



Lázár Linda – Rauschenberger Péter:

A hipermarket-láncok fenntarthatóságát befolyásoló szabályozási megoldások

Kutatási jelentés



2011





A kutatást az EEA and Norway Grants támogatásával, a HU0056 kódszámú, Fenntartható fogyasztás, termelés és kommunikáció kutatási projekt keretében valósította meg a Tudatos Vásárlók Egyesülete.

© Tudatos Vásárlók Egyesülete, 2010-2011.





Tartalom

Feladatkijelölés, tartalmi áttekintés, források.....	1
1. Az alkalmazottak bérezésére vonatkozó szabályok.....	1
A) AZ ÉLELMISZER-KISKERESKEDELMI SEKTORRA VONATKOZÓ SPECIÁLIS BÉRSZABÁLYOZÁS ÍRORSZÁGBAN.....	1
B) PÉLDÁK A BIZONYOS MÉRET FELETTI ÉLELMISZER-KISKERESKEDELMI VÁLLALKOZÁSOKRA VONATKOZÓ BÉREZÉSI ÉS EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI HELYI SZABÁLYOZÁSRA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBÓL.....	2
C) ÉRTÉKELÉS.....	3
2. A nyitvatartási idő szabályozása.....	3
A) FOKOZATOS LIBERALIZÁCIÓ: FINNORSZÁG, NÉMETORSZÁG, BELGIUM, ANGLIA ÉS WALES.....	4
B) ELLENTÉTES TENDENCIA SPANYOLORSZÁGBAN.....	5
C) KÜLÖNBÖZŐ DIFFERENCIÁLT SZABÁLYOK AUSZTRÁLIÁBAN.....	6
D) ÉRTÉKELÉS.....	6
3. Szolgáltatássűrűség, hozzáférés, élelmiszersivatagok.....	7
A) A BRIT VÁLASZ: A TERVEZÉSI, ENGEDÉLYEZÉSI SZABÁLYOZÁS FEJLESZTÉSE.....	7
B) FISKÁLIS ÖSZTÖNZŐK – PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÓK AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN.....	12
C) ÉRTÉKELÉS.....	15
4. A városon kívüli szupermarketek és hipermarketek által generált autóforgalom problémája ..	17
A) A DÁN MEGOLDÁS: A KIJELÖLT VÁROSI KÖZPONTOKON KÍVÜL NEM ÉPÜLHET 1000 NÉGYZETMÉTERNÉL NAGYOBB ALAPTERÜLETŰ BOLT.....	17
B) AZ EDINBURGHI MODELL: A PARKOLÓHELYEK SZÁMÁNAK KORLÁTOZÁSA A TÖMEGKÖZLEKEDÉS EGYIDEJŰ FEJLESZTÉSÉVEL.....	17
C) ÚTTÖRŐ SVÁJCI SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSOK.....	19
D) ÉRTÉKELÉS.....	20
5. Társadalmi részvétel a tervezés és engedélyezés folyamatában.....	21
A) A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A FINN TERVEZÉSI SZABÁLYOZÁSBAN.....	21
B) INNOVATÍV RÉSZVÉTELI MEGOLDÁSOK AZ ÚJ SKÓT TERVEZÉSI RENDSZERBEN.....	24
C) ÉRTÉKELÉS.....	30
6. A hazai szabályozás – összevetés a bemutatott nemzetközi példákkal.....	30
A) BÉREZÉS.....	30
B) A NYITVATARTÁSI IDŐ.....	31
C) SZOLGÁLTATÁSSŰRŰSÉG, HOZZÁFÉRÉS.....	32
D) FORGALOMGENERÁLÁS.....	33
E) TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A TERVEZÉSBEN, ENGEDÉLYEZÉSBEN.....	34
F) ÉRTÉKELÉS.....	35



Feladatkijelölés, tartalmi áttekintés, források

Azt a feladatot kaptuk, hogy vizsgáljuk meg, milyen szabályozási megoldások léteznek a nagy alapterületű egységekből álló kiskereskedelmi láncok (hipermarket-láncok) negatív fenntarthatósági hatásainak mérséklésére. A feladat a hipermarket-láncok élelmiszer-kiskereskedelmi tevékenységére korlátozódott. A fenntarthatóságot tág értelemben, tehát a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóságot illetően kellett értelmezni.

Munkánk eredményéről a következő struktúrában számolunk be: Először az élelmiszer-kiskereskedelmi ágazatra vonatkozó külön bérszabályozásra talált példákat mutatunk be Írországból és az Egyesült Államokból, köztük mérettől függően differenciált szabályokat is. Az utóbbiakhoz egyes esetekben a kisebb boltokban történő foglalkoztatást ösztönző járulékszabályok is kapcsolódnak. Ezután a nyitvatartási időre vonatkozó szabályozás tendenciáiról adunk egy viszonylag átfogóbb képet, elsősorban európai példákkal. Harmadikként a szolgáltatássűrűség problémájára adott szabályozási válaszok közül tekintjük át a brit tervezési szabályozást, majd az Egyesült Államok különböző közigazgatási szintjein létező pénzügyi szabályozókat, köztük a jogalkotók asztalán lévő legfrissebb jogszabály-javaslatokat. Negyedikként a külterületi szupermarketek és hipermarketek forgalomgeneráló hatásának visszaszorítása céljával született szigorú dán törvényi szabályozást, majd némiképp megengedőbb helyi szabályozások egy csokrát mutatjuk be európai nagyvárosokból, régiókból. Ötödikként a tervezési és engedélyezési eljárásban való társadalmi részvételnek keretet adó finn és skót szabályozás kerül sorra. Végül a hatodik fejezetben külön mutatjuk be a hazai szabályozást az előbbi öt területen, amit összevetünk a korábban bemutatott nemzetközi példákkal.

Munkánkhöz mindenekelőtt a különböző szintű jogalkotók által megalkotott jogszabályokat használtuk. Ezen kívül helyenként támaszkodtunk kormányzati és közigazgatási szervek által kiadott közpolitikai stratégiai és elemző dokumentumokra, illetve jogalkalmazási útmutatókra, civil és ágazati érdekképviseleti szervezetek által készített elemzésekre és állásfoglalásokra, és a témák akadémiai szakirodalmi feldolgozására is. A felhasznált forrásokat dokumentáltuk.

Mivel igyekeztünk a legfrissebb szabályozási megoldásokat bemutatni, csak néhány esetben találtunk a szabályozás hatásait feltáró, hiteles empirikus kutatásokon alapuló irodalmat. Ez alól csak azok a jelenleg is hatályos szabályozási megoldások kivételek, amelyek esetében a szabályozás alapelvei hosszabb ideje változatlanok. Ezekben az esetekben a szabályozás eredményességét vizsgáló irodalmat is igyekeztünk áttekinteni.

1. Az alkalmazottak bérezésére vonatkozó szabályok

A bérszabályok a legtöbb esetben szektor- és versenysemlegesek, így nagyon kevés olyan szabályozót találtunk, ami speciálisan az élelmiszer-kiskereskedelmi szektorra vonatkozik, vagy ráadásul ezen belül differenciált szabályokat állapít meg a nagy üzletekre, üzletláncokra, illetve a kisebb boltokra nézve. A továbbiakban egy külön, ágazati béralkunak keretet adó szabályozást mutatunk be Írországból, a méret szerinti differenciálásra pedig az Egyesült Államokból mutatunk be egy helyi és egy állami szintű szabályozási példát.

A) AZ ÉLELMISZER-KISKERESKEDELMI SEKTORRA VONATKOZÓ SPECIÁLIS BÉRSZABÁLYOZÁS ÍRORSZÁGBAN



A bérszínvonalra vonatkozó szektorális szabályozás egyik markáns példája Írország, ahol az ágazatban hatáskörrel rendelkező Retail Grocery and Allied Trades Joint Labour Committee jelenleg a nemzeti minimálbérnél mintegy 26%-kal magasabban állapítja meg az ágazati minimálbért.¹

Írországban egyes foglalkoztatási ágazatokra vonatkozóan ágazati Joint Labour Committee-k (Foglalkoztatási Közös Bizottságok, a továbbiakban JLC-k) állapítanak meg speciális szabályokat, köztük olyanokat, amelyek a bérszínvonalra vonatkoznak. A JLC-k létrehozását az 1946-os Industrial Relations Act felhatalmazása alapján a Labour Court (Munkaügyi Döntőbíróság) rendelheti el.² A JLC megalakításának elrendelésére irányuló kezdeményezést a vállalkozási, kereskedelmi és innovációs miniszter (minister for enterprise, trade and innovation), valamely szakszervezet, vagy más, a munkavállalókat vagy a munkaadókat képviselő szervezet terjeszthet elő. A JLC független testület, amelyben a munkavállalókat és a munkaadókat ugyanannyi tag képviseli. Őket a Labour Court nevezi ki. Rajtuk kívül tagja még a bizottságnak az elnök, akit a szakminiszter nevez ki. Jelenleg 19 JLC működik Írországban. Ezek egyike az élelmiszer-kiskereskedelem területén működő Retail Grocery and Allied Trades Joint Labour Committee.

A bérezési szabályokra vonatkozó, a JLC-k által készített javaslatokról a Labour Court dönt. A Labour Court által a Joint Labour Committee javaslatára kiadott rendelet (Employment Regulation Order) az országosan általánosan érvényes minimálbérnél magasabb ágazati minimálbért határoz meg, illetve a foglalkoztatás egyéb körülményeit illetően is meghatározhat az általánosan érvényesnél magasabb szintű ágazati normákat. A magasabb ágazati minimálbért a JLC hatáskörébe tartozó foglalkoztatók kötelesek megfizetni (és kötelesek biztosítani az egyéb foglalkoztatási feltételeket is). A hatályos Employment Regulation Order-t minden munkáltató köteles kifüggeszteni az általa fenntartott munkahelyeken, és köteles olyan kimutatást vezetni minden bérfizetésről, amiből kitűnik, hogy a rendeletben foglaltakat teljesítette-e. Az Employment Regulation Order betartását egy országos hatóság, a National Employment Rights Authority (Nemzeti Munkajogi Hatóság) ellenőrzi, megsértését szankcionálja.

B) PÉLDÁK A BIZONYOS MÉRET FELETTI ÉLELMISZER-KISKERESKEDELMI VÁLLALKOZÁSOKRA VONATKOZÓ BÉREZÉSI ÉS EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI HELYI SZABÁLYOZÁSRA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBÓL³

i) A „Big Box Living Wage and Benefits” rendelet Chicagóból

2006-ban Chicago képviselőtestülete nagy többséggel elfogadott egy helyi rendeletet, ami a „Big Box Living Wage and Benefits” címet viselte.⁴ A rendelet a polgármester vétője miatt nem lépett hatályba. A szabályozási megoldás és a mögötte álló megfontolások ennek ellenére érdekesek. A szabályozás lényege, hogy a legalább évi egymilliárd dollár nettó árbevételű vállalkozások tulajdonában álló, 75.000 négyzetláb vagy nagyobb alapterületű eladótérrel rendelkező kereskedelmi egységek („big box”-ok, javarészt hipermarketek) alkalmazottai legalább óránként tíz dollár munkabért kapjanak, és a munkáltatóik legalább óránként 3 dollár értékben vásároljanak számukra egészségbiztosítást.⁵ A renDELETErvezetet előterjesztő egyéni képviselők szabályozási javaslatukat egy, a „big box” kategóriába

¹ <http://www.attorneygeneral.ie/esi/2010/B27904.pdf>

² A Labour Court nem része az igazságszolgáltatási rendszernek, munkaügyi viták eldöntésére szolgáló, külön törvényben létrehozott közjogi intézmény, amely a legfőbb szór ajánlást (recommendation), de bizonyos esetekben határozatot (determination), döntést (decision) vagy rendeletet (order) ad ki.

³ Az ebben a szakaszban bemutatásra kerülő chicagói és marylandi szabályozásra Kristopher Greek hívta fel a figyelmünket, aki önkéntesként segítette a munkánkat. Segítségét ezúton is köszönjük.

⁴ http://brennan.3cdn.net/6e6a28da8c9e785d15_87m6bx1n4.pdf

⁵ Az Egyesült Államokban nincs egységes állami egészségbiztosítás. Vannak ugyan állami egészségbiztosítások, ezek azonban csak a népesség speciális csoportjaira terjednek ki. A népesség egy számottevő részének nincs egészségbiztosítása. Vannak, akik maguk vesznek maguknak egészségbiztosítást, a népesség bő felének pedig a munkáltatója, vagy egy közeli családtagjának munkáltatója vesz egészségbiztosítást. Ez utóbbi esetre területenként eltérő szabályok vonatkoznak.



tartozó áruházak társadalmi és gazdasági hatásairól és jövedelmezőségéről szóló tanulmánnyal támasztották alá.⁶ Ennek a tanulmánynak a fő állításai a következők:

A „big box” kereskedelmi egységek kisebb méretű versenytársaikhoz képest nagyon magas profitot állítanak elő alkalmazottanként. Részben ennek következtében az ilyen kereskedelmi egységek létesítése több munkahelyet szüntet meg, mint ahányat teremt. Eközben a „big box” kereskedelmi szektorban a bérszínvonal a fő gazdasági ágazatok közötti összehasonlításban a legalacsonyabbak között van, anélkül, hogy ennek valódi gazdasági oka lenne. A tanulmány megállapítja, hogy ha a chicagói hipermarketekben 15,3%-kal nőnének a bérek (ami a rendelet hatályba lépésétől bekövetkezne), emellett a munkaadók átfogó egészségbiztosítási csomagot vennének az alkalmazottaknak, és az ebből adódó többletköltségeket a hipermarketek egy az egyben áthárítanák a fogyasztókra, a fogyasztói árak átlagosan legfeljebb mindössze 2,1%-kal nőnének. A javaslatban szereplő óránként tízdolláros minimális bér ugyan nem éri el a három évvel korábbi létminimum-számítás szerint a létfenntartáshoz minimálisan szükséges óránkénti bérszintet, a szabályozás bevezetése így is több mint 140 többlet-munkahelyet eredményezne Chicagóban közvetlenül, a hipermarketek alkalmazottainak megnövekvő kereslete pedig további körülbelül 160-at, több mint hatmillió dollárral növelné a város adóbevételeit, és több mint 40 millió dollárral csökkentené a város szociális kiadásait, csökkentve az adófizetők terheit.

ii) A marylandi „Fair Share Health Care Fund Act”

Szemléletében hasonló az a Maryland állam által ugyancsak 2006-ban elfogadott „Fair Share Health Care Fund Act”,⁷ amely szerint a tízezer főnél többet foglalkoztató vállalkozásokra külön egészségbiztosítási szabály vonatkozik, nevezetesen az, hogy nekik a teljes bértömeg legalább 8%-át kell a dolgozók egészségbiztosítására fordítaniuk. Ez nem szektorspecifikus szabályozás, azonban a Marylandben a Wal-Mart hipermarket-lánc volt az egyetlen ebbe a méretkategóriába tartozó foglalkoztató, amelyik korábban nem költött legalább ennyit az alkalmazottai biztosítására. A jogszabály a marylandi törvényhozás két házának minősített többséggel való döntése nyomán léphetett hatályba, amely felülírta az állam kormányzójának vétóját.

C) ÉRTÉKELÉS

A két szabályozási példának közös elvi alapja, hogy a különböző szektorok különböző jövedelmezősége, illetve a különböző üzemméretű vállalkozások különböző fajlagos jövedelmezősége alapul szolgálhat a munkaadók és a munkavállalók közti alkunak keretét adó szabályok, így a minimálbér és munkaadó által fizetendő egészségbiztosítás differenciált meghatározásához. A hazai szabályozási hagyományoktól elütne mind a szektorspecifikus minimálbér bevezetése, mind a minimálbér és az egészségbiztosítási járulék méretfüggő megállapítása, azonban mindegyiket alá lehet támasztani normatív érveléssel. A mi hagyományainkhoz az ír megoldás áll közelebb, ezt ugyanis egy kollektív szerződésként is felfoghatjuk, amelyet egy egész szektor munkáltatói és munkavállalói kötnek egymással, az állami munkaügyi hatóságok közreműködésével. Az ír modell gyengesége, hogy a szektorális minimálbérről való döntésben nincsenek képviselve azok a potenciális munkavállalók, akiket egy túl magas ágazati minimálbér esetleg kiáraz az adott szektor munkaerőpiacáról.

2. A nyitvatartási idő szabályozása

⁶ http://www.aflcio.org/corporatewatch/walmart/upload/chicago_bigbox_ordinance.pdf

⁷ <http://mlis.state.md.us/2005rs/billfile/sb0790.htm>



Az alábbiakban elsősorban az élelmiszer-kiskereskedelmi egységek nyitva tartására vonatkozó európai szabályozási példákat tekintünk át, néhány említésre méltó példával kiegészítve Ausztráliából. Általánosságban elmondható, hogy a nyitvatartási idő szabályozását több társadalmi-kulturális tényező együttesen alakítja. Ezek közül a keresztény kulturális tradíciók erőssége, a kereskedelmi szektor munkavállalói érdekképviselőinek befolyása, illetve a szektor fragmentáltságának mértéke, a kisméretű, részben önfoglalkoztató kereskedelmi egységek érdekképviselőinek szervezettsége, társadalmi és politikai beágyazottsága a legfontosabb, ami a vásárnapokon (és ünnepnapokon) való nyitva tartás korlátozása irányában hat, illetve az utóbbiak a hétköznapi esti és éjszakai nyitva tartás korlátozásában is szerepet játszanak. Több országban megfigyelhető tendencia a nagy kereskedelmi láncokat tömörítő szakmai szövetségek és a kisebb élelmiszer-kereskedelmi vállalkozások érdekképviselőinek egymással ellentétes irányú törekvése a szabályozás befolyásolására.

A) FOKOZATOS LIBERALIZÁCIÓ: FINNORSZÁG, NÉMETORSZÁG, BELGIUM, ANGLIA ÉS WALES

Finnszországban a nagyobb kereskedelmi láncok és a kisebb vállalkozások változó eredménnyel befolyásolják a szabályozást. A jelenlegi állapot szerint csak a 400 m²-nél kisebb eladóterű boltok nyitva tartása liberalizált, és az sem teljesen – hivatalos ünnepnapokon csak a 100 m²-nél kisebb boltok lehetnek nyitva. Az ennél nagyobb egységek hétköznap reggel hét és este kilenc, szombaton reggel hét és este hat, vasárnap csak dél és este 6 között lehetnek nyitva, kivéve a karácsonyi időszakot (november harmadik vasárnapjától december 23-áig), amikor este kilencig nyitva lehetnek.⁸ Jelenleg a nagyobb láncok a fogyasztók érdekeire és a hétköznapi csúcsforgalom csökkentésének szempontjára hivatkozva hevesen kampányolnak a teljes liberalizáció mellett,⁹ míg a kisebb piaci szereplők a jelenlegi szabályozás fenntartása mellett érvelnek.¹⁰ A több mint 90%-os piaci részesedéssel rendelkező négy legnagyobb lánc által dominált PTY (Finn Élelmiszer-kiskereskedelmi Szövetség) nem hallgatja el, hogy a nyitvatartási idő liberalizációja a további piaci koncentráció irányában hat, azonban azzal érvelnek, hogy a piaci koncentráció teremti meg a hatékonysági feltételeket, amelyek ahhoz kellene, hogy a nagy területű és ritkán lakott északi országokban is mindenhol olcsón tudjanak széles választékot biztosítani.¹¹

Németországban a szakszervezeteké volt a fő szerep a nyitva tartás hagyományos korlátozásának részleges megőrzésében. Az erre vonatkozó 1956-os szövetségi szintű jogszabály szerint a boltoknak hétköznap 18.30-kor, hétfőig pedig szombat délután 2-től hétfő reggelig zárva kellett tartaniuk, kivéve minden hónap első szombatját, amikor este hatig nyitva lehettek. Csak 1996-ban engedte meg a törvény a hétköznapi nyitva tartást este 8-ig, amit csak a 2004-es módosítás terjesztett ki szombatra is. Ugyanebben az évben a szövetségi alkotmánybíróság a vasárnapi tilalom fenntartása mellett foglalt állást. Két évvel később azonban a Bundeslandok hatáskörébe került a nyitvatartási idő szabályozása, azóta tartományonként eltérő, de többnyire liberális a szabályozás. Néhány tartomány nem alkotott saját jogszabályt a boltok nyitva tartásáról. Ezekben a régi szövetségi szabályozás érvényes.¹²

Különleges a belga szabályozás. Ennek a fő elve az, hogy a boltok a hét minden napján reggel 5 és este 9 között lehetnek nyitva. Vasárnap azonban nem foglalkoztathatnak alkalmazottat. Kinyithatnak vasárnap is, azzal a feltétellel, hogy csak a tulajdonos dolgozik a boltban. A tulajdonosokra is vonatkozik azonban, hogy hetente legalább egyszer tartaniuk kell egy legalább 24 órás, megszakítás nélküli pihenőt. Rajtuk múlik, hogy ezt a hét melyik napjára időztik, azonban legalább egy fél évig ki kell tartaniuk a hét ugyanazon napja mellett. Egyes kisboltok – hentesüzletek, pékségek és kis

⁸ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090945>

⁹ http://www.pty.fi/fileadmin/pty_tiedostot/Julkaisut/pty_engl_lores.pdf

¹⁰ <http://www.hs.fi/english/article/Only+moderate+changes+in+prospect+for+Sunday+opening+hours/1135218974251>

¹¹ <http://mlis.state.md.us/2005rs/billfile/sb0790.htm>

¹² <http://www.german-way.com/shophrs.html>



élelmiszerboltok – kivételt élvezhetnek, mind az alkalmazott vasárnapi foglalkoztatásának tilalmára, mind a tulajdonos pihenőnapjára vonatkozó szabályok alól. 2007 óta, tekintet nélkül minden más szabályra, minden bolt nyitva tarthat egy évben legalább hat vasárnapon, és a helyhatóságok ehhez hozzátehetnek további hármat, ha akarnak.¹³

Az Egyesült Királyságban külön szabályok vonatkoznak egyrészt Angliára és Walesre, másrészt Skóciára, harmadrészt Észak-Írországra. Skóciában viszonylag egységesen liberalizált, míg Észak-Írországon egységesen meglehetősen korlátozó a szabályozás. A mi témánk szempontjából a legérdekesebb az angliai és walesi szabályok alakulása. Itt 1994-ig, a konzervatív és munkáspárti képviselők többségének más-más szempontok által vezérelt, de egyirányú akaratából, a bevásárlóközpontok és a szupermarketek nem tarthattak nyitva vasárnap. Az 1994-es Sunday Trading Act aztán a kereskedelmi egységek mérete alapján differenciált szabályozást vezetett be. A határ a 280 m²-es alapterület. Az ennél kisebb boltok szabadon dönthetnek a saját nyitva tartásukról, az ennél nagyobbak azonban csak hat órát lehetnek nyitva vasárnap, aminek reggel 10 és este 6 közé kellett esnie. A szupermarketek rendszerint a reggel tíz és délután négy közötti időszakot választják, a kisebb boltok jellemzően később zárnak, hogy a vasárnapi nyitva tartásukban legyen olyan időszak, amikor a nagyok zárva vannak.¹⁴

B) ELLENTÉTES TENDENCIA SPANYOLORSZÁGBAN

Az eddig bemutatott példákban a közös trend a viszonylag lassú, fokozatos liberalizáció. Spanyolországban azonban ezzel ellentétes irányú folyamat játszódott le az 1990-es évtizedben, ami a kétezres évek elején visszafordult, az évtized második felében azonban újra megjelent.

Míg a 80-as években nem korlátozták a nyitva tartást, a 90-es években, a kisebb, független, részben önfoglalkoztató boltok érdekképviselőinek (Confederación Española de Comercio Minorista y Autónomo, Confederación Española de Comercio) nyomására ez a helyzet megváltozott. Az 1996-ban kialakult modell szerint az általános szabály az lett, hogy a boltok naponta legfeljebb 12, hetente legfeljebb 72 órát tarthattak nyitva, ezen a kereten belül pedig az autonóm régiók maguk dönthettek a részletekről, így a vasárnapi nyitva tartásról is, amit általában csak havonta egy alkalommal engedélyeztek. A kicsi, családi vállalkozásként működő élelmiszerboltok felmentést kaphattak a korlátozások alól.

2000-ben aztán az abszolút többséget szerzett Partido Popular, az összes többi parlamenti párt heves tiltakozása mellett, nagyszabású kereskedelmi liberalizációs csomagja részeként újra liberalizálta a nyitva tartást. A 300 m²-nél kisebb alapterületű boltok esetében teljesen, és az ennél nagyobbak esetében is jelentősen megnövelte a maximális heti nyitvatartási időt, és engedélyezte a nyitva tartást évi 12 hivatalos ünnepnapon. A liberalizáció ellen tiltakoztak a kis és önfoglalkoztató kiskereskedelmi egységek szervezetei, egyes hatástanulmányok több tízezer munkahely megszűnését vetítették előre a kisebb vállalkozások versenyhelyzetének romlása miatt, a szakszervezetek a szektorban foglalkoztatottak életminőségének várható romlása miatt tiltakoztak, az autonóm régiók pedig alkotmányellenesnek tartották a madridi parlament döntését ezen a szabályozási területen, ami addig az ő hatáskörükbe tartozott. A bevásárlóközpontokban működő kisebb boltokat és a szuper- és hipermarketeket tömörítő szervezetek viszont üdvözölték a liberalizációt.¹⁵

2004-ben aztán az új, szocialista kormány a 300 m²-nél nagyobb boltokat illetően visszacsinálta a néppárti reformokat, csak a kisebb boltokat érintő deregulációt hagyta érvényben. A kisebb, helyi érdekeltégű boltoknak kedvező tendencia tehát eddig felül maradt, ami több fontos politikai tényező együttes következménye. A spanyol az egyik legfragmentáltabb kiskereskedelmi piac az egész OECD-n

¹³ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/03/articles/be0703029i.htm>

¹⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/20/contents>

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/07/feature/es0007201f.htm>



belül. A kisméretű, illetve önfoglalkoztató kereskedelmi egységek igen nagyszámúak, szövetségeik nagyon jól szervezettek, általában szoros politikai kapcsolatokat ápolnak az autonóm régiók örendelkezésért politikai erővel, és élvezik a nagyközönség szimpátiáját, szemben a nemzetközi hipermarket-láncokkal, amelyeket a közönség meglehetősen elutasítónak fogad. A kiskereskedelemben dolgozó mintegy kétmillió dolgozót képviselő szakszervezetekkel hatékonyan működnek együtt a liberalizációs törekvésekkel szemben.¹⁶

C) KÜLÖNBÖZŐ DIFFERENCIÁLT SZABÁLYOK AUSZTRÁLIÁBAN

Ausztráliában is léteznek a kisebb boltokat kedvezményező differenciált nyitvatartási szabályok, mégpedig területenként különbözőek. Új-Dél-Walesben a bolt alkalmazottainak száma (legfeljebb négy egy időben foglalkoztatott alkalmazott),¹⁷ Dél-Ausztráliában a bolt alapterülete (kevesebb, mint 200 m²),¹⁸ máshol a bolt típusa (nem szuper- vagy hipermarket) az alapja a szabadabb nyitva tartásnak. Érdekesség, hogy 2005-ben Nyugat-Ausztráliában népszavazást tartottak a nyitva tartás liberalizálásáról. Ezen a szavazásra jogosultak közel kétharmada elvetette azt a javaslatot, hogy hét közben este kilencig, vasárnap pedig hat órát nyitva tarthassanak a boltok.¹⁹

D) ÉRTÉKELÉS

Az élelmiszer-kiskereskedelmi nyitva tartás kérdése mindenhol összefügg a piaci koncentráció kérdésével. Ennek oka elsősorban az, hogy a kisebb, esetleg jelentős részben önfoglalkoztatásra épülő, helyi igényeket kiszolgáló boltok arányosan nagyobb költséggel képesek csak kiterjeszteni a nyitvatartási idejüket az esti, éjszakai órákra és a hétvégékre, mint azok a nagyobb áruházak, amelyek költségei között a munkaerő költsége amúgy is kisebb súllyal szerepel. Ha pedig a vásárlók rászoknak a nagy boltban hétvégén elintézett nagybevásárlásra, a kisboltok hét közben is elveszítik őket. Látható tendencia például Finnországban, hogy a nyitvatartási idő fokozatosan liberalizációjával párhuzamosan az egy háztartásra jutó heti bevásárlások száma is csökkent.²⁰

Ennek a folyamatnak többféle káros következménye lehet. Ahogy az első pontban bemutatottakból is kitűnt, a nagyobb élelmiszer-áruházakban egy alkalmazottra lényegesen nagyobb forgalom jut, ezek térnyerése tehát csökkenti azoknak a munkahelyeknek a számát, amelyeket az élelmiszer-kiskereskedelem teremt. A kisebb területeket kiszolgáló kisebb boltok jövedelmezőségének csökkenése sokszor a bezárásukhoz vezet. Ennek következtében a nagyvárosok belső, elsősorban szegényebb társadalmi csoportok lakta területein ellátási hiány („food desert”) alakulhat ki (lásd a következő pontot). Tekintettel arra, hogy ezek a társadalmi csoportok ritkán vannak abban a helyzetben, hogy autót használnak a bevásárláshoz, ez azt eredményezi, hogy nő az egészséges, változatos élelmiszerekhez való hozzáférés egyenlőtlensége. Ha a bevásárlás nem oldható meg kényelmesen gyalogosan, az az élelmiszer-beszerezéshez kapcsolódó autóhasználat növekedéséhez vezet, annak minden környezeti hatásával együtt. Ezért a legtöbb helyen a jogalkotó a liberalizáció piaci koncentrációt elősegítő hatását láthatóan a kisebb boltoknak kedvező differenciált szabályokkal igyekszik kompenzálni. Ezek közös elve, hogy a fogyasztóknak a hagyományostól eltérő időpontban rendelkezésre álló szolgáltatás iránti igényét meghatározott esetekben csak a kisebb boltok elégíthetik ki. Az előzőekben ismertetett példák számos különböző megoldást mutatnak be a differenciálás alapjára és módjára. Előfordul a kifejezetten az önfoglalkoztató vagy családi vállalkozásokat kedvezményező

¹⁶ Spain: Retail entry and opening hours, 1995-2004, *OECD General Economics & Future Studies* 2009/7, 435-451.

¹⁷ www.legislation.nsw.gov.au/sessionalview/sessional/act/1962-43.pdf

¹⁸ <http://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/SHOP%20TRADING%20HOURS%20ACT%201977.aspx>

¹⁹ http://www.waec.wa.gov.au/elections/state_referendums/referendum_details/2005_retail_trading_hours_referendum

²⁰ http://www.ptj.fi/fileadmin/ptj_tiedostot/Julkaisut/ptj_engl_lores.pdf



szabályozás és a kereskedelmi egység típusa szerint eltérő szabályozás is, a leggyakoribb azonban a boltok méretéhez kötött szabályozás. Ezen belül létezik a boltban dolgozó személyzet létszámához kötött szabályozás is, de az általános az eladótér alapterületéhez kötött differenciálás. A leggyakrabban 200 és 400 m² között van egy mérethatár, ami alatt liberálisabb nyitvatartási szabályok érvényesek, de az is előfordul, hogy két mérethatár van, ami szerint a szabályozás differenciál. Láthatóan a nagyközönség, amelynek fogyasztói érdekeire hivatkozva érvelni szokás a liberalizáció mellett, több helyen támogatja a differenciáltan korlátozó szabályok fenntartását.

3. Szolgáltatásúrság, hozzáférés, élelmiszersivatagok

Ahogy az előző pontban említettük, a kisebb élelmiszer-kiskereskedelmi egységek versenypozíciójának romlása a nagyobb üzemméretből adódó hatékonysági előnnyel működő nagy láncokkal szemben, és ezzel párhuzamosan az élelmiszer-kiskereskedelem szuburbanizációja ahhoz vezet, hogy a nagyvárosok belső kerületeinek elsősorban a szegényebb társadalmi csoportok lakta részein kialakulnak olyan területek, ahol a saját autóval nem rendelkező lakosok nehezen férnek hozzá megfizethető árú, egészséges élelmiszerekhez. Hasonló tendenciák kialakulnak leszakadó, vidéki, kistelepülési környezetben, illetve a nagy központoktól távoli, ritkán lakott vidékeken is. Az utóbbi esetben azonban a jelenségért nem okolható a piaci koncentráció, illetve egyes kutatások szerint a széles választékú élelmiszerboltoktól való távolság és a friss zöldségek és gyümölcsök fogyasztása, illetve az elhízás közti összefüggés csak nagyvárosi környezetben igazolható.²¹ Hogy az élelmiszer-kiskereskedelem térbeli jellemzőinek önmagukban, illetve más, elsősorban kulturális faktorokkal összevetve, valóban jelentős-e a hatásuk a táplálkozási rendellenességek kialakulására, ma is politikai és tudományos vita tárgya.²²

A problémára az Egyesült Királyságban a kormány elsősorban a tervezési és engedélyezési szabályozás fejlesztésével reagált, az Egyesült Államokban pedig most van a szövetségi törvényhozás asztalán néhány fiskális ösztönzőket tartalmazó javaslat, illetve már korábban kialakultak a vállalkozásfejlesztési célú ösztönzők ilyen célú alkalmazására állami szintű gyakorlatok, amelyeket most alkalmaznak szövetségi szinten, illetve most terjednek el újabb államokban. Az alábbiakban ezeket mutatjuk be.

A) A BRIT VÁLASZ: A TERVEZÉSI, ENGEDÉLYEZÉSI SZABÁLYOZÁS FEJLESZTÉSE

j) PPG6 1996 – a „többleléses eljárás” és a „szükségességi teszt”

A brit kormány figyelmét kezdetben elsősorban nem a szolgáltatáshoz való hozzáférés, hanem a hagyományos városközpontok leépülésének ezzel nyilvánvalóan összefüggő problémája vonta magára, és a problémára a tervezési, engedélyezési szabályozók alakításával válaszolt. A legfontosabb szabályozási eszközök a kormány által kiadott, a nemzeti tervezési politika irányait kijelölő Planning Policy Guidance Note-ok (PPG), később a szerepüket átvevő Planning Policy Statement-ek (PPS) lettek. Ezeket a kormány a helyi önkormányzatok, regionális tervezési testületek és helyi tervezési hatóságok számára készíti útmutatóul. Az önkormányzatok kötelesek alkalmazkodni az ezekben foglalt irányelvekhez, mind a helyi fejlesztési tervek elkészítése, mind az egyes engedélyezési kérelmek elbírálása során.²³

²¹ A. Michimi, MC Wimberly, „Associations of supermarket accessibility with obesity and fruit and vegetable consumption in the conterminous United States”, *International Journal of Health Geography*, October 2009, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20932312>

²² A tudományos vita állásáról rendkívül kiegyensúlyozott képet ad White, M. (2007) „Food Access and Obesity”, *Obesity Reviews* 8, (Suppl. 1) 99–107. <http://www.bis.gov.uk/assets/bispartners/foresight/docs/obesity/099-107.pdf>

²³<http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planningsystem/planningpolicy/planningpolicystatements/>



A témánk szempontjából releváns szabályozási dokumentumnak, a Planning Policy Guidance 6-nak (PPG6) 1996-ban született meg az a változata, amelynek a szabályozási elvei lényegében máig érvényesek.²⁴ A PPG6, egy eredetileg az alsóház környezetvédelmi bizottsága által javasolt szabályozási megoldást alapul véve,²⁵ egyrészt előírta, hogy az engedélyezési eljárás során a hatóság vizsgálja meg, hogy „szükséges”-e a tervezett kiskereskedelmi fejlesztés (need test), másrészt egy ún. „töblépéses eljárást” (sequential approach) írt elő a helyszín kiválasztására vonatkozóan. Eszerint a kiskereskedelmi beruházásoknak először városközpontban kell helyszínt keresni, ha ez nem lehetséges, akkor kerülhet sor a „városközpont peremén” fellelhető lehetséges helyszínek számba vételére. A városközpont peremén a hagyományos városközponttól 2-300 méterre levő sáv értendő. Ezután jöhetnek szóba a kerületi, városrészi központok. Városon kívüli helyszínen csak akkor lehet fejlesztést engedélyezni, ha az előbbi lehetőségek mind kimerültek. Az előírás indoklásában a közlekedési szempontok is hangsúlyosak voltak, tekintve, hogy a városközpontok egyrészt általában jól elérhetők tömegközlekedéssel, másrészt a városközpontban történő bevásárlást általában össze lehet kötni más teendők elintézésével, ami szintén hozzájárul a közlekedési igények csökkentéséhez.

A szabályozás értelmezését illetően bizonytalanság támadt abban, hogy a helyszínek kiválasztásában a töblépéses eljárás elvét a tervezett létesítmény formátumára, vagy a benne forgalmazni tervezett termékek jellegére tekintettel kell-e alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy amikor például egy kiskereskedelmi lánc egy adott formátumú kiskereskedelmi egység létesítésének engedélyezését kéri egy bizonyos helyszínen, akkor azt kell-e vizsgálni, hogy az adott formátumú létesítmény elhelyezhető-e egy, a töblépéses eljárás elve szerint preferált belsőbb helyszínen, vagy pedig azt, hogy az adott típusú termékek kiskereskedelme megvalósítható-e belsőbb helyszínen esetleg más (kisebb) formátumú kereskedelmi egység vagy egységek létrehozásával. Nick Raynsford környezetvédelmi miniszter 2000 februárjában állást foglalt az utóbbi megközelítés mellett, amit megerősített az alsóház környezetvédelmi bizottságának a tárgyban született második jelentésére adott kormányzati válaszban is.²⁶

A PPG6 tervezési irányelvet számos kritika érte a versenyt korlátozó hatásai miatt. A problémát a Competition Commission²⁷ 2000-es jelentése is tárgyalta,²⁸ és megállapította, hogy az 1996-os PPG6 által bevezetett helyszínválasztási szabályoknak valóban van versenykorlátozó hatásuk, azonban arra a következtetésre jutott, hogy ezeket nem a tervezési rendszer lazításával kell orvosolni. A jelentés egyebek mellett arról számol be, hogy különösen az élelmiszer-kiskereskedelem területén számos piaci szereplő megítélése szerint a PPG6 szerinti tervezési rendszer akadálya az új szereplők megjelenésének a piacon, a helyhatóságok vezetői viszont egyöntetűen úgy ítélik meg, hogy a PPG6 1996-os változatának megjelenése óta a városközpontok leépülésének korábban egyértelmű tendenciája megállt vagy megfordult. A jelentés azt is megállapítja, hogy az 1996-os PPG6 bevezetése óta a belvárosi üzlethelyiség céljára bérbe adható ingatlanok értéke szignifikánsan magasabb az Egyesült Királyságban, mint máshol Nyugat-Európában. Mások kimutatták, hogy a szabályozás

²⁴<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100520022021/>

<http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyguidance/planningpolicystatements/planningpolicyguidance/ppg6/>

²⁵ House of Commons Environment Committee, *Shopping centres and their future*. London: HMSO, House of Commons Papers, Vol. 1, Session 1993–94.

²⁶ *The Government's Response to the Environment, Transport and Regional Affairs Committee: Second Report – The Environmental Impact of Supermarket Competition*, London: HMSO, 2000. A miniszter beszéde megtalálható itt (C függelék):

<http://www1.tauntondeane.gov.uk/tdbcsites/tdbcagendas/RtnPDF.aspx?ImgName=Item%208.PDF&PMI=200377>

²⁷ A Competition Commission egy független közjogi testület, versenyügyi kérdésekben foglal állást, a leggyakrabban a kormány Office of Fair Trading nevű szervének felkérésére az 1998-as Competition Act hatályba lépése óta.

²⁸ *Supermarkets: A report on the supply of groceries from multiple stores in the United Kingdom*, Competition Commission, London: The Stationery Office, 2000.



hatására a brit szupermarketek nemzetközi összehasonlításban kiemelkedő hatékonysággal kezdték használni a rendelkezésükre álló földterületet, illetve az épületeik alapterületét.²⁹

ii) PPS6 2005 és PPS4 2009: erősödik a fejlesztés tervezésvezérelt jellege

Az 1996-os PPG6 2005 márciusáig volt hatályban, ekkor váltotta a „Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres” (PPS6) című dokumentum.^{30,31} Ez utóbbinak a tartalmát pedig, több más tervezési iránymutatással együtt, 2009 decemberében beolvasztották a „Planning Policy Statement 4: Planning for Sustainable Economic Growth” (PPS4) című, átfogóbb tartalmú dokumentumba.³² Ezek a dokumentumok a lényegét tekintve változatlanul megörökölték az 1996-os PPG6 témánk szempontjából releváns szabályozási elveit, néhány fontos kiegészítéssel.

A PPS6 fő újdonsága PPG6-hoz képest az volt, hogy a tervezési kormánypolitika fő célkitűzéseinek kifejtése során a fenntarthatóságot és a társadalmi befogadást támogató fejlesztést jelölte meg a tervezés két fő elveként, és ebből vezette le az életképes városközpontok megteremtésének szükségességét (1.1.). Erősebb megfogalmazásokban szerepelnek a már a PPG6-ban is jelen lévő fenntarthatósági szempontok, hangsúlyosabbá vált a társadalmi befogadás szempontja alapján történő proaktív tervezés igénye, a fő célok között szerepelt a lepusztult városi területek újjáélesztése és a szolgáltatások elérhetőségének biztosítása mindenki számára.

A PPG6 1996-os változatával létrehozott modell egyik fő hiányosságának az bizonyult, hogy beteretle ugyan a kiskereskedelmi befektetéseket a belső területekre, de elsősorban csak a legnagyobb városokban.³³ A PPS6-ot azzal az ambícióval tervezték, hogy ezen is változtasson. A dokumentum a helyi tervezési hatóságok feladatává tette, hogy központok hierarchikus hálózatát alakítsák ki az illetékességi területükön, értékeljék a főbb városi központokra jellemző szolgáltatások fejlesztése iránti igényt, biztosítsák az ehhez szükséges területet, keressenek partnereket a szükséges fejlesztések megvalósításához, és rendszeresen monitorozzák, hogy a fejlesztési stratégiájuk valóban eredményes-e a városi központok újjáélesztésében (1.6.). A dokumentum e célok megvalósítása érdekében előírta, hogy a regionális fejlesztési tervekben legyen stratégia a gazdasági fejlődés térbeli koncentrációjának csökkentésére. Ebbe a keretbe illeszkednek a helyi fejlesztési tervek, amelyek elkészítése során fel kell mérni a kiskereskedelmi, szabadidős és más, jellemzően városközponti tevékenységek fejlesztéséhez szükséges területigényt, azonosítani kell azokat a területeket, ahol ezekből a funkciókból hiány van, és azokat a leépülőben levő centrumokat is, amelyek ezeket a funkciókat egyre rosszabbul látják el, és ennek alapján kell kijelölni a fejlesztés fő helyszíneit. A helyszínek kiválasztás során a bevált többlépcsős eljárást kell alkalmazni, elemezni kell a fejlesztések hatását a meglévő centrumokra, és biztosítani kell az autó nélküli megközelíthetőséget. Az egyes fejlesztések nagyságrendjét, formátumát a tervezett helyszínek a központok helyi hierarchiájában elfoglalt helyéhez kell igazítani, és a különböző szintű centrumok számára különböző felső mérethatárt kell definiálni az engedélyezhető fejlesztésekre vonatkozóan. Nem kell bizonyítani a szükségességet a városközpontban kijelölt elsődleges

²⁹ McKinsey Global Institute, *Driving Productivity and Growth in the UK Economy*, McKinsey and Company, 1998.

<http://www.mckinsey.com/mgi/reports/pdfs/ukprod/ukprod.pdf>

³⁰ <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147399.pdf>

³¹ Az 1996-os PPG6 még az 1997-98-as devolúció előtt született, így bevezetésekor az Egyesült Királyság egész területén hatályos volt. Később Skóciában és Walesben az 1996-os PPG6-tal lényegében megegyező tartalmú irányelvek léptek életbe (Scottish Executive NPPG8/SPP8, Welsh Assembly Government, Planning Policy Wales, Chapter 10/MIPPS, Northern Ireland PPS5). A 2005-ös PPS6 azonban már csak Angliára érvényes, az angol regionális területfejlesztési stratégiák elkészítése során, Greater London területfejlesztési stratégiájának elkészítésénél, és az angliai helyi tervezési hatóságok működése során kell alkalmazni.

³² <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/planningpolicystatement4.pdf>

³³ Lásd például Wood, S., Lowe, M., Wrigley, N. „Life after PPG6—recent UK food retailer responses to planning regulation tightening”, *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, Vol. 16, No. 1, 16-41, 2006

<http://www.mendeley.com/research/life-after-ppg6recent-uk-food-retailer-responses-to-planning-regulation-tightening/#page-1>, illetve Department of Trade and Industry, *The Retail Strategy Group Report: Driving Change*, DTI, 2004: <http://www.bis.gov.uk/files/file10994.pdf>.



vásárlóterületen javasolt fejlesztés esetén, minden esetben bizonyítani kell azonban, ha az engedélykérelem olyan fejlesztésről szól, ami a központok hierarchiájában magasabb helyet elfoglaló területre rendelt funkciót venne a hierarchiában alacsonyabb helyen szereplő területre (3.8-9). A helyszín-kiválasztási opciók során végén a szöveg nem említi azt a lehetőséget, hogy a tervezett fejlesztésnek a városon kívül találjanak helyet (2.43-47) – ezt a lehetőségét a dokumentum a bevezető szakaszaiban a céljaival kifejezetten ellentétesnek nevezi. Említi viszont, hogy a helyszínek kiválasztása során elsőbbséget kell biztosítani azoknak a helyszíneknek, ahol a fejlesztés megvalósulása a szolgáltatásokhoz való hozzáférésben megmutatkozó társadalmi egyenlőtlenségek csökkenését eredményezné. További pontosítás a PPS6-ban, hogy a 200 m²-nél kisebb alapterületű bővítésekre nem kell alkalmazni a többlépcsős eljárást, viszont a félemelet vagy galéria kialakításával történő belső alapterület-növelés egyértelműen a tervezési-engedélyezési szabályok hatálya alá esik.³⁴ A dokumentum ezen túl megadja a tervezett fejlesztések hatásvizsgálatának szempontjait, vázolja a várható hatás megítéléséhez használható módszereket, és megadja, hogy milyen, részben kvantitatív szempontok szerint kell monitorozni a fejlesztési stratégia végrehajtásának eredményességét.

A 2009 és 2010 fordulóján kiadott PPS4-be lényegében változatlanul került át a PPS6 tartalma. A PPS4 néhány tekintetben még részletesebb szabályokat tartalmaz, mint a PPS6. Előírja például a helyi tervezési hatóságok számára, hogy a fejlesztési stratégiában azonosított szükséges fejlesztésekhez legalább öt évre előre allokáljanak területeket, amelyeken a fejlesztés megvalósulhat. Részletesebbek a hatásvizsgálatra vonatkozó tartalmi követelmények azoknak a 2500 m²-t meghaladó bruttó alapterületű tervezett fejlesztéseknek az esetében, amelyek nem a városközpontban vagy kifejezetten a fejlesztési stratégiában előirányzott fejlesztésként valósulnának meg. A PPS4-gyel együtt a Department for Communities and Local Government a regionális tervezési testületek, a helyi tervezési hatóságok és a befektetők számára közzétett egy részletes és példákkal illusztrált útmutatót a „szükségességi teszt” és a hatásvizsgálatok elvégzésének módszertanáról és a többlépcsős helyszínek kiválasztás jó gyakorlatáról.³⁵

iii) A szabályozási modell hatásai az élelmiszer-kiskereskedelem térbeli szerkezetére, a piaci viszonyokra és a független beszállítók gazdasági fenntarthatóságára – a „versenyteszt” bevezetésére irányuló javaslat

A PPS6 és a PPS4 alkalmazásának hatásáról, az időbeli távlat hiányával és az 1996-os PPG6-hoz való tartalmi hasonlósággal indokolhatóan, egyelőre nem találtunk számottevő külön irodalmat. A PPG6 1996-os változatának bevezetése óta eltelt időszakról összességében elmondható, hogy érdemben tudatosabbá vált a településtervezés, ezen belül az élelmiszer-kiskereskedelmi fejlesztés, aminek dokumentált és az érintettek által érzékelt eredményei vannak a városközpontok újjáélesztése terén.^{36,37,38} Fontos körülmény, hogy az új szabályozók bevezetésével párhuzamosan a kontinentális

³⁴ Korábban elsősorban a Wal-Mart tulajdonában álló, szinte kizárólag 40.000 négyzetlábnál nagyobb alapterületű boltokat üzemeltető Asda választotta a PPG6 szabályozási elveinek megkerülésére ezt a módszert. Vö. Wood et al. 2006 (ld. az előző lábjegyzetet). Az 1990-es Town and Country Planning Act, amely meghatározta, hogy mi minősül engedélyköteles fejlesztésnek, erre lehetőséget adott. A PPS6 kiadásával egy időben ez a törvény is módosult. A kiskapu bezárása nem kis részben a Friends of the Earth kampányának köszönhető, akik felhívták a figyelmet arra, hogy ezek a lopakodó áruházbővítések alááshatják a városközpontok revitalizását célzó politikát. Vö: Friends of the Earth, *How Supermarkets Avoid Planning Control: Proposal to Close Major Loophole in Planning Bill*, 2003. http://www.foe.co.uk/resource/briefings/how_supermarkets_avoid_pla.pdf

³⁵ *Planning for Town Centres: Practice Guidance on Need, Impact and the Sequential Approach*, 2009. <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/towncentresguide.pdf>

³⁶ Sok szempontú, alapos, átfogó értékelés az 1996-ban bevezetett szabályozási modell hatékonyságáról: C B Hillier Parker - Cardiff University, *Policy Evaluation of the Effectiveness of PPG6*, London: Office of the Deputy Prime Minister, 2004. <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/148199.pdf>

³⁷ Esettanulmány Southampton belvárosának újjáéledéséről a West Quay shopping centre belvárosi fejlesztésével összefüggésben: Michelle Lowe, „The Regional Shopping Centre in the Inner City: A Study of Retail-led Urban Regeneration”, in *Urban Studies*, Vol. 42, No. 3, 449–470, 2005. <http://usj.sagepub.com/content/42/3/449.full.pdf>



Európában már ismert diszkontláncok (Aldi, Lidl, Netto) is megjelentek a brit piacon, amelyek viszonylag szűk választékkal és egyszerű vásárlási körülmények között ugyan, de a hipermarketeknél is alacsonyabb árakkal dolgoznak. E két hatás együttes eredményeként a domináns láncok valóban érdekeltté váltak a kisebb formátumú, a városok belső területein telepített boltok létesítésében (pl. Tesco Metro), ami valamelyest javította a szolgáltatássűrűséget.

Ugyancsak elsősorban a tervezési szabályozás szigorításának hatására kezdett felvásárlásba előbb a Tesco, majd a Sainsbury's a convenience store szektorban, és hozta létre a ma már sok száz egységből álló Tesco Express, illetve Sainsbury's Local formátumát.³⁹ A hozzáférési egyenlőtlenségek azonban egyelőre csak részben oldódtak: egyrészt a nagy láncok belterületi, kisebb egységei lényegesen magasabb árszínvonalon működnek, mint a külterületi, csak autóval használható, nagy alapterületű áruházak, miközben az üzemméretből adódó versenyelőnyök egy részét ezek is élvezik a kis boltokkal szemben (beszerzés, disztribúció), másrészt ezeket az egységeket jellemzően azokba a városrészekbe telepítik, ahol a lakosság vásárlóereje magas.

A Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) 2006. májusi, „Economic Note on UK Grocery Retailing” című jelentése szerint az élelmiszer-kiskereskedelmi piac centralizációja a PPG6 1996-os változatának megjelenése és a jelentés elkészítése közötti tízéves időszakban is folytatódott.⁴⁰ A piacot uraló nagy láncok boltjainak átlagos mérete azonban a kétezres évtized elején látványosan csökkent, miközben a convenience store szektor részesedése a teljes forgalomból növekedett, és meghaladta a 20%-ot. A Competition Commission 2008. áprilisában publikált részletes piacelemzése szerint a convenience store szektor növekedése 2005-ben, 2006-ban és 2007-ben is 0,7-1,0 százalékponttal meghaladta az egész élelmiszer-kiskereskedelmi szektor növekedését.⁴¹ Az Association of Convenience Stores és a Federation of Wholesale Distributors viszont annak az aggodalmának adott hangot, hogy a saját beszerzési és disztribúciós rendszerrel rendelkező láncok betörése a kisebb boltok piacára aláássa annak a nagykereskedelmi ellátórendszernek a pénzügyi fenntarthatóságát, amely korábban a helyi boltok nagy részét ellátta, ami a nagy láncok által támasztott egyenlőtlen versenyen felül tovább nehezíti a független kis boltok helyzetét.⁴² Ezt látszik igazolni az az Institute of Grocery Distribution „Convenience Retailing 2005” című jelentésében szereplő adat, amely szerint 2004-ben több mint 2100 független convenience store zárt be vagy került valamelyik nagy cég tulajdonába, szemben korábbi nagyjából állandó évi 300-zal.⁴³ Egyes források szerint nemcsak a független convenience store-ok száma, hanem a convenience store-ok teljes száma is csökken. A Competition Commission piacelemzésében szereplő adatok ennek ellentmondanak, azonban a Bizottság adatai szerint is csak igen csekély növekedés volt 2003 és 2007 között.⁴⁴

A Bizottság a 2008-as piacelemzésből arra a következtetésre jutott, hogy a helyi piaci koncentráció versenyellenes hatásait a tervezési rendszer kiegészítésével szükséges orvosolni. A jelentésben szereplő javaslat a „szükségességi teszt” (need test) mintájára egy versenytesztet „competition test” javasol az engedélyezési eljárások részévé tenni minden olyan esetben, amikor a tervezett fejlesztés legalább 1000 m² új élelmiszer-kiskereskedelmi eladótér létrehozására irányul. Ilyen esetekben a

³⁸ Esettanulmány a walesi Llanelli térben szorosan integrált, kompakt belvárosának regenerációjáról, összefüggésben azzal, hogy a városközpont peremére telepített superstore (a szupermarket és a hipermarket közötti brit kategóriába – 2250-3600 m² – tartozó üzlet) térbeli közelsége hogyan hatott a városközpont boltjainak forgalmára: Colin J. Thomas, Rosemary D.F. Bromley, „Retail revitalization and small town centres: the contribution of shopping linkages”, *Applied Geography* 23 (2003), 47–71. <http://www1.geo.ntnu.edu.tw/~moise/Data/Books/Economical/03%20retail%20geography/r19.pdf>

³⁹ Vö. Wood et al. 2006, pp. 32-34. (Link korábban.)

⁴⁰ <http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/reports/documents/Groceries%20paper%20May%202006.pdf>

⁴¹ Competition Commission, *Groceries Market Inquiry: Final Report*, 2008, 85. oldal. http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2008/fulltext/538.pdf

⁴² Lásd például: Europe Economics Chancery House, *Impact of Supermarket Expansion in the Convenience Retailing Sector: A Report for the Association of Convenience Stores*, 2005. <http://www.europe-economics.com/publications/05acs.pdf>

⁴³ Idézi Friends of the Earth, „Calling the Shots”: http://www.foe.co.uk/resource/briefings/calling_the_shots.pdf

⁴⁴ Competition Commission 2008, 84-85. (Link korábban.)



javaslat szerint a helyi tervezési hatóságoknak az Office of Fair Trading (OFT) nevű kormány szervhez kell fordulniuk, amely elvégzi a versenytesztet, és az eredményéről értesíti a helyi tervezési hatóságot. A versenyteszten való megfelelés éppúgy szükséges feltétele az engedély megszerzésének, mint a szükségességi teszt pozitív eredménye.⁴⁵ A javaslat bevezetése esetén a Friends of the Earth és más szervezetek egy korábbi javaslata valósulna meg.⁴⁶ A Tesco azonban keresetet nyújtott be a tervezet ellen a Competition Appeals Tribunal-nál,⁴⁷ amely 2009 márciusában a Tesco javára döntött.⁴⁸ A Competition Commission azonban, figyelembe véve a bíróság döntésének indoklását, amely elsősorban a versenyteszt költségeinek és várható előnyeinek számszerű összevetését hiányolta, új változatot készített a javaslatból, és azt 2009 októberében hivatalosan a Department for Communities and Local Government, illetve Skócia, Észak-Írország és Wales kormánya elé terjesztette.⁴⁹ Ez az ügy jelenleg itt tart.

iv) Hozzáférés és társadalmi inklúzió

Ami a társadalmi inklúzió kérdését illeti, Wood és szerzőtársai elemzik a nagy láncok, elsősorban a Tesco és az Asda részvételét az 1997-es kormányváltás után elindult „Regeneration Partnership” programokban, amelyek keretében egyedül a Tesco 16 boltot épített 1997 és 2005 között, szinte kivétel nélkül depressziós észak-angliai és skóciai területeken. Ezekben a beruházásokban gyakori momentum, hogy a tervezett fejlesztések társadalmi inklúziós hatására hivatkozva a kiskereskedelmi láncok gyakorlatilag olyan nagy alapterületű, döntően a helyi közösségen kívülről, autóval érkező vásárlók által használt egységeket hoznak létre, amelyekre egyébként az érvényes tervezési elvek alapján nem kapnának engedélyt. Ezt az érintett területek lakosai körében készített fókuszcsoporthozos vizsgálatok is megerősítik.⁵⁰

B) FISKÁLIS ÖSZTÖNZŐK – PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÓK AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

i) Az élelmiszersivatagok kérdése mint nagypolitikai téma

Az Egyesült Államokban a szolgáltatássűrűség és az élelmiszersivatagok kérdése a gyermekkori elhízás problémájának kapcsán vált a nagypolitika témájává, Michelle Obama révén, aki ezt választotta politikai működése fő témájává. Michelle Obama 2010 februárjában indította útjára „Let’s Move!” elnevezésű kampányát, amely azt tűzte ki célul, hogy az Egyesült Államokban „a ma születő gyerekek egészséges testsúllyal lépjenek a felnőttkorba”.⁵¹ Ugyanezen a napon Barack Obama elnöki memorandummal⁵² kormánya tagjaiból létrehozta a Task Force on Childhood Obesity nevű munkacsoportot, amelynek tagja többek között a belügyi, a mezőgazdasági, az egészségügyi és az oktatási tárca vezetője. Míg a Task Force a gyermekkori elhízás elleni kormányzati munkát tervezi és koordinálja, a Let’s Move! kezdeményezés elsősorban társadalmi partnereket gyűjt és médiakampányt

⁴⁵ Ugyanott 178-180. oldal.

⁴⁶ A Friends of the Earth több alternatív megoldási javaslatot terjesztett elő a gyakorlati megvalósítására, illetve kiegészítéseket javasolt: FoE, *Consultation Response, Competition Commission: Provisional decision on planning remedies*, 2008.

http://www.foe.co.uk/resource/consultation_responses/planning_remedies.pdf

⁴⁷ A Competition Appeals Tribunal egy speciális bíróság, amit a 2002-es Competition Act (verseny törvény) hozott létre). Ehhez a bírósághoz lehet jogorvoslatért fordulni az OFT és a Competition Commission által a Competition Act alapján meghozott egyedi döntésekkel és szabályozási lépésekkel szemben. <http://www.catribunal.org.uk/>.

⁴⁸ A bíróság döntése itt: www.catribunal.org.uk/files/Judg_1104_Tesco_04032009.pdf. A Guardian összefoglalója a döntésről itt:

<http://www.guardian.co.uk/business/2009/mar/04/tesco-appeal-competition>

⁴⁹ http://www.competition-commission.org.uk/press_rel/2009/oct/pdf/46-09.pdf

⁵⁰ Wood et al. 2006. (Link korábban.)

⁵¹ Lásd: <http://www.letsmove.gov/about>

⁵² A presidential memorandum egyfajta elnöki rendelet, amellyel az elnök valamilyen feladatot ad a kormánynak.



folymat. A Task Force öt fő célt tűzött ki maga elé, amelyek közül az egyik az egészséges és megfizethető élelmiszerekhez való hozzáférés biztosítása.⁵³

A Task Force munkájának első eredménye az elnök számára 2010 májusára elkészített jelentés volt az öt fő területen tapasztalható helyzetről és a korábbi intézkedésekről, kezdeményezésekről, amelyek a fő témák szempontjából relevánsak.⁵⁴ A jelentés negyedik, élelmiszeriparokkal foglalkozó fejezete hivatkozik egy, a mezőgazdasági minisztérium által a képviselőház számára 2009-ben készített tanulmányra, amely szerint 23,4 millió amerikai, köztük 6,5 millió gyerek él olyan területen, ahol a népesség legalább 40%-a a szegénységi küszöb kétszerese alatti jövedelemből tartja fenn magát, és egy mérföldnél messzebb van a legközelebbi szupermarket.⁵⁵ A dokumentum ezután vázlatos áttekintést ad azokról az állami vagy helyi szintű közpolitikai erőfeszítésekről és társadalmi kezdeményezésekről, amelyek a food desert probléma megoldására korábban születtek. Ezek általában nem szabályozási jellegűek, ezért itt nem ismertetjük őket. Jelentőségében kiemelkedik azonban közülük a Pennsylvania Fresh Food Financing Initiative, aminek szabályozási vetülete is van, ezért ezt röviden bemutatjuk.

ii) A pennsylvaniai modell egy általános területi felzárkóztatási adókedvezmény-csomag használatára speciálisan az élelmiszeripar-probléma megoldására

A Pennsylvania Fresh Food Financing Initiative (FFFI) 2004-ben jött létre az állam törvényhozásának döntése alapján, amely az állami költségvetésből 30 millió dollárt különített el a rosszul ellátott területeken történő élelmiszer-kiskereskedelmi beruházások ösztönzésére. Az FFFI 250 ezer dollár összeghatárig nyújt vissza nem térítendő támogatást, és 25 ezertől 7,5 millió dollárig terjedő összegben hitelt olyan élelmiszerboltok létesítéséhez, illetve fejlesztéséhez, amelyek a friss élelmiszerek teljes választékát kínálják olyan rosszul ellátott területeken, ahol az átlagjövedelem alacsony. Ezek a területeken a nagy szupermarketláncok jellemzően nem fektetnek be, részben azért, mert máshol jobb megtérülési rátával tudják befektetni a tőkeállományukat, részben azért, mert a helyi építészeti viszonyok között a megszokott nagyobb formátumú boltjaikat nehéz kialakítani. Az FFFI főként olyan kisvállalkozások számára könnyíti meg a piacra lépést, amelyek a meglévő épületállomány hasznosításával, gyakran elhagyott régi üzlethelyiségek vagy fedett piacok újraélesztésével visznek egészséges élelmiszert ezekbe a közösségekbe. A kezdeményezés fennállása óta több mint 80 helyi élelmiszerbolt létrehozásához nyújtott támogatást, amelyek négy kivételtől eltekintve mind életképesnek bizonyultak.⁵⁶

Az FFFI pénzügyi modellje a 2000-es Community Renewal Tax Relief Act⁵⁷ (a közösségek megújulását segítő adókedvezményekről szóló törvény, az 1986-os Internal Revenue Code módosítása) által biztosított adózási előnyökre épít. Ennek szabályozási elvei a következők: A helyi önkormányzatok és az államok kormányzatai „renewal community” státuszra jelölnek olyan legalább 1000 (nagyvárosokon belül legalább 4000), legfeljebb 200.000 főt számláló, egybefüggő területeket, amelyek egy vagy több helyi önkormányzathoz tartoznak. A jelöléshez a helyi önkormányzat dokumentumokat csatol, amelyek alátámasztják, hogy a jelölt területen a munkanélküliség a legfrissebb adatfelvétel szerint legalább másfélszerese az országos átlagnak, a területhez tartozó összes

⁵³ A másik négy fő célkitűzés az egészséges életkezdés biztosítása, a szülők és gondozók felvilágosítása, az egészséges étkezés biztosítása az iskolákban, és a gyerekek fizikai aktivitásának növelése.

⁵⁴ White House Task Force on Childhood Obesity, *Report to the President*, 2010.

http://www.letsmove.gov/sites/letsmove.gov/files/TaskForce_on_Childhood_Obesity_May2010_FullReport.pdf

⁵⁵ Ver Ploeg, M. et al. (2009). *Access to Affordable and Nutritious Food—Measuring and Understanding Food Deserts and Their Consequences: Report to Congress*, Washington, D.C.: Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Elérhető itt:

<http://www.ers.usda.gov/Publications/AP/AP036/>

⁵⁶ Beszámoló az FFFI működésének első négy évéről itt: <http://www.newrules.org/retail/news/pennsylvania-seeds-new-crop-local-grocery-stores>

⁵⁷ <http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/lawsandregs/laws/actof2000.pdf>



népszámlálási körzetben a szegénységi ráta legalább 20%-os, illetve, városi területek esetén, a területen élő háztartások legalább 70%-ának jövedelme a város egészére értelmezett medián 80%-a alatt van. A jelöltek közül a Department of Housing and Urban Development (Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium) választ ki egyszerre legfeljebb 40-et, amelyek közül legalább 12-nek 50.000-nél kisebb lélekszámú településnek kell lennie. A kiválasztás során előnyt élveznek azok a területek, ahol sok a bűncselekmény, és amelyeket az 1998-as census „economically distressed area”-ként azonosított. A pályázó önkormányzatoknak és államoknak vállalniuk kell, hogy amennyiben a szóban forgó terület elnyeri a „renewal community” státuszt, ezeken a területeken maguk is csökkentik a munkaadók és munkavállalók terheit, beleértve a helyi adókat és illetékeket. A kiválasztás során azt is figyelembe veszik, ha a munkaadói és munkavállalói terhek csökkentését a helyi önkormányzat és az állam már korábban végrehajtotta. Az adminisztráció egyszerűsítésébe a vállalkozási tevékenységek illetve fejlesztések engedélyezésének egyszerűsítése, a tervezési eljárások lazítása is beletartozik. Ha a jelöltek közül a Department of Housing and Urban Development kiválaszt egy területet a „renewal community” státuszra, ott a szövetségi adókat illetően a következő kedvezmények érvényesek legalább egy hét éves időszakon át: Minden adóalany adóalapjából leírható a tárgyi eszközök és üzletrészek értéknövekedéséből származó tőkejövedelem, amennyiben beszerzésük és az értékesítésük között legalább öt év eltelt. A kiválasztott területeken működő vállalkozások a fizetés mértékétől függő, de legfeljebb évente 3000 dollár mértékű adókedvezményre jogosultak minden olyan, a területen lakó alkalmazott után, akit az adott évben legalább 90 naptári napon foglalkoztattak. Külön adókedvezmény jár a területen lakó fiatalok foglalkoztatása esetén. Azok a vállalkozások, amelyek új kereskedelmi célú épületet építenek, vagy régit felújítanak a kiválasztott területeken, az erre fordított kiadásaitak levonhatják az adójukból, egy-egy fejlesztés esetén legfeljebb 10 millió dolláros értékhatárig. A legerősebb pénzügyi ösztönző a „New Market Tax Credit” nevű adókedvezmény.⁵⁸ Ez azt jelenti, hogy a kiválasztott területeken befektető vállalatok a teljes befektetésük értékének 5%-át írhatják le az adójukból az első három évben, és 6%-át a következő négyben. Összesen tehát a befektetése 39%-át visszanyeri a befektető csak az adókedvezményen.

Vegyes a megítélése annak, hogy a 2000-es Community Renewal Tax Relief Act általában elérte-e a célját. A Philadelphia államban bevezetett modellnek azonban épp az a lényege, hogy nem általában a „renewal community”-k gazdasági élénkítésére, hanem csak egy szűk probléma megoldására céloz, és korlátozott mennyiségű, de a probléma célzott megoldása szempontjából szignifikáns „seed money” hozzáadásával segíti elő a szövetségi adókedvezmények kihasználását. A modell sikerét jelzi, hogy szinte az összes, a modell segítségével létrehozott bolt talpon maradt, és a szövetségi kedvezmények kihasználása és a programban fantáziát látó magánadományozók több mint négyszer annyival járultak hozzá a befektetésekhez, mint amennyi a Pennsylvania állam által a rendszerbe tett pénz volt. Ugyancsak a modell sikerét jelzi, hogy több más állam (Louisiana,⁵⁹ Illinois,⁶⁰ Ohio,⁶¹ New York,⁶² Tennessee⁶³) több-kevesebb módosítással átvette, vagy most készül átvenni a pennsylvániai példát.⁶⁴ Az elnök által felállított Task Force szintén követendőnek ítélte az FFFI példáját. A Task Force 2010. májusi jelentésében szereplő cselekvési tervnek az FFFI modell országos kiterjesztése a leghangúlyosabb eleme az egészséges élelmiszerekhez való hozzáférés biztosítása területén

⁵⁸ A „tax credit” nem a mi fogalmaink szerinti adóhitelt jelenti az Egyesült Államokban, hanem olyan adókedvezményt, ami nem az adóalapot, hanem közvetlenül a fizetendő adót csökkenti.

⁵⁹ http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/healthfoodretail2011vol_0.pdf

⁶⁰ <http://www.ilga.gov/legislation/fulltext.asp?DocName=&SessionId=76&GA=96&DocTypeId=SJR&DocNum=72&GAID=10&LegID=&SpecSess=&Session=>

⁶¹ http://www.legislature.state.oh.us/bills.cfm?ID=128_SB_288

⁶² http://www.thegovmonitor.com/world_news/united_states/new-york-invests-30-million-for-grocery-stores-in-underserved-communities-39544.html

⁶³ http://www.farmlandinfo.org/documents/38168/TN_HB3094.pdf

⁶⁴ Ezekről a variánsokról a tanulmány hosszabb, a TVE honlapján olvasható változatában röviden beszámolunk.



(Recommendation 4.1).^{65,66} A 2011 februárjában készült, a Task Force működésének első éve alatt elért eredményekről beszámoló Progress Report egyetlen konkrét lépést említ ezen a területen: a kormány Philadelphiában jelentette be Healthy Food Financing Initiative nevű pénzügyi kezdeményezését,^{67,68} amely évi mintegy 400 millió dollárt fordítana a food desert-ek felszámolására. Ennek több mint a fele menne az imént bemutatott „New Market Tax Credit” keretének bővítésére, a maradék pedig részben olyan alapok létrehozását finanszírozná, amelyek hasonló módon segítenék elő a szövetségi adókedvezmények ilyen célú felhasználását, mint a philadelphiai FFFI. A javaslat jelenleg kongresszusi jóváhagyásra vár.⁶⁹

iii) Új törvényjavaslat speciális pénzügyi ösztönzőkről

2011 áprilisában a képviselőház tagjainak egy csoportja a törvényhozás elé terjesztett egy, a rendelkezésre álló szövetségi szintű pénzügyi ösztönzők további eszközökkel való kiegészítését célzó törvényjavaslatot, amely a Supermarket Tax Credit for Underserved Areas Act címet viseli.⁷⁰ Ez szintén az 1986-os Internal Revenue Code-ot (IRC) egészítené ki három olyan eszközzel, amelyek kifejezetten a szupermarketeknek az élelmiszeriparágokban való megjelenését segítenék elő. Ezek közül az első, hogy az épület-rehabilitációra vonatkozó, ma is meglévő 10%-os adókedvezményt a javaslat 12%-ra emelné általában, illetve 20-ról 24%-ra, ha az épület műemlék,⁷¹ abban az esetben, ha a rehabilitált épületet olyan szupermarketnek ad otthont, amely alacsony szolgáltatássűrűségű területet szolgál. A második javaslat, hogy a ma is rendelkezésre álló munkaalkalom-teremtési adókedvezmény (IRC 51. szakasz) felső határa emelkedjen évente és alkalmazottanként 1000 dollárral,⁷² ha alacsony szolgáltatássűrűségű területen létesülő új szupermarket alkalmazottjáról van szó. A harmadik javaslat pedig a helyben termelt friss zöldségek és gyümölcsök kereskedelmére vonatkozik. Az alacsony szolgáltatássűrűségű területet szolgáló szupermarketek által fizetendő adó a helyben termelt friss zöldségek és gyümölcsök kiskereskedelméből származó bevétel 15%-ával csökkenne.⁷³ A törvénytervezet tárgyalása jelenleg bizottsági szakban van. A tervezet a 2009-ben már beterjesztett, de az előző törvényhozási ciklusban napirendre nem került Food Desert Oasis Act felújított változata.⁷⁴

Eric Kearnley szenátor 2010 augusztusában terjesztett Ohio állam szenátusa elé egy, a Supermarket Tax Credit for Underserved Areas Act tervezett szövetségi adókedvezményeinek hasonló helyi adókedvezményekkel való kiegészítéséről szóló törvényjavaslatot, ami jelenleg szintén bizottsági szakban van.⁷⁵

C) ÉRTÉKELÉS

A bemutatott brit és amerikai szabályozási megoldások közös célja, hogy a belsőbb városi területek, illetve az alacsony szolgáltatássűrűségű területek felé terelje az élelmiszer-kiskereskedelmi célú

⁶⁵ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/childhood-obesity-task-force-unveils-action-plan-solving-problem-childhood-obesity>

⁶⁶ http://www.letsmove.gov/sites/letsmove.gov/files/TFCO_Access_to_Healthy_Affordable_Food.pdf

⁶⁷ <http://www.hhs.gov/news/press/2010pres/02/20100219a.html>

⁶⁸ http://www.policylink.org/atf/cf/%7B97c6d565-bb43-406d-a6d5-eca3bbf35af0%7D/JUNE14_HFFI_ADVOCACY.PDF

⁶⁹ Vö. White House Task Force on Childhood Obesity, *One Year Progress Report*, 3-4. oldal.

http://www.letsmove.gov/sites/letsmove.gov/files/Obesity_update_report.pdf

⁷⁰ <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h112-1542>

⁷¹ Részletek az Internal Revenue Code 47. szakaszában: http://www.cr.nps.gov/history/online_books/fhpl/ircode_section47.pdf

⁷² Az egyébként érvényes felső határokról lásd az IRC 51. szakaszát:

http://www.taxalmanac.org/index.php/Internal_Revenue_Code:Sec.51.Amount_of_credit

⁷³ A törvényjavaslat szupermarketnek azokat a 12.000 és 80.000 négyzetláb közötti alapterületű, legalább 2 millió dollár éves forgalmú kiskereskedelmi egységeket tekinti, amelyek forgalmának legalább 7%-át friss (feldolgozatlan) élelmiszerek adják (zöldség, gyümölcs, hús, hal, stb.). Alacsony szolgáltatássűrűségű területen a tervezet a korábban megismert „renewal community”-ket, és az IRC más szakaszaiban hasonló kritériumok alapján definiált „empowerment” zónákat és „enterprise community”-ket érti (IRC 1391. szakasz).

⁷⁴ <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-3100>

⁷⁵ http://www.legislature.state.oh.us/bills.cfm?ID=128_SB_288



beruházásokat. Míg az Egyesült Királyságban erre a célra a tervezési, engedélyezési szabályozást használják, az Egyesült Államokban a befektetések célzott ösztönzését szolgáló pénzügyi szabályozás eszközével közelítik meg a feladatot.

A brit modellből a következő öt elem a legfontosabb: 1. A helyi hatóságok olyan fejlesztési terveket készítenek, amelyek tervezik a létesítendő élelmiszer-kiskereskedelmi kapacitásokat is. A tervezés a során célnak kell tekinteni egyrészt a városközpontok vitalitását, másrészt az élelmiszersivatagok felszámolását. 2. Különböző szintű centrumok hierarchikus rendszerét kell meghatározni a helyi tervezési hatóság illetékességi területén, ezekhez különböző kereskedelmi funkciókat kell rendelni, és különböző maximális méretet kell meghatározni a létesíthető kiskereskedelmi egységekre nézve. 3. A városközpontokon kívüli beruházások engedélyezésére irányuló kérelmek előterjesztése során bizonyítani kell a fejlesztés szükségességét. 4. Az engedélyezendő beruházások számára a helyszínt többlépcsős eljárásban kell kiválasztani, amelyben a belső, központi, vagy ahhoz közeli helyszínek élveznek elsőbbséget, és nem kell adottnak tekinteni, hogy a beruházó milyen formátumú egységet akar létrehozni. 5. Az engedélyezés során előnyben kell részesíteni azokat a tervezett beruházásokat, amelyek leszakadó társadalmi csoportok által lakott, rosszul ellátott területre visznek szolgáltatást.

Az amerikai szabályozási modell adókedvezményeket határoz meg azoknak a befektetőknek a számára, akik élelmiszersivatagokba visznek bizonyos tartalmi feltételeknek megfelelő szolgáltatást. Ennek három esetét láttuk. 1. Az első, amikor a szövetségi szintű adószabályozás általában a leszakadó, depressziós területeken való vállalkozásfejlesztést ösztönzi, és ennek a kedvezményrendszernek az élelmiszersivatagok problémájának megoldására való felhasználását ösztönzi egy speciálisan erre irányuló állami szintű támogatási és hitelrendszer. Ez a megoldás tekinthető kipróbálattnak. 2. A második az olyan szövetségi szintű adószabályozás, ami kifejezetten az élelmiszer-kiskereskedelmi beruházásokat kívánja ösztönözni a rosszul ellátott és leszakadó csoportok által lakott területeken, speciális adókedvezményekkel. Ez egyelőre csak törvénytervezetként létezik. 3. A harmadik az, amikor a szövetségi szintnél alacsonyabb szinten levő jogalkotók a saját hatáskörükben megállapítható adókra vonatkozóan hoznak létre hasonló célú kedvezményeket. Ennek egy speciális esete, amikor a szövetségi szintű kedvezményre való jogosultság elnyerésének feltételeként az alacsonyabb szintű hatóságuk a saját maguk által beszedett adókra nézve is bevezetnek kedvezményeket.

Mindkét szabályozási modell dokumentálhatóan eredményes, bár az amerikai modell eredményessége egyelőre csak viszonylag szűk körben bizonyosodott be. Általában a két megoldás között nincs kizáró viszony, tehát akár valamilyen kombinációjuk is elképzelhető.⁷⁶

A brit modell működőképessége több feltétel együttes fennállásának köszönhető. Mindenekelőtt szükség van kompetens és korrekt helyi autoritásra, amelyik képes egy viszonylag bonyolult szabályozási rendszer alkalmazására, és ellen tud állni a nagy láncok részéről rá nehezedő nyomásnak. A működőképesség biztosításában szerepe van a fellebbezési rendszernek is. Az is hozzájárul a szabályozási modell működőképességéhez, hogy jól szervezett és kompetens a civil társadalom, ami rajta tartja a szemét a szabályozási elvek alkalmazásán. A szabályozás adekvátságát pedig minden bizonnyal nagyban elősegíti, hogy van megfelelő kutatói kapacitás a szabályozási célok szempontjából releváns tények folyamatos és megbízható monitorozására. Az amerikai modell szabályozási szempontból egyszerűbb. Működőképességének legfőbb előfeltétele azoknak a statisztikai adatoknak a megfelelő térbeli bontásban való rendelkezésre állása, amelyek alapján a speciális pénzügyi ösztönzők alkalmazási területeit ki lehet jelölni.

⁷⁶ Megjegyzendő, hogy a 2000-es Community Renewal Tax Relief Act, aminek az alapján a pennsylvaniai modell működik, a „renewal community”-vé nyilvánított területeken a szövetségi adókedvezményért cserébe a helyi és állami hatóságoktól is elvár egy gazdaságfejlesztési cselekvési tervet, aminek a tervezés deregulációja is része.



4. A városon kívüli szupermarketek és hipermarketek által generált autóforgalom problémája

A) A DÁN MEGOLDÁS: A KIJELELT VÁROSI KÖZPONTOKON KÍVÜL NEM ÉPÜLHET 1000 NÉGYZETMÉTERNÉL NAGYOBB ALAPTERÜLETŰ BOLT

A 2007-es dán tervezési törvény⁷⁷ egyszerű megoldást ad a kiskereskedelem forgalomgeneráló hatásának visszaszorítására: megmondja, hogy hová mekkora boltot lehet építeni, és a lehetőségek között a városon kívül vagy a város peremén telepített hipermarket nem szerepel.

A törvény 5l szakasza három általános elvet határoz meg a kiskereskedelem térbeli tervezése számára. A kis és közepes városok mindegyikében, és a nagyvárosok kerületeiben egyenként, biztosítani kell a változatos kiskereskedelmi szolgáltatások hozzáférhetőségét, a kiskereskedelmet olyan területekre kell telepíteni, amelyek jól megközelíthetőek gyalog, kerékpárral és tömegközlekedéssel, és a társadalmi fenntarthatóság érdekében a boltok olyan struktúráját kell biztosítani, hogy senkinek ne kelljen messzire utaznia az otthonától, ha vásárolni akar. A további szakaszok meghatározzák, hogy ezeket milyen szabályok betartásával kell teljesíteni.

Az 5m szakasz úgy rendelkezik, hogy a kiskereskedelem számára fő szabályként a városközpontokban kell helyet kijelölni. A 20.000-nél nagyobb lélekszámú városokban a városközponton kívül a kerületek központjaiban is lehet kiskereskedelmi egységeket létesíteni. Kizárólag Nagy-Koppenhága és Aarhus területén belül a kerületek központjain kívül új, másodlagos központokat is ki lehet jelölni, ahol szintén létesíthetők boltok. Hogy pontosan melyik területet kell érteni városközponton és kerületi központon, azt a meglévő kiskereskedelmi egységek, a kulturális szolgáltatások és események, és a közszolgáltatások sűrűségére vonatkozó statisztikai adatok alapján a környezetvédelmi miniszter rendelete szabályozza (5m(2)). A környezetvédelmi miniszter feladata az is, hogy Nagy-Koppenhága területén kijelölje a városközponti, kerületi központi területeket, és mind Nagy-Koppenhága, mind Aarhus területén belül a másodlagos központnak minősülő területeket (5m(4-5)). Az eddig felsorolt területeken kívül is lehet boltot létesíteni, de csak olyat, ami csak egy város vagy egy kerület egy korlátozott részét látja el, egy falut vagy üdülőhelyet szolgál ki, vagy egy benzinkút, vasútállomás, repülőtér vagy sportlétesítmény közönsége számára nyújt szolgáltatást (5n(1), 5o).

Van tehát négy kategória, amelyek valamelyikébe a szóba jövő területek mindegyike besorolható. A törvény ezekhez egyenként megadja, hogy legfeljebb mekkora lehet egy bolt, és egyes esetekben azt is, hogy összesen mekkora alapterületet lehet kiskereskedelmi célokra használni (több egység által összesen) egy-egy központban. A városközpontokban legfeljebb 3500 m² lehet egy kereskedelmi egység bruttó alapterülete, és más szabály nincs. A kerületi központokban is ekkora lehet legfeljebb egy-egy bolt, de arra is van szabály, hogy az összes kiskereskedelmi egység összesen mennyi helyet foglalhat el. A 40.000-nél kisebb lélekszámú városok kerületi központjaiban legfeljebb 5000 m²-t, az ennél nagyobb városokban a helyhatóság önállóan állapítja meg kerületi központként a felső határt. A másodlagos központokban is 3500 m² lehet legfeljebb egy bolt, és itt is van szabály arra, hogy mennyi lehet az összes kiskereskedelmi egység alapterülete együttesen, ezt azonban nem a törvény, hanem a regionális tervezési irányelvek határozzák meg. A városi központokon kívül 1000 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű bolt nem létesíthető (5p, 5q).

B) AZ EDINBURGHI MODELL: A PARKOLÓHELYEK SZÁMÁNAK KORLÁTOZÁSA A TÖMEGKÖZLEKEDÉS EGYIDEJŰ FEJLESZTÉSÉVEL

⁷⁷ Planloven 813/2007: <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/07000CC6-C7F2-4DBE-B23A-018DF195E022/50763/planlovenpengelsk2007.pdf><http://www.lpa.dk/topmenuen/planloven/planloven.htm>



A legtöbb európai nagyváros építésügyi szabályozása minimumkövetelményeket határoz meg a különböző célú fejlesztésekhez kapcsolódóan létesítendő parkolóhelyek számára nézve, több európai városban azonban a forgalomgenerálás megakadályozására az építhető parkolóhelyek számát maximalizálják. A parkolási kapacitás korlátozásával korlátozni lehet a kereskedelmi egységek autós megközelítéséből eredő forgalmat. A szabályozás akkor hatékony, ha egy nagyobb területen összehangoltan működik, tehát nem arra ösztönzi az autós bevásárlókat, hogy a környező utcákban parkoljanak vagy egy távolabbi szupermarketbe autózzanak inkább bevásárolni, és ha van kényelmes autó nélküli megoldás a bevásárlásra.

Edinburghban 1978 óta korlátozzák a parkolóhelyek maximális számát az irodaházakra vonatkozóan. 1999-ben a szabályozást kiterjesztették többek között a kereskedelmi szektorra is. A hatályos változatot a Parking Standards for Development Control 2009 című dokumentum tartalmazza,⁷⁸ ami a 2007-2012-es helyi közlekedési stratégián alapul.⁷⁹ A város egész területe, beleértve a város peremén, illetve azon kívül működő kiskereskedelmi központok által elfoglalt területeket is, hat fő és több alzónára van osztva. A felosztás alapja a tömegközlekedéssel való megközelíthetőség és a terület funkciója (figyelembe véve a tervezett fejlesztéseket is). A kereskedelmi egységek két fő kategóriába vannak sorolva: raktárházak (ezen belül a közönség számára nyitottak és nagykereskedelmi célúak) és szokásos boltok (500 m²-ig és az ennél nagyobb alapterületűek). A rendelet zónánként és kategóriánként meghatározza a kereskedelmi egységekkel együtt létesítendő parkolóhelyek minimumát és maximumát az alapterület arányában (Parking Standards, 21. oldal). A városközpontban és a városközpont peremén a városi tanács egyedi esetekben a normánál alacsonyabban is megállapíthatja a parkolóhelyek számának maximumát.

A közterületen kívüli parkolás korlátozásával párhuzamosan a városvezetés a közterületi parkolást is korlátozta. Ennek legfőbb eszköze a „Controlled Parking Zone”-ok bevezetése volt, ahol a helyben lakókon kívül mások nem, vagy csak meghatározott helyeken, rövid ideig parkolhatnak. Itt a városvezetés sok területet visszaadott a gyalogosforgalomnak, kerékpárutakat alakított ki. A városközponti kis boltok forgalmát szolgáló közterületi parkolóhelyeket azonban, a parkolási idő korlátozásával, megtartották. Nagy park-and-ride parkolókat alakítottak ki a város peremén, a városkörnyéki vasút állomásainál és az autóbuszvonalak mellett.

A közterületen kívüli parkolóhelyek számát korlátozó rendelkezések bevezetésével együtt a város a tömegközlekedési rendszer nagyarányú fejlesztésébe kezdett. A buszhálózat mennyiségi fejlesztése mellett a legfontosabb lépés a jól járható buszsávok számának növelése volt. Az 1990-es évek végén elkezdődött a „greenway”-ek kialakítása. Ez olyan autóbuszvonal, amin végig van buszsáv, aminek a folyamatos járhatóságát külön, csak ezzel foglalkozó rendőri egységek biztosítják. Ezek felhasználásával expressz járatokat hoztak létre a városközpont és legfontosabb városszéli bevásárlóközpontokat és hipermarketeket magában foglaló kereskedelmi területek között. A város „Bus Friendly Design Guide”-ja⁸⁰ megköveteli, hogy a nagyobb kiskereskedelmi egységek főbejáratát a buszmegálló mellé kell tervezni. Ezt nem lehet úgy megoldani, hogy a busz megkerüli a parkolót. Új kereskedelmi egység létesítése esetén a már létező buszmegállóhoz kell igazítani a bejáratot, nem a buszjáratot kell a bolt igényeihez (2.5.d).

2005-ben az izraeli kormány megbízásából készült egy felmérés a korlátozó parkolási politikát alkalmazó európai nagyvárosok által bevezetett szabályozási rendszerek tapasztalatairól.⁸¹ Ennek az Edinburghra vonatkozó fejezete csak a szabályozási modell bevezetése utáni első évekről szolgál adatokkal, ezek azonban világosan mutatják, hogy a parkolóhelyek számát felülről korlátozó

⁷⁸ http://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/1515/parking_standards

⁷⁹ https://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/410/local_transport_strategy_2007-12

⁸⁰ http://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/1024/bus_friendly_design_guide

⁸¹ Martens, K.: *The Effects of Restrictive Parking Policy on the Development of City Centers*, 2005.

http://radboud.academia.edu/KMartens/Papers/550770/Effects_of_Restrictive_Parking_Policy_on_the_Development_of_City_Centers



szabályozás bevezetése és a tömegközlekedés fejlesztése együttesen a bevásárlási célú autóhasználat részarányának jelentős visszaeséséhez vezetett. 1985-től az ezredfordulóig 31%-ról 22%-ra esett vissza az összes bevásárlási célú mobilitást tekintve az autózás részaránya.

c) ÚTTÖRŐ SVÁJCI SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSOK

i) A levegőszennyezéstől és a környező utak áteresztőképességétől függő maximum és minimum parkolóhely-normák Zürichben

Zürichben a parkolóhelyek számának megkövetelt minimuma mellett a megengedett maximumot 1986 óta szabályozzák. A hatályos szabályozás⁸² meghatározza az egyes fölhasználati egységekre (irodák, lakások és kereskedelmi egységek) vonatkozó parkolási normálszükségletet. A megkövetelt minimum és a megengedett maximum zónánként ennek bizonyos százalékaként van meghatározva. A kereskedelmi egységekre meghatározott normálszükséglet a 2000 m²-nél kisebb egység esetében 100 m²-enként, nagyobb egységek esetében 160 m²-enként egy parkolóhely. A tömegközlekedéssel való megközelíthetőség, a városközponttól való távolság és a környező utak áteresztőképessége alapján a város területét négy zónára osztották. Az Altstadt zónában például egybeesik a minimum és maximum norma: a normálszükséglet 10%-a. A City zónában a minimum a normálszükséglet 25%-a, a maximum a normálszükséglet 50%-a. A parkolóhelyek engedélyezhető maximális száma csökken, ha az adott területen a nitrogén-dioxid koncentrációja meghaladja a levegőtisztasági előírások szerinti határértéket. A városközpontban városképvédelmi szempontok is befolyásolhatják a parkolóhelyek megengedhető számát. A belvárosban az összes parkolóhelyek száma nem növekedhet. A beruházásoknak, amelyek nem közterületi parkolóhelyeket építenének, várníuk kell a város határozatára azonos számú közterületi parkolóhely megszüntetéséről. A korlátozó parkolási szabályozást a tömegközlekedés jelentős fejlesztése, és a városi autós közlekedés szisztematikus visszaszorítása kísérte. A szabad parkolóhelyekről valós idejű, internetes és kijelzőkön közölt információ áll rendelkezésre, csökkentve a parkolóhely-keresésből adódó forgalmat.⁸³

ii) Az új fejlesztések között szétosztható gépjárműforgalmi kvóta Bern kantonban

Bern kanton a 2000-2015 közötti időszakra vonatkozó levegőtisztasági cselekvési tervében⁸⁴ úgy határozott, hogy a megengedett emissziós értékek betartását a megengedett utaskilométerek korlátozásával is elő fogja segíteni. Ennek a részleteit a Berner Fahrleistungsmodell című dokumentum tartalmazza.⁸⁵ A terv által átfogott 15 év alatt a kantonban a gépkocsiforgalom legfeljebb 8%-kal növekedhet, ami napi 1,3 millió többlet-utaskilométert jelent az ezredfordulón érvényes állapothoz képest. Ez úgy tekintendő, mint egy kvóta, amit szét kell osztani a kantonban engedélyezett új fejlesztések között. A 8%-nyi tervezett növekedésből 3,5%-ot kaphatnak az intenzív forgalmú beruházások. Minden, éves átlagban több mint napi 2000 gépkocsival történő utazást generáló fejlesztés intenzív forgalmú beruházásnak számít. Ezekre vonatkozóan minimum parkolóhely-normák vannak rögzítve, aminél több parkolóhely csak akkor engedélyezhető, ha a beruházó vállalja, hogy nem bonyolít majd nagyobb autóforgalmat, mint amennyi a kvótájába belefér, és ezt számítással alátámasztja (12. oldal). A teljesítést a beruházó költségén végzett forgalomfigyeléssel ellenőrzik. Ha az évente értékelt adatok alapján az összesített napi átlagforgalom az engedélyezett értéket 10%-kal meghaladja, a következő évben a létesítmény szankcióra számíthat. A lehetséges szankcióról (32. oldal) a beruházó már az engedélyezési eljárás során megegyezik az építési hatósággal. Ez lehet

⁸² <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis/7/741/500.html>

⁸³ Parkleitsystem: <http://www.pls-zh.ch/>

⁸⁴ <http://www.vol.be.ch/site/beco-publ-imm-massnahmenplan-standort.pdf>

⁸⁵ <http://www.vol.be.ch/site/beco-publ-imm-fahrleist-grundlagen.pdf>



például parkolási díj bevezetése vagy emelése, a kerékpárutak és biciklitárolók mennyiségi és minőségi fejlesztése, házhozszállítás bevezetése, a nyitvatartási idő korlátozása a tömegközlekedési járatsűrűségekhez igazodva, vagy kedvezmény biztosítása a tömegközlekedéssel érkezők számára.

A forgalomgenerálás monitorozásán alapuló szabályozás máshol is van Svájcban. Zürichben⁸⁶ a 2007-ben elkészült Sihlcity bevásárló- és szabadidőközpont építésénél alkalmaztak először a megengedett legnagyobb gépkocsi-forgalomra vonatkozó helyi szabályozást. A beruházónak mobilitási tervvel kellett alátámasztania, hogy tartani tudja a megengedett legnagyobb gépkocsi-forgalmat.⁸⁷ St. Gallenben is van példa a gépkocsi-forgalom szabályozására. A Migros hipermarket-lánc által egy városon kívülre telepített üzlethez a várossal kötött megállapodás szerint évente összesen 1.022.000 gépkocsi érkezik, és kötelező parkolási díjat szedni. Ha a forgalomfigyelés adatai alapján a megengedettnél több jármű érkezik, automatikusan emelkedik a kötelezően szedendő minimális parkolási díj.⁸⁸

iii) Kötelező parkolási díj az intenzív forgalmú létesítményeknél

A parkolási díj szedésének előírása a környezetvédelmi törvényen⁸⁹ és a levegőtisztasági törvényen⁹⁰ alapszik. Eszerint az emissziós határértékek betartása érdekében szigorúbb szabályokat lehet alkalmazni az emisszióért elsősorban felelős egységekre. Több kantonban a nagy forgalmat generáló egységeknek kötelezően parkolási díjat kell szedniük a vásárlói parkolóhelyek után. Schwyz kantonban az 5000 m²-nél nagyobb eladóterű, vagy több mint 300 parkolóhellyel rendelkező kereskedelmi egységeknek minimum egyfrankos parkolási díjat kell szedniük óránként.⁹¹ A Zürich kantonbeli Winterthurban a bevásárlóközpontoknál és hipermarketeknél beszedett parkolási díjat teljes egészében a városi tömegközlekedés fejlesztésére fordítják, elsősorban a bevásárlóközpont környékén, növelve az egység tömegközlekedési eszközökkel való megközelíthetőségének javítására fordítható forrás mennyiségét.⁹² St. Gallen kantonban 2002-ben egységesíteni akarták a kötelező parkolási díjra vonatkozó szabályozást. A javaslat szerint a több mint 150 parkolóhellyel rendelkező egységeknél az első óra díja minimum 2 frank, a következő két óráé pedig 1,5-1,5 lett volna. Mivel nem sikerült a szomszédos kantonokkal megállapodásra jutni a szabályozás harmonizálásáról, a határmenti települések ellenállása miatt a kanton ideiglenesen lemondott az egységes szabályozás bevezetéséről.⁹³

D) ÉRTÉKELÉS

A városon kívüli hipermarketek által generált autóforgalom csökkentésének legegyszerűbb módszere, ha a releváns jogszabály egyszerűen megtiltja az ilyenek építését.

A problémát meg lehet ragadni más eszközökkel is. Miután aki autóval megy vásárolni, annak parkolnia is kell, a parkolás szabályozása az egyik lehetőség. A parkolást korlátozó szabályozások a központtól mért távolság, a főbb területhasználati funkciók, a tömegközlekedéssel való ellátottság, illetve az utak áteresztőképessége alapján zónákra osztott városban felső határt rögzítenek a kereskedelmi egységekhez kapcsolódóan létesíthető parkolóhelyek számára vonatkozóan (az érvényes

⁸⁶ Vö. Haudenschild, R: *Ein Vergleich zweier institutioneller Ressourcenregimes: das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell* <http://www.ritahaudenschild.ch/Dokumente/Memoire%20komplett.pdf>

⁸⁷ *Europe's Parking U-Turn: From Accommodation to Regulation*, 2011, 71. oldal. http://www.itdp.org/documents/European_Parking_U-Turn.pdf

⁸⁸ http://www.vcs-sgap.ch/Archiv/vcs_lokal/archiv_vcslokal_nr76.html#obi

⁸⁹ Umweltschutzgesetz, Artikel 11. és 12 http://www.admin.ch/ch/d/sr/c814_01.html#USG

⁹⁰ Luftreinhalte-Verordnung, Artikel 31-33. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/814.318.142.1.de.pdf>

⁹¹ http://www.sz.ch/documents/Weisungen_verkehrsentensive_Einrichtungen.pdf

⁹² <http://fetch.stadt.winterthur.ch/upload/politik/weisungen/W06059.pdf>

⁹³ <http://www.sg.ch/news/1/2002/09/1434.html>



hazai minimumszabályoknál helyenként lényegesen alacsonyabbakat – lásd később). Arra is láttunk példát, hogy a felső határ a légszennyezettségtől függően változhat. További szabályozási lehetőség a parkolási díj szedésének kötelező előírása. Láttunk példát arra is, hogy a kötelező minimális parkolási díj megállapítása a forgalomfigyeléssel ellenőrzött forgalomgenerálás mértékével van összekötve: ha a tervezettnél nagyobb forgalmat generál az üzlet, növekszik a parkolási díj. A parkolás korlátozásán alapuló szabályozás akkor lehet sikeres, ha nem arra ösztönöz, hogy közeli közterületen oldja meg a parkolást az autós, vagy inkább távolabbi, de lazábban szabályozott területre autózzon bevásárolni. Ezért kíséri a bemutatott példák mindegyikében az üzletekhez kapcsolódó parkolás korlátozását a közterületi parkolás szintén korlátozó szabályozása. Kulcskérdés az alternatív megközelítési módok biztosítása. Ezért kíséri a tömegközlekedés fejlesztése a parkolás korlátozását, ezért támogatják a közösségi közlekedéssel való megközelítést tervezési szabályok is, illetve van, ahol a parkolási díjat helyenként teljes egészében visszaforgatják a tömegközlekedéssel való megközelíthetőség fejlesztésébe. Van olyan adat, ami alátámasztja, hogy ilyen intézkedések kombinálásával valóban csökkenthető a vásárlási célú autóhasználat.

Van, ahol a szabályozás nem a parkoláson keresztül, hanem közvetlenül ragadja meg a forgalomgenerálást. Láttunk példát arra, hogy stratégiaileg előre tervezik a mobilitási igények növekedését, amit a fejlesztési stratégiában maximálnak. Ez a maximum egy kvótaként működik, amit a tervezett fejlesztések között kell beosztani. Így az engedélyezési eljárás részeként minden új bolt autós mobilitási igényét tervezni kell, aminek alapján kap egy részt a kvótából. Ennek betartása a beruházó költségére végzett forgalomfigyeléssel ellenőrizhető, és túllépése számos különböző, a mobilitási igények csökkentését eredményező módon szankcionálható.

Válogatni lehet tehát azok közül a részben kipróbált szabályozási eszközök közül, amelyek segítségével egyrészt sokkal átláthatóbbá tehető az élelmiszer-kiskereskedelemből adódó autóhasználat mértéke és sokkal tudatosabbá tehető a tervezése, másrészt valóban sikerrel lehet korlátozni a forgalomgenerálást.

5. Társadalmi részvétel a tervezés és engedélyezés folyamatában

A hipermarketek tervezésében és engedélyezésében való társadalmi részvétel szabályait általában a földhasználati és építésügyi tervezés általános szabályai határozzák meg. Az alábbiakban a finn és a skót tervezési szabályozás részvételi aspektusait mutatjuk be. Ezek között sok a hasonlóság. Mindkét országban a fejlesztési tervek alapján dől el, hogy egy kereskedelmi egység létesítésére irányuló engedélykérelmet hogyan bírálják el. Skóciában a konkrét építésiengedély-kérelmek elbírálása során is van lehetőség a társadalmi részvételre, sokkal hatékonyabb azonban, ha azok, akik befolyásolni akarják az ezeket a döntéseket, már az egyedi döntéseket meghatározó fejlesztési, földhasználati tervek elkészítése során megpróbálják érvényesíteni a véleményüket. Mindkét szabályozás célnak tekinti, hogy a tervezésben való részvétel ne csak reaktív legyen, hanem, amennyire csak lehet, proaktív, vagyis, akik befolyásolni akarják a tervezés kimenetelét, ne csak már elkészített tervjavaslatokra reagáljanak, hanem már a tervjavaslat elkészítésében vegyenek részt.

A) A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A FINN TERVEZÉSI SZABÁLYOZÁSBAN

i) A finn földhasználati és építésügyi jogszabályok, a szabályozás fenntarthatósági és részvételi céljai, a tervek hierarchiája

Finnszországban a részvétel szempontjából a két legfontosabb jogforrás a 2000. január elsején hatályba lépett, előbb 2003-ban, majd 2011. április 15-i hatállyal újból módosított Földhasználati és építésügyi



törvény,⁹⁴ és a környezetvédelmi miniszter által kiadott, a részletszabályokat megadó Földhasználati és építésügyi rendelet.⁹⁵ Első szakasza szerint a törvény fő célkitűzései között szerepel, hogy „mindenki számára biztosítsa a jogot a részvételre a tervezés folyamatában”. A fő célok között szerepel emellett, hogy elősegítse „az ökológiailag, gazdaságilag, társadalmilag és kulturálisan fenntartható fejlődést”, a tervezés magas minőségét és „interaktív” jellegét, és a folyamatban lévő tervezési kérdésekről az információk hozzáférhetőségét. Az általános célokat meghatározó szakaszban tehát többféle megfogalmazásban is szerepel a részvételi tervezés elve.

A törvény a nagyobb egységektől a kisebbek felé haladó, hierarchikus tervezési rendet ír elő. A hierarchia csúcán a kormány által kiadott földhasználati irányelvek állnak, amelyeket minden, a földhasználatról szóló döntésben és tervezési eljárásban figyelembe kell venni. Azokban a kérdésekben adnak iránymutatást, amelyek nemzetközi vagy a régiókon túlnyúló jelentőségűek, országos jelentőségű hatásuk lehet az ökológiai fenntarthatóságra, vagy környezeti kockázatok elhárítása szempontjából fontosak (22.2. szakasz).⁹⁶ Mivel az irányelvek közvetlenül nem érintik a kiskereskedelmi egységek engedélyezését, a megalkotásuk részvételi folyamatát itt nem ismertetjük.⁹⁷

A kormány által kiadott tervezési irányelveket egy háromszintű tervrendszer alkalmazza. A regionális tervek alapján dölnék el a regionális szintű és a szubregionális léptékű, de több helyhatóságot is érintő tervezési kérdések, emellett meghatározzák azokat a kereteket, amelyekre a régióhoz tartozó helyhatóságoknak a saját földhasználati terveik elkészítése során tekintettel kell lenniük. A regionális terveket, amelyek tartalma kötelező a helyhatóságokra nézve, a helyhatóságok küldötteiből álló regionális tanácsok készítik. A terveket jóváhagyásra be kell nyújtani a Környezetvédelmi Minisztériumhoz (törvény 25-33. szakasz, rendelet 8-9. és 14. szakasz).

A nemzeti irányelvek és a regionális terv alapján készítik el az önkormányzatok a helyi terveket, amelyeknek két szintjük van. Először helyi mestertervet kell készíteni, ami tartalmazza az önkormányzat joghatósága alá tartozó területek aktuális állapotának felmérését és értékelését, és kijelöli a helyi tervezés által elérni kívánt célokat a településstruktúra, a területek környezeti állapota, az épített környezet minősége, a tájképalakítás, a közlekedésszervezés, a tömegközlekedés és a szolgáltatások elérhetősége szempontjából. A mestertervnek a kijelölt célok alapján több lehetséges koncepcionális tervezési alternatívát is be kell mutatnia, és be kell mutatnia azokat az érveket, amelyek a többivel szemben a választott alternatíva mellett szólnak. Ismertetni kell a mesterterv elkészítése során alkalmazott részvételi eljárásokat, összegezni kell a vitában elhangzott véleményeket, és be kell számolni arról, hogy ezeket hogyan vették figyelembe a végleges változat kialakításában. Végül be kell mutatni a mesterterv alapján készülő részletes terv elkészítésének menetrendjét. A helyi mesterterveket is be kell terjeszteni a Környezetvédelmi Minisztériumhoz jóváhagyásra (törvény 35-49. szakasz, rendelet 16-23. szakasz).

A nemzeti irányelvek, a regionális terv és a helyi mesterterv alapján kell elkészíteni a részletes helyi földhasználati és építési tervet. Ennek elkészítése során a korábban elfogadott mestertervnek kötelező megfelelni. A mestertervhez hasonlóan tartalmi követelmény, hogy be kell mutatni a részletes terv elkészüléséhez vezető részvételi folyamatot, összegezni kell az érintettek által a tervezés különböző szakaszaiban kifejtett véleményeket, és be kell számolni róla, hogy ezeket az elkészült terv mennyiben és hogyan vette figyelembe. A tervnek tartalmaznia kell egy menetrendet is a terv gyakorlati megvalósulásának monitorozására. A részletes helyi tervben kell meghatározni a kötelező helyi

⁹⁴ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990132.pdf>. Az angol fordítás a 2011 áprilisában hatályba lépett módosításokat még nem tartalmazza. A módosításokat is tartalmazó aktuális törvényszöveg finnül és svédül itt:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>, <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132>.

⁹⁵ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990895.pdf>

⁹⁶ A törvény egyes szöveghelyeire az angol változat alapján hivatkozunk. Ahol a hatályos, de csak finnül és svédül elérhető törvényszöveg ettől eltérő számozású szakaszaira hivatkozunk, azt külön jelezzük.

⁹⁷ De lásd a tanulmány hosszabb változatát a TVE honlapján.



építésügyi szabályokat. Építési engedélyeket a naprakész helyi részletes terv alapján lehet kiadni. Ha a terv elavult, abból nem az következik, hogy a kérelmező automatikusan megkapja az engedélyt, hanem az, hogy ilyen esetekben kötelezően elindul a részletes terv felülvizsgálatának folyamata, és a felülvizsgált terv alapján fogják elbírálni az engedélykérelmet (törvény 50-61. szakasz, rendelet 24-29. szakasz).

ii) Részvételi és átláthatósági szabályok a tervekészítés különböző szintjein

A törvény a tervezés mindhárom szintjén teljes részvételi lehetőséget biztosít az „érintetteknek”. Az „érintettek” definíciója nagyon tág: mindenki érintett, aki az adott területen él, aki terv hatálya alá tartozó földterület tulajdonosa, érintett minden vállalkozás, közhivatal vagy hatóság, amelynek a működési területére a terv vonatkozik. Számukra nemcsak a reaktív, hanem a proaktív részvétel lehetőségét kell biztosítani, tehát nemcsak azt a jogot kell biztosítani, hogy írásban vagy szóban kifejezhessék a véleményüket egy már elkészített tervről, hanem már a terv elkészítésének folyamatában való részvétel jogát is (törvény 62. szakasz).

A terv elkészítésére irányuló folyamat elindítása előtt a helyhatóságnak vagy a regionális tanácsnak külön tervet kell készítenie arra, hogy milyen eljárásban fogja biztosítani a részvételi jog gyakorlásának lehetőségét, beleértve a terv hatásvizsgálatában való részvétel lehetőségét is (63). A helyhatóságoknak és a regionális tanácsoknak nem a tervjavaslat első változatának elkészültéről, hanem a tervezési munka megkezdéséről kell értesíteniük a nagyközönséget, és az értesítéssel együtt a részvétel megvalósítására vonatkozó tervét is publikálniuk kell. Ha a helyi hatóság által kezdeményezett tervezési folyamatról van szó, és az érintettek közül bárki elégtelennek találja a helyhatóság által alkotott részvételi tervet, a regionális környezetvédelmi központnál⁹⁸ kezdeményezheti a felülvizsgálatát. Ha a regionális környezetvédelmi központ megalapozottnak találja a tervezett részvételi eljárással szembeni elégedetlenséget, tárgyalást kezdeményez a helyhatósággal a részvételi terv kiegészítéséről, amelyre a panasztevőt meg kell hívni (64).

Az elkészült tervjavaslatot legalább ugyanúgy kell publikálni, mint az önkormányzat minden más, a helyi nyilvánosságnak szóló megnyilatkozását (rendelet 12. szakasz), de legalább egy helyi lapban mindenképp közzé kell tenni a tény, hogy új tervjavaslat készült (29). Mind a regionális, mind a helyi tervek esetén a helyben lakóknak és az összes többi érintetteknek alkalmat kell adni rá, hogy ellenvetést tegyenek a tervvel szemben. Azoknak, akik írásban kérik, a helyhatóság vagy a regionális tanács köteles írásos, érveléssel alátámasztott választ adni (törvény 65. szakasz). A regionális és helyi terveket minden, a terv által érintett önkormányzatban egy legalább 30 napos időszakon keresztül hozzáférhetővé kell tenni a közönség számára. A tervvel szembeni ellenvetéseket is ebben az időszakban kell megtenni. Azt, hogy minden helyben lakónak és más érintettnek joga van ellenvetést tenni, ugyanúgy ki kell hirdetni, mint magát a tervjavaslatot (rendelet 12. és 19. szakasz). Az ellenvetések megfogalmazásához minden olyan dokumentációt, amit felhasználtak a tervjavaslat elkészítése során, az érintettek rendelkezésére kell bocsátani (30).

A törvény a más hatóságokkal, ezen belül a szomszédos területek hatóságaival való együttműködést is előírja. A regionális terveket a Környezetvédelmi Minisztériummal és a regionális környezetvédelmi központtal együttműködve kell elkészíteni (törvény 66. szakasz, rendelet 11. szakasz). A helyi tervek elkészítése során a helyhatóságoknak a regionális környezetvédelmi központtal kell ahhoz hasonlóan együttműködni, ahogy a regionális tervek elkészítése során a regionális tanács a minisztériummal együttműködik. A helyi mestertervről és részletes tervről ki kell kérnie a regionális tanács véleményét, ezen kívül külön minden olyan helyhatóságát, amelyre a terv hatással van, és a regionális

⁹⁸ 2010. január elsejétől regionális gazdaságfejlesztési, közlekedési és környezetvédelmi központok vették át a korábbi regionális környezetvédelmi központok feladatait. A továbbiakban az egyszerűség kedvéért regionális környezetvédelmi központként említjük őket, akkor is, ha a 2010. januárja utáni állapotról beszélünk.



környezetvédelmi központét (rendelet 20. szakasz). Mikor a regionális tanács vagy a helyhatóság döntött egy tervjavaslat elfogadásáról és azt jóváhagyásra benyújtja a Környezetvédelmi Minisztériumnak, a tervhez csatolni kell minden ellenvetést és bekért véleményt (14).

iii) A kiskereskedelmi egységek létesítésére vonatkozó speciális szabályok

Speciálisan a kiskereskedelmi egységek tervezésére vonatkozóan a törvény 2011 áprilisa előtt azt írta elő, hogy ha az ellátáshoz való hozzáférés biztosítása indokolja, a helyi részletes terv szabályokat határozhat meg arra nézve, hogy hol, milyen típusú és mekkora kiskereskedelmi egységeket lehet létesíteni (57. szakasz). A 2000 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű kiskereskedelmi egységekre (kivéve, ha az áruk jellege indokolja a nagy méretet, mint például fetelepeken vagy kertészeti boltokban) az a speciális rendelkezés vonatkozott, hogy ilyenek csak a regionális tervben vagy helyi mestertervben centrumfunkciókat ellátó területként megjelölt területeken létesíthetők, kivéve, ha a helyi részletes terv kimondottan ilyen célra jelöli ki a szóban forgó területet (58. szakasz).

Az utóbbi években a helyhatóságok a helyi tervezés eszközeivel is elkezdtek versenyezni egymással az adófizető vállalkozásokért, így a nagy alapterületű kiskereskedelmi egységekért is. Nőtt a kiskereskedelmi egységek átlagos mérete és a városon kívüli nagy üzletek részesedése a teljes kiskereskedelmi forgalomból, csökkent a városközponti boltoké, és nőtt a vásárlással összefüggő, közlekedési eredetű üvegházgáz-kibocsátás.⁹⁹ Ezért a 2011 áprilisában hatályba lépett törvénymódosítás szigorította a nagy üzletek helyszínének kiválasztására vonatkozó szabályokat, és részben a regionális tervezési szintre vitte fel a döntést arról, hogy hol épülhet ilyen üzlet. Egyrészt megszűntek a korábbi kivételek: az új törvény szerint a forgalmazott áruk sajátos helyigénye nem indokol kivételt a nagy alapterületű boltok létesítésére vonatkozó speciális szabályok alól. Másrészt a szabályozás átvette a korábbiakban bemutatott brit szabályozás egyes elemeit: a helyszín kiválasztása során elsősorban a városközpontokat kell preferálni, másodsorban azokat a városközponton kívüli helyszíneket, ahol erős a tömegközlekedési hálózat, illetve jól megközelíthető gyalog és biciklivel (új törvény 71.b szakasz 1 és 2 pont). Harmadrészt, a helyhatóságok között az adófizetőkért folytatott káros verseny elkerülése érdekében, az egyes zónákban létesíthető kiskereskedelmi egységek maximális méretét ezentúl nem a helyi részletes tervben, hanem a regionális tervben kell meghatározni. Ugyancsak a regionális tervben kell rendelkezni arról, hogy hol épülhetnek „regionális jelentőségű” nagy kiskereskedelmi egységek, kivéve, ha városközpontban helyezkednek el (71.c szakasz).¹⁰⁰ Az a korábbi rendelkezés, hogy 2000 m²-nél nagyobb üzletet csak a regionális tervben centrumfunkciókat ellátóként kijelölt területeken lehet engedélyezni (kivéve, ha a helyi részletes terv valamilyen ezen kívüli helyszínt kimondottan kijelöl erre a célra), azzal egészült ki, hogy ez akkor is így van, ha egy kisebb üzlet bővítéssel kerül e mérethatár fölé. További fejlemény, hogy ha egy területen az egyenként kisebb egységek együttesen úgy funkcionálnak, mintha egy nagy egység lennének, érvényesek rájuk a nagy egységekre vonatkozó speciális szabályok (71. d szakasz).

B) INNOVATÍV RÉSZVÉTELI MEGOLDÁSOK AZ ÚJ SKÓT TERVEZÉSI RENDSZERBEN

i) A releváns jogszabályok és a közösségi tervezés nemzeti standardjai

A skót rendszert alapvetően átalakította a 2006-os új tervezési törvény (Planning etc. (Scotland) Act 2006).¹⁰¹ Az átalakítás egyik fő stratégiai célja a részvételi tervezés megvalósítása volt. A tervezésben való társadalmi részvétel törvényből következő minimumkövetelményeit a Town and Country Planning

⁹⁹ KTI Finland, *The Finnish Property Market 2011*. http://www.kti.fi/kti/doc/julkaisut/FPM_2011_web.pdf

¹⁰⁰ Egy üzlet regionális jelentőségű, ha valószínűsíthető, hogy az adott helyhatóság területén kívül lakók is használnák.

¹⁰¹ http://www.legislation.gov.uk/asp/2006/17/pdfs/asp_20060017_en.pdf



(Development Planning) (Scotland) Regulations 2008,¹⁰² az engedélyezési eljárásokban való részvétel szabályait pedig a Town and Country Planning (Development Management Procedure) (Scotland) Regulations 2008¹⁰³ című kormányrendelet határozza meg részletesen. A szabályozás további részleteit a skót kormány „körlevelei” (Circulars) adják meg. Ezek közül a Circular 1/2009: *Development Planning*¹⁰⁴ és a Circular 4/2009: *Development Management Procedures*¹⁰⁵ tartalmaz szabályozást a társadalmi részvételre vonatkozóan. Mindezek tartalma kötelező. A kötelező szabályozás értelmezését és alkalmazását megkönnyítendő a skót kormány Planning Advice Note-okat (PAN) ad ki. Ezek közül a 3/2010-es számú, *Community Engagement* című vonatkozik a tervezés és engedélyezés során követendő részvételi eljárásokra.¹⁰⁶

A tervezésben való részvételt egy nagy hatású és elismert non-profit szervezet, a Planning Aid for Scotland is segíti.¹⁰⁷ Ez egy körülbelül 300 tervezési szakemberből álló hálózat, akik önkéntes alapon vállalják, hogy Skócia egész területén képzéseket biztosítanak, és ingyenes tanácsot adnak a hozzájuk fordulóknak. Elmagyarazzák a tervezési rendszerben követett eljárásokat, közérthetővé teszik a szakkérdéseket, és támogatást adnak a helyi polgároknak és önszerveződéseknek, hogy kompetensen részt tudjanak venni a tervezési folyamatokban. A szervezet naprakészen figyeli a tervezéssel kapcsolatos híreket az egész országban, információt szolgáltat arról, hogy melyik területen milyen tervezési kérdések vannak napirenden. Magánadományozók mellett a szervezet fenntartásához a skót kormány is hozzájárul. A PAN 3/2010 a szervezet szolgáltatásait a tervezésben részt venni szándékozók figyelmébe ajánlja.

ii) A tervezési hatóságok és a közösségi tanácsok

A tervezési rendszer legfelsőbb szintje a National Planning Framework (NPF), amely meghatározza a hosszú távú földhasználati és fejlesztési prioritásokat egész Skócia számára, kijelöli az stratégiai fontosságú fejlesztési célokat („national developments”), mint például a fő közlekedési útvonalak, vízvezeték- és csatornarendszerek, hulladékkezelési rendszerek kialakítása és fejlesztése (Planning etc. (Scotland) Act 2006 (a továbbiakban törvény), 3A(1-3) szakasz). Az NPF-et a skót kormány készíti és ötévente felülvizsgálja (3A(7)). Az NPF külön szabályozott részvételi tervezési eljárásban készül, mivel azonban közvetlenül nem irányadó a kereskedelmi egységek engedélyezését illetően, ezeket itt nem ismertetjük.¹⁰⁸

Az alsóbb szinteken a tervezésért felelős szervek a tervezési hatóságok. Ezek a legtöbb esetben azonosak helyi tanácsokkal (helyhatóságokkal), amelyekből 32 van Skóciában. A kormánynak a törvény szerint joga van elrendelni, hogy egyes helyi tervezési hatóságok közösen „stratégiai tervezési hatóságot” hozzanak létre (4-5. szakasz). Jelenleg a négy legnagyobb város (Aberdeen, Dundee, Edinburgh és Glasgow) és az őket körülölelő régiók rendelkeznek stratégiai fejlesztési hatósággal, amelyeket a régióhoz tartozó helyi tanácsok közösen működtetnek. Külön tervezési hatóságként működik a két nemzeti park is. A tervezési hatóságok, az NPF figyelembevételével, mindenekeelőtt fejlesztési tervet (development plan), ezen kívül vagy ennek részeként egyes részterületekre kidolgozott mestertervet (masterplan) készítenek, elbírálják az építési engedélykérelmeket, és eljárnak az építési szabályok megszegőivel szemben. A régiók stratégiai fejlesztési tanácsai stratégiai fejlesztési tervet készítenek a régió számára. Ahol van stratégiai fejlesztési terv, ott a helyi fejlesztési tervnek ehhez is igazodnia kell (7-8. szakasz).

¹⁰² http://www.legislation.gov.uk/ssi/2008/426/pdfs/ssi_20080426_en.pdf

¹⁰³ http://www.legislation.gov.uk/ssi/2008/432/pdfs/ssi_20080432_en.pdf

¹⁰⁴ <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/261030/0077887.pdf>

¹⁰⁵ <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/278370/0083656.pdf>

¹⁰⁶ <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/322754/0103851.pdf>

¹⁰⁷ <http://www.planningaidscotland.org.uk/default.asp>

¹⁰⁸ De lásd a hosszabb változatot a TVE honlapján.



A tervezési rendszerben részvételi szempontból fontos a közösségi tanácsok (community councils) szerepe is. A közösségi tanács az önkormányzati rendszerhez lazán kapcsolódó, sajátosan brit intézménytípus félúton a képviseleti demokrácia és a civil társadalom között. A „community” sokkal kisebb egység, mint a helyhatóság. A 32 helyi tanács területén összesen mintegy 1200 közösségi tanács működik. Nem a helyi közigazgatás kisebb egységei, hanem teljesen függetlenek a helyi tanácstól. Ugyanakkor nem magánjogi, hanem közjogi státuszú intézmények, amelyeket az 1975-ös Local Government in Scotland Act definiál.¹⁰⁹

iii) A fejlesztési tervek elkészítése

A 32 helyi hatóság helyi fejlesztési tervet, a négy nagyváros régiója stratégiai fejlesztési tervet készít. Ezek határozzák meg, hogy a tervezési rendszernek helyben milyen gazdasági, társadalmi, egészségi és környezeti célokat kell előmozdítania, a fő funkciókhoz (lakás, kiskereskedelem, közszolgáltatások, gazdasági tevékenységek, rekreáció stb.) földterületeket allokálnak, és kijelölik azokat a területeket is, ahová semmit nem szabad építeni (15. szakasz). A törvény szerint minden engedélykérelmet a fejlesztési terv alapján kell elbírálni, ha nincs olyan „material consideration” (kb. lényeges szempont), ami más döntést indokol.¹¹⁰ Ebből következően, ha valaki szeretné megakadályozni, hogy egy adott területen például hipermarket épüljön, ezzel általában már elkésett akkor, amikor a beruházó építésiengedély-kérelmének elbírálása kerül sorra, ha a szóban forgó területet a fejlesztési terv korábban erre a célra kijelölte. A döntések befolyásolására a legjobb esély a fejlesztési tervek elkészítésében való részvétel.

A tervezési hatóságoknak legalább ötévente minden hozzájuk tartozó terület fejlesztési tervét meg kell újítaniuk, és közben is évről évre karban kell tartaniuk a terveket (16(1)). A tervezési hatóság évente elkészíti a menetrendjét a fejlesztési terv felülvizsgálatára. Ez a Development Plan Scheme, aminek a kivonatát publikálni kell a helyi médiában, közzé kell tenni a tervezési hatóság honlapján, és elérhetővé kell tenni a hatóság illetékességi területén működő összes közkönyvtárban. Ennek a dokumentumnak tartalmaznia kell egy tervet a részvételi eljárásokra és azok időrendjére vonatkozóan is. Ez a Participation Statement. A tervezésben részt venni szándékozó szervezetek már ezen a ponton jelezhetik, ha más módon és időben szeretnének konzultálni a fejlesztési tervről. A Participation Statement ezek alapján módosítható.

A következő lépés a legfontosabb tervezési kérdések összefoglalásának publikációja. A Main Issues Report-nak általánosságban le kell írnia azokat a fejlesztéseket, amelyeket a tervezési hatóság meg kíván valósítani. Ezekre több alternatív megoldást is vázolni kell (17(2)). A jelentést közérthetően kell megfogalmazni, hogy mindenki, aki észrevételt kíván majd tenni a benne vázolt tervezési kérdésekkel kapcsolatban, megérthesse, hogy miről van szó (17(3)(a)). A jelentésben fel kell hívni a közönség figyelmét arra, hogy a számításba vett lehetséges fejlesztésekhez mely pontokon kell módosítani a hatályos fejlesztési tervet (17(3)(b)). A Main Issues Report elkészültét egy vagy több helyi újságban és az interneten is a közönség tudomására kell hozni. Az erről szóló híradásban össze kell foglalni a jelentés célját és tartalmát, meg kell jelölni, hogy hol lehet megtekinteni a teljes dokumentumot az interneten és nyomtatásban,¹¹¹ és fel kell hívni a közönség figyelmét arra, hogy a jelentés tartalmára formális észrevétel („representation”) tehető, és azt hogyan és milyen határidők betartásával lehet megtenni (17(6)). Mindezt az információt közvetlenül meg kell küldeni a hatóság illetékességi területén

¹⁰⁹ A közösségi tanácsokról további információk: <http://www.ascc.org.uk/about>, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/local-government/CommunityCouncils>

¹¹⁰ Az egyes engedélykérelmek elbírálásakor a fejlesztési tervtől való eltérést potenciálisan indokoló „materiális” szempontok körét a 426/2009 kormányrendelet „A” függeléke határozza meg.

¹¹¹ A dokumentumot a hatóság a honlapján teljes terjedelmében közzéteszi, irodájában kinyomtatva hozzáférhetővé teszi, és eljuttatja a területen működő könyvtárakba. Town and Country Planning (Development Planning) (Scotland) Regulations 2008 (a továbbiakban rendelet 426/2008), 5(1-2).



működő összes közösségi tanácsnak, a szomszédos tervezési hatóságoknak, ha van, a stratégiai tervezési hatóságnak, és az infrastruktúráért, a közszolgáltatásokért és a környezetvédelemért, illetve a kulturális örökségvédelemért felelős szakhatóságoknak.

A részvétel első kötelező köre a Main Issues Report publikálását követő legalább hathetes időszak. Ekkor a tervezési hatóság a lakosság bevonása érdekében kampányt folytat, részben a helyi médiában, részben a bevásárlóközpontokban, szupermarketekben, középületekben és más forgalmas helyeken kialakított standokkal. Kötelezően konzultál a területéhez tartozó közösségi tanácsokkal is, amelyek az általuk képviselt közösség figyelmét felhívják a tervezési folyamat elindulására. Ebben az időszakban bárki kifejtheti a véleményét a felvetett fő kérdésekről. A tervezési hatóság csak ezeknek a véleményeknek a beérkezése után kezd hozzá a terv első változatának elkészítéséhez. Az első konzultációs időszakban beérkezett formális észrevételek („representations”) feldolgozására a PAN 3/2010 egy kilenc hónapos időszakot javasol szálni.

A tervjavaslat első változatának elkészítése után egy újabb, általában 12 hetes, de kötelezően minimum hathetes időszak kezdődik, amikor újra mindenkinek joga van kifejtenie az álláspontját. Ez a konzultációs időszak fő szabályként nem eshet iskolai szünet idejére. Ha valamilyen okból ez elkerülhetetlen, akkor a konzultációs időszakot meg kell hosszabbítani. Ennek lezárulása után a tervezési hatóság az ellenérdekű felek bevonásával tárgyalásokat kezdeményez a tervjavaslattal szembeni ellenvetések feloldása érdekében. Erre a PAN 3/2010 szerint átlagosan 23 hetet kell szálni. Ha a felek közötti kommunikáció lassan halad a megegyezés felé, a tervezési hatóság mediátori szolgáltatás igénybe vételét kezdeményezheti.¹¹²

A tervjavaslat új változatát ezután nyújtja be a tervezési hatóság jóváhagyásra a kormánynak. A tervjavaslat mellékleteként a hatóság benyújt egy nyilatkozatot is arról, hogy a tervezés folyamata megfelelt a Participation Statement-ben előzetesen megfogalmazott részvételi vállalásoknak (Statement of Conformity with Participation Statement). Ugyancsak mellékelni kell a tervjavaslatra érkezett véleményeket, beszámolva arról, hogy azokat milyen mértékben és hogyan vette figyelembe a hatóság. A kormánynak 35 hét áll rendelkezésére, hogy megvizsgálta és értékelte a tervjavaslatot. Az értékelést általában a kormány Directorate for Planning and Environmental Appeals (DPEA, kb. tervezési és környezeti panaszok igazgatósága) nevű szervének egy kijelölt munkatársa végzi.¹¹³ Az értékelést nyilvánosságra hozzák. Minden olyan ellenvetést, amit az egyeztetési folyamat lezárulásáig nem vontak vissza, kivizsgál az értékelő, aki meg is hallgathatja azokat, akik az ellenvetéseket tették (19(1-10)). Minden alkalommal értékelésre kerül, hogy a helyi tervezési hatóság mennyiben teljesítette a részvételi nyilatkozatban tett vállalásait. Ha a tervkészítésben való társadalmi részvétel minőségével az értékelő nem elégedett, a kormány utasíthatja a tervezési hatóságot, hogy szervezzen újabb konzultációt, illetve tegyen újabb erőfeszítést a nagyközönség bevonására. E feladatok befejezéséig a terv nem fogadható el.

iv) Társadalmi részvétel az építésiengedély-kérelmek elbírálásában

Az engedélyezési eljárásokban a társadalmi részvétel részletes eljárási szabályait is a Town and Country Planning (Development Management Procedure) (Scotland) Regulations 2008 című kormányrendelet (a továbbiakban rendelet 432/2008) és a Circular 4/2009: *Development Management Procedures* (a továbbiakban Circular 4/2009) határozzák meg. A részvételi és átláthatósági szabályok a tervezett fejlesztések jelentőségétől és méretétől függnek. A jogszabályok három kategóriába sorolják a fejlesztéseket: „Nemzeti fejlesztés” (national development) az a fejlesztés, amit az NPF a törvény 3A szakasza alapján ekként határoz meg. A „nagyobb fejlesztés” (major development) kategóriába

¹¹² A mediáció alkalmazásáról a tervezési rendszerben a skót kormány 2009-ben külön útmutatót készített: *A Guide to the Use of Mediation in the Planning System in Scotland*, 2009: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/263432/0078790.pdf>.

¹¹³ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/planning/decisions-appeals/Appeals/dpea>



tartoznak a törvény 26A(2) szakaszában adott felhatalmazás alapján a kormány által a Town and Country Planning (Hierarchy of Developments) (Scotland) Regulations 2009 című rendeletben¹¹⁴ így besorolt fejlesztések. Ezek közé tartoznak az 5000 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi egységek, így a hipermarketek is. Az összes többi engedélyezési ügy a „helyi fejlesztés” (local development) kategóriába tartozik. A kormányt a törvény (26A) felhatalmazza, hogy egyedi esetekben elrendelje, hogy helyi fejlesztésekre is a főbb fejlesztésekre vonatkozó eljárási szabályokat alkalmazzák.

A törvény 35A szakasza előírja, hogy az első két kategóriába tartozó fejlesztések esetében az építési engedély kérelmezője már az engedélykérelem benyújtása előtt társadalmi egyeztetést kezdeményezzen (pre-application consultation). A leendő kérelmező legalább 12 héttel az engedélykérelem benyújtása előtt értesíti a tervezési hatóságot az előzetes konzultáció kezdeményezéséről. Az erről szóló értesítésnek tartalmaznia kell a javasolt fejlesztés általános leírását, a tervezett helyszín címét, térképét, a fejlesztő elérhetőségeit (törvény 35B(4), Circular 4/2009 2.8, 2.10), és a tervezett előzetes konzultációs folyamat leírását: kivel, mikor, milyen formában fog konzultálni a leendő kérelmező (rendelet 432/2008 5). Az értesítést el kell küldeni a minden olyan közösségi tanácsnak is, amely a tervezett fejlesztéssel érintett vagy ilyenekkel szomszédos területen működik. Az előzetes konzultáció ezekkel a közösségi tanácsokkal kötelező (7(1)). Kötelező továbbá legalább egy olyan nyilvános eseményt rendezni, amin a közönség elmondhatja a véleményét a tervezett fejlesztésről. A tervezési hatóság az értesítés kézhezvételétől számított 21 napon belül jelezheti a leendő kérelmezőnek, ha a törvény szerint minimálisan kötelező, illetve a kérelmező által tervezett előzetes értesítéseken és konzultációs eseményeken kívül továbbiakat lát szükségesnek. A hatóság ilyenkor megjelöli az értesítendő további személyek vagy szervezetek körét, és az elvárt további konzultációs tevékenység formáját. A leendő kérelmezőknek ezeket a követelményeket is teljesíteniük kell az engedélykérelem beadása előtt (Circular 4/2009 2.12-13).

Az előzetes konzultációról a kérelmező írásos beszámolót készít (pre-application consultation report), amit mellékel az építésiengedély-kérelemhez (2.26). Ebben beszámol arról is, hogy hogyan reagált a konzultáció során felvetett szempontokra (2.27). Ha a hatóság a törvényi minimumon felüli előzetes konzultációt ír elő, azt is pontosan meg kell határoznia, hogy a kérelmezőnek erről hogyan kell beszámolnia (2.18). A tervezési hatóság nem bírálhatja el az engedélykérelmet, ha a kérelmező beszámolója nem támasztja alá, hogy az előzetes konzultációra vonatkozó követelményeknek eleget tett (2.28, törvény 39. szakasz).

A tervezési hatóság minden héten elküldi a területén működő összes közösségi tanácsnak az előző héten befogadott kérelmek és kezdeményezett előzetes konzultációk jegyzékét („weekly list”, rendelet 432/2008 23). A tervezési hatóság és a közösségi tanácsok közösen gondoskodnak a heti listában foglalt információk terjesztéséről. A heti listákat a tervezési hatóság és a közösségi tanácsok irodáiban és a tervezési hatóság illetékességi területén működő közkönyvtárakban hozzáférhetővé kell tenni (Circular 4/2009 4.47-50). A befogadott engedélykérelmekről a tervezési hatóság legalább egy helyi lapban értesíti a nyilvánosságot (rendelet 432/2008 18-19, Circular 4/2009 4.1-18). Ha olyan engedélykérelemről van szó, amelyről volt előzetes konzultáció, az értesítésben újra fel kell hívni az érintettek figyelmét arra, hogy az előzetes konzultáció során tett észrevételek nem számítanak formális észrevételnek, ezért azokat célszerű újból megtenni az értesítésben jelzett módon (4.20-21). A formális észrevételek megtételére legalább három hetet kell biztosítani a szomszédok értesítésétől, legalább két hetet a helyi újságban közölt hirdetés közzétételétől számítva (4.30).

A heti lista kézhezvételétől számított hét napon belül bármelyik közösségi tanács formális konzultációt kezdeményezhet a tervezési hatósággal bármelyik engedélykérelemről. Egyes esetekben a tervezési hatóságnak kötelező formális konzultációt kezdeményeznie az engedélykérelemről egyes

¹¹⁴ http://www.legislation.gov.uk/ssi/2009/51/pdfs/ssi_20090051_en.pdf



szakhatóságokkal, vagy magával a skót kormánnyal. A kormány bármilyen esetben előírhatja a tervezési hatóság számára a formális konzultációt bármely más hatósággal, szervezettel vagy természetes személlyel (rendelet 432/2008 25(2)). A formális konzultáció során a tervezési hatóság a partner számára megküldi az engedélykérelem teljes dokumentációját, és legalább 14 napos határidőt ad a partnernek álláspontja írásbeli kifejtésére.

A törvény 38A(1) szakasza alapján a tervezési hatóság a „nemzeti fejlesztések” kategóriájába tartozó engedélykérelmek esetében, és az olyan „nagyobb fejlesztés” kategóriájú kérelmek esetében, amelyek valamilyen „material consideration”-re hivatkozva a fejlesztési tervtől számottevően eltérő fejlesztésre kérnek engedélyt döntés előtt kötelezően meghallgatást tart. A meghallgatáson a kérelmezőnek és mindenkinek, aki formális észrevételt tett az engedélykérelemre, lehetőséget kell adni, hogy szóban kifejtse az álláspontját (Circular 4/2009 Annex F). A 4/2009-es Circular felhívja a tervezési hatóságokat arra, hogy ha a helyi önkormányzatnak érdeke fűződik az engedélykérelemben szereplő fejlesztés megvalósulásához, vagy ha egy engedélykérelemre sok észrevétel érkezett, akkor is tartsanak meghallgatást, ha a törvény nem írja elő kötelezően.

Minden olyan esetben, amikor a tervezési hatóság (amely a legtöbb esetben azonos a helyi tanáccsal) maga szeretne valamilyen fejlesztést megvalósítani, továbbá azokban az esetekben, amikor a helyhatóság más módon közvetlenül érdekelt a fejlesztésben, az engedélykérelemtől értesíteni kell a kormányt. A kormánynak ilyen esetekben lehetősége van magához vonni az engedélykérelem elbírálását (törvény 46. szakasz).

v) Vita a harmadik felek fellebbezési jogáról

A hatóság döntésével szemben panasszal élni csak elutasító határozat esetén lehet, vagy abban az esetben, ha a hatóság nem bírálta el a törvényben megszabott határidőre a kérelmet, és csak a kérelmező tehet panaszt. A panaszokat nemzeti és nagyobb fejlesztések esetén mindig a skót kormány bírálja el,¹¹⁵ más esetekben a másodfokú döntést a tanács tagjaiból felállított legalább háromtagú helyi felülvizsgálati testület (Local Review Body) hozza meg (rendelet 433/2008 7). A helyi felülvizsgálati testület eljárásaira hasonló részvételi szabályok vonatkoznak, mint az elsőfokú eljárásra. A másodfokú eljárás során a kérelmezőn kívül meg kell hallgatni azokat, akik formális észrevételt tettek. A helyi felülvizsgálati testület ülései nyilvánosak.

A 2000-es évek eleje óta vita tárgya, hogy nem kellene-e az elsőfokú döntésekkel szembeni fellebbezés jogát kiterjeszteni a „harmadik felekre”, vagyis a pozitívan elbíralt engedélykérelmek ellenzőire is. Már 2003-ban tárgyalt a skót parlament egy olyan egyéni képviselői indítványt, amely számos külföldi példára hivatkozva úgy módosította volna a törvényt, hogy ezt a jogot megadja a harmadik feleknek.¹¹⁶ A 2006-os törvénymódosítás előkészítésének időszakában a Friends of the Earth Scotland¹¹⁷ és más környezetvédő szervezetek¹¹⁸ is kampányoltak a „third party right of appeal” bevezetése mellett. A skót kormány kiterjedt konzultációt folytatott a kérdésről.¹¹⁹ A válaszoló magánszemélyek elsöprő többsége, a környezetvédő és kulturális örökségvédő szervezetek szinte mindegyike, a közösségi tanácsok háromnegyede támogatta a javaslatot, az üzleti szféra képviselői ugyanilyen egyöntetűen elleneztek, a tervezési szakemberek pedig megosztottak voltak.¹²⁰ 2006-ban a törvény vitája során a parlament több módosító indítványt is tárgyalt, ami kiterjesztette volna a fellebbezés jogát, azonban ezeket a többség elvetette.

¹¹⁵ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/planning/decisions-appeals/Appeals>

¹¹⁶ A Sandra White képviselő által kezdeményezett 2003-as indítvány lényege és indoklása:

<http://www.scottish.parliament.uk/business/bills/pdfs/mb-consultations/3rd-Party-Planning-Consultation.pdf>.

¹¹⁷ http://www.foe-scotland.org.uk/sites/files/PB_TPRA_2005_01.PDF

¹¹⁸ <http://www.scotlink.org/files/policy/PositionPapers/PlanTFBriefRightsAppealJun04.pdf>

¹¹⁹ <http://www.scotland.gov.uk/consultations/planning/roap.pdf>

¹²⁰ <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/30859/0026144.pdf>.



C) ÉRTÉKELÉS

A bemutatott finn és skót részvételi szabályok az engedélykérelmek elbírálását megalapozó helyi tervezésben és a konkrét engedélykérelmek elbírálásában erős garanciát adnak a nagy alapterületű kiskereskedelmi egységek engedélyezésének társadalmi ellenőrzésére. Szabályozás elveik közül néhány a hazai szabályozásban is megjelenik, sok azonban nem. Ezek közül kiemelendő, hogy mindkét országban csak naprakész helyi terv alapján lehet engedélyt kiadni. Szintén fontos, hogy a helyi társadalom tagjai előre tudják tervezni, hogy hogyan fognak részt venni a tervezésben. Az egyik legfontosabb részvételi szabály, hogy az eldöntendő tervezési kérdések koncepcionális megfogalmazásával együtt mindkét országban publikálni kell egy tervet arra, hogy milyen eljárások révén fog a társadalmi részvétel megvalósulni a tervezés során, s ha ez nem megfelelő, a felettes hatóságnál kezdeményezni lehet a felülvizsgálatát. Az elkészült terveket a felettes hatósággal el kell fogadtatni, s az erre irányuló eljárás kiterjed a részvételi eljárás értékelésére is. A felettes hatóság a figyelembe nem vett észrevételeket kivizsgálja, és az értékelése nyilvános. Rendkívül fontos, hogy a részvétel nem ér véget a tervek elfogadásával: a közösségnek van beleszólása az engedélykérelmek elbírálásába. A nagyobb jelentőségű fejlesztésekre, köztük a bizonyos mérethatár feletti kiskereskedelmi egységek építésének engedélyezésére szigorúbb részvételi szabályok vonatkoznak. Ezek közül különösen figyelemre méltó a helyi társadalommal már az engedélykérelem elkészítése és beadása előtt elvégzendő előzetes konzultációra vonatkozó szabályozás. Ugyancsak kiemelendő, hogy speciális átláthatósági szabályok vonatkoznak azokra a fejlesztésekre, amelyek megvalósulásában a helyi hatóság anyagilag érdekelt, s hogy ez ezekről szóló döntést a felettes hatóság magához vonhatja (Skócia).

6. A hazai szabályozás – összevetés a bemutatott nemzetközi példákkal

A) BÉREZÉS

A kereskedelmi szektorban nálunk „A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról” szóló kormányrendelet az irányadó a bérezési szabályokra nézve. Ennek tartalmát mindeddig az Országos Érdekegyeztető Tanácsban a szociális partnerek által megkötött megállapodás határozta meg. A hatályos rendeletet, a 337/2010-es számú, amit 2010. december 27-én adott ki a kormány.¹²¹ Ez egyrészt egy általánosan érvényes minimálbért határoz meg (2.§(1)), másrészt a legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szakképzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatott munkavállalók számára meghatároz egy ennél körülbelül 20%-kal magasabb garantált bérminimumot (2.§(2)). Korábban a rendelet a garantált bérminimum esetében különbséget tett a legalább két év gyakorlattal rendelkező munkavállalók és a többiek között, és az előbbiek számára magasabb bérminimumot határozott meg, ez azonban 2008-tól kezdődően az újabb változatokba már nem került bele.

Emellett a Munka Törvénykönyve úgy rendelkezik, hogy a munkáltató „évente köteles javasolni a szerződéskötésre jogosult szakszervezeteknek a munka díjazásával kapcsolatos szabályok kollektív szerződésben történő rendezését” (37.§ (5)). Kollektív szerződés megkötésére az a szakszervezet jogosult, amelynek jelöltjei az üzemi tanácsi választáson a leadott szavazatok több mint felét megszerezték (33.§ (2)). A háromoldalú érdekegyeztetés mellett 2002 óta működik az ágazatban a meghatározó munkaadói és munkavállalói szervezetek részvételével a Kereskedelmi Ágazati

¹²¹ <http://www.munkaugyiforum.hu/munkaugyi-segedanyagok/minimalber-2011-kormanyrendelet>



Párbeszéd Bizottság, ami a kétoldalú érdekegyeztetés fóruma.¹²² Ennek a bértárgyalások és a kollektív szerződések előkészítésében is van szerepe.

A kormány nemrég benyújtotta az országgyűlésnek az érdekegyeztetés átalakítására vonatkozó javaslatát.¹²³ Eszerint megszűnne az Országos Érdekegyeztető Tanács, és vele együtt a háromoldalú érdekegyeztetés más országos szervei is, és helyettük több résztvevővel (a nemzetpolitika területén működő civil szervezetek, az akadémiai szféra képviselői és a történelmi egyházak bevonásával), viszont kizárólag konzultatív jogkörrel létrejönne a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács.

Noha van lehetőség a minimális béreket rögzítő általános megállapodásnál kedvezőbb ágazati béralku megkötésére, a szabályozás azonban ezt – szemben például a korábban bemutatott ír szabályozással – kifejezetten nem segíti elő. Az ágazaton belül a méret – és ezzel együtt az egy dolgozóra jutó jövedelmezőség – alapján történő differenciálásra látott, kísérletinek tekinthető amerikai példák is távol állnak a magyar jogrendben eddig szokásos megoldásoktól.

B) A NYITVATARTÁSI IDŐ

Magyarországon a nyitva tartás rendjét a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény¹²⁴ 6.§-a szabályozza. Itt nem találunk a hétfői nyitva tartást korlátozó rendelkezéseket. Az éjszakai (este 10 és reggel 6 közötti) nyitva tartás szabályozását a törvény a települési (Budapesten a kerületi) önkormányzatok jogkörébe utalja ((2) bekezdés). Ezen kívül veszélyes mértékű zaj okozása esetén a kereskedelmi hatóság is korlátozhatja az üzletek éjszakai nyitva tartását. Egyebekben a törvény csak annyit ír elő, hogy a kereskedő a saját maga által megállapított nyitvatartási rendet jelentse be a kereskedelmi hatóságnak ((2)a), és tájékoztassa róla a vásárlókat ((2)b). Az éjszakai nyitva tartás szabályozására adott törvényi felhatalmazással számos települési önkormányzat élt, de a helyi rendeletek jellemzően csak a vendéglátóhelyek nyitva tartását korlátozzák, illetve jellemző még a szeszesitalokat is árusító élelmiszer-kiskereskedelmi egységek (köztük a hipermarketek) nyitvatartási idejének korlátozása, ami azonban kiváltható azzal, ha a kereskedő az éjszakai időszakban felfüggeszti a szeszesitalok árusítását.¹²⁵

A vállalkozás, illetve a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos követelményére való hivatkozással, valamint az alkotmánynak arra a rendelkezésére hivatkozva, amely szerint alapvető jogokra vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthat meg, az érintettek egy csoportja az Alkotmánybíróságnál indítványt tett az önkormányzatokat a nyitvatartási idő tárgyában rendeletalkotásra felhatalmazó törvényi rendelkezés megsemmisítésére, az indítványt azonban az Alkotmánybíróság 282/B/2007. számú határozatában elutasította.¹²⁶ Az Alkotmánybíróság korábbi ítélezési gyakorlata alapján megállapítható, hogy a törvény alapján alkotmányosan nem lenne lehetőség arra, hogy a helyi önkormányzat az egész illetékességi területén egyöntetűen korlátozza az élelmiszer-kiskereskedelmi egységek nyitva tartását, vagy – a látott nemzetközi példákhoz hasonlóan – a kisebb boltok számára kedvező differenciált szabályozást vezessen be. Az alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint általánosan, a település egészére nézve, a települési önkormányzat nem tilthat olyan magatartást, amit az országos szintű jogszabályok megengednek. Ugyancsak valószínűsíthető, hogy a versenyviszonyokat befolyásoló, méret szerint differenciáló szabályozást sem lehetne helyi rendeleti szinten bevezetni az alkotmány imént hivatkozott rendelkezése szerint, amely az ilyen kérdéseket törvényben rendeli szabályozni.

¹²² <http://www.kasz.hu/index.php?mode=cikk&id=237>

¹²³ <http://www.parlament.hu/irom39/03359/03359.pdf>

¹²⁴ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500164.TV

¹²⁵ Erről lásd például az óbudai rendeletet: <http://rendeletek.obuda.hu/wp-content/uploads/2010/11/2008-33.pdf>

¹²⁶ <http://www.uzletinavigato.hu/opten/light/torvtar/torvtist.print.php?tprint=1&twhich=97046>



A Kereszténydemokrata Néppárt frakciójának három tagja 2010 decemberében törvényjavaslatot terjesztett az országgyűlés elé „a munkavállalók szabad vasárnapjának biztosításához szükséges egyes törvények módosításáról” (T/1956).¹²⁷ A törvényjavaslat a korábban hivatkozott 2005-ös kereskedelmi törvényt a második pontban bemutatott belga szabályozás egyes elemeit átvéve módosítaná. Az édességboltokon, valamint a benzinkutakon, repülőtereken, vasúti és buszpályaudvarokon működő, legfeljebb 280 m² alapterületű boltokon kívül minden élelmiszer-kiskereskedelmi egységnek zárva kellene tartania vasárnap, kivéve, ha a nyitva tartás nem jár munkavállaló foglalkoztatásával, azaz, ha a tulajdonos maga dolgozik a boltban vasárnap. Ugyancsak a belga szabályozáshoz hasonló az a tervezett könnyítés, hogy a kereskedő által szabadon megválasztott évi 12 vasárnapon az üzletek az előbbieket ellenére nyitva tarthatnak (törvényjavaslat 4.§). Megvalósulása esetén a KDNP-s javaslat tehát kedvezményezné azokat a kicsi üzleteket, amelyek akár egy emberrel is nyitva tarthatók, általában azonban nem vezetne be olyan, számos országban látott, méret alapján differenciált szabályozást, ami a kisebb, de néhány alkalmazott munkáját azért igénylő boltokat is előnyben részesítené ezen a téren a nagyokhoz képest. A törvényjavaslatot egyelőre nem tárgyalta az országgyűlés.

C) SZOLGÁLTATÁSSŰRŰSÉG, HOZZÁFÉRÉS

Alig találtunk a szolgáltatássűrűséggel összefüggő szabályozást Magyarországon, sőt, a probléma kiterjedtségét sem könnyű a fellelhető adatok alapján megállapítani. A KSH adataiból kitűnik, hogy a 2000 és 2008 között harmadával csökkent az élelmiszer-vegyesüzletek száma,¹²⁸ miközben az összesített alapterületük alig változott¹²⁹ – vagyis az élelmiszer-kiskereskedelem térben koncentráldódik, átlagosan egyre messzebb van a legközelebbi élelmiszerbolt. Minden évben néhány kistélepülés elveszíti a boltját.¹³⁰ A Nielsen részletesebb, 2010-ig tartó adataiból viszont az tűnik ki, hogy a hipermarketek térnyerése, ami 2007-ig nagyon gyors volt, az utóbbi időben lelassult. Az 50 m²-nél kisebb élelmiszerboltok fogyása is inkább az évtized első felében volt gyors, az utóbbi néhány évben ez a folyamat is lelassult, az 50 és 200 m² közötti méretkategóriába eső üzletek száma pedig évek óta alig változik. Az utóbbi egy évben csak 2%-kal csökkent a boltok száma, és nem változott a 200 m²-nél kisebb alapterületű boltok piaci részesedése.¹³¹

Az egyetlen releváns szabályozási eszköz, amit találtunk, a kereskedelmi hatástanulmány készítésének előírása az engedélyezés feltételeként. Ezt Budapesten a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat (BVÉK) írja elő, de csak a 6000 m²-nél nagyobb bruttó szintterületű létesítményekre vonatkozóan (17.§ (4)).¹³² Ennek részeként be kell mutatni a leendő létesítmény tervezett használatát üzlettípusonként, fel kell mérni a 10 percen belüli utazási idővel (autó vagy tömegközlekedés) definiált vonzaskörzetben már létező kiskereskedelmi üzletterületet és forgalmat üzlettípusonként, be kell mutatni a kiskereskedelmi forgalom alakulásának országos és budapesti trendjeit, ezek alapján üzlettípusonként ki kell számítani a vonzaskörzetben levő szabad vásárlóerőt, és a hozzá tartozó maximális eladóterületet (14. melléklet). Mindez hasonlít a brit szabályozásban látott szükségességi tesztre, azonban a mérethatár meghatározása miatt csak a bevásárlóközpontokra és a nagyobb hipermarketekre vonatkozik (Magyarországon a hipermarketek átlagos mérete a 6000 m²-es szabályozási határ alatt van). A szűken definiált vonzaskörzeten kívüli városrészközpontokra, alközpontokra gyakorolt hatásokat csak 10.000 m² fölötti tervezett méret esetén kell vizsgálni.

¹²⁷ <http://www.orszaghaz.com/t1956-a-munkavallalok-szabad-vasarnapjanak-biztositasahoz-szukseges-egyes-torvenyek-modositasarol/>

¹²⁸ A specializálódott szaküzletek száma közben enyhén növekedett.

http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_okk002.html

¹²⁹ http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_okk005.html

¹³⁰ http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_okk004.html

¹³¹ <http://hu.nielsen.com/site/20110324.shtml>

¹³² http://www.archiweb.hu/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=248&Itemid=110



2011 márciusában a Lehet Más a Politika öt országgyűlési képviselője benyújtott egy törvényjavaslatot „a fenntarthatóság szempontjának a kereskedelmi központok működésében történő érvényre juttatásához szükséges törvénymódosításokról”.¹³³ Ideiglenes moratóriumot javasolnak a 100.000-nél több lakosú településeken a 800 m²-nél nagyobb, egyébként a 400 m²-nél nagyobb eladóterű kiskereskedelmi egységek engedélyezésére, mindaddig, amíg néhány, a nagy üzletek társadalmi és környezeti fenntarthatóságával kapcsolatos szabályozás meg nem születik. Az előterjesztők a moratórium feloldásának feltételül szabnák az engedélyezést megelőző hatásvizsgálatok tartalmának és eljárásrendjének szabályozását (ez kiterjedhetne a szolgáltatásúrsúggyra gyakorolt hatás vizsgálatára is),¹³⁴ a tömegközlekedéssel való elérhetőség követelményeinek meghatározását, a meglévő piacoktól és nagyobb kereskedelmi egységektől való kötelező távolság szabályozását és a nagyobb egységek megyei szinten való tervezésének előírását. Ezek a lépések alkalmasak lehetnek arra, hogy mérsékeljék a nagy egységek negatív hatását az élelmiszerek széles választékának autó nélküli hozzáférhetőségére.

Korábban láttunk példát a szigorú méretkorlátozások állandó alkalmazására is (Dánia). A hatásvizsgálati eljárásban való társadalmi részvétel szabályozásra a skót vagy a finn példát lehetne mintaként használni. A nagyobb egységek tervezésének a megyei szintre helyezése hasonló lenne a finn megoldáshoz, ahol a 2011. áprilisi törvénymódosítás helyezte regionális szintre ezek tervezését, azért, hogy megakadályozza, hogy az egyes települések a nagy egységek engedélyezésével versenyezzenek a szűkebb térség élelmiszer-kiskereskedelméből származó helyi adóbevételeket. (Az LMP-s javaslat szerint a nagy egységek által fizetett iparüzési adónak a hatásterület települései között történő megosztását szabályozni kellene a moratórium feloldásához.)

D) FORGALOMGENERÁLÁS

A kiskereskedelem forgalomgeneráló hatása szempontjából releváns hazai szabályozást alig találtunk. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény hatályos változata¹³⁵ úgy rendelkezik, hogy a településrendezés során „figyelembe kell venni...a közlekedési kényszer...csökkentését és a megfelelő színvonalú közlekedés kialakítását” (8.§ (1)).

Budapesten a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat a 6000 m²-nél nagyobb bruttó szinterületű kereskedelmi létesítményekre vonatkozóan előírja a közlekedési hatásvizsgálat elvégzését az engedélyezési eljárás részeként (17.§). Ennek keretében fel kell mérni a tervezett helyszín jelenlegi tömegközlekedési ellátottságát és forgalmi rendjét, ki kell számítani a megvalósulás esetén várható autóforgalmat, teherforgalmat és tömegközlekedési forgalmat, a szükségessé váló hálózati fejlesztéseket és a forgalmi rend szükséges módosításait. Hasonlóan azonban előző pontban látott kereskedelmi hatásvizsgálathoz, mindez a hipermarketeknek csak egy részére vonatkozik, hiszen a többségük nem éri el a 6000 m²-es határt.

A külföldi példákban látott, a parkolóhelyek számának korlátozásával történő forgalomcsökkentés nem létezik Magyarországon. A kereskedelmi egységekkel együtt létesítendő parkolóhelyek számára nézve csak minimumkövetelményt határoz meg az Országos Területrendezési és Építési Követelményeket (OTÉK) megállapító 253/1997-es kormányrendelet.¹³⁶ Az egység eladóterének első 100 m²-e után 10 m²-enként, a 100 m² feletti rész után 20 m²-enként kell legalább egy parkolóhelyet

¹³³ <http://www.orszaghaz.com/t2601-a-fenntarthatosag-szempontjanak-a-kereskedelmi-kozpontok-mukodeseben-torteno-ervenyre-juttatasahoz-szukseges-torvenymodositasokrol/>

¹³⁴ A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005-ös kormányrendelet szerint jelenleg csak a parkoló területe nélkül számítva 10.000 m²-nél nagyobb nettó szinterületű bevásárlóközpontok létesítése lehet hatásvizsgálat-köteles, és az sem mindig, hanem csak ha a felügyelőség úgy dönt (3. melléklet): http://natura.2000.hu/doc/314_2005_korm_rend.pdf.

¹³⁵ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700078.TV

¹³⁶ http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700253.KOR



létesíteni. A Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat 6.§-a egyes esetekben ennél magasabb minimumkövetelményeket állapít meg. A parkolóhelyek biztosításáról szóló debreceni rendelet is az OTÉK-norma másfélszeresét írja elő a város belső területeire vonatkozóan.¹³⁷

Az előző pontban említett törvényjavaslat a nagyobb eladóterű kiskereskedelmi egységek építésére javasolt moratórium feloldásának feltételül szabná olyan törvényi szabályozók megalkotását, amelyek kiterjednek többek között „a közösségi közlekedéssel való elérhetőségre, a parkolóhelyek létesítésével kapcsolatos követelményekre” (4.§ (2b)). Tekintettel a javaslat szándékára, ez feltehetően a maximumok meghatározását is jelenti.

E) TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A TERVEZÉSBEN, ENGEDÉLYEZÉSBEN

A hazai szabályozás a településrendezési eszközök, azaz a helyi építési szabályzat és a településrendezési terv megalkotásában biztosítja a társadalmi részvétel lehetőségét. Ebben megjelenik néhány, a korábban bemutatott finn és skót részvételi szabályozáshoz hasonló elem.

Korábban láttuk, hogy a társadalmi részvételt elősegíti, ha a tervezésért felelős hatóság még az első tervváltozat elkészítése előtt közread egy összegzést arról, hogy a kezdeményezendő rendezésnek mi lesz a célja, és mik lesznek a várható hatásai, és már azt meg lehet vitatni (Main Issues Report, Skócia). Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény is tartalmaz ehhez hasonló rendelkezést. A 9.§ (2) bekezdése előírja, hogy a településrendezési eszköz kidolgozása előtt „meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak.” A törvény „a helyben szokásos módon” rendeli erről a közvéleményt tájékoztatni, és „az érintett lakosság, szervezetek és érdekképviselői szervek” számára rendeli biztosítani a véleménynyilvánítás lehetőségét (2a). Ezen kívül értesíteni kell a (külön kormányrendeletben meghatározott) államigazgatási szerveket (szakhatóságokat). A készítés alatt levő rendezési tervet véleményeztetni kell a tervtanáccsal (3).¹³⁸

Az elkészült helyi építési szabályzatot és településrendezési tervet még az elfogadás előtt a polgármester véleményeztetni a külön jogszabályban meghatározott közigazgatási szervekkel, az érintett települési önkormányzati szervekkel, érdekképviselői szervekkel s társadalmi szervezetekkel. Nekik 22 munkanapjuk van írásos véleményt adni (3). Ha ennek során nézeteltérések merülnek fel, azok tisztázására a polgármester egyeztető tárgyalást kezdeményez, amire meg kell hívni minden érdekeltet. A tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, aminek tartalmaznia kell minden elhangzott véleményt, az indoklásával együtt (4). Aki nem adott határidőre írásbeli véleményt, vagy adott, de nem jelent meg az egyeztető tárgyaláson, azt úgy kell tekinteni, mint akinek nincs kifogása a tervezett településrendezési eszközzel szemben (5).

A tervezett településrendezési eszközök így kialakult változatait még az elfogadásuk előtt a helyben szokásos módon közzé kell tenni, és legalább egy hónapot biztosítani kell az érintettek számára arra, észrevételt tegyenek rájuk. A tervezetekkel együtt közzé kell tenni a korábbi írásbeli véleményeztetés és az egyeztető tárgyalás során érkezett, de el nem fogadott véleményeket, az indoklásukkal együtt (6). Ugyanekkor kell szakmai véleményezésre megküldeni a szabályzatot és a tervet az állami főépítésznek (a főváros, a fővárosi kerületek és a megyei jogú városok területének egészére vonatkozó szabályzatokat és terveket az állami főépítész útján a településrendezésért felelős miniszternek), akinek 30 (90) napja van a véleményét kifejtteni, amit a szabályzatról és a tervről döntő testülettel döntés előtt ismertetni kell (6).¹³⁹ Elfogadás után 10 munkanapon belül nyilvánosságra kell hozni a figyelembe nem

¹³⁷ <http://portal.debrecen.hu/upload/File/varoshaza/onkormanyzat/Kozlonyok/2004/8szKozlony.pdf>

¹³⁸ A tervtanácsokról lásd a 252/2006-os kormányrendeletet: http://www.bpxv.hu/docok/tervtanacs/tervtanacs_kormany_rendelet.pdf

¹³⁹ Az állami főépítész feladatokról és jogállásáról lásd a 190/2009-es kormányrendeletet: http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.exe?docid=124935.178234



vett vélemények elutasításának indokait. Ha az önkormányzatnak van honlapja, akkor ezeket ott is közzé kell tenni (8).

Ugyancsak a figyelembe nem vett vélemények elutasításának indoklásával együtt kell megküldeni az elfogadott tervet és helyi építési szabályzatot szakmai vizsgálat céljából az állami főépítésznek. Ugyanakkor a dokumentációt el kell küldeni a véleményezésben részt vett államigazgatási szerveknek is, akik 15 munkanapon belül jelzik az állami főépítésznek, ha jogszabályon alapuló véleményüket nem vették figyelembe (8). Az elfogadott tervet és építési szabályzatot, a véleményezési eljárás dokumentumaival együtt, valamint az állami főépítész (miniszter) véleményével együtt, 15 napon belül el kell küldeni az önkormányzat törvényességi ellenőrzéséért felelős szervnek (12).

A törvény előírja, hogy a településrendezési tervet és a helyi építési szabályzatot az önkormányzatnak építésügyi hatósági jogkörében eljárva alkalmaznia kell, vagyis ezek alapján kell döntenie az építésiengedély-kérelmek elbírálásáról. Ha egy kérdéses területre vonatkozóan nincs hatályban terv vagy építési szabályzat, akkor a törvény általános rendelkezéseinek megfelelő építési tevékenységet lehet csak engedélyezni, amely a beépítés mértékét, módját és rendeltetését tekintve „illeszkedik a meglévő környezethez” (18.§(2)).

Az engedélykérelmek elbírálása a kérelmező és a hatóság ügye, ebben – szöges ellentétben például a bemutatott skót modellel – a törvény nem biztosít lehetőséget a társadalmi részvételre, csupán azt írja elő, hogy a fejlesztés nem sérthet közérdeket (19.§(2)), és hogy biztosítani kell a szomszédos ingatlanok és építmények rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságát (31.§(1)).

Cserébe viszonylag széles körű lehetőség van a „harmadik felek” által kezdeményezett jogorvoslatra. Ennek szabályait, mint minden hatósági eljárás esetében, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) határozza meg.¹⁴⁰ Jogorvoslati eljárást „ügyfél” kezdeményezhet. Hogy ki minősül ügyfélnek, azt Ket. 15. §-a határozza meg: „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti” (1). A másodfokon eljáró szerv e rendelkezés alapján mérlegeli, hogy egy kérelmezőnek megadja-e az ügyféli jogállást egy adott ügyben. Az ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésre van lehetőség (8). Ügyfél lehet az olyan társadalmi szervezet is, amelynek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul (5). Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009-es kormányrendelet¹⁴¹ szerint az érintett ingatlannal rendelkezni jogosult személy mindenképpen ügyfél, és mindenképpen vizsgálni kell a szomszédos telkekkel rendelkezni jogosultak ügyféli jogállását. A törvény a fellebbezés lehetséges alapját is megengedően határozza meg: „a fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja” (98. § (1)). A kereskedelmi egységek tervezésére vagy engedélyezésére vonatkozó speciális részvételi szabályokat nem találtunk.

F) ÉRTÉKELÉS

Az élelmiszer-kiskereskedelem térbeli koncentrációjából adódó negatív társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatósági hatásokra adott hazai szabályozási válaszok a bemutatott nemzetközi példákkal összevetve töredékesnek mondhatók. A hipermarketeknek a helyi kiskereskedelemre gyakorolt hatását csak helyi szabályozás rendeli felmérni az engedélyezési eljárás részeként, és az is csak 6000 m² alapterület felett (Budapest). Az évtizedekkel ezelőtti általános szemléletet tükrözve, csak a közlekedési igények kielégítése iránt érzékeny a közlekedési hatások felmérésére és kezelésére

¹⁴⁰ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0400140.tv

¹⁴¹ http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900193.KOR



vonatkozó szabályozás. A tervezésben való részvétel szabályozásában fellelhető néhány a legjobb nemzetközi példákra jellemző szabályozási elvek közül: például a tervezési munka korai szakaszában, még az első tervjavaslat elkészítése előtt történő bevonás, a tervezési célok elvi meghatározása, a több körben adott hozzászólási lehetőség, az észrevételek nyilvánossága és a figyelembe nem vett észrevételek megemlítése a felettes hatósággal való kommunikációban. A részvételi eljárás folyamatára és az átláthatóság biztosítására vonatkozó szabályok azonban elnagyoltak, a részvétel tervezhetőségére vonatkozó szabályok hiányoznak, az észrevételezésre adott határidők a külföldi példákkal összevetve nagyon szűkösek, hiányzik a helyi közösség aktív involválásának követelménye, és teljesen hiányzik az engedélyezési eljárásban való részvétel lehetőségét megteremtő szabályozás.