Stockholms stad

PM Rotel II (Dnr KS 2026/824)

Förslag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) enligt Konkurrensverkets förslag från rapport 2026:4

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Remisstid den 30 oktober 2026

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med Stockholms stads yttrande, bilaga 1 till promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Maria-Elsa Salvo Persson

Sammanfattning av ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat Förslag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) enligt Konkurrensverkets förslag från rapport 2026:4 till bland annat Stockholms stad för yttrande. Remissen handlar om att föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker i Sverige. Uppdraget har särskilt inriktat sig på avtalsmässiga hinder för tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen.

I uppdraget ingick även att ta fram en vägledning för kommuner.

Boverket fick samtidigt i uppdrag att bistå med underlag med särskilt fokus på tillämpningen av 2 kap. 3 § PBL om att planläggning ska främja en effektiv konkurrens.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om tillägg i 3 kap. 5 § PBL, samtidigt som kontoret delar bedömningen att effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln är ett viktigt samhällsintresse och att tillgången till lämpliga butikslägen kan ha betydelse för konkurrensen.

Exploateringsnämnden delar Konkurrensverkets bedömning att en effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln är ett viktigt samhällsintresse och att tillgången till lämpliga butikslägen kan ha betydelse för konkurrensen.

Stadsbyggnadsnämnden avstyrker förslaget, så som det nu är formulerat. Nämnden vill samtidigt tydliggöra att det ställer sig bakom syftet med förslaget. Ambitionen borde dock få en annan form.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag anser i likhet med stadsledningskontoret att en effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln är viktig. Konkurrensintresset behöver samtidigt vägas mot andra allmänna intressen såsom bostadsförsörjning och miljö.

Jag delar stadsledningskontorets bedömning att en särskild reglering i plan- och bygglagen riskerar att skapa dubbelreglering. Frågor om specifika butikslägen och aktuella marknadsförutsättningar bör i stället hanteras i den efterföljande planeringen.

Samtidigt är markanvisningar ett möjligt verktyg för att främja konkurrensen när det är motiverat utifrån den lokala konkurrenssituationen och förenligt med stadens övriga mål.

Stockholm den 21 oktober 2026

Maria-Elsa Salvo Persson

Bilagor

1. Stockholms stads yttrande, dnr KS 2026/824-6.1
2. Remiss - Förslag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) enligt Konkurrensverkets förslag från rapport 2026:4, dnr KS 2026/824-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat Förslag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) enligt Konkurrensverkets förslag från rapport 2026:4 till bland annat Stockholms stad för yttrande. Remissen handlar om att föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker i Sverige. Uppdraget har särskilt inriktat sig på avtalsmässiga hinder för tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen. I uppdraget ingick även att ta fram en vägledning för kommuner. Boverket fick samtidigt i uppdrag att bistå med underlag med särskilt fokus på tillämpningen av 2 kap. 3 § PBL om att planläggning ska främja en effektiv konkurrens.

Den svenska dagligvarumarknaden är enligt Konkurrensverket starkt koncentrerad: fyra aktörer står för 98,5 procent av marknaden i butiksledet. Försäljning i fysiska butiker står för cirka 96 procent av dagligvaruförsäljningen, medan näthandeln inte visar någon ökande trend. Konkurrensen är därför i hög grad beroende av vilka butiker konsumenterna har tillgång till. Lågprisbutiker har en särskild konkurrensfrämjande funktion genom att deras närvaro tenderar att pressa priserna hos närliggande butiker. Enligt rapporten saknade mer än var tredje kommun en lågprisbutik 2022, och situationen bedöms vara oförändrad 2026.

Avtal som begränsar fastighetsägares möjlighet att upplåta butikslägen till nya aktörer är ovanliga i Sverige och bedöms därför inte utgöra något betydande hinder för nyetablering. Däremot är bindningar mellan handlare och dagligvaruaktörer utbredda. Omkring 90 procent av omsättningen i handlarägda butiker omfattas av överlåtelsebindningar såsom hembudsförbehåll, förköpsrätter eller optioner, vilket kan hindra handlare från att byta grossist eller släppa in konkurrenter. Konkurrensverket bedömer dock att det för närvarande saknas tillräckliga skäl för författningsändringar.

Konkurrensverket identifierar även hinder kopplade till kommunernas fysiska planering och tillämpning av plan- och bygglagen. Dessa är:

- bristande kunskap om förutsättningarna för lönsam dagligvaruhandel
- sen involvering av dagligvaruaktörer och varierande kvalitet på handelsutredningar
- kommunal ovilja mot nyetableringar, bland annat av rädsla för att befintliga butiker eller stadskärnan konkurreras ut eller till följd av trafik- eller infrastrukturmål
- restriktiva handelspolicyer
- konkurrensutsatta markanvisningar som kan gynna betalningsförmåga framför konkurrensfrämjande etableringar
- svårigheter att ändra detaljplaner i befintlig bebyggelse vilket försvårar konvertering av lokaler till dagligvarubutiker

- avsaknad av krav på att kommunerna i översiktsplanen redovisar hur konkurrensen inom dagligvaruhandeln ska tillgodoses.

Konkurrensverket föreslår ett tillägg i 3 kap. 5 § första stycket PBL om att det i kommunens översiktsplan ska framgå hur kommunen avser att tillgodose intresset av en effektiv konkurrens, särskilt inom dagligvaruhandeln. Att fler lägen som är lämpliga att bedriva dagligvaruhandel på identifieras redan i arbetet med en översiktsplan, där konkurrensaspekter tas upp, skulle innebära att dagligvaruaktörernas behov och förutsättningar beaktas tidigare och på ett mer effektivt sätt. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Konkurrensverket har även tagit fram en webbaserad vägledning för kommuner och berörda aktörer. Den innehåller bland annat verktyg för lokal konkurrensanalys, råd om tidig dialog med dagligvaruaktörer och rekommendationer om medborgardialog.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 september 2026 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning av synpunkter

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om tillägg i 3 kap. 5 § PBL, samtidigt som kontoret delar bedömningen att effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln är ett viktigt samhällsintresse och att tillgången till lämpliga butikslägen kan ha betydelse för konkurrensen. Stadsledningskontoret anser att konkurrensaspekten redan omfattas av de allmänna intressen som ska beaktas i översiktsplaneringen. En särskild reglering för dagligvaruhandeln riskerar att skapa dubbelreglering och ge intryck av att konkurrensintresset ska prioriteras framför andra allmänna intressen.

Stadsledningskontoret bedömer även att detaljerade frågor om specifika branschers marknadsförutsättningar och enskilda butikslägen inte är förenliga med översiktsplanens strategiska och långsiktiga karaktär. Sådana frågor bör i stället hanteras i den efterföljande planeringen, där hänsyn kan tas till aktuella och föränderliga marknadsförutsättningar.

Staden bedriver redan ett aktivt arbete för att beakta konkurrensaspekter inom dagligvaruhandeln, bland annat genom dialog med marknadens aktörer, analyser och identifiering av möjliga etableringslägen. Tillgången till lämpliga lokaler är central för konkurrensen, men nya etableringar behöver samtidigt vägas mot andra allmänna intressen, såsom bostadsförsörjning, trafik, miljö och utvecklingen av attraktiva lokala centrum.

Stadsledningskontoret delar Konkurrensverkets bedömning att markanvisningar, när det är motiverat utifrån den lokala konkurrenssituationen och förenligt med stadens övriga mål och intressen, kan användas som ett verktyg för att främja konkurrensen. Det kan exempelvis ske genom direktanvisning.

Ställningstaganden

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om tillägg i 3 kap. 5 § PBL. Stadsledningskontoret delar Konkurrensverkets bedömning att en effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln är ett viktigt samhällsintresse och att tillgången till lämpliga butikslägen kan ha betydelse för konkurrensen. Stadsledningskontoret anser dock att detta syfte bör uppnås genom andra styrmedel än en ändring av plan- och bygglagen.

Förslaget om tillägg i 3 kap. 5 § PBL innebär en dubbelreglering och riskerar att skapa otydlighet, eftersom effektiv konkurrens redan är ett allmänt intresse enligt 2 kap. 3 § PBL och därmed alltid ska beaktas i framtagandet av en översiktsplan.

Genom att särskilt peka ut en specifik bransch, dagligvaruhandeln, finns en risk att konkurrensintresset uppfattas som särskilt prioriterat i förhållande till andra allmänna intressen. Konkurrensintresset bör istället utgöra en del av den samlade avvägningen mellan olika allmänna intressen. Behovet av ökad konkurrens måste kunna vägas mot exempelvis behov av bostäder samt trafik- och miljöaspekter.

Stadsledningskontoret bedömer också att lagändringen inte är förenlig med översiktsplanens strategiska karaktär. Översiktsplanen är vägledande för kommunens övergripande och långsiktiga mark- och vattenanvändning. Detaljerade analyser av specifika branschers marknadsförutsättningar eller utpekande av enskilda butikslägen bör i första hand hanteras inom den efterföljande planeringen, där hänsyn bättre kan tas till förändrade och aktuella marknadsförutsättningar, snarare än på den strategiska översiktsplanenivån.

Stadsledningskontoret delar bilden att det är viktigt att utveckla kunskapen inom den egna organisationen och involvera marknadens aktörer tidigare i stadsutvecklingsprocessen. Stockholms stad har sedan flera år bedrivit ett aktivt arbete för att beakta konkurrensaspekten inom dagligvaruhandeln. Frågor om handel, och särskilt livsmedelsetableringar, ingår i den strategiska planeringen och den rullande översiktsplaneringen. Arbetet omfattar bland annat löpande dialog och kunskapsutbyte med dagligvaruaktörer, branschorganisationer och fastighetsägare samt utveckling och spridning av geografiska data. Exempelvis har konkurrenssituationen i olika stadsdelar och tillgången till service analyserats. I det arbetet har staden samverkat med Konkurrensverket och andra relevanta aktörer.

Genom den löpande dialogen med marknadens aktörer och den kunskap som byggs upp inom staden kan behov, möjliga butikslägen och förutsättningar för etablering identifieras i ett tidigt skede. Detta ger goda förutsättningar att beakta konkurrensaspekter i planering och stadsutveckling och samtidigt väga dessa mot andra relevanta intressen, såsom trafik, miljö och bostadsförsörjning. Arbetssättet

innebär att konkurrensfrågan kan hanteras inom ramen för stadens befintliga planeringsprocesser och i samspel med stadens övriga mål och intressen.

Exempelvis visar utvecklingen i Stockholm att marknadens aktörer kan anpassa sina etableringsstrategier till olika typer av lägen. Genom anpassningar av affärsmodeller möjliggörs etablering i befintliga fastigheter i mer centrala och stadsintegrerade lägen. Det har lett till ökade konkurrensmöjligheter och till att andra allmänna intressen kan tillgodoses.

Stadsledningskontoret delar Konkurrensverkets bedömning att markanvisningar, när det är motiverat utifrån den lokala konkurrenssituationen och förenligt med stadens övriga mål och intressen, kan användas som ett verktyg för att främja konkurrensen. Det kan exempelvis ske genom direktanvisning till aktörer som har förutsättningar att utmana befintliga dagligvaruaktörer i ett område.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2026 följande.

1. Exploateringsnämnden beslutar att godkänna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 september 2026 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret är positivt till Konkurrensverkets förslag om ett tillägg i plan- och bygglagen, med nedanstående synpunkter.

Kontoret delar Konkurrensverkets bedömning att en effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln är ett viktigt samhällsintresse och att tillgången till lämpliga butikslägen kan ha betydelse för konkurrensen. Det är positivt att konkurrensaspekten tydliggörs och uppmärksammas tidigt i den kommunala planeringen.

Kontoret anser att det är positivt att kommunerna i översiktsplaneringen beaktar lämpliga förutsättningar och lägen för dagligvaruhandel utifrån kommunens lokala förutsättningar. Enligt kontorets bedömning innebär det föreslagna tillägget i plan- och bygglagen inte ett absolut krav på kommunen att garantera etablering av dagligvarubutiker, vilket är positivt. Det är viktigt att konkurrensintresset inte är styrande utan får vara en del av en samlad avvägning mellan olika allmänna intressen. Behovet av ökad konkurrens måste kunna vägas mot exempelvis behov av bostäder samt trafik- och miljöaspekter.

Kontoret håller med Konkurrensverket om att markanvisningar kan nyttjas för att skapa bättre konkurrens när det är motiverat av den lokala konkurrenssituationen och förenligt med stadens övriga mål och intressen. Det skulle exempelvis kunna ske genom direktanvisning till aktörer som kan utmana befintliga dagligvaruaktörer i ett område.

Kontoret vill framhålla att det redan idag bedrivs ett aktivt arbete inom staden för att beakta konkurrensaspekten inom dagligvaruhandeln. Staden har bland annat en löpande dialog med dagligvaruaktörerna för att tidigt identifiera möjliga butikslägen och förutsättningar för etablering i nya och befintliga stadsutvecklingsprojekt. Detta bidrar till att konkurrensaspekten kan beaktas tidigt i planeringen och vägas samman med andra aspekter som trafik, miljö och bostadsbehov.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2026 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2026 har i huvudsak följande lydelse.

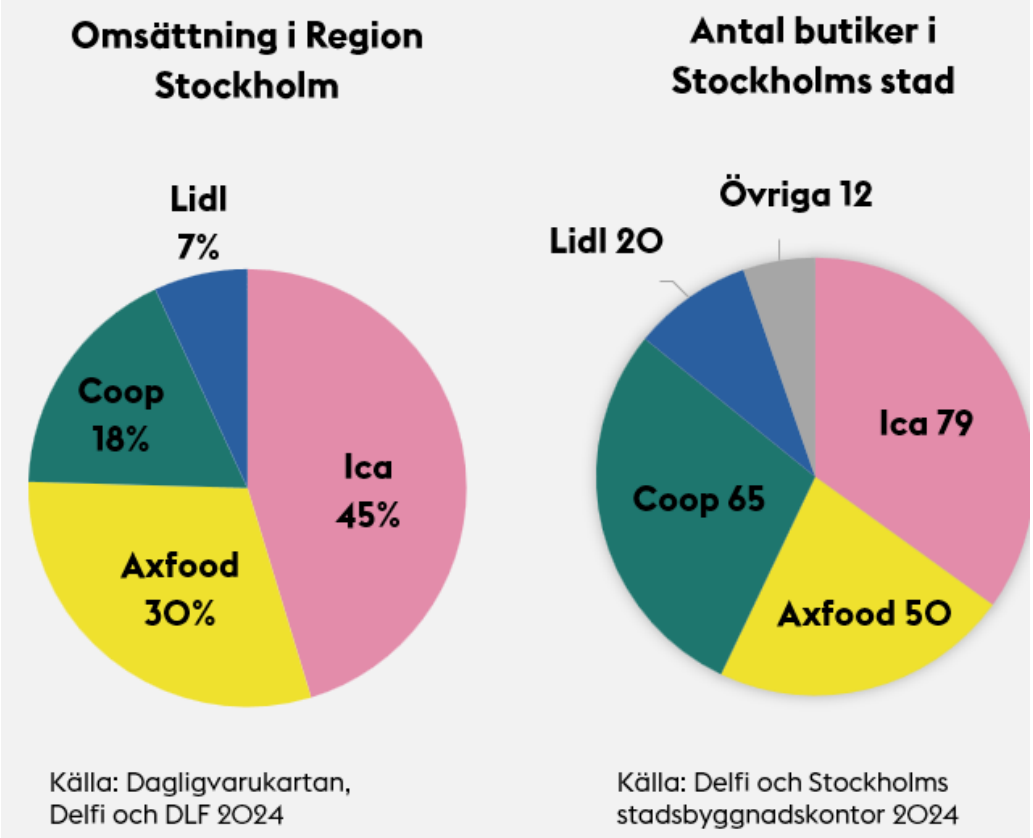
Kontoret avstyrker förslaget, så som det nu är formulerat. Kontoret vill samtidigt tydliggöra att det ställer sig bakom syftet med förslaget. Ambitionen borde dock få en annan form.

Kontoret grundar sin bedömning i att förslaget, så som det är formulerat, innebär att konkurrenssituationen i kommunen dubbleras i lagstiftningen eftersom den samtidigt utgör ett av de allmänna intressena i kapitel 2. Kontoret befarar att det kommer att framstå som att det har en prioritet bland de allmänna intressena, samt att det som förslaget vill uppnå ändå faller utanför det övergripande strategiska perspektiv på markanvändningen som översiktsplanen innebär.

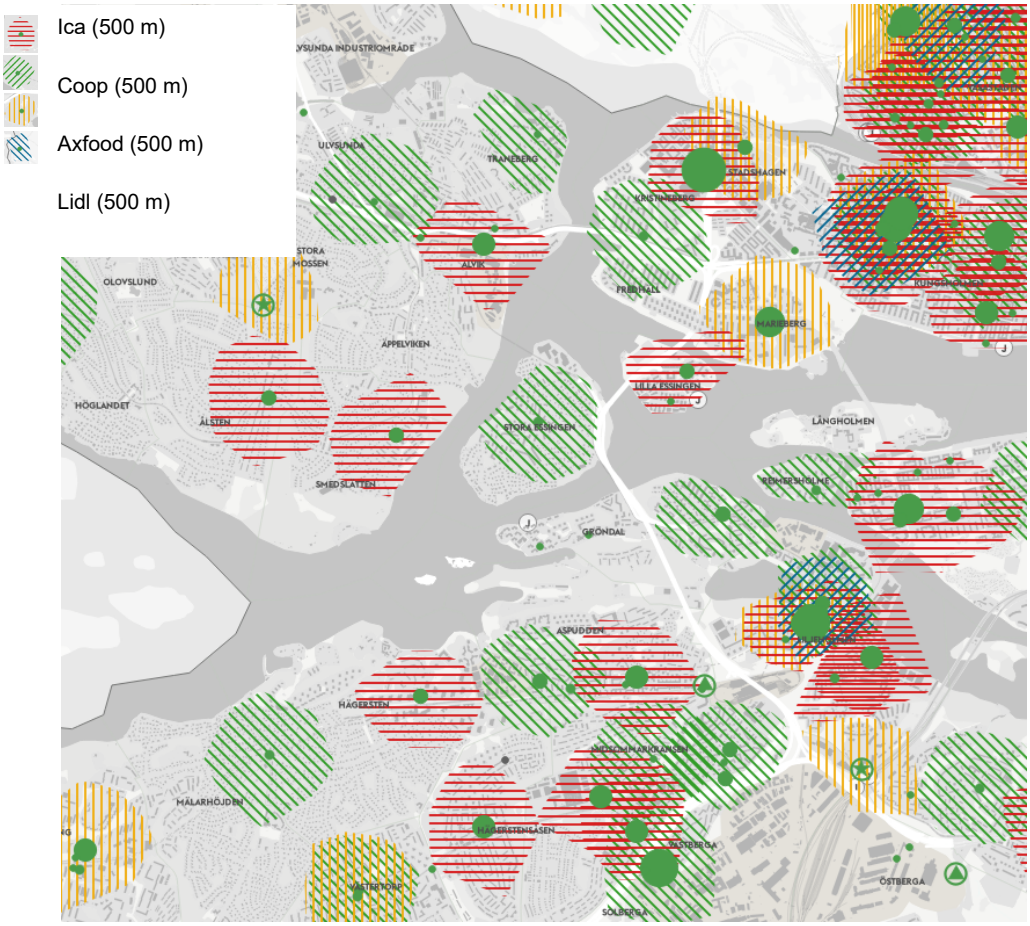
Stadsbyggnadskontoret arbetar sedan flera år med handel, i synnerhet livsmedelsetableringar, som ett tema inom den strategiska planeringen (rullande översiktsplaneringen). Kontoret har bedrivit dialogaktiviteter och kunskapsutbyte med dagligvaruaktörerer, branschorganisationer och fastighetsägare. Kontoret har också utvecklat och spridit geografiska data, exempelvis genom kartläggning av konkurrens i olika stadsdelar och genom analyser av tillgång till service. I det arbetet har kontoret också samverkat med Konkurrensverket och andra aktörer.

Under 2025 ledde kontoret också processen *Proaktiv planering och markanvisning* som ett effektivt och samordnat sätt att arbeta med flera politiska uppdrag i Stockholm, bland annat avseende ”expansion av antalet arbetsplatser”, ”bygga en mer jämlik stad där segregationen minskar”, ”arbeta utifrån idén om 15-minutersstaden”, ”tillgång till en lättfungerande vardag”, ”minska stockholmarnas beroende av bilen”, ”minska skillnader i levnadsvillkor”, ”aktivt arbeta för en jämlik tillgång till välfärd och service”, ”göra det offentliga rummet i hela staden tryggare, säkrare, och inkluderande”, ”levande gatumiljöer”, ”levande bottenvåningar”, mm.

Kontoret delar bilden att det är viktigt att utveckla kunskapen inom den egna organisationen och involvera marknadens aktörer tidigare i stadsutvecklingsprocessen. Arbetet med näringslivsdialog och att ta fram och sprida kunskap har därför prioriterats de senaste åren. Kontoret ser att även i Stockholm domineras dagligvarumarknaden av ett fåtal aktörer och att det är bristande konkurrens i stora delar av staden.



Även om det är lättare att nå en annan kedja i Stockholms stad, som har över 200 större butiker, så handlar de flesta konsumenterna i sin stadsdel och är hänvisade till de butiker som finns närmast. Nedan visas ett exempel från kontorets analysarbete avseende Stockholm.



Här ser man koncentrationen av Coop och Ica vid resp tunnelbanecentrum. Vid Fridhemsplan och Liljeholmen C finns flera kedjor.

Kontoret delar också bilden av att tillgången på lokaler är en nyckelfråga. Kontoret arbetar därför aktivt med att identifiera nya ”bra” lägen. Samtidigt är det viktigt att nya och befintliga lokaler konkurrerar på lika villkor. En billig lokal med gott om markparkering riskerar att konkurrera ut en butik med sämre parkeringsmöjligheter, men som ligger nära kollektivtrafik och bidrar till tryggheten vid ett lokalt centrum. Dessutom leder det till en utveckling där fler är beroende av bilen för enkla vardagsärenden, vilket innebär en ineffektiv markanvändning och motverkar andra allmänna intressen. I Stockholms stad leder det till slutsatsen att staden inte bör ta fram sådana lägen, utan istället verka för att möjliggöra nya lokaler som bidrar till konkurrens och samtidigt utvecklar lokala centrum, trygghet samt hållbart resande. Det är utmanande, då butiker behöver större, samlade ytor och många lägen vid kollektivtrafik och lokala centrum ofta redan är ianspråktagna. Samtidigt visar utvecklingen efter etableringen av kedjan Lidl i Stockholm att marknaden också kan utvecklas. Efter att initialt bara ha varit intresserad av externa butiker med ytparkering så ändrade kedjan strategi och anpassade affärsmodellen för att kunna etablera sig i befintliga fastigheter, något som har tillfört både bättre förutsättningar för konkurrens och samtidigt tillgodosett andra allmänna intressen.

Sammanfattningsvis bedömer kontoret att det kan vara en poäng att tydliggöra att det är en viktig uppgift för översiktsplaneringen att tillgodose intresset av effektiv konkurrens. Samtidigt är det viktigt att detta balanseras mot behovet av en planering som styr mot exempelvis en hållbar stadsutveckling, exempelvis utifrån miljöhänseende och sociala perspektiv. Som lagförslaget är utformat pekar det ensidigt mot behovet av att öka konkurrensen, vilket riskerar att leda fel om det kan ses som att det är överordnat andra allmänna intressen.

Stadsbyggnadskontoret föreslår stadsbyggnadsnämnden att godkänna kontorets tjänsteutlåtande, överlämna det till kommunstyrelsen som svar på remissen samt förklara beslutet omedelbart justerat.