omfattning.

Planmonopolet

Kommunerna har planmonopol. Det betyder att de själva bestämmer hur mark och vatten ska användas i kommunen och att de får avgöra när, om och var detaljplaner ska upprättas. Planmonopolet innebär däremot inte att det är fritt fram för en kommun att besluta som den vill. Både i PBL och dess förarbeten slås fast att den lokala planläggningen ska inriktas på att uppfylla angelägna nationella mål och medverka till en långsiktig hushållning med bl.a. mark och energi.

I planarbetet ska kommunen väga samman allmänna och enskilda intressen. Till kommunens roll hör att bevaka allmänna intressen, t.ex. att alla ska ha tillgång till affärer inom rimligt avstånd och att miljön inte försämras.

Den kommun som vill har med lagens hjälp goda möjligheter att avvisa önskemål om nya handelsetableringar.⁴

Mellankommunalt samråd

Ett mer svårbemästrat problem är att stormarknader i grannkommuner kan göra stor skada på den egna handeln, även om kommunen säger nej till egna stormarknader. Alla kommuner är dock enligt PBL skyldiga att inhämta synpunkter från berörda grannkommuner om en plan bedöms få effekter även utanför kommunens gränser (vilket stora handelsetableringar nästan alltid får). Den kommun som tycker att grannen inte tar tillräckligt stor hänsyn kan överklaga en plan till länsstyrelsen.

Länsstyrelserna ska se till att länet utvecklas i gynnsam riktning och att de nationella målen, såsom hållbar utveckling, tillgodoses i lokala beslut. Länsstyrelserna har också en viktig roll för att utveckla en regional samsyn, t.ex. i fråga om större handelsetableringar.

Enligt Boverkets (1998) bedömning kan den kommun som själv inte vill släppa fram externetableringar stärka sin position i förhandlingar med grannkommunerna och länsstyrelsen genom att utarbeta en handelspolicy. En sådan policy, med tydliga ställningstaganden, ska, menar Boverket, väga tungt om en mellankommunal tvist hamnar på läns-

⁴ Det gäller dock att se upp med redan antagna detaljplaner. Om det redan finns en detaljplan som medger handel i ett område har kommunen i princip ingen rätt att förhindra att sådan etableras.

styrelsens bord. Policy är också ett viktigt instrument för att få en gynnsam utveckling av handeln inom den egna kommunen (se vidare Boverket 1999).

Enligt Boverkets bedömning har länsstyrelserna skyldighet att ingripa i de fall bristande kommunal samordning kan väntas få oacceptabla samhälleliga konsekvenser, även om grannkommunerna inte överklagar (Boverket 1998). Denna möjlighet har använts av länsstyrelsen i Skåne, som i två fall 1999 upphävde kommunala detaljplaner på denna grund. Ingen annan länsstyrelse har ännu använt sig av möjligheten.

Tre överklagade detaljplaner i Skåne

Våren 1999 upphävde länsstyrelsen i Skåne två detaljplaner, en vardera i Landskrona och Kävlinge kommun, med hänvisning till att det fanns brister i det mellankommunala samrådet. Länsstyrelsen ansåg att planerna var dåligt förankrade i omkringliggande kommuner, vars handel skulle påverkas av etableringarna.

Landskrona och Kävlinge överklagade båda länsstyrelsens beslut till regeringen. I ett yttrande till miljödepartementet i juni samma år gav Boverket (1999b) länsstyrelsen sitt fulla stöd. Man skrev bl.a. att planerna kunde förväntas få negativa effekter på handeln i omgivande kommuner samt ytterligare förstärka den regionala obalansen inom handeln. Boverket ansåg också att en sådan utveckling skulle strida mot en långsiktigt hållbar utveckling och miljömål, regional och nationellt.

I Landskrona-fallet handlade det om att kommunen ville tillåta uppförandet av en s.k. factory outlet, dvs. ett av tillverkarna kontrollerat stort externt köpcentrum med lågprisprofil, i huvudsak för märkeskläder. Men i planen höll man också öppet för etablering av övrig handel (dock ej livsmedel). Det var främst detta som både länsstyrelsen och Boverket ställde sig negativa till. Kommunen reviderade därför planen så att den strikt avsåg en factory outlet-etablering. Detta godtogs av alla parter och den reviderade planen godkändes i mars 2000 (Frostensson 2000).

I Kävlinge tycks man ha tagit intryck av utvecklingen i Landskrona. Man tog efter en tid tillbaka sitt överklagande och gjorde förändringar i planen, bl.a. gjordes en etappindelning och tillkommande handel skulle endast omfatta skrymmande varor. En ny konsekvensbeskrivning visade att effekten på omkringliggande kommuners handel blir begränsad. De invändningar som restes av länsstyrelsen är därmed överspelade och planen kommer sannolikt att antas i sin reviderade form (Hallén, 2000).

En något äldre ärende som avgjordes av regeringen i november 1999 är också av intresse. I Burlöv ville kommunen ändra en plan för ett befintligt köpcentrum utmed vägen Malmö-Lund. Från att tidigare främst ha omfattat sällanköpsvaror ville kommunen nu också tillåta handel med livsmedel. Planen överklagades av de tre grannkommunerna Malmö, Staffanstorps och Lund. Länsstyrelsen godtog ändringen, men en av de klagande kommunerna gick vidare till regeringen. Efter att ha inhämtat synpunkter från Boverket avlog regeringen den ändring Burlöv ville göra i planen (Frostensson 2000).

Regional policy

I Skåne fanns i slutet av 1990-talet ett tjugotal önskemål om nya externa handelsetableringar. Till följd av detta utarbetade Regionförbundet Skåne, på initiativ från länsstyrelsen, ett förslag till en gemensam policy för etablering av externhandel (större än 3000 kvm). Tanken var att skapa samsyn och minska risken för att kommunerna motverkar varandras strävanden.

Förslaget till policy innebar att man inte skulle säga nej till varje ansökan om extern etablering, men att en rad villkor måste uppfyllas, bl.a. följande (Boverket 1999):

1. Den bör ej bidra till väsentlig utslagning av befintlig handel som annan kommun vill värna om.
2. Den bör vara förenlig med långsiktigt hållbar utveckling i regionen och med Agenda 21.
3. Den bör inte medföra ökad miljöbelastning genom trafikpåverkan och förfylning av landskapet.
4. Den bör vara tillgänglig inom gångavstånd från stomkollektivtrafiknätet.
5. En konsekvensbeskrivning bör redovisas innan den formella planläggningen enligt PBL inleds, som belyser hur kraven 1-4 ovan uppfylls. Beskrivningen utgör underlag för att bedöma om etableringen ska tillstyrkas eller inte.

Regionförbundets nämnd för planering och miljö överlämnade förslaget till policy samt förslag till en frivillig överenskommelse med kommunerna till Region Skånes styrelse i december 1998. Den då sittande regionstyrelsen stödde förslaget, men en majoritet i regionfullmäktige röstade senare emot. Många kommunföreträdare ansåg policyn vara oacceptabel eftersom man uppfattade dess innehåll som en inskränkning i det kommunala planmonopolet.

MÖJLIGA ÅTGÄRDER

Utgångspunkten för nedanstående förslag är att externhandeln, av skäl som anförts ovan, behöver begränsas. Huvudförslaget är att inskränka det kommunala planmonopolet. Övriga förslag bör ses som kompletterande eller "näst bästa"-lösningar.

Centrala beslut

Begränsa det kommunala planmonopolet

Genom en ökad grad av central eller regional styrning kan handelsetableringarna styras på ett bättre sätt. Det kan ske genom lagstiftning som antingen förbjuder nya externetableringar (som i våra grannländer) eller som tvingar länen/regionerna att utveckla gemensamma planer, vars innehåll ska vara bindande.

Förslaget kräver en lagändring och är politiskt kontroversiellt, men å andra sidan har kommunpolitikerna i lång rad fall visat att de inte klarar av att hantera dessa etableringsfrågor. Inte ens inför hotet om ett tjugotal nya etableringar på liten yta har t.ex. kommunerna i Skåne kunnat enas kring en gemensam hållning. Utan politisk styrning hamnar makten hos exploatörerna, som kan spela ut grannkommuner mot varandra. Det är ur demokratisk synpunkt ett sämre alternativ än att inskränka det kommunala självstyret.

Erfarenheter från Norge visar också att en tydlig politisk markering mot extern handel har effekt på exploateringsintressenterna. Efter att ett stopp för externetableringar infördes har handeln åter börjat rikta blickarna mot tätorterna (Boverket 1999).

Samarbete med handels parter

Miljövårdsberedningen bedriver på regeringens uppdrag en dialog med näringslivet om en hållbar utveckling inom dagligvarukedjan. I en allmänt hållen överenskommelse daterad 12 oktober 2000 sägs bl.a. "Vi är överens om att aktivt verka för en hållbar utveckling av handeln med dagligvaror". Avsikten är att till 1 november 2001 nå fram till överenskommelser om konkreta åtgärder inklusive framtida utveckling och uppföljning (Näringsdepartementet, 2000).

I detta arbete bör rimligen frågan om handels lokaliserings spela en framträdande roll. Ansvarskännande företag bör avstå från bilorienterade affäretableringar.

Trängselavgifter

En utredning gjord i Stockholm (Region- och trafikplanekontoret, 1997) visar att differentierade vägavgifter enligt det förslag som förordas av Svenska Naturskyddsföreningen skulle stärka centrumhandels ställning, på bekostnad av externa etableringar. Effekten uppstår eftersom förflyttningar med bil inom staden avgiftsbeläggs. Invånarna handlar då i större utsträckning lokalt och samhället utvecklas spontant i transportsnål riktning, med expansion och nyetableringar vid platser med god tillgång på kollektivtrafik.

Regeringen bör därför snarast förelägga riksdagen förslag till lagstiftning som ger kommunerna laglig rätt att ta ut trängselavgifter för vägtrafiken.

Bidragsrestriktioner

De kommuner som söker medel från regeringen till lokala investeringsprogram (LIP) ska enligt anvisningarna anlägga ett helhetsperspektiv och redovisa vad man redan gör för en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen bör vid handläggning av ansökningarna granska hur kommunerna hanterar frågan om handelsetableringar. Det finns knappast anledning att dela ut pengar till kommuner som släpper fram uppenbart miljövidriga projekt.

Miljömärkning

I den miljödiplomering av dagligvaruhandeln som bedrivs av olika instanser kan det vara värt att beakta etableringarnas lokalisering, eftersom kundernas transporter till och från butik medför betydande miljöpåverkan. Krav skulle t.ex. kunna ställas om fri hemkörning av varor när butiksytan överskrider en viss gräns.

Kunskapsöverföring

Att skapa en hållbar utveckling är en lokal, nationell och internationell angelägenhet. I många länder, inte minst i östra Europa, är utvecklingen i riktning mot en mer bilorienterad handel ännu i sin linda. Det är viktigt att överföra kunskaper om effekterna av en sådan utveckling, så att dessa länder kan utforma en lagstiftning som motverkar att handeln omvandlas på tvärs mot vad som krävs för en hållbar utveckling.

Regionala åtgärder

Länsstyrelsen, eller annat regionalt organ, bör verka aktivt för att det etableras en samsyn kring handelsfrågorna inom regionen, med utgångspunkt från de nationella målen. Det arbete med en policy som bedrevs i Region Skåne 1998 kan tjäna som en god förebild.

Länsstyrelserna kan också mer aktivt gripa in i de fall bristande kommunal samordning kan väntas få oacceptabla samhälleliga konsekvenser, även i de fall grannkommunerna inte överklagar. Hittills har denna möjlighet bara utnyttjats av länsstyrelsen i Skåne.

Lokala beslut och åtgärder

Använd befintlig lagstiftning, upprätta handelspolicy

Kommunerna har med gällande lagstiftning en nyckelroll. De kan stoppa nya bilorienterade affäretableringar – om de vill.

I ett första skede bör kommunen omgående se över befintliga detaljplaner och om möjligt riva upp sådana som medger handel med dagligvaror i bilorienterade lägen, i de fall exploateringen ännu inte påbörjats.

Men även med en restriktiv politik kan den egna handeln påverkas negativt av etableringar utanför kommunens gränser.

Boverket rekommenderar att alla kommuner, i samråd med medborgare och handelns företrädare, upprättar en handelspolicy, gärna som en del av översiktsplanen (Boverket 1999). Av policyn bör framgå hur man tänker sig handelns utveckling i kommunen, med en hållbar utveckling som övergripande mål. Ett sådant demokratiskt förankrat strategiskt dokument ger en tydlig signal till befintliga handlare och kommunen får lättare att ta ställning till propåer om nya etableringar.

Med en aktiv planering får kommunen också en bra grund att stå på i diskussioner med länsstyrelse och grannkommuner. En handelspolicy med restriktiv hållning till bilorienterad handel bör väga tungt när länsstyrelsen har att avgöra mellankommunala tvister, t.ex. om det gäller en stor etablering i grannkommunen.

Tydliga konsekvensbeskrivningar

Sedan 1996 finns det i PBL ett generellt krav på konsekvensanalyser i översiktsplaner och på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för sådana detaljplaner som innebär betydande påverkan på miljö, hälsa och hushållning med mark och vatten.

Lagen kräver således att kommunerna gör tydliga konsekvensbeskrivningar innan man antar detaljplaner som medger handel med dagligvaror.⁵

Det är viktigt att kommunen gör en realistisk bedömning av det allmänna intresset av en etablering. Det är vanligt att kommunernas nytta av nya etableringar beskrivs svepande eller präglas av önsketänkande (Boverket 1999). T.ex. åberopas ofta nya arbetstillfällen, trots att det är långt ifrån självklart att de blir fler. Lägre konsumentpriser är visserligen ett allmänintresse, men inte till vilket pris som helst. Nya stormarknaders effekter på prisutvecklingen kan också överskattas – vilken effekten blir beror helt på konkurrensläget på orten.

Utveckla centrumhandeln

Som en motvikt till befintlig externhandel är det viktigt att utveckla och vitalisera handeln i befintliga centrumbildningar. Det handlar om åtgärder för ökad trivsel och ett varierat handelsutbud. Centrumhandeln bör vara tillgänglig med bil, men utan att bilarna släpps ända fram. Bilfritt centrum ökar trivseln för gående och cyklister utan att skapa särskilt långa avstånd för bilisterna att förflytta sig till fots – i många fall kanske kortare än vad man tvingas gå över externhandelns stora parkeringsytor.

Trängselavgifter

I de större städerna är det uppenbart att införande av trängselavgifter, där det kostar att förflytta sig med bil mellan olika delar av staden, har en gynnsam effekt på samhällsutvecklingen och minskar externhandelns dragningskraft. Invånarna skulle i större utsträckning handla lokalt och samhället skulle spontant utvecklas i transportsnål riktning, med expansion knuten till platser med god tillgång på kollektivtrafik.

Konsumentmakten

En viktig lokal aktör är vi konsumenter. Om vi inte tar bilen till köpcentrat utan handlar där vi bor blir den externa handeln snart olönsam.

Det kan vara värt att beakta att det som är frihet idag kan bli ofrihet i morgon. Idag är vi fria att ta bilen för att handla billigt långt bort. I morgon kan vi vara tvungna att göra det eftersom det lokala handelsutbudet har utarmats eller rent av dukat under.

⁵ När en detaljplan väl är antagen måste kommunen agera "konkurrensneutral" och kan knappast styra vem som ska få etablera sig i området.

REFERENSER

- Bergström, F, 2000. **Är externa köpcentrum ett hot mot cityhandeln?** Handelns utredningsinstitut, Stockholm.
- Boverket, 1998. Yttrande över förslag till externhandelspolicy för Skåne. 1998-11-13. Dnr B5013-3324/98.
- Boverket, 1999. **Handeln i planeringen.** Red. Stellan Svedström Boverket, Karlskrona.
- Boverket 1999b. Överklagande av länsstyrelsens i Malmö beslut att med stöd av 12 kap. 3§ Plan- och bygglagen upphäva detaljplan för utvidgning av Center Syd i Löddeköpinge, Kävlinge kommun. M1999/1052/Na. Yttrande B5010-1429/99. 1999-06-01.
- Forsberg, H, Hagson, A, Tornberg J, 1994. **Effekter av externa köpcentran.** STACTH rapport 1994:1. Stads- och trafikplanering, arkitektur, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg.
- Forsberg, H, 1994. **Kampen om köpkraften.** BFR Rapport 1994:5. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Forsberg, H, 1999. Pers. komm. 9 februari 1999.
- Forsebäck, L, 1998. **Cybershoppare, intermediärer & digitala handelsmän. Elektronisk handel i ett hushållsperspektiv.** KFB rapport 1998:22. Kommunikationsforskningsberedningen och TELDOK, Stockholm.
- Frostensson, Ivar, 2000. Pers. komm. 13 april 2000.
- Hallén, Inga,, 2000. Pers. komm. 21 november 2000.
- Ljungberg, C, Sjöstrand, H, Smidfelt, L, 1994. **Externa affärsetableringar och deras effekt på miljö och energianvändning.** Institutionen för trafikteknik, Lunds Tekniska Högskola. KFB rapport 1994.
- Nordplan 1999. **Marknadsanalys och konsekvensanalys. Nyetablering av Maxi ICA i Åby, Örebro kommun.** Koncept, november 1999.
- Näringsdepartementet, 2000. Pressmeddelande 13 oktober.
- Region- och trafikplanekontoret, 1997. **Differentierade vägavgifters effekt på markanvändningen i Stockholms län.** Stockholm.
- Risto, M, 1996. Refererad i "Miljöeffekter av externa handelsetableringar", opublicerad kunskapsöversikt av Christer Ljungberg, Trivector Traffic AB, daterad 3 februari 1997.
- Steen, P, m.fl, 1997. **Färder i framtiden. Transporter i ett bärkraftigt samhälle.** KFB rapport 1997:7. Kommunikationsforskningsberedningen, Stockholm.
- Svensson, T, 1998. **Dagligvaruhandelns strukturomvandling – Drivkrafter och konsekvenser för städernas utformning och miljö.** Diss. Linköpings universitet.
- Troedsson, Ulf, 1998: **Färre stormarknader i Norden.** Artikel i Boverkets tidning "Planera bygga bo", nr 6, 1998.

BILAGA 1: NORGE

Texten nedan är hämtad från norska miljöverndepartementets hemsida 17 oktober 2000.
Adress: www.dep.no/md/norsk/planlegging/by/022041-990029/index-dok000-b-n-a.html

Länkar från denna sida leder till fullständig lagtext och till en skrift med planeringsråd till kommunerna.

Etableringsstopp for kjøpesentre

Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder (RPB) trådte i kraft 1. februar 1999. Hensikten er å nå nasjonale mål om å revitalisere og styrke sentrum i byer og tettsteder. Sentrum skal være viktigste møtested for befolkning, handel og kulturaktiviteter. Ved å begrense nyetableringer og utvidelser av større kjøpesentre langs hovedvegene, vil en også unngå unødig byspredning og redusere bilavhengigheten.

Bestemmelsen omfatter ikke kjøpesentre i sentrum av de største byene. Det vil også være tillatt å etablere kjøpesentre i mindre byer og andre tettsteder så lenge størrelsen tilpasses det naturlige handelsområdet for stedet. Etableringsstoppen har en varighet på inntil 5 år eller til den kan erstattes av mål og retningslinjer i godkjente fylkes- eller fylkesdelplaner.

For å hjelpe kommuner og fylker i arbeidet, har Miljøverndepartementet nylig utgitt veilederen "Planer og bestemmelser for kjøpesentre". Veilederen gir råd om hvordan planer og bestemmelser kan utformes for å styre omfang og lokalisering av handelsvirksomhet i kommune-, regulerings- og bebyggelsesplaner.

Kontaktperson i Miljøverndepartementet: Avd. dir. Wilhelm Torheim, Tlf: 22 24 59 04.
wilhelm.torheim@md.dep.no

