

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1996/97:34 om handelsändamålet i detaljplan, m.m. jämte sex motioner med anledning av propositionen och två motioner i frågan från allmänna motionstiden.

Näringsutskottet

Bakgrund

Efter förslag av den dåvarande borgerliga regeringen beslutade riksdagen i början av år 1992 om ett tillägg i 5 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) med innebörd att bestämmelser i detaljplaner om byggnaders användning inte får utformas så att en effektiv konkurrens motverkas (prop. 1991/92:51, bet. BoU10). Regeringens förslag avvisades i en reservation (s) med instämmande i en meningsyttring (v). Lagändringen trädde i kraft den 1 april 1992.

I samband med behandlingen hösten 1995 av en proposition om kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen uttalade riksdagen – på förslag av bostadsutskottet (bet. 1995/96:BoU1) med anledning av en motion (s) – som sin mening till regeringen att det i plan- och bygglagen bör införas bestämmelser som gör det möjligt för kommunerna att i detaljplan reglera handelsändamålet i huvudsak enligt vad som gällde före den 1 april 1992. En motsatt uppfattning kom till uttryck i en reservation (m, c, fp, kds).

Mot bakgrund av riksdagens uttalande beslutade regeringen i februari 1996 att uppdra åt Plan- och byggutredningen att redovisa sina överväganden i frågan med beaktande av vad bostadsutskottet anfört angående möjligheten att i detaljplan precisera handelsändamålet. Utredningen presenterade i april 1996 sitt förslag i delbetänkandet *Precisering av handelsändamålet i detaljplan* (SOU 1996:52).

Propositionen

I överensstämmelse med utredningens förslag framlägger regeringen i propositionen förslag om att det tidigare införda tillägget i plan- och bygglagen skall tas bort. Avsikten är att kommunerna skall ges i allt väsentligt samma

möjlighet att i detaljplaner precisera handelsändamålet som gällde före den 1 april 1992. Det innebär att kommunerna i detaljplan åter skall kunna reglera handelsändamålet genom att särskilja partihandel och detaljhandel och genom att inom ändamålet detaljhandel särskilja handel med skrymmande varor och handel med livsmedel. Enligt ett förslag till nytt stycke i den aktuella paragrafen får dock precisering av handelsändamålet ske endast om det finns skäl av betydande vikt. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

I propositionen anføres att de skäl som motiverade de bestämmelser som gällde före lagändringen i april 1992 äger sin giltighet fortfarande. Dessa skäl för en närmare reglering avser bl.a. att göra det möjligt att åstadkomma en för konsumenterna lämplig butiksstruktur. Andra skäl som anges är hänsyn till omgivningen samt kvartersmarkens och bebyggelsens lämpliga utformning i det aktuella fallet. Beträffande handel med skrymmande varor hänvisas till kravet på stora parkeringsplatser och till att man genom att särskilja sådan handel kan åstadkomma en lämplig lokalisering och miljö för handeln. Som skäl för möjligheten att begränsa eller helt förbjuda livsmedelshandel erinras om kravet på en lämplig samhällsutveckling med hänsyn till t. ex. stormmarknader och bensinstationer.

Enligt regeringen får miljöhänsyn anses innefattas i kravet på en lämplig samhällsutveckling. I propositionen understryks betydelsen av att handeln lokaliseras så att den totala vägtrafiken begränsas och så att utvecklingen i övrigt mot en god och långsiktigt hållbar livsmiljö främjas. Samtidigt betonas att en ökad konkurrens inom handeln utgör ett naturligt inslag i vad som allmänt torde avses med en lämplig samhällsutveckling. Intresset av en effektiv konkurrens skall emellertid inte utgöra ett absolut hinder mot att en kommun närmare reglerar handelsändamålet i en detaljplan.

Enligt regeringen måste möjligheten att precisera handelsändamålet utnyttjas restriktivt. För att handelsändamålet skall få begränsas skall det inte räcka med att skälen konstateras föreligga – de måste också ha en viss tyngd. I den föreslagna lagbestämmelsen anges detta genom att det skall krävas skäl av ”betydande vikt”.

Motionerna

Sex motioner har väckts med anledning av propositionen. I fyra av dessa krävs att regeringens förslag skall avslås av riksdagen.

I motion 1996/97:Bo9 (m) anføres att förslaget om att kommunerna på nytt skall ges möjlighet att reglera handelsetableringar i detaljplaner kommer att drabba konsumenterna i form av högre livsmedelspriser i de kommuner där man väljer att stoppa vissa etableringar. Den ökande konkurrensen som uppnås genom etablering av externa köpcentrum leder till förbättringar för konsumenterna i allmänhet i en kommun samtidigt som etableringarna inte kan sägas åsamka konsumenterna någon betydande olägenhet, menar motionärerna. Med åberopande av Riksrevisionsverkets remissvar över Plan- och byggutredningens delbetänkande anser de att förslaget i propositionen är

dåligt underbyggt och att det där saknas såväl en fullständig analys av frågan som en redogörelse för motiven för förslaget.

Liknande synpunkter utvecklas i motionerna 1996/97:Bo6 (m) och 1996/97:Bo7 (m). I den förstnämnda av dessa hävdas att den ordning som gällde innan år 1992 ledde till att de redan starka handelskedjorna i kommunerna genom effektivt lobbyarbete kunde stänga ute nya konkurrenter; detta gynnade den redan etablerade handeln och missgynnade butiker med annorlunda koncept, framför allt lågprisbutiker. Konsumenternas möjlighet att genom egna val styra handelns utveckling bör stärkas, inte försvagas, heter det avslutningsvis i motionen.

I motion 1996/97:Bo11 (fp) erinras om att de konkurrensvårdande myndigheterna före år 1992 vid flera tillfällen kritiserade kommunerna för att tillämpa de aktuella bestämmelserna i plan- och bygglagen så att nyetablering och omstrukturering av livsmedelshandeln förhindrades. Inte sällan, fortsätter motionärerna, fick den redan etablerade handeln dessutom tillfälle att yttra sig i samband med den kommunala behovsprövningen, vilket bidrog till att lagtillämpningen konserverade den befintliga branschstrukturen. I motionen kritiserar regeringen för att i propositionen inte redovisa något underlag som styrker att avsaknaden sedan år 1992 av möjlighet att reglera detaljhandeln har fått negativa effekter på trafikmiljön. Likaså saknas det en analys av hur konkurrensförhållandena inom livsmedelssektorn skulle påverkas av den föreslagna lagändringen, påpekar motionärerna. De anser att ändringen leder till samhällsekonomiska förluster genom försämrad konkurrens, högre priser och ett minskat varierat utbud för konsumenterna.

I motion 1996/97:Bo8 (v) välkomnas däremot regeringens förslag. Motionärerna menar dock att två ytterligare skäl bör motivera möjligheten att reglera handelsändamålet i detaljplan, nämligen miljöskäl och utsikten att kunna få en rimlig service i närområdet. Minskad vägtrafik är en nödvändighet för att det på sikt skall kunna skapas ett långsiktigt hållbart samhälle inom ekologiskt hållbara ramar, framhålls det. Vidare anføres att den framtida bostadspolitikerna kommer att handla om en god boendeplanering med möjlighet till en god boendeservice i bostadens närområde. Enligt motionärerna bör därför förslaget i propositionen kompletteras så att en minskning av vägtrafiken liksom den medborgerliga rätten till en god servicenivå skall anses vara av tillräckligt betydande vikt för att handelsändamålet skall kunna preciseras i detaljplan.

Också i motion 1996/97:Bo10 (mp) hälsas regeringens förslag med tillfredsställelse. Samtidigt betonas att även miljöskäl och sociala skäl bör kunna motivera en precisering av handelsändamålet. Utvecklingen där stormarknader för dagligvaruförsäljning etableras i s.k. trafikorienterade lägen fortsätter alltså, påpekas det. Enligt motionären leder etablering av stora matmarknader till att den lokala handeln slås ut och till ett ökat transportberoende. Han menar att erfarenheter ute i landet i många fall visar att kommunerna saknar uttalade ambitioner för medborgarnas varuförsörjning och för handelns lokalisering. Vidare anføres att frågan rymmer en social dimension som sällan debatteras; den lokala butiken är inte bara ett försäljningsställe utan också en viktig mötesplats.

Den nu aktuella frågan berörs härutöver i två motioner från allmänna motionstiden. I motion 1996/97:N251 (fp) påpekas att lågprisbutikerna är populära och har bidragit till att sänka matutgifterna för många, inte minst barnfamiljer. Motionärerna motsätter sig därför en förändring som innebär att konkurrenssituationen försämrats genom att kommunpolitiker, inom ramen för det kommunala planmonopolet, ges rätt att stoppa nyetableringar.

I motion 1996/97:Bo521 (c) efterlyses en utredning om samhällets merkostnader för stormarknadsetableringar. Motionären anser att sådana etableringar skapar stora miljöproblem genom den ökade biltrafik som etableringarna förutsätter. Denna ytterligare biltrafik förorsakar ökade avgasutsläpp, slitage på vägar och behov av nya trafikinvesteringar. I motionen föreslås vidare att riksdagen skall uppdraga åt regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till ändring av plan- och bygglagen som tillgodoser kravet på en prövning av externa stormarknadsetableringar utifrån miljö- och naturresurssynpunkt, utan att samtidigt konkurrensen inom handeln begränsas.

Vissa kompletterande uppgifter

Plan- och byggutredningen

Till grund för det nu framlagda förslaget ligger, som tidigare nämnts, ett delbetänkande av Plan- och byggutredningen. I betänkandet (SOU 1996:52) beskrivs i ett avsnitt (s. 25) resultat från några forskningsrapporter om bl.a. externa affärsetableringar. Inom ramen för forskningsprojekt vid Chalmers tekniska högskola om kommunernas planering för handeln har rapporten Effekter av externa köpcentrum (STACTH Rapport 1994:1) publicerats. Enligt den analys som redovisas i denna rapport har etableringen av externa köpcentrum inte på något påvisbart sätt inverkat på hushållens tillgänglighet – mätt som gångavstånd – till fullsorterade dagligvarubutiker. Däremot har tillkomsten av externa köpcentrum haft avsevärda effekter på biltrafiken. Genom att konsumenter bytt inköpsställe beräknas biltrafiken, och därmed miljöbelastningen, ha ökat med mellan 200 och 1 200 %. I en studie vid Lunds tekniska högskola – som redovisats i rapporten Miljöeffekter av externa affärsetableringar (KFB-rapport 1995:6) – bekräftas att externa affärsetableringar leder till ökade avgasutsläpp, om än inte i den omfattning som anges i den föregående rapporten.

Utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel

Nyligen har utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel (särskild utredare: f.d. statssekreteraren Sture Åström) redovisat sitt resultat i ett betänkande (SOU 1996:144). Enligt utredningens uppfattning är det av stor betydelse att den kommunala planeringen tar hänsyn till behovet av tillgängliga butikslägen som en förutsättning för en fungerande konkurrens i handeln med livsmedel.

Utredningen har av regeringen anmodats att yttra sig över Plan- och byggutredningens delbetänkande och har därvid kritiserat och avstyrkt förslaget. Utredaren ifrågasätter om en återgång till vad som gällde före 1992 års lag-

ändring kommer att ge de positiva effekter som förslaget syftar till. En utflyttning av detaljhandeln med livsmedel till städernas ytterområden – vilken föranletts av företagsekonomiska skäl – har inte hindrats av plan- och bygglagens tillämpning före denna lagändring, konstateras det. Tvärtom menar utredaren att en mycket omfattande strukturrationalisering, med nedläggning av butiker i innerstadsområdena, har pågått oavbrutet under 1970- och 1980-talen. Däremot befarar han att en återgång till tidigare bestämmelser kan få till följd att de problem med begränsning av konkurrensen inom detta område som påtalats av tidigare utredningar – bl.a. 1986 års livsmedelsutredning (SOU 1987:44) – riskerar att växa.

Enligt utredarens uppfattning skapades genom lagändringen år 1992 en lämplig avvägning mellan planeringsintresset och konkurrensintresset. Med hänsyn till att problembilden inte är entydig anser utredaren att det finns anledning att avvakta den vidare utvecklingen och i stället tillgripa mer konkurrensneutrala åtgärder.

Näringsutskottets ställningstagande

I enlighet med riksdagens uttalande hösten 1995 anser näringsutskottet att kommunerna åter bör ges möjlighet att i detaljplan närmare reglera handelsändamålet. I annat fall kan det finnas risk för att när servicen i bostadsområdena tunnas ut ytterligare. Möjligheten till reglering är också nödvändig för att lokaliseringen av handeln skall bli sådan att den totala vägtrafiken i samband med handeln begränsas i största möjliga utsträckning. Som framgår av de refererade forskningsrapporterna har tillkomsten av externa köpcentrum lett till betydande öknings av biltrafiken och således till en ökad miljöbelastning. Även andra i propositionen angivna skäl för möjlighet till reglering ställer sig näringsutskottet bakom.

Samtidigt vill utskottet – med instämmande i vad som anförs i propositionen – betona betydelsen av att en effektiv konkurrens i handeln upprätthålls. Möjligheten till reglering av handelsändamålet måste sålunda utnyttjas restriktivt och endast då skälen för en reglering bedöms ha särskild tyngd. Näringsutskottet tillstyrker därför att ett särskilt tillägg härom – till skillnad från vad som gällde före år 1992 – införs i lagen. Med det sagda avstyrker näringsutskottet motionerna 1996/97:Bo6 (m), 1996/97:Bo7 (m), 1996/97:Bo9 (m) och 1996/97:Bo11 (fp) samt motion 1996/97:N251 (fp) i här berörd del.

Enligt näringsutskottets mening bör inte heller övriga här aktuella motioner föranleda något initiativ från riksdagens sida. Vad som förordas i motionerna 1996/97:Bo8 (v) och 1996/97:Bo10 (mp) om skäl för reglering av handelsändamålet överensstämmer i allt väsentligt med vad som sägs i propositionen och vad utskottet här anfört. Med hänvisning till förslaget i propositionen och till tidigare nämnda rapporter om effekter av externa affärs- etableringar avstyrker näringsutskottet även motion 1996/97:Bo521 (c).

Stockholm den 7 november 1996

På näringsutskottets vägnar

I beslutet har deltagit: Birgitta Johansson (s), Bo Finnkvist (s), Karin Falkmer (m), Reynoldh Furustrand (s), Mikael Odenberg (m), Barbro Andersson (s), Marie Granlund (s), Lennart Beijer (v), Dag Ericson (s), Ola Karlsson (m), Göran Hägglund (kd), Nils-Göran Holmqvist (s), Laila Bäck (s), Sten Tolgfors (m), Kerstin Warnerbring (c) och Torsten Gavelin (fp).

Avvikande mening

Karin Falkmer (m), Mikael Odenberg (m), Ola Karlsson (m), Göran Hägglund (kd), Sten Tolgfors (m) och Torsten Gavelin (fp) anser att avsnittet under rubriken Näringsutskottets ställningstagande bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet avvisar bestämt det framlagda lagförslaget. Ändringen kommer att leda till försämrad konkurrens och därmed till högre priser för konsumenterna. Enligt näringsutskottets uppfattning bör konkurrensen inom handeln underlättas, inte begränsas!

Som framhållits i utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel har – av främst företagsekonomiska skäl – en fortlöpande strukturrationalisering inom handeln, med utflyttning av detaljhandel till ytterområden, skett fortlöpande sedan 1970-talet och sålunda inte begränsats av gällande lagstiftning. Samtidigt har, såsom redovisas i tidigare nämnda forskningsrapport från Chalmers tekniska högskola, hushållens tillgänglighet till dagligvaror inte försämrats på ett påtagligt sätt.

Enligt utskottets mening är det belysande att regeringen i propositionen inte redovisar något bärande motiv för sitt förslag utan huvudsakligen beskriver den förutvarande regleringen av handelsändamålet och riksdagens tidigare beslut i frågan. I linje med vad Riksrevisionsverket anfört i sitt remissvar över Plan- och byggutredningens delbetänkande menar utskottet

- att det inte påvisats att avsaknaden av regleringsmöjligheter sedan år 1992 har haft några negativa effekter,
- att det inte bevisats att de föreslagna regleringsmöjligheterna är ett verkligt medel för att uppnå angivna mål,
- att det inte analyserats vilka effekter som den föreslagna ändringen har på konkurrensen.

Sammantaget anser näringsutskottet att det genom lagändringen år 1992 skapades en lämplig avvägning mellan planeringsintresset och konkurrensintresset. Med instämmande i vad som sägs i utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel och i motionerna 1996/97:Bo6 (m), 1996/97:Bo7 (m), 1996/97:Bo9 (m), 1996/97:Bo11 (fp) och 1996/97:N251 (fp) föreslår utskottet att propositionen skall avslås och att – vid behov – mer konkurrensneutrala åtgärder tillgrips. Av det sagda torde framgå att övriga här aktuella motioner avstyrks av näringsutskottet.

