

# Notat

2. september 2016

---

## Effekt ved aftale om planloven

Regeringen har d. 9. juni 2016 indgået en aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det konservative Folkeparti om *Et Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet*. I det følgende redegøres for metoden anvendt til beregning af BNP-effekterne som følge af aftalen.

### Aftale om planlov

I aftalen om en ny planlov indgår en lang række elementer, der blandt andet skal sikre udviklingsmuligheder i kystnærhedszonen, i landdistrikterne, i byerne osv. For mange af tiltagene gælder det, at de kan bidrage positivt til strukturelt BNP, men det har ikke umiddelbart været muligt at foretage en kvantificering af effekterne. Det vurderes imidlertid, at effekterne på BNP heraf er begrænset relativt til ændringerne vedrørende detailhandlen gennemgået i det følgende.

Som en væsentlig del af aftalen indgår en større fleksibilitet i reglerne for planlægning for detailhandel, og det vurderes at tiltagene vil kunne bidrage betydeligt til at øge strukturelt BNP. Med aftalen lægges der konkret op til, at:

### Vedrørende dagligvarebutikker:

- hæve størrelsesgrænsen fra 3.500 m<sup>2</sup> til 5.000 m<sup>2</sup> i bymidter og bydelscentre, mens grænsen for aflastningsområder hæves fra 3.500 m<sup>2</sup> til 3.900 m<sup>2</sup>. Der vil som i dag kunne tillægges 200 m<sup>2</sup> til personalefaciliteter.
- i lokalcentre og for enkeltstående butikker ændres størrelsesbegrænsningen til 1.200 m<sup>2</sup>, hvilket angiver det maksimale bruttoetageareal (dvs. salgsareal, lager, kontor og personalefaciliteter mv.).

### Vedrørende udvalgswarebutikker:

- ophæve størrelsesgrænsen på 2.000 m<sup>2</sup> i bymidter, bydelscentre og aflastningsområder.
- ophæve størrelsesgrænsen på 1.000 m<sup>2</sup> i lokalcentre og for enkeltstående butikker.

Der kan med aftalen ydermere udlægges nye aflastningsområder, hvor der er et tilstrækkeligt kundegrundlag. Derudover ophæves kravet om den eksisterende statistiske model til fastlæggelse af bymidter, og endvidere lempes redegørelseskravene til kommuneplanlægningen for detailhandel.

### Baggrund vedrørende effektvurderinger

Det er generelt vanskeligt at vurdere effekterne på strukturelt BNP ved en ændring af planlovens bestemmelser for detailhandlen. Der er blandt andet ikke fore-

taget solide statistiske danske analyser af effekten af tidligere ændringer i planloven, og der eksisterer ikke solide holdepunkter for at vurdere adfærdseffekterne for forbrugerne. Endelig er der ofte knyttet en række usikkerheder til den statistiske analyse af ændringer i regulering. En vurdering af effekten på strukturelt BNP vil derfor være behæftet med en betydelig usikkerhed.

Udenlandske erfaringer kan bidrage til en benchmarking af mulige effekter, men det er vanskeligt at vurdere, i hvilken udstrækning de udenlandske erfaringer kan overføres direkte på danske forhold. Flere udenlandske studier tyder dog på, at en lempeligere regulering af størrelsesbegrænsninger for detailhandlen kan føre til produktivitetsstigninger.<sup>1</sup>

På samme måde som i et tidligere svar til Finansudvalget<sup>2</sup> vil beregningen i dette notat tage udgangspunkt i en analyse af produktivitetseffekterne af stramningerne i den engelske planlov, se Cheshire m.fl. (2011). Produktivitetskommissionen bemærker, at de engelske stramninger, som er baggrund for det engelske studie, kan sammenlignes med stramningerne af den danske planlov i 1997, og at effekterne fundet i Cheshire m.fl. (2011) kan overføres til Danmark. Det engelske studie finder, at produktiviteten er ca. 4 pct. højere i mindre restriktive byer med større butikker. Beregningsteknisk benyttes resultaterne fra det engelske studie til at skønne effekten på butikkernes produktivitet ved de lempeligere størrelsesbestemmelser i Danmark.

Det er væsentligt at bemærke, at den estimerede effekt for den engelske dagligvarehandel er akkumuleret over 20 år. Derfor er det usikkert, hvor hurtigt produktivitetsevinstene vil kunne opnås, efter at planlovens bestemmelser om størrelsesbegrænsninger ændres.

Cheshire m.fl. (2011) finder også en betydelig produktivitetseffekt af en stramning af den engelske planlovs bestemmelser for placering af dagligvarebutikker. I vurderingen for den danske detailhandel ses der bort fra effekterne ved blandt andet at åbne op for planlægningen af nye aflastningsområder. Det vurderes, at den danske planlovs nuværende bestemmelser om placering af butikker, heriblandt aflastningsområderne, er mindre begrænsende end den engelske planlov. En eventuel placeringseffekt vil derfor under alle omstændigheder formentligt være væsentligt lavere end det, studiet finder.

Effekterne som følge af aftalen vedrørende detailhandlen og de lempeligere størrelsesbestemmelser skal ses i lyset af, at der kan være velfærdsøkonomiske effekter, som ikke indgår i vurderingen. Eksempelvis kan det i et vist omfang kræve

---

<sup>1</sup> Se fx en gennemgang af en række udenlandske erfaringer i svaret til Finansudvalgets spørgsmål nr. 95 fra 2016 for en nærmere beskrivelse.

<sup>2</sup> I svaret på Finansudvalgets spørgsmål nr. 95 fra 2016 skønnes der over effekterne ved, at samtlige størrelsesbegrænsninger fjernes for dagligvare- og udvalgsvarebutikker. I beregningen blev det vurderet, at denne ophævelse af størrelsesbegrænsningerne for både dagligvare- og udvalgsvarebutikker ville medføre, at strukturelt BNP øges med ca. 2 mia. kr..

inddragelse af nye arealer at bygge nye eller udvide eksisterende butikker. Nye arealer kan have karakter af et offentligt gode, og de fulde (samfundsøkonomiske) omkostninger ved at bygge herpå kan være vanskelige at prisfastsætte. Omvendt kan det fx være attraktivt for den enkelte forbruger at få adgang til et større udvalg af varer i større butikker. De samfundsøkonomiske værdisætninger heraf er ikke inddraget i vurderingen.

### Vurdering af effekter

Resultaterne fra det engelske studie henfører kun til dagligvaresegmentet i England. Vurderingen af effekterne udregnes derfor separat for dagligvarebutikker, mens det beregningsteknisk er lagt til grund, at effekten for de berørte udvalgsvarebutikker i udgangspunktet følger en tilsvarende lempelse for dagligvaresegmentet.

Ud fra en skønsmæssig vurdering er det ca. 70 pct. af den samlede detailhandel (målt som andel af værditilvæksten), som vil blive direkte påvirket af aftalen vedrørende detailhandlen, *jf. tabel 1*.

Branche	Antal butikker (cvr.-nr.)		Årsværk Omsætning	Forbrug Mia. kr.	Værdi- tilvækst
	Antal	Antal			
Berørte dagligvarebutikker	2.556	53.230	146,7	128,0	18,7
Berørte udvalgsvarebutikker	7.575	39.986	78,6	62,5	16,1
Ikke-berørte daglig-/udvalgsvarebutikker	8.683	29.105	78,5	65,3	13,1
Særligt pladskrævende butikker	820	4.105	6,9	5,6	1,3
<b>I alt</b>	<b>19.634</b>	<b>126.426</b>	<b>310,6</b>	<b>261,4</b>	<b>49,3</b>

Anm.: Opdelingen af berørte og ikke-berørte butikker er baseret på en vurdering af potentialet i de 6-cifrede danske branchekoder indenfor detailhandel.

Kilde: Danmarks Statistik, Regnskabsstatistikken, Virksomhedsdatabasen.

### *Effekterne for dagligvarebutikker*

Dagligvarehandlen i Danmark spænder over flere forskellige butikskoncepter fra små nærbutikker over discountbutikker til hypermarkeder, *jf. tabel 2*.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Afvigelsen i antallet af dagligvarebutikker i hhv. tabel 1 og tabel 2 skyldes forskelle i datagrundlaget. Se fx *Redegørelse for detailplanlægning 2015* for en nærmere diskussion.

**Tabel 2**  
**Butikskoncepter i Danmark, 2013**

Koncept	Størrelse, m <sup>2</sup>	Antal	Markedsandele, pct.	Antal aktører	Heraf udenlandske aktører
Hypermarkeder	Mindst 5.000	25	7,3	2	-
Super stores	2.500-5.000	75	9,9	4	-
Store supermarkeder	1.000-2.500	380	25,9	11	-
Discountbutikker <sup>1)</sup>	Typisk op til 1.000	1.548	39,4	6	4
Små supermarkeder	400-1.000	506	12,5	13	-
Nærbutikker	Højst 400	496	5,1	11	1
<b>I alt</b>		<b>3.030</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

1) I 2013 var ca. 97 pct. af de godt 1.500 discountbutikker i Danmark mindre end 1.000 m<sup>2</sup>. Markedsandele er opgjort som andele af samlet omsætning ekskl. moms.

Kilde: Retail Institute Scandinavia 2013, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det vurderes, at aftalen vedrørende detailhandlen vil øge produktiviteten som følge af, at de eksisterende dagligvarebutikker kan udvide med flere m<sup>2</sup>, end det tidligere var muligt, og nye og større butikker kan etableres med mere optimale størrelser i forhold til kundegrundlaget, omkostninger mv. Effekten vurderes at have forskellig betydning for de forskellige berørte butikskoncepter.

Med aftalen vedrørende detailhandlen åbnes der ikke op for etablering af nye *hypermarkeder*, eller muligheden for at eksisterende *hypermarkeder* kan udvide. Der lægges derfor til grund, at produktiviteten ikke stiger for dette butikskoncept, *jf. tabel 3.*

**Tabel 3**  
**Produktivtetsindeks og produktivtetsændringer som følge af aftalen fordelt på butikskoncepter i Danmark, 2013**

Koncept	Eksisterende markedsandele i Danmark, pct.	Produktivitet, indeks: Store supermarkeder = 100	Produktivtetsændring, pct.
Hypermarkeder	7,2	130,0	0,0
Super stores	9,9	87,8	4,0
Store supermarkeder	25,9	100	0,0
Discountbutikker	39,4	156,2	1,0
Små supermarkeder	12,5	81,1	1,0
Nærbutikker	5,1	87,8	0,0
<b>I alt</b>	<b>100,0</b>	<b>118,6</b>	<b>0,9</b>

Anm.: Markedsandele er opgjort som andele af samlet omsætning ekskl. moms. Produktivtetsindekset er dannet med baggrund i omsætning pr. årsværk, da det af datamæssige årsager ikke er muligt at opgøre produktivteten som værditilvæksten i forhold til arbejdsindsats på konceptniveau. Dette er et anvendeligt mål, da alle virksomheder/butikker i dagligvarehandlen ligger samme sted i værdikæden (i detailledet).

Kilde: Retail Institute Scandinavia 2013, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Endvidere lægges det til grund, at produktiviteten ikke ændres hos både *Store supermarkeder* og *Nærbutikker* som følge af, at begge koncepter ikke har været begrænset af størrelsesbegrænsningerne i den eksisterende planlov.

For konceptet *Super Stores* (fx store Føtex eller Kvickly-butikker) vil aftalens nye størrelsesbestemmelser for dagligvarebutikkerne for særligt bymidter, bydelscentre og aflastningsområder betyde, at *Super Stores* kan blive mere produktive. Det sker som følge af, at nye og større butikker kan etableres og eksisterende kan udvide. Der lægges til grund, at produktiviteten stiger med 4 pct. som den beregnede størrelseseffekt i Cheshire m.fl.

Endelig lægges det til grund, at både *Discountbutikker* og *Små supermarkeder* bliver mere produktive som følge af en mere fleksibel afgrænsning mellem salgsareal, lager, kontor og personalefaciliteter mv. i lokalcentre og for enkeltstående butikker. Muligheden for at omlægge op mod 200 m<sup>2</sup> fra personalefaciliteter til butik vurderes dog at have en begrænset betydning. Det lægges således beregningsteknisk til grund, at produktiviteten stiger med 1 pct. for både *Discountbutikker* og *Små supermarkeder*.

Produktivitetseffekterne er formentligt konservative skøn. Det skyldes, at butikker i alle koncepter vil blive påvirket af øget konkurrence, der medfører et pres for at styrke produktiviteten i alle butikstyper. Ændringerne i aftalen vil således også påvirke de øvrige dele af detailbranchen gennem øget konkurrence. Disse effekter er ikke fuldt dækket af det engelske studie, og det samlede potentiale kan således være større.

Der lægges til grund, at produktivitetsstigningen sker gennem en stigning i TFP<sup>4</sup>, fordi større butikker både fører til stordriftsfordele, og fordi større butikker i højere grad kan afholde (høje faste) omkostninger til et bedre og nyere kapitalapparat, fx i form af mere udbredt anvendelse af IT.

På denne baggrund og beregnet på grundlag af de eksisterende markedsandele øges produktiviteten i dagligvarebutikkerne samlet set med 0,9 pct.

#### *Effekterne for udvalgsvarerbutikker*

Med aftalen om planloven fjernes størrelsesrestriktionerne for butikker, der sælger udvalgsvarer (fx bøger, elektronikvarer, tøj, smykker osv.). Aftalens tiltag for udvalgsvarerbutikkerne er mere vidtgående end for dagligvarebutikkerne, og der skønnes derfor en selvstændig effekt.

Der eksisterer ikke systematiske erfaringer med effekterne fra tidligere ændringer i planloven for udvalgsvarerbutikker, som kan anvendes i vurderingen af effekterne fra de reguleringsmæssige liberaliseringstiltag. Til at vurdere de strukturelle effekter tages der udgangspunkt i en tilsvarende lempelse for dagligvarebutikker. Der-

---

<sup>4</sup> Total Faktor Produktivitet (TFP) angiver mængden af output, som en given mængde arbejdskraft og kapital kan producere.

med er det beregningsteknisk lagt til grund, at resultaterne fra Cheshire m.fl. (2011) benyttes til at skønne effekten på udvalgswarebutikkernes produktivitet ved afskaffelse af størrelsesbegrænsningerne, idet effekten i praksis ikke nødvendigvis vil være ens.

Det kan fx tænkes, at færre udvalgswarebutikker vælger at udvide ved ophævelse af størrelsesbegrænsningerne som følge af, at deres sortiment er begrænset og forholdsvis lidt pladskrævende (fx bøger, smykker, mv.). Derudover gælder det særligt for udvalgswarebutikker, at blandt andet e-handlen har medført, at butikker med udvalgsvarer allerede i dag er i stærk konkurrence med udenlandske aktører relativt til dagligvarebutikkerne.<sup>5</sup>

Omvendt kan der, som for dagligvarebutikkerne, etableres nye og større butikker med mere optimale størrelser i forhold til kundegrundlaget, omkostninger, mv. Dermed fjernes forvridninger, så investeringer og andre økonomiske ressourcer kanaliseres derhen, hvor det samfundsøkonomiske afkast er størst.

I lyset af ovenstående lægges det ud fra et forsigtighedsprincip beregningsteknisk til grund, at produktiviteten i udvalgswarebutikker stiger med 2 pct. gennem en stigning i TFP, svarende til halvdelen af produktivitetseffekten for dagligvarebutikker i det engelske studie.

#### *Samlet effekt*

Med baggrund i de beregnede produktivitetseffekter for hhv. de berørte dagligvare- og udvalgswarebutikker, skønnes det, at TFP samlet set i detailhandlen øges med knap 1,4 pct., *jf. tabel 4.*

**Tabel 4**

**Beregning af vægtet gennemsnit for TFP på baggrund af butikssegment**

Branche	Antal butikker (cvr.-nr.)	Værditilvækst	TFP
	Antal	Mia. kr.	Pct.
Berørte dagligvarebutikker	2.556	18,7	0,9
Berørte udvalgswarebutikker	7.575	16,1	2,0
<b>I alt</b>	<b>10.131</b>	<b>35,8</b>	<b>1,4</b>

Anm.: Opdelingen af berørte butikker er baseret på en vurdering af potentialet i de 6-cifrede danske branchekoder indenfor detailhandel. Ikke-berørte butikker er ikke medtaget i tabellen.

Kilde: Finansministeriet.

Isoleret set vil en stigning på 1,4 pct. i TFP betyde, at samme (reale) omsætning kan opretholdes for ca. 1,4 pct. færre input af produktionsfaktorer. Det svarer til, at omkostningerne i dagligvare- og udvalgsbutikkerne samlet set falder med ca. 0,5 mia. kr.

<sup>5</sup> Se fx *Redegørelse for detailplanlægning 2015.*

Effekten på BNP af en stigning i TFP i detailhandlen beregnes i den makroøkonomiske model, REFORM-modellen.<sup>6</sup> Det vurderes således, at aftalen vedrørende detailhandlen samlet set øger strukturelt BNP med i omegnen af [3/4] mia. kr. (2016-priser) på langt sigt, hvor der er taget højde for afsmittende effekter i resten af økonomien. Hvor hurtigt potentialet kan realiseres, afhænger af hvor hurtigt tilpasningen er på markedet.

Der er forskellige forhold, der kan trække i retning af, at den skønnede effekt kan vise sig at være anderledes end skønnet. For det første kan produktivitetseffekten som beskrevet være undervurderet. Endvidere peger en række analyser på<sup>7</sup>, at styrket konkurrence kan have vedvarende effekter på væksten i produktiviteten, da der kommer et vedvarende højere fokus på løbende at forbedre produktiviteten gennem optimering af virksomhedsdriften, implementering af IT mv. Effekten af dette er vanskeligt at isolere og er ikke fuld ud dækket i vurderingen.

For det andet vil en lempeligere størrelsesbegrænsning formentlig også medføre ændrede markedsandele. Med lempeligere størrelsesbegrænsninger vil nye og større butikker kunne etablere sig på markedet, og det vil bidrage til, at de mest effektive butikker vinder markedsandele.

Tilsvarende ses der bort fra eventuelle placeringseffekter som følge af blandt muligheden for nye aflastningsområder. Effekterne heraf er ikke medtaget i skønnet, men vurderes til at kunne bidrage positivt til strukturelt BNP.

Samlet set skønnes det med betydelig usikkerhed, at aftalen om planloven øget strukturelt BNP med ca. 3/4 mia. kr. på langt sigt. Som gennemgået skyldes denne effekt lempelserne i planlovens størrelsesbestemmelser for detailhandlen, idet dette skøn dog er behæftet med usikkerhed. Der er ikke foretaget et skøn for de øvrige tiltag i aftalen, idet disse tiltag også umiddelbart vurderes at kunne have positive effekter på strukturelt BNP.

---

<sup>6</sup> Se Finansministeriet (2014), ”Teknisk baggrund til Aftaler om Vækstpakke 2014 ” for en beskrivelse af modellen.

<sup>7</sup> Se fx Produktivitetskommissionens analyserapport 2: Konkurrence, internationalisering og regulering.

## Litteratur

CEBR (2015): Økonometrisk evaluering af effekten af deregulering, metodenotat for Finansministeriet, Copenhagen Business School marts 2015.

Cheshire, Paul, Christian A. L. Hilber, Ioannis Kaplanis (2011): Evaluating the Effects of Planning Policies on the Retail Sector: Or do Town Centre First Policies Deliver the Goods?, SERC Discussion Paper, 66.

Erhvervs- og Vækstministeriet (2015), Redegørelse om detailhandelsplanlægning.

Finansministeriet (2014): Teknisk baggrund til Aftaler om Vækstpakke 2014.

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 95 (Alm. del – § 7. Finansministeriet) af 9. december 2015.

Konkurrence og Forbrugerstyrelsen (2014), Fremtidens detailhandel, Konkurrence- og Forbrugeranalyse 2014:01.

Produktivitetskommissionen (2013): Analyserapport 2: Konkurrence, internationalisering og regulering.