

**Naturstyrelsens høringssvar til udkast til rapporten Fremtidens detailhandel fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**

Det fremgår indledningsvis, at formålet med analysen har været at undersøge, om de nuværende rammer i tilstrækkelig grad understøtter, at detailhandelens aktører kan agere, så konkurrencen og produktiviteten i sektoren kan øges. Det er Naturstyrelsens opfattelse, at opgaven ikke er løst, da det ikke er undersøgt og dermed godtgjort, om der aktuelt er et konkurrenceproblem eller problem med produktiviteten i branchen. Forholdene om konkurrence og produktivitet er refereret fra tidligere foretagne undersøgelser uden nogen form for stillingtagen til materialet og uden videre analyse.

Rapportens konklusioner om produktivitet og konkurrence er baseret på McKinsey rapporten fra 2010, som også Produktivitetskommissionen har baseret sine analyser på. McKinsey rapportens konklusioner og forudsætninger har været kritiseret fra flere sider, herunder den manglende inddragelse af discountbutikkernes højere produktivitet, og disse væsentlige kritikpunkter er ikke blevet behandlet.

Dette betyder, at bl.a. den sidste anbefaling på side 12 om, at en lempelse af planlovens regler om butikkers størrelse og placering vil medføre forbedret produktivitet og konkurrence, efter Naturstyrelsens opfattelse er baseret på et mangelfuldt grundlag. Ligeledes er anbefalingen om at forpligte kommunerne til at tage konkurrencemæssige hensyn i administrationen af planloven taget direkte fra Produktivitetskommissionen, og Naturstyrelsen finder ikke, at nærværende rapport dokumenterer behovet for et sådant konkurrencehensyn.

Hvis anbefalingen på side 12 om planloven ikke kan underbygges, bør den udgå af rapporten.

Ad Anbefaling om at lempe planloven

I forhold til anbefalingen om at lempe planlovens bestemmelser om placering og størrelse af nye butikker, finder Naturstyrelsens ikke, at rapporten viser:

- at der er et produktivetsproblem i den danske detailhandel
- at produktiviteten er proportional med butiksstørrelsen
- at store dagligvarebutikker har lavere priser end mindre butikker
- at store dagligvarebutikker har et bredere dagligvareudvalg end mindre butikker
- at større butikker vil øge konkurrencen
- at planloven skulle medføre en negativ påvirkning af konkurrencen og produktiviteten

Det er derimod vist, at forbrugerne vægter beliggenheden højt ved valg af butik, hvilket indikerer at planlovens bestemmelser, som er med til at sikre en fintmasket og decentral detailhandelsstruktur, har betydning for forbrugerne.

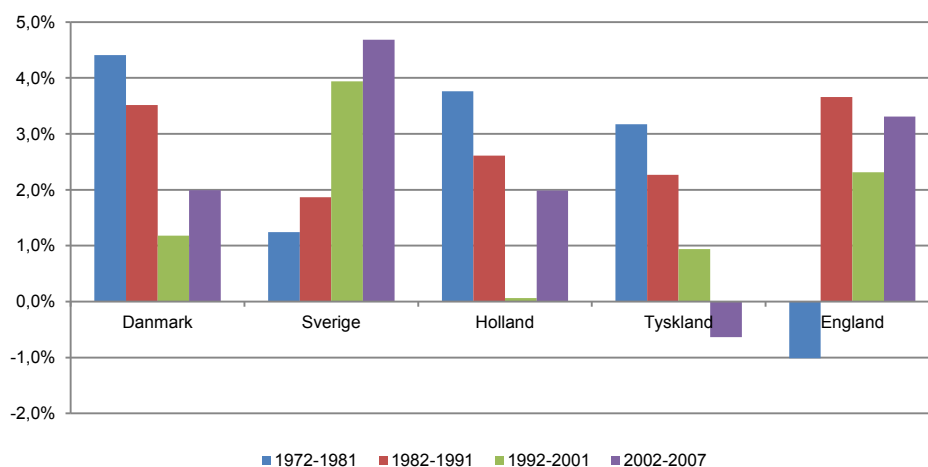
På side 6 i andet afsnit fremgår det, at den danske produktivitetsvækst ligger under gennemsnittet for Nederlandene, Sverige og Tyskland og at den gennemsnitlige årlige produktivitet i dagligvarehandelen har været negativ i perioden 1995-2010. Nyere tal viser dog, at produktivitetsvæksten i dagligvarebranchen var gennemsnitligt 1,5 % årligt fra 2002-2011, og således ikke negativ i denne periode. Tværtimod var den højere end i de andre detailhandelsbrancher undtaget internethandel og postordre. Og hvis der ses på en længere periode viser det sig også, at Danmark har haft større vækst forud for 1995, end f.eks. Sverige, så der er tale om at de enkelte lande kan have forskellige vækstperioder. Se nedenstående tabeller.

Gennemsnitlig årlig produktivitetsvækst – detailhandlen og delbrancher					
	Gennemsnitlig årlig vækst				
	1967-1971	1972-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2011
Detailhandel som helhed	4,7 pct.	4,4 pct.	3,6 pct.	1,3 pct.	1,6 pct.
Dagligvarebutikker og varehuse	-	-	-	-	1,5 pct.
Specialbutikker med fødevarer	-	-	-	-	0,3 pct.
Forbrugerelektronik	-	-	-	-	1,2 pct.
Tøj og sko	-	-	-	-	0,0 pct.
Internethandel, postordre mv.	-	-	-	-	3,1 pct.

Anm.: Der foreligger ikke sammenlignelige data på delbrancher for 2002.

Kilde: Danmarks Statistik

Produktivitetsvækst i detailhandlen – Danmark og andre lande – 1972-2007



Anm.: Der foreligger ikke nye statistikker for årene efter 2007.

Kilde: EU KLEMS og Eurostat.

Produktivitetsniveau i detailhandlen – Danmark og andre lande - 2010

	Danmark	Sverige	Holland	Tyskland	England
BVT pr. time i €	26,5	27,7	22,8	20,5	17,6
BVT pr. time i % af personaleomkostninger	124	128	152	131	143

Kilde: EU KLEMS og Eurostat.

Ad Anbefaling om indførelse af konkurrencehensyn

Hvis Produktivitetskommissionens forslag om at forpligte kommunerne til at inddrage konkurrencehensyn i detailhandelsplanlægningen skal indgå i denne rapport, bør forslaget uddybes og afdækkes væsentligt. Især hvis rapporten vil anbefale dette (på side 12).

Side 64: Øverst. Naturstyrelsen finder ikke i rapporten dokumentation for, at den nuværende lovgivning har ført til, at der er et konkurrenceproblem med lokale monopoler. Styrelsen har ikke konstateret byer med kundegrundlag til flere dagligvarebutikker, hvor en enkelt aktør har monopol. Styrelsen mener derimod at meget tyder på, at reguleringen fremmer en samlokalisering af butikker i centerstrukturen til fordel for konkurrencen i branchen. Naturstyrelsen har endvidere i en afdækning af forslaget gjort gældende, at et sådant forslag ikke er foreneligt med planlovgivningen, da denne ikke regulerer ejer- eller brugerforhold.

En svensk undersøgelse evaluerer ændringen af den svenske plan- og byglov fra 1. januar 2008, som indebærer, at kommunerne skal fremme en god økonomisk vækst og en effektiv konkurrence i planlægningen. Undersøgelsen har ikke fundet noget, der taler for, at indførelsen af bestemmelserne har haft nogen egentlig effekt i kommunernes planlægning.

<http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2013/Utvardering-av-vissa-tillvaxt-och-konkurrensbestammelser-i-PBL.pdf>

Tekstnære kommentarer:

Side 10, andet afsnit om hypermarkeder. Det fremgår, at discountbutikker er det mest produktive butiksformat. Det virker derfor selvmodsigende, når det efterfølgende konkluderes, at planlovens begrænsninger for butiksstørrelser kan være med til at hindre øget produktivitet, da discountbutikker som regel er ca. 1.000 m² og dermed efter planloven har mange placeringsmuligheder.

Det er ikke underbygget, at de danske hypermarkeder har større udvalg af dagligvarer end f.eks. store supermarkeder. Dette bør underbygges med en undersøgelse af antal varenumre på dagligvarer i forskellige butikstyper. Det er ligeledes ikke underbygget, at hypermarkederne har lavere priser end f.eks. discountbutikker. Prisundersøgelser viser som regel, at discountbutikkerne har de laveste priser på dagligvarer.

Side 10, fjerde afsnit om konsekvenser af en lempelse af planloven. Gennemsnitligt større butikker vil alt andet lige betyde en koncentration af omsætningen, som igen vil betyde, at andre butikker vil lukke. Dette vil sandsynligvis føre til, at der for nogle mennesker bliver længere til nærmeste indkøbsmulighed, men det afhænger af, hvor de butikker ligger, der lukker. Denne sammenhæng bør fremgå.

Side 11, andet sidste afsnit. Oplysningerne om den udenlandske regulering er ikke tilstrækkeligt nuancerede. Naturstyrelsen har foretaget en undersøgelse af reguleringen i omkringliggende lande, som det fremgår videre i kommentarerne. Oplysningen om, at hypermarkeder er 25 % mere produktive end almindelige supermarkeder ser vi ikke underbygget. Se i øvrigt listen over analyser, hvoraf det fremgår at stordriftsfordele ophører ved et areal på mere end 2.000-3.000 m². Hypermarkedernes andel af den samlede dagligvareomsætning i Danmark i sammenligning med andre lande ses ikke at være underbygget og må være meget afhængig af, hvilke lande, der udvælges til sammenligningen.

Side 11, sidste afsnit. Da det ikke er vist, at der er et aktuelt problem med produktiviteten og konkurrencen i den danske dagligvarebranche eller, at planloven skulle have en negativ indvirkning herpå, er der intet der tyder på, at en lempelse af planloven skulle kunne øge produktiviteten.

Side 14, om koncentrationen i dagligvarebranchen (de tre største står for 86 % af markedet). De omtalte tre største "dagligvarekæder" er sammenlagt af to butikskæder med eget grossistled og en grossist med en række tilknyttede kæder, herunder kæder bestående af selvstændige købmænd. Koncentrationen er derfor i grossistledet og ikke i forhold til ejerskab. Der mangler en sammenligning med koncentrationen i andre lande. Derudover er det for konkurrencen i branchen væsentligt, at de to største spillere er meget jævnbyrdige målt på markedsandele.

Side 17, fjerde afsnit. Der ses ikke at være en klar definition af, hvad der skal til, før en butik kan betragtes som en fuldsortimentsbutik. I forhold til noten er inddragelse af serviceniveau irrelevant for, hvorvidt en butik har et fuldt sortiment. Der bør i begrebet indgå en vurdering af, hvornår kunderne føler, at de får dækket deres indkøbsbehov.

Side 18, andet sidste afsnit. I en sammenligning af kundernes indkøbshyppighed er det irrelevant at sammenligne Danmark med de tre nordiske lande, som har en markant anden indbyggertæthed og struktur.

Side 19, figur 2.4. Undersøgelsen burde have været tilføjet information om, hvilken type butik kunderne købte ind i, for at konklusionerne kan anvendes mere nuanceret. Det er bl.a. relevant at vide i forhold til vurderingen af begrebet "lave priser" eller "generelt stort udvalg", hvor oplysning om butikstypen ville have givet et billede af kundens forventning.

Side 34, andet sidste afsnit. Af teksten fremgår det, at betaling for adgang til hylderne kan betyde, at der kun kommer det på hylderne, som forbrugerne efterspørger og at dette kan betyde, at varesortimentet optimeres. Dette vil give højere produktivitet, men samtidig lavere vareudvalg. Dette er en interessant problemstilling, hvor ønsket om øget konkurrence, større vareudbud og forbedret produktivitet i sig selv kan modarbejde hinanden.

Side 35. Det fremgår, at tilbudsaviserne er med til at styrke konkurrencen på dagligvaremarkedet. Det fremgår på side 28, at 34 % af dagligvarerne i 2012 blev solgt på tilbud. Der mangler en beskrivelse af, hvilke konsekvenser tilbudsaviserne har for produktiviteten i dagligvarebranchen, da en omfattende udskiftning af tilbudsvare fra uge til uge kræver stort arbejdsforbrug uden at øge omsætningen (da alle kæder gør det).

Side 61, andet afsnit i *Centrale bestemmelser i planloven*. Der kan ikke planlægges for nye dagligvarebutikker med et areal på mere end 3.500 m², mens der som hovedregel ikke kan planlægges for udvalgswarebutikker på mere end 2.000 m². Af en note bør det fremgå, at der derudover kan etableres op til 200 m² til personalefaciliteter. Der bør også af en note fremgå, at der kan planlægges for enkelte nye store udvalgswarebutikker på mere end 2.000 m² i byer med mere end 40.000 indbyggere og der kan derudover planlægges for større butikker til salg af særligt pladskrævende varer, hvor kommunerne selv fastlægger butiksstørrelsen.

Side 61, tredje afsnit i *Centrale bestemmelser i planloven*. Der er ikke en overordnet landsplanlægning på detailhandelsområdet, og afsnittet er derfor ikke korrekt. Kommunerne er den primære planmyndighed, og planlægningen skal holdes inden for planlovens rammer. Miljøministeren udarbejder landsplandirektiv for detailhandel i hovedstadsområdet og kan med et landsplandirektiv udlægge aflastningsområder i Århus.

Side 62, analyse af planlovsregulering i andre lande. Se kommentar nedenfor om Naturstyrelsens analyse af reguleringen i Sverige, Storbritannien, delstaten Slesvig-Holsten og Nederlandene.

Side 62, første afsnit. Problemstillingen om udfordringen for placering af en stor butik er så upræcis, at den ikke peger på, hvilken udfordring planloven eller den konkrete planlægning udgør. Hvis ikke den kan præciseres, bør eksemplet tages ud.

Side 63, generel kommentar. Det skal fremgå, at økonomiske analyser af produktivitetseffekten af planloven er et nyt forskningsfelt, hvorfor der kun foreligger få analyser fra andre lande, der vanskeligt kan overføres på danske forhold. Hele produktivitetskommissionens analyse baserer sig således på et foreløbigt arbejdsrapport, der analyserer omkostningerne i en engelsk sammenhæng. Der er ikke i analysen taget højde for eller testet for andre variable som demografi, urbanisering, infrastruktur og transportmønstre, der også spiller ind i forhold til etablering og lokalisering af butikker og butiksstørrelser. Andre analyser viser, at der kun opnås en stigning i stordriftsfordele op til en vis butiksstørrelse. Stordriftsfordelene skulle ifølge disse analyser blive udtømt ved butiksarealer større end ca. 3.000 m², dvs. under den nuværende begrænsning for dagligvarebutikker på 3.500 m².

Mulighederne for at udnytte stordriftsfordele er ikke alene knyttet til de enkelte butikkers størrelse, men formentlig i højere grad til den samlede koncerns størrelse. Eksempelvis kan nævnes, at Foster et.al konkluderer at store detailhandelsvirksomheder investerer mere i IT end tilsvarende mindre virksomheder, men de konkluderer til gengæld intet om butikstørrelsers betydning for IT-investeringerne.

Se liste over analyser sidst i notatet.

Det virker ikke korrekt i tredje afsnit at skrive, at *Produktivitetskommissionen fastslår*. Der bør vel stå, at Produktivitetskommissionen *vurderer*.

Midt på siden står der, at store butikker og hypermarkeder er mere udbredt i Sverige end i Danmark. Det er ikke korrekt jf. skema nedenfor, der viser, at der i de to lande er næsten samme antal indbyggere pr. superstore og hypermarked, og endda lidt flere indbyggere pr. stor butik i Sverige end i Danmark. Den

efterfølgende sammenholdning af produktivitetsvæksten i Sverige og udbredelsen af store butikker findes ikke underbygget.

	Danmark (2013)	Sverige (2012)
Antal indbyggere	5.627.235	9.555.893
Antal superstores og hypermarkeder ^[3]	100	157

Dagligvaruoplysninger 2013 (Delfi Marknadspartner AB) sammenholdt med tilsvarende danske oplysninger fra Retail Institute

Nederst i andet sidste afsnit er beskrevet nogle antagelser om, hvad der forventes at ville ske, hvis planlovens regler om butiksstørrelser lempes. Hvis der skal være en udtalelse om de forventede konsekvenser, bør det ske på baggrund af analyser eller kvalificerede fremskrivninger af markedsudviklingen.

I sidste afsnit er det beskrevet, at det ved tidligere lejligheder er nævnt, at en lempelse af planloven kan føre til, at udenlandske kæder etablerer sig i Danmark. I dele af dagligvaresektoren er der en stor andel af udenlandske kæder, og samlet har udenlandske kæder næsten tre gange så stor en markedsandel i dagligvarebranchen end i f.eks. Sverige. Flere undersøgelser har vist, at de store udenlandske kæder med bl.a. hypermarkeder ikke umiddelbart har interesse i at etablere sig på det danske marked.

Kapitel 5. Det virker ikke klart, hvornår der i undersøgelserne om nethandel er tale om detailhandel og ikke handel med billetter m.m.

Undersøgelserne af forbrugernes køb af dagligvarer, forbrugerelektronik samt tøj og sko fordelt på hhv. fysiske butikker og e-handel er baseret på forbrugernes vurderinger og ikke faktiske køb, hvilket medfører en stor usikkerhed, som ikke fremgår klart.

Der bør i forhold til fremtidsscenariet for nethandelen berøres det forhold, at analyserne viser, at en ret høj andel ikke ønsker at købe flere af deres varer på nettet. Når dette sammenholdes med det forhold, at undersøgelsen er netbaseret og derfor kun har ramt nuværende netbrugere, som det fremgår af side 86, så er der formentlig reelt endnu flere, der ikke vil overgå til netkøb.

Side 76, første afsnit. Det er beskrevet afslutningsvis, at nethandelen kan være med til at modvirke, at vareudbuddet i de mindre byer mindskes fremover. Da det samtidig beskrives, at nethandelen er årsag til dette, giver hele afsnittet en selvmodsigelse.

Side 80, andet sidste afsnit. Der kan ikke sættes lighedstegn mellem øget konkurrence og øget produktivitet. Heller ikke entydigt mellem udenlandske virksomheders etablering på markedet og øget konkurrence. Det findes endvidere ikke underbygget, at øget konkurrence og produktivitet fører til lavere priser og bredere vareudvalg.

Øvrige bemærkninger:

Henvisningerne til Produktivitetskommissionens rapport er forskudt i forhold til sidetallene i rapporten (revideret udgave august 2013).

^[3] Dagligvarebutikker med mere end 2.500 m² salgsareal

Kommentarer til sammenligningen med andre landes planregulering

Naturstyrelsen har i slutningen af 2013 gennemført en undersøgelse af detailhandelsreguleringen i Sverige, Storbritannien, delstaten Slesvig-Holsten og Nederlandene. Resultaterne er sendt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

I skemaet på side 62 er der nogle oplysninger, som ikke er korrekte, ligesom skemaet ikke giver det fuldstændige billede af landenes regulering. F.eks. kan nævnes, at de tyske delstater ikke er "regioner", men delstater med statslig lovgivning. Slesvig-Holsten og de fleste andre delstater fastsætter butiksstørrelser i lovgivningen. I Nederlandene har de 12 provinser i de nugældende regionale planer fastholdt de tidligere statslige lokaliseringsbestemmelser om placering af butikker i bymidten. Provinsernes planer er bindende for den kommunale planlægning. Det, som fremgår i skemaet om placering af butikker i Nederlandene, er derfor ikke korrekt.

Naturstyrelsen tilbyder gerne at udarbejde et nyt afsnit om planreguleringen i de andre lande (undtaget Norge), som kan erstatte rapportens nuværende afsnit.

Det er væsentligt, at konklusionerne på analysen nuanceres. Det er ikke korrekt, at Danmark er det land blandt de undersøgte, der har de mest restriktive begrænsninger for størrelser på opførelsen af nye butikker. Reguleringen sker på forskellige niveauer. Derudover er det væsentlig for konkurrencen, at rammerne i Danmark er fastlagt i planloven, og dermed giver mere ensartede rammer for etablering i landet, end tilfældet er i flere af de andre lande. Ensartet regulering er efterspurgt af branchen og er særligt relevant for udenlandske aktørers etablering på markedet.

Kommentarer til afsnittet om erhvervslejeloven

Det fremgår, at afsnittet hviler på interview med en række større udlejere (butikscenter-ejere). Det bør tilføjes, at konklusionerne om f.eks. udlejers manglende mulighed for at opsiges en lejer med henblik på at optimere butiksmixet i et center, kun vedrører udlejere af lejemål i butikcentre. Der bør derudover tilføjes oplysninger om, hvor stor en del af lejemålene i branchen, der ligger i butikcentre og hvor stor en del af markedet interviewene dermed dækker. De fleste udlejere vil ikke have større kendskab til forbrugerønsker end butiksejer selv, og i øvrigt må det antages, at en butik på sigt under alle omstændigheder vil lukke, hvis den ikke performer, hvilket reducerer et generelt behov for, at udlejer af denne årsag skal kunne opsiges lejer.

Side 56 øverst. Der ser ud til at være en logisk sammenhæng mellem reglerne i de undersøgte lande. I DK, hvor lejer er erhvervsbeskyttet og ikke kan opsiges, er der til gengæld en lovfæstet mulighed for begge parter om adgangen til at regulere til markedsleje. I de lande, hvor lejer ikke er erhvervsbeskyttet, fastsættes lejen i kontrakten og kan dermed ikke reguleres til markedsleje. Derimod er de fleste kontrakter så tidsbegrænsede. Denne sammenhæng bør beskrives.

Side 57 øverst. Hvis det er et generelt problem, at nye lejere ikke kan få adgang til butikslejemål, fordi de nuværende lejere ikke kan opsiges, bør det dokumenteres. Det er ikke Naturstyrelsens opfattelse, at der i detailhandlen er større efterspørgsel efter end udbud af erhvervslejemål.

I konklusionen bør det derudover fremgå, at en ændring af ELL, som gør det lettere at opsiges lejer, vil reducere lejers investeringssikkerhed væsentligt, hvilket kan medføre mindre investeringsvillighed hos aktørerne i detailhandlen og således gå ud over vareudvalget og konkurrencen.

Naturstyrelsen kan henvise til følgende analyser, som viser det modsatte af McKinsey og Produktivitetskommissionen:

Irland: Review of the Economic Impact of the Retail Cap (Forfás, 2011)

Effekten ved at lempe størrelsesbegrænsningerne på dagligvarebutikker, der er på 3.000 m² (dog 3.500 m² i Dublin), er ikke entydigt positiv. I de 5 største byer vil det formodentligt kunne fremme konkurrencen, mens det i de mindre byer vil indebære en stærk risiko for yderligere markedskoncentration/-monopol og dermed mindre udvalg af butikker og varer samt risiko for højere priser for forbrugerne. Rapporten anbefaler derfor differentierede butikstørrelser i forskellige bystørrelser.

The impact of regulation on growth (frontier economics, 2012)

Rapporten, der er en forskningsoversigt udarbejdet til brug for det engelske erhvervsministerium, peger bl.a. på, at Sadun og Cheshires analyser (som ligger til grund for Produktivitetskommissionens beregninger) ikke indregner omkostninger ved øget transport, tidsforbrug for kunderne og øvrige fordele ved planlovs reguleringen i UK og at de ikke tager højde for, at store butikker ofte ligger uden for byerne med færre konkurrerende butikker omkring sig. Højere produktivitet for større butikskoncepter kan derfor også tilskrives, at de i højere grad udgør lokale monopoler og dermed manglende konkurrence frem for stordriftsfordele. Rapporten konkluderer, at de ovennævnte studier ikke kan bruges til at drage håndfaste konklusioner i forhold til planlovens betydning for vækst.

Economies of Scale in UK Supermarkets: Some Preliminary Findings.

Shaw et al (1989). En undersøgelse af omkostninger i dagligvarebutikker af forskellig størrelse konkluderer, at en U-formet kurve beskriver omkostningerne i forhold til salgsarealet bedst, selvom sammenhængen er relativt svag. Omkostningerne begynder at stige ved et salgsareal på 2.200 m², hvilket indikerer, at stordriftsfordelene ophører for dagligvarebutikker med salgsarealer over denne størrelse.

The Impact of the Draft Retail Planning Guidelines on the Retail

Sector, Goodbody (2000). Baseret på Shaw et al og andre studier konkluderes det, at stordriftsfordelene for dagligvarebutikker falder ved en butiksstørrelse på over 2.000 m². Hvis reguleringen begrænser butikstørrelsen under dette niveau, kan det medføre øgede omkostninger og højere forbrugerpriser.

<http://www.kerrycoco.ie/en/allservices/planning/planningguides/guidelinesforplanningauthorities/thefile.417.en.pdf>

UK Competition Commission, supermarkets: A report on the supply of groceries from multiple stores in the United Kingdom (2000).

Rapporten konkluderer, at der i dagligvarebutikker kan opnås stordriftsfordele (besparelser på lønomkostningerne), men primært for små butikker. I butikker på over 3.000 m² har stordriftsfordele kun begrænset indflydelse på de samlede omkostninger.

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2000/446super.htm#summary