

Näringsutskottets yttrande

1983/84:7 y

om kontroll av detaljhandelsetablering

Till bostadsutskottet

Till näringsutskottet har hänvisats fyra motioner från allmänna motionstiden år 1983 om kontroll av detaljhandelsetablering.

Petroleumhandelns riksförbund har inkommit med en skrivelse.

Regeringen har i oktober 1983 till lagrådet remitterat förslag till ny plan- och bygglag m.m. I lagrådsremissen behandlas frågor som har direkt anknytning till de här aktuella motionerna. Till bostadsutskottet har hänvisats ett antal motioner från allmänna motionstiden år 1984 som gäller olika delar av plan- och bygglagstiftningen. För att möjliggöra en mera samlad behandling av frågorna överlämnar näringsutskottet till bostadsutskottet – under förutsättning av bostadsutskottets medgivande – de fyra inledningsvis nämnda motionerna. Därvid avger näringsutskottet följande yttrande.

Motionerna

Yrkanden

De motioner som behandlas här är följande:

1982/83:496 av Lennart Pettersson m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen begär att regeringen snarast framlägger förslag till sådan ändring i gällande bygglagstiftning att nyetablering av större detaljhandelsanläggning inom redan stadsplanlagda områden skall kräva kommunalt tillstånd.

1982/83:806 av Kersti Johansson (c), vari hemställs att riksdagen uttalar sig för att begränsa etablering av varuhus och stormarknader,

1982/83:1033 av Lars Svensson m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen begär att regeringen förstärker kommunernas möjligheter att kontrollera etableringen av detaljhandel med syfte att gynna seriös handel,

1982/83:1488 av Börje Nilsson (s) och Lennart Bladh (s), vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av möjligheterna för en kommun att fullständigt samordna nyetablering med varuförsörjningsplan.

Motivering

I motion 1982/83:496 (s) anförs att s. k. piratetablering av dagligvaruhan- del utgör ett hot mot den reguljära centrumhandeln och mot levande

kommuncentra. Som exempel nämns etablering inom stadsplaneområden med beteckningen "handels- och industriändamål" i överblivna industrilokaler som från kommunens sida inte har varit avsedda för detaljhandel och framför allt inte för handel med livsmedel. Ofta visar det sig, säger motionärerna, att kommunerna enligt gällande lagstiftning inte kan inskrida mot den nämnda typen av etableringar. Kommunerna skulle behöva ökade möjligheter att stoppa framför allt större, icke önskvärda etableringar av detaljhandel inom äldre stadsplaneområden. Speciellt känslig är livsmedelsförsäljningen, eftersom livsmedel utgör ett nyckelsortiment från konkurrenssynpunkt. Motionärerna förordar en ändring av bygglagstiftningen med innebörden att oavsett stadsplanens beteckning tillstånd av kommunen krävs för nyetablering av större detaljhandelsanläggningar med livsmedelssortiment. Samma krav skulle gälla om en tidigare ägare ändrar verksamhetens inriktning. Det kan, framhåller motionärerna, vara lämpligt att kommunen före beslut inhämtar synpunkter från företrädare för detaljhandeln och från de fackliga organisationerna på handelns område.

I motion 1982/83:806 (c) betonas vikten av att det finns närbutiker såväl i tätorter som på landsbygden. Närbutikernas betydelse för äldre människor och för barnfamiljer understryks särskilt. Förutom dagligvaruförsörjning ger sådana butiker möjlighet till gemenskap och sociala kontakter.

En utglesning av butiker har skett i tätorterna, anför motionären. På landsbygden har många butiker försvunnit. En av anledningarna till att mindre butiker har lagts ned är etableringen av varuhus och stormarknader. För att motverka en fortsatt nedläggning av mindre butiker måste samhället försöka förhindra att ytterligare stormarknader etableras, menar motionären. Skulle stormarknader få fortsätta att öka sin andel av dagligvaruhandeln kommer det att leda till en koncentration av handeln som blir till stor nackdel för strävandena att bevara en decentraliserad varuförsörjning och service. Det är vidare, enligt motionären, angeläget att butiksstöd får utgå i fortsättningen och att detta förbättras och utvecklas för att förhindra butiksnedläggningar.

I motion 1982/83:1033 (s) sägs att det har uppkommit vissa hot mot den seriösa handeln. Som exempel nämns de bensinstationer med bl.a. livsmedelsförsäljning som etableras i anslutning till trafikleder. I många fall medför dessa butiker en ökad valfrihet för de boende runt bensinstationen, anför motionärerna. I andra fall innebär de däremot att rådande varuförsörjningsstruktur allvarligt rubbas och att andra butiker måste läggas ned. En bensinstationsbutik som för ett fåtal innebär en större valfrihet medför i ett sådant fall för flertalet en minskad valfrihet. Motionärerna betecknar som mindre seriösa sådana butiker som etableras i gamla nedlagda fabriker och som med ett begränsat urval och stora uppköp "skummar grädden" av den totala försäljningen. Seriös handel med ett varierat utbud kan även i de fallen få svårt att överleva i konkurrensen. Rådande instrument i kommunen för att värna om eller skapa en fungerande varuförsörjningsplan

är inte tillräckliga, säger motionärerna.

Det finns enligt motion 1982/83:1488 (s) en risk för att överetableringar av främst s. k. externa säljenheter medför att stadskärnor och andra kommuncentra utarmas på verksamhet. I förekommande fall bör upprättas varuförsörjningsplaner som omfattar flera kommuner inom ett naturligt område. Det har visat sig, anför motionärerna, att etablering oberoende av kommunens vilja har kunnat ske i ombyggda fabriker, lager och andra lokaler inom områden som har planerats för t. ex. industri- och handelsändamål. Givetvis är det angeläget, heter det, att kommunen ges möjligheter att samordna även en sådan ombyggnad med en varuförsörjningsplan.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om kommunernas inflytande över etableringar inom varudistributionen har behandlats flera gånger tidigare i riksdagen.

År 1977 fattade riksdagen beslut om riktlinjer på distributionsområdet. Riktlinjerna innebär bl. a. att kommunerna kan upprätta s. k. varuförsörjningsplaner. Den då aktuella propositionen 1977/78:8 utgjorde regeringens ställningstagande till distributionsutredningens betänkande (SOU 1975:59, 60) Samhället och distributionen. Utredningen hade bl. a. föreslagit kommunal tillståndsprövning i fråga om all nyetablering och utbyggnad av detaljhandel med livsmedel. Detta förslag – och även andra former för etableringskontroll – som förespråkades av distributionsutredningen – avvisades i den nämnda propositionen. I en motion med anledning av propositionen föreslogs riksdagen begära att regeringen skulle pröva om inte byggnadslagstiftningen kunde omdanas så att den blev ett tillräckligt medel för att påverka även serviceförsörjningen. Motionärerna hänvisade till den översyn av bygglagutredningens förslag från år 1974 som pågick inom bostadsdepartementet. Näringsutskottet (NU 1977/78:14 s. 11) vitsordade att byggnadslagstiftningens räckvidd var oklar men ansåg att den pågående översynen borde kunna leda till att denna oklarhet undanröjdes. På förslag av utskottet avlog riksdagen motionen.

År 1979 behandlade näringsutskottet (NU 1979/80:13) ingående olika motioner inom distributionsområdet, bl. a. en motion i vilken begärdes förslag från regeringen i syfte att kommunerna skulle få verkligt inflytande över etableringar inom varudistributionen. Utskottet erinrade om att förslag till en ny plan- och bygglag (PBL) hade redovisats i betänkandet (SOU 1979:65, 66) Ny bygglag. Enligt lagförslaget skulle kommunernas möjligheter att styra markanvändningen stärkas, jämfört med gällande byggnadslagstiftning. Utskottet pekade särskilt på att den byggnadsrätt som ett nytt detaljplaneinstitut ger skulle bli tidsbegränsad, att det skulle bli möjligt att genom preciserade ändamålsbestämningar i detaljplan skilja mellan exempelvis stormarknad och annan handel och att en allmän

lämplighetsprövning alltid skall ske vid väsentligt ändrat användningssätt beträffande byggnader. En plan- och byggnadslagstiftning med denna innebörd skulle, anförde utskottet, tillgodose de önskemål som motionen gav uttryck för. Motionen avslogs av riksdagen på förslag av utskottet.

Våren 1982 beslöt riksdagen om åtgärder för de små och medelstora företagen m. m. (prop. 1981/82:118, NU 1981/82:51, rskr 1981/82:417). I en motion (vpk) som hade väckts med anledning av propositionen begärdes utredning och förslag till riktlinjer för kommunalt etableringssamråd för detaljhandeln i större tätortsområden.

Näringsutskottet (NU 1981/82:51 s. 26) hänvisade till att utredningsförslaget om en ny plan- och bygglag bereddes inom regeringskansliet. Enligt utskottets uppfattning kunde den föreslagna lagen komma att tillgodose vissa av de önskemål som framfördes i motionen. Någon ny utredning såsom föreslogs i motionen ansåg utskottet inte vara erforderlig. Motionen avstyrktes sålunda i ifrågavarande del och avslogs av riksdagen.

Bostadsutskottet behandlade hösten 1983 (BoU 1983/84:3) en motion (s) vari begärdes att riksdagen skulle göra vissa ändringar i byggnadsstadgan. Motionärerna tog upp det förhållandet att byggnadslovsprövningen vid ändrad användning av byggnad blir olika, beroende på om inredningsåtgärder vidtas eller inte. Med hänvisning till PBL-betänkandet anförde de att det ändrade användningssättet i sig utgör ett allvarligt problem från plansynpunkt och att en planmässig prövning därför alltid bör vara möjlig. Ett förslag till lösning hade lagts fram av PBL-utredningen. I motionen hemställdes att 75 § resp. 54 § byggnadsstadgan skulle ändras i enlighet med vad utredningen hade förordat.

Bostadsutskottet framhöll att den nämnda frågan hade tagits upp i lagrådsremissen med förslag till ny PBL. Om förslaget i remissen realiserades torde vad i motionen anförts få anses bli beaktat. Frågan om ändrad användning av byggnad skulle komma att övervägas ytterligare vid riksdagens behandling av förslag till ny PBL. Motionen avstyrktes med hänvisning härtill och avslogs av riksdagen.

Lagrådsremiss med förslag till ny plan- och bygglag

Inledning

Arbetet med förslag till ny plan- och bygglag (PBL) har resulterat i en lagrådsremiss i oktober 1983. Avsikten är att en helt ny lag om planläggning och byggande skall införas och att den skall träda i kraft den 1 januari 1987. Förslaget bygger i väsentliga delar på principerna i gällande rätt men innebär en genomgripande systematisk omarbetning av nuvarande lagstiftning samt en förenkling och modernisering av regelsystemet.

Enligt förslaget skall varje kommun ha en översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Stadsplan och byggnadsplan enligt nuvarande lagstiftning

ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Dessa detaljplaner skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden. För samordning av flera kommuners planläggning kan en regionplan upprättas.

Följande redogörelse för vissa delar av lagrådsremissen är avsedd att belysa frågan i vilken utsträckning PBL kan komma att tillgodose önskemål i här behandlade motioner.

Allmänna krav

Lagförslagets andra kapitel innehåller allmänna bestämmelser för planläggning och prövning av bygglov m.m. Här sägs (1 §, s.362) att planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling och skapa förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Det sagda skall tillämpas även vid prövning av ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Kommunen skall sålunda i sina markanvändningsbeslut ta hänsyn till förhållandena i angränsande kommuner, så att en ändamålsenlig samordning sker av kommunernas planläggning. I den allmänna motiveringen (s.265) redogörs för vilka frågor som kan ha betydelse i det sammanhanget. Bl. a. anges som en sådan fråga lokaliseringen av större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun.

I 5 § räknas upp vissa krav på hur bebyggelsemiljön skall utformas inom områden med samlad bebyggelse. Här föreskrivs (s.366) bl. a. att det inom eller i nära anslutning till bebyggelseområdet skall finnas möjligheter att anordna en med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär rimlig samhällsservice och kommersiell service.

Översiktsplan

Byggnadslagens generalplan samt kommunöversikt, markdispositionsplan, områdesplan och andra av dagens informella planer läggs till grund för PBL:s översiktsplan (4 kap. i lagförslaget, s.411 f.). Denna plan, som är obligatorisk, bör samordnas med andra planer och program som anger kommunens avsedda utveckling. Härvidlag anförts (s.70) att det är viktigt att de kommunala ambitionerna när det gäller bl. a. varuförsörjning beaktas och får genomslagskraft i den fysiska översiktsplanen. Denna skall ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. Planen skall ange riktlinjer som underlag för prövningen av lov till bebyggelse och annan markanvändning.

Översiktsplanen och ändringar av denna skall antas av kommunfullmäktige.

Detaljplan

Förslaget om detaljplan (5 kap. i lagförslaget, s. 442) innebär i korthet följande.

Byggnadslagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda planform, kallad detaljplan. Planproceduren utformas så att den lokala demokratin fördjupas. Detaljplan skall antas av kommunfullmäktige. I varje detaljplan skall de olika områdenas huvudändamål anges, dvs. allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. För *kvartersmarken* skall bl. a. användningssättet anges. I planen skall bestämmas en genomförandetid på 5–15 år.

Vad som här har nämnts om angivande av användningssätt för kvartersmark regleras i 5 kap. 4 §. I specialmotiveringen (s. 458 f.) utvecklar föredragande statsrådet närmare sin syn på denna fråga. Sammanfattningsvis anføres följande.

Man bör i stort sett särskilja de huvudkategorier som används i dagens detaljplaner, nämligen bostad, handel, samlingslokal, kontor, garage, industri, allmänt ändamål, areall näring och upplag.

Inom kvartersmark kan det i vissa fall finnas behov av en mer preciserad angivelse av markens användning än som nu förekommer. Begreppet handelsändamål är så oprecist att det inte ger tillräcklig möjlighet att reglera markanvändningen på ett lämpligt sätt vare sig från allmän synpunkt eller med hänsyn till grannointresset. Handelsändamål har t. ex. i praxis också ansetts inrymma kontor. Gränsdragningen mellan industri, lager och handel är också flytande. Föredraganden förutsätter att dessa frågor kommer att närmare behandlas i allmänna råd till kommunerna och gör följande kommentar i vad gäller preciseringen av handelsändamålet:

Butiksstrukturen bör kunna erbjuda ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster. Konsumenten bör med utgångspunkt i sina egna behov kunna prioritera mellan t. ex. låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad. Kommunen har ett ansvar för att markens användning planeras så att denna valfrihet så långt möjligt skall kunna upprätthållas. En hel del kommuner anger riktlinjer i dessa frågor i form av s. k. varuförsörjningsplaner. I PBL:s inledande bestämmelser har angetts att den fysiska planläggningen skall beakta behovet av mark bl. a. för kommersiell service. Kommunen ansvarar också för att den fysiska miljön får en lämplig utformning.

Inom ramen för planeringen bör konkurrensen ges ett så fritt spelrum som möjligt för att hålla priserna nere och öka företagens effektivitet till konsumenternas fördel. De långsiktiga aspekterna är i detta sammanhang väsentliga och bör komma till uttryck i översiktsplanen. Detaljplanen måste utformas så att den möjliggör förändring och förnyelse, t. ex. etablering av nya butiksformer. Detta är en förutsättning för en rationell utveckling av handeln. Från dessa utgångspunkter bör handelsändamålet inte preciseras ytterligare i detaljplan, om det inte finns särskilda skäl. Sådana skäl kan enligt min mening bl. a. vara att möjliggöra en lämplig butiksstruktur, hänsyn till omgivningen samt kvartersmarkens och bebyggelsens lämpliga utformning i det aktuella fallet. I detaljplan bör då kunna meddelas bestämmelser i syfte att särskilja följande ändamål.

I framställningen om de avsedda ändamålen konstateras till att börja med att handelsområden och industriområden tillgodoser olika behov och måste förläggas och utformas med hänsyn härtill. Genom detaljplan skall det vara möjligt att dra en skarp gräns mellan handelsområden och industriområden.

Vidare erinras om att det i specialmotiveringen till 8 kap. 1 § punkt 3 föreslås att bygglov skall krävas för att användningen av en byggnad skall få ändras från handels- till industriändamål och omvänt. Vid prövningen av ansökningar om lov till sådana ändringar blir planens bestämmelse styrande, så att bygglov skall vägras om åtgärden strider mot planen.

I fråga om möjligheterna till närmare reglering av olika former av handel sägs (s. 459) att det från lokaliserings- och planutformningssynpunkt ibland kan vara befogat att göra en *precisering av handelsändamålet*. Beträffande avvägningen mellan kraven på konkurrens och styrning enligt PBL och intresset av en lämplig samhällsutveckling anföras att planläggningen skall kunna ange en huvudsaklig användning av kvartermark för partihandel eller detaljhandel. Partihandel bör i planläggningssammanhang normalt hänföras till kategorin industriändamål.

Även inom gruppen *detaljhandel* bör viss reglering vara möjlig, men härvidlag understryks att det är ett samhällsintresse att inte onödigtvis begränsa konkurrensmöjligheterna. I detaljhandel kan man urskilja vissa varuslag som i praktiken har visat sig medföra alldeles speciella planproblem. Det gäller framför allt varor som levereras med tunga transportmedel och säljs i mycket stora byggnader, t. ex. kallager, varifrån kunden ofta hämtar varan med bil. Det medför bl. a. krav på stora parkeringsplatser. Härvid åsyftas varuslag som möbler och inredning, bilar, husvagnar, båtar, byggmaterial och trädgårdsartiklar. Där planförhållandena så kräver bör det enligt specialmotiveringen vara möjligt att genom bestämmelser i detaljplan skilja ut områden där handeln får resp. inte får avse sådana skrymmande varuslag inom detaljhandeln. På det sättet bör man med planen kunna åstadkomma en lämplig lokalisering och miljö för denna typ av handel. Vidare framhålls att byggnadsnämnden vid prövningen av lov inom en sådan detaljplan inte har att ta ställning vare sig till behovet av verksamheten eller till frågan om olika företag skall ges likvärdiga förutsättningar inom området.

Inom kategorin *detaljhandel* kan, heter det vidare, *livsmedelshandeln* i vissa lägen behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling. Som exempel nämns stormarknader och bensinstationer. I enlighet med praxis bör det kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan som anger maximal yta som sammantaget får användas för handel med livsmedel. Föredragande statsrådet förutsätter att sådana begränsningar meddelas endast om kommunen har gjort en utredning om serviceförhållandena i berörda områden och utredningen visar att begränsningarna är nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur. Sådana utredningar ingår normalt i underlaget för kommunala varuförsörjningsplaner.

När kommunen i detaljplan har preciserat handelsändamålet i något här angivet avseende, får någon ytterligare precisering eller avgränsning inte läggas till grund för bygglovsprövningen. Det är alltså inte möjligt att med stöd av bestämmelserna i 2 kap. vägra lov till en åtgärd som är förenlig med detaljplanen.

Regionplan

Regionplanering är en kommunal angelägenhet som i regel kan väntas komma till stånd i tillräcklig omfattning i fria former utan medverkan av staten, anför det i lagrådsremissen (s. 132).

PBL sägs böra erbjuda ett lagfäst system för regionplanering som ett alternativ till plansamverkan mellan kommuner i andra former.

Som exempel på behov av mellankommunal plansamverkan nämns bl. a. (s. 133) lokalisering och dimensionering av stormarknader.

Bygglov m. m.

Enligt 8 kap. 1 § lagförslaget ställs krav på bygglov för att en byggnad skall få tas i anspråk eller inredas för ett *väsentligen annat ändamål* än det för vilket byggnaden senast har använts. Denna fråga utvecklas närmare i specialmotiveringen (s. 544 f.). Härvid anför bl. a. följande:

Enligt 54 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan krävs det byggnadslov, om en byggnad tas i anspråk för ett väsentligen nytt ändamål, även om några ändringsåtgärder inte behöver vidtas. Så snart inredningsåtgärder behövs för det nya ändamålet hänförs emellertid såväl det nya ianspråktagandet som ändringsåtgärderna till nybyggnad enligt 75 § första stycket d) byggnadsstadgan. Att åtgärderna hänförs till nybyggnad innebär att samhället har ganska vidsträckt prövningsmöjligheter. Behövs däremot inga inredningsåtgärder, torde endast en mycket begränsad prövning kunna ske i byggnadslovsärenden som avser åtgärder i områden utan detaljplan.

Dagens ordning har visat sig medföra vissa olägenheter, anför det vidare. Det är enligt föredragande statsrådet inte rimligt att möjligheterna till en planmässig prövning skall vara beroende av om en inredningsåtgärd behöver vidtas eller inte. Ofta är det just det ändrade användningssättet i sig som utgör ett allvarligt problem från plansynpunkt. Vidare erinras om att regeringsrätten ganska nyligen har meddelat en dom som klargör rättsläget inom område med detaljplan. Målet avsåg ändrad användning av en fabriksbyggnad till detaljhandel, vilket stred mot stadsplanen som angav industriändamål. Regeringsrätten ansåg att byggnadsnämnden hade haft fog för sin vägran att meddela byggnadslov (dom den 19 november 1982, 953–1981). Domen torde alltså innebära att en planbestämmelse om markanvändningen blir bindande inte bara för åtgärder som kan hänföras till nybyggnad.

I specialmotiveringen sägs fortsättningsvis följande (s. 545):

Ett väsentligt ändrat sätt att använda en byggnad bör --- även framdeles kräva lov. Detta bör gälla oavsett om några inredningsåtgärder behöver företas eller inte. --- Vad som ligger i uttrycket väsentligen annat ändamål får avgöras med ledning av den praxis som har utbildat sig i anslutning till gällande rätt. I första hand är det byggnadens tidigare faktiska användning som är avgörande för frågan om bygglov behövs. Om byggnaden inte tidigare har använts alls, får man falla tillbaka på vad som finns angivet i det senast lämnade lovet.

I följande fall har regeringsrätten ansett att byggnadslov krävs för ändrat användningssätt: Förändring av garage till lager (RÅ 1963 K 1334), förändring av lager och garage till plåtslageri resp. bilverkstad (RÅ 1964 K 239), förändring av svinhus till bilverkstad (RÅ 1964 K 901), inrättande av kaféerörelse i en villabyggnad (RÅ 1969 C 93), inrättande av billackeringsverkstad i ett garage (RÅ 1971 C 370), inrättande av lager i en del av ett källargarage (RÅ 1971 C 346), ianspråktagande av en lagerbyggnad för handelsändamål (stormarknad) (RÅ 1977 s. 58), förändring av sport- och tennishall till lager- och försäljningslokal (dom den 9 november 1982, 2497-1981) och förändring av fabriksbyggnad till detaljhandel (dom den 19 november 1982, 953-1981). ---

Från regeringens praxis på senare tid kan nämnas att användning av en lokal för kaféerörelse som bostad har ansetts kräva lov (regeringsbeslut 1982-01-21, Pl 362/81). Vidare har regeringen intagit den ståndpunkten att det krävs lov för att börja tillverka betongplattor i en byggnad som enligt gällande plan fick användas som magasin (regeringsbeslut 1980-12-11, Pl 2429/80). ---

I följande rättsfall har regeringsrätten inte ansett byggnadslovspflicht föreligga, nämligen --- möbelförsäljning i lokaler där det tidigare har skett bilförsäljning (RÅ 1980: 2:51).

I fråga om väsentlighetskravet anförts avslutningsvis följande (s. 546):

När det gäller kravet på väsentlighet kan med ledning av rättspraxis konstateras att kravet kan vara uppfyllt oberoende av om det är en stor eller liten del av byggnaden som kan tas i anspråk (se t. ex. RÅ 1972 C 242). --- För att väsentlighetskravet skall vara uppfyllt krävs det också att den ändrade användningen inte är av en helt tillfällig karaktär. --- I vissa fall kan emellertid ett säsongsbetonat nyttjande kräva lov för ianspråktagande. Det framgår av rättsfallet RÅ 1972 C 242, där kravet på permanens var så till vida uppfyllt, att nyttjandet var avsett att återkomma år efter år.

Av specialmotiveringen till 5 kap. 8 § framgår att det skall vara möjligt att i detaljplanebestämmelser göra skillnad mellan partihandel och detaljhandel och att man dessutom i vissa fall inom kategorin detaljhandel genom planbestämmelser kan skilja ut handel med skrymmande varor och i speciella fall även handel med livsmedel från handel med andra slags varor. Därmed bör det också stå klart att en övergång mellan dessa former av handel innebär att lokalen i fråga tas i anspråk för ett väsentligt ändrat användningssätt. Detta kräver alltså bygglov i de fall där det finns detaljplanebestämmelser som närmare reglerar handelsändamålet.

Dagligvarumarknaden

Allmän översikt

Med dagligvaror brukar avses livsmedel och vissa andra förnödenheter, för vilka hushållens inköpsbehov är ofta återkommande. Sådana förnödenheter är t. ex. kemisk-tekniska produkter, pappersvaror, toalettartiklar, tobak och vissa tidskrifter. Den totala konsumtionen av dagligvaror beräknas år 1982 ha uppgått till ca 81 miljarder kronor, vilket motsvarade omkring en fjärdedel av den totala privata konsumtionen i Sverige. Livsmedel är det helt dominerande produktområdet inom dagligvaruhandeln. Av den totala konsumtionen av dagligvaror utgör sålunda livsmedel omkring tre fjärdedelar.

Dagligvaruförsäljningen till konsument sker till ca tre fjärdedelar genom s. k. allivsbutiker, dvs. varuhus och dagligvarubutiker. Resterande del säljs genom speciallivsmedelshandel, torghandel, kiosker, blomsterhandel och direktförsäljning m. m.

Dagligvaruhandeln har under de senaste decennierna genomgått en omfattande strukturförändring, främst genom övergången till självbetjäning och butikskoncentrationen.

Den s. k. yttre rationaliseringen, dvs. förändringarna i butiksbeståndet, har inneburit en stark koncentration till större butiker – i vissa fall s. k. stormarknader – och en mycket betydande nedläggning av mindre butiker.

Antalet allivsbutiker var ca 15 300 i slutet av år 1964 och 8 970 i slutet av år 1982. Under perioden 1965–1982 lades 14 050 butiker ned, medan 3 720 butiker nyetablerades.

Nettominskningen av antalet dagligvaruenheter uppgick i mitten och slutet av 1960-talet till i genomsnitt 7 % per år. Från år 1971 har denna minskning successivt avtagit. För år 1982 var minskningen av butiksbeståndet 1,6 %.

Ett betydelsefullt inslag i strukturutvecklingen inom dagligvaruhandeln är vidare framväxten av s. k. servicebutiker. Av det totala antalet allivsbutiker utgörs ca 19 % av servicebutiker. Hit räknas också livsmedelsavdelningar i bensinstationer, s. k. trafikbutiker.

Försäljningens fördelning på butikstyper

Av följande sammanställning framgår antalet allivsbutiker av olika kategorier och deras omsättning av dagligvaror år 1982.

Butikstyp	Butiker		Omsättning	
	Antal	Andel %	Milj. kr.	Andel %
Stormarknader	46	0,5	3 120	4,9
Övriga varuhus	264	2,9	8 045	12,7
Dagligvarumarknader	27	0,3	1 225	1,9
Hallbutiker	413	4,6	7 300	11,5
Övriga storlivsbutiker	921	10,3	18 310	29,0
Summa storlivsbutiker	1 671	18,6	38 000	60,0
Servicebutiker	1 700	19,0	5 670	8,9
Övriga dagligvaru- butiker	5 599	62,4	19 730	31,1
Totalt	8 970	100,0	63 400	100,0

Källa: Handels utredningsinstitut

De s. k. storlivsbutikerna utgjorde år 1982 knappt 19 % av det totala butiksbeståndet och hade 60 % av den sammanlagda omsättningen. Stormarknader och övriga varuhus hade härav en sammanlagd försäljningsandel på knappt 18 procentenheter.

De mindre och medelstora allivsbutikerna, dvs. serviceenheter och "övriga dagligvarubutiker", svarade för 40 % av hela dagligvaruhandelns försäljning.

Trafikbutiker

Trafikbutik är ett begrepp som har börjat användas de senaste åren och avser bensinstationer som förutom drivmedel också saluför ett tämligen fullständigt dagligvarusortiment med livsmedel, hygienartiklar, pappersvaror m. m. Såväl djup som bredd på sortimentet liksom butiksytta och antal artiklar kan variera ganska mycket i trafikbutikerna. Enligt branschens definition skall en trafikbutik dock ha ett dagligvarusortiment innehållande såväl torra som kylda och frysta färskvaror.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har i utredningen Bensinhandeln i Sverige (SPK:s utredningsserie 1983:12), som publicerades sommaren 1983, bl. a. belyst bensinhandelns försäljning av livsmedel och andra dagligvaror.

SPK konstaterar att försäljningen på bensinstationer av livsmedel och s. k. kioskvor på senare år har ökat i omfattning. Dessa varugrupper bedöms av branschen få stor betydelse även fortsättningsvis. Samtidigt som antalet bensinstationer i traditionell mening har minskat, har antalet trafikbutiker ökat. Utvecklingen har, anför det i SPK:s rapport (s. 63), drivits på av faktorer på både efterfråge- och utbudssidan. Ökad personbilstrafik, ökade

pendelresor till arbetsplatser, mera lastbilstrafik för gods, ändrade boendeförhållanden och fritidsförhållanden kan ha ökat efterfrågan på "komplementära" varor och tjänster i bensinstationer. Den bilburne bensinköparen kan spara tid och har lagringsmöjligheter i bilen för inköp av en del dagligvaror. Trafikbutikerna – liksom servicebutiker i övrigt – kan, heter det vidare, bl. a. på grund av sina öppethållandetider bli en konkurrent om en del av kunderna till den reguljära livsmedelshandeln.

År 1974 fanns det, enligt en undersökning utförd av branschtidningen Supermarket, 180 bensinstationer med en livsmedelsförsäljning på nära 300 milj. kr. Antalet har därefter mer än tredubblats. År 1982 fanns ca 670 trafikbutiker, som svarade för en försäljning av dagligvaror på nära 1 100 milj. kr. eller ca 1 % av hela dagligvaruhandelns omsättning.

I följande sammanställning redovisas antalet trafikbutiker åren 1981 och 1982 samt deras omsättning av dagligvaror.

Bolag	Antal trafikbutiker		Omsättning av dagligvaror, milj. kr.	
	1981	1982	1981	1982
BP	145	152	280	310
Shell	100	112	160	195
OK	89	98	166	191
Gulf	80	107	150	160
Texaco	66	68	45	47
Esso	60	68	80	100
Nynäs	17	17	37	45
Mobil	22	27	16	18
Övriga	20	21	21	24
Totalt ca	600	670	955	1 090

Källa: SPK och Supermarket

Som framgår av sammanställningen ökade antalet trafikbutiker med 70 från år 1981 till år 1982.

Näringsutskottet

I de fyra motionerna lämnas förslag på åtgärder rörande detaljhandelsetablering. Yrkandena i tre av motionerna – alla från socialdemokratiskt håll – går ut på att kommunerna skall ges vidgade befogenheter att kontrollera etableringen inom detaljhandeln. Den fjärde motionen (c) innehåller ett krav på att riksdagen skall uttala sig för en begränsning av etableringen av varuhus och stormarknader.

I motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s) anges som exempel på etableringar över vilka samhället borde ges ett större inflytande sådana där detaljhandelsföretag påbörjar försäljning av livsmedel eller andra varor i överblivna industrilokaler, lager, m. m. Den angivna typen av etableringar kan enligt motionärerna utgöra ett hot mot den reguljära

handeln. Ytterligare betecknas i motion 1982/83:1033 (s) den alltmer vanligt förekommande försäljningen av livsmedel i bensinstationer som ett hot mot den redan existerande livsmedelshandeln. I motion 1982/83:806 (c) anförs att etableringen av stormarknader och varuhus har bidragit till en utglesning av butiksbeståndet såväl i tätorter som på landsbygden.

Näringsutskottet har i det föregående återgett de delar av regeringens remiss till lagrådet av förslag till ny plan- och bygglag (PBL) som gäller frågor om detaljhandelsetableringar. Vidare har en redogörelse lämnats för utvecklingen på dagligvarumarknaden.

Av lagrådsremissen framgår bl. a. att planläggningen skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling. Med hänsyn till detta krav kan enligt förslaget i vissa lägen livsmedelshandeln behöva begränsas eller helt förbjudas. Som exempel på när överväganden härom skulle kunna bli aktuella nämns etableringen av nya stormarknader och bensinstationer. Begränsningar av detta slag, vilka skall kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan, förutsätts dock meddelas endast om kommunen genom utredning har visat att de är nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur. I underlaget för kommunala varuförsörjningsplaner ingår normalt sådana utredningar.

Vid ianspråktagande av byggnad för ett väsentligen nytt ändamål ges kommunerna enligt lagrådsremissen ett avgörande inflytande vid bygglovsprövningen. Ett väsentligen ändrat sätt att använda en byggnad skall sålunda kräva lov oavsett om några inredningsåtgärder behöver företas eller inte. Till skillnad mot vad som nu gäller skall kommunen emellertid alltid kunna lägga planmässiga överväganden till grund för prövningen i bygglovsärendet. Vad som här menas med väsentligen har närmare preciserats i motiveringen.

Som framgår av denna kan det betraktas som en väsentlig ändring inte bara när t. ex. en industrilokal tas i anspråk för detaljhandelsändamål utan också i vissa fall när man övergår från ett slag av detaljhandel till ett annat. Det bör understrykas att begreppet väsentlig ändring är knutet till den aktuella byggnadens faktiska användning, inte till de olika användningar som förekommande planbestämmelser medger för området eller byggnaden i fråga. I plan angivna bestämmelser för byggnadens eller områdets utnyttjande blir givetvis av grundläggande betydelse för utgången av bygglovsprövningen.

Näringsutskottet vill betona att konsumenterna genom en ändamålsenlig butiksstruktur bör kunna erbjudas ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster. Det är väsentligt att en konsument med utgångspunkt i sina egna behov kan prioritera mellan t. ex. låga priser, närhet till butiker och hög servicegrad. En förutsättning för att handeln skall kunna utvecklas rationellt är att den ges möjligheter till förändringar och förnyelse genom att nya butiksformer kan införas.

Samtidigt bör påpekas att ett viktigt mål för samhällsplaneringen också är att behovet av närservice i bostadsområden kan tillgodoses. Enligt

näringsutskottets uppfattning finns det anledning för samhället att med allvar se på de problem för konsumenterna och för handeln som i vissa fall kan uppstå vid etablering av nya stora butiksenheter. Dessa problem har väl belysts i de nu aktuella motionerna. Som framgår av utskottets redogörelse för delar av regeringens förslag i lagrådsremissen om en ny plan- och bygglag torde motionerna i väsentliga delar tillgodoses genom PBL:s bestämmelser om bygglovsprövning och möjligheten att reglera handeln i detaljplaner. Främst gäller detta önskemålen i motionerna 1982/83:496 (s) och 1982/83:1033 (s). Vad gäller kravet i motion 1982/83:1488 (s) på en samordning av nyetablering med varuförsörjningsplan vill utskottet erinra om att de beslut som har rättsverkan – byggnadslov och detaljplan – enligt lagrådsremissen skall hämta sitt stöd från bl. a. varuförsörjningsplaner.

Något uttalande av riksdagen om en begränsning av etableringen av stormarknader och varuhus finner näringsutskottet inte vara påkallat mot bakgrund av vad som här har redovisats om möjligheterna att reglera handeln genom detaljplaner.

Härutöver skall med anledning av vad som anförs i motion 1982/83:806 (c) om behovet av butiksstöd för att förhindra butiksnedläggningar erinras om att frågan om stöd till kommersiell service för att trygga försörjningen med bl. a. dagligvaror i glesbygden behandlas i årets budgetproposition (prop. 1983/84:100 bil. 14 s. 48). Riksdagen får alltså tillfälle att återkomma till denna fråga i annat sammanhang.

Sammanfattningsvis konstaterar näringsutskottet att ett genomförande av den föreslagna plan- och bygglagstiftningen tillgodoser flera av önskemålen i motionerna. Frågor med anknytning till denna lagstiftning kommer f. ö. ytterligare att övervägas vid riksdagens behandling av förslaget till PBL. Mot här angiven bakgrund avstyrks de nu aktuella motionerna.

Stockholm den 21 februari 1984

På näringsutskottets vägnar

TAGE SUNDKVIST

Närvarande: Tage Sundkvist (c), Gunnar Nilsson i Stockholm (s), Lilly Hansson (s), Lennart Pettersson (s), Runc Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s), Per-Richard Molén (m), Ivar Franzén (c), Lars Ahlström (m) och Oswald Söderqvist (vpk).

Avvikande meningar

1. Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Per-Richard Molén (m) och Lars Ahlström (m) anser att den avslutande delen av yttrandet, fr. o. m. det stycke som börjar med "Samtidigt bör", bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet ställer sig inte bakom kraven i motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s) att etableringen av nya butiker skall kontrolleras genom regleringar och lagstiftning.

Det grundläggande styrinstrumentet för butiksetableringar och för butiksbeståndets utveckling bör vara konsumenternas fria val av inköpsställe. Som framgår av utskottets referat av lagrådsremissen av förslag till plan- och bygglag behandlas i detta sammanhang bl. a. frågan om kommunernas möjligheter att i vissa speciella lägen kunna begränsa handeln med bl. a. livsmedel liksom i övrigt möjligheterna att i den kommunala planeringen reglera markanvändningen på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Riksdagen får sålunda tillfälle att återkomma till dessa frågor. Näringsutskottet avstyrker mot här angiven bakgrund motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s).

Näringsutskottet anser, likaså med hänsyn till det pågående PBL-arbetet, att riksdagen inte skall göra ett sådant uttalande om en begränsning av etableringen av stormarknader och varuhus som föreslås i motion 1982/83:806 (c).

Härutöver skall --- (=utskottet) --- annat sammanhang.

Näringsutskottet avstyrker sålunda motion 1982/83:806 (c).

2. Tage Sundkvist (c) och Ivar Franzén (c) anser att den avslutande delen av yttrandet, fr. o. m. det stycke som börjar med "Samtidigt bör", bort ha följande lydelse:

Enligt näringsutskottets uppfattning ger motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s) uttryck för en alltför stark vilja att genom regleringar och lagstiftning kontrollera etableringen av nya butiker.

Det grundläggande --- (=avvikande mening 1) --- och 1982/83:1488 (s).

Näringsutskottet anser, likaså med hänsyn till det pågående PBL-arbetet, att riksdagen inte nu skall göra ett sådant uttalande om en begränsning av etableringen av stormarknader och varuhus som föreslås i motion 1982/83:806 (c).

Härutöver skall --- (=utskottet) --- annat sammanhang.

Näringsutskottet avstyrker sålunda motion 1982/83:806 (c).

