



Ändamålet handel i detaljplan

Titel: Ändamålet handel i detaljplan
Rapportnummer: 2026:7
Utgivare: Boverket, mars, 2026
ISBN pdf: 978-91-90033-06-7
Processnummer: 3.4.1
Diarienummer: 188/2025

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
1 Inledning.....	5
1.1 Regeringsuppdraget	5
1.2 Bakgrund.....	5
1.3 Genomförande	5
2 Gällande regler	7
2.1 Konkurrens i PBL	7
2.2 Hur fungerar detaljplanering?	7
2.3 Begränsning av handel	8
2.4 Andra former av reglering i detaljplan	11
3 Problembeskrivning	12
3.1 Ingen planläggning.....	12
3.2 Handelsutredningar.....	12
3.3 Kunskapsbehov	13
3.4 Befintliga planer	13
3.5 Regeln i 2 kap. PBL om effektiv konkurrens.....	14
3.6 Vad är handel med livsmedel?.....	14
4 Hur har kommunerna tillämpat bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL 15	
5 Analys och slutsats	16

Sammanfattning

Boverket har haft i uppdrag att analysera kommunernas tillämpning av bestämmelsen i 4 kap. 37 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vid reglering av ändamålet handel i detaljplan, särskilt med avseende på livsmedelshandel. Boverket har även utrett om det finns behov av att ändra lagstiftningen för att underlätta etablering av livsmedelsbutiker.

Av utredningen framgår det att vid detaljplanering så kan inte tillämpningen av 4 kap. 37 § PBL ses som hinder för etablering av nya livsmedelsbutiker. Snarare handlar det om att alls få ett område detaljplanerat för handel eller att ändra och uppdatera befintliga detaljplaner. Bestämmelsen om precisering av handel i detaljplan används restriktivt och motiveras oftast tydligt när den förekommer. De flesta problem med begränsningar i detaljplan rör äldre planer och andra typer av regleringar, exempelvis byggrättens omfattning, snarare än de begränsningar som följer av 4 kap. 37 § PBL.

Utredningen pekar på att kommunerna ser behov av att kunna styra och begränsa handel i detaljplan, särskilt för att hantera omgivningspåverkan och värna centrumhandel. Det finns dock ett stort behov av ökad kunskap om dagligvaruhandelns förutsättningar och om tillämpningen av gällande regler, både hos kommuner och branschaktörer. Brister i kunskap och dialog leder till missförstånd och svårigheter i planprocessen.

Boverket bedömer att det inte finns behov av att ändra bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL. I stället bör fokus ligga på att förenkla processen för att ändra befintliga detaljplaner vilket Boverket redan lämnat lagförslag på. Det finns också behov av att öka kunskapen och dialogen mellan kommuner och näringsliv. Vägledning och utbildningsinsatser samt en bättre dialog mellan berörda aktörer skulle underlätta planeringen för nya livsmedelsbutiker och skapa bättre förutsättningar för konkurrens och en ändamålsenlig handelsstruktur.

1 Inledning

1.1 Regeringsuppdraget

I regleringsbrevet för 2025 fick Boverket ett uppdrag gällande ändamålet handel i detaljplan.

Uppdraget innebar att Boverket skulle:

- analysera hur kommunerna har tillämpat bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL som ger kommunerna möjlighet att reglera handelsändamål i en detaljplan om det finns skäl av betydande vikt för det
- analysera hur handelsändamålet regleras i befintliga detaljplaner
- bedöma om det föreligger behov av ändring av 4 kap. 37 § PBL för att underlätta för etablering av livsmedelsbutiker
- analysera vilka konsekvenser som en ändring av 4 kap. 37 § PBL kan få för bland annat näringslivet och för kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv planering för handel
- lämna nödvändiga författningsförslag.

1.2 Bakgrund

I juni 2023 fick Konkurrensverket i uppdrag av regeringen att analysera konkurrenssituationen inom livsmedelskedjan och hur priserna har ökat i förhållande till kostnaderna i dagligvaruhandeln. I rapporten Dagligvaruhandeln etablering i kommunerna (rapport 2024:4) beskriver Konkurrensverket att kommunerna genom sitt planläggningsarbete haft en inbromsande effekt på benägenheten att etablera butiker inom dagligvaruhandeln, vilket i sin tur påverkar konkurrensen negativt. Konkurrensverket har i rapporten kartlagt olika faktorer som bedöms ha en konkurrens-hämmande effekt för livsmedelshandeln. En sådan faktor är, enligt Konkurrensverket, preciseringar av handelsändamålet i detaljplaner som innebär att handel med livsmedel inte tillåts.

I Boverkets regleringsbrev för 2025 gav regeringen Boverket i uppdrag att bedöma om det föreligger behov av ändring av 4 kap. 37 § PBL för att underlätta för etablering av livsmedelsbutiker.

I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2025 fick länsstyrelserna i uppdrag att vid sin uppföljning av byggnadsnämndernas tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) enligt 8 kap. 18 § plan- och byggförordningen (2011:338) särskilt redovisa i vilken omfattning kommunerna har utnyttjat möjligheten till undantag i 4 kap. 37 § PBL genom att närmare detaljreglera möjligheten att bedriva handel. Uppdraget redovisades till

Boverket den 31 januari 2026 och resultatet har använts som underlag till detta uppdrag¹.

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp på Boverket bestående av planeringsarkitekter, lantmätare, jurist och projektledare.

Projektgruppen har analyserat hur gällande lagrum tillämpas och övervägt behov av författningsändringar.

Boverket har vid genomförandet av uppdraget inhämtat synpunkter från Konkursverket och Sveriges Kommuner och Regioner och samverkat med länsstyrelsernas detaljplanenätverk.

Möten har genomförts med flera branschaktörer, Svensk Dagligvaruhandel samt med Forum Dagligvaruhandel Göteborg, som är ett exempel på konkurrensneutral kommundialog med dagligvaruaktörer.

Konkurrensverkets rapport 2024:4, Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna, har använts som underlag till utredningen. Boverket undersökte 2024 hur kommuner reglerar handel i detaljplan för att få en bild av tillämpningen². Länsstyrelsernas rapportering till Boverket i uppföljningen av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen för 2025³ har använts som underlag till utredningen.

¹ Boverkets dnr 185/2025.

² WSP (2024), Handel i detaljplanering, Boverkets dnr 8965/2025.

³ Se fotnot1.

2 Gällande regler

2.1 Konkurrens i PBL

Redan i förarbetena till den numera upphävda äldre plan- och bygglagen (1987:10) resoneras om vikten för konsumenterna att ha tillgång till ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster och att kunna prioritera mellan till exempel låga priser, närhet till butik och hög servicegrad.⁴ Inom ramen för planeringen skulle därför konkurrensen ges ett så fritt spelrum som möjligt för att hålla priserna nere och öka företagens effektivitet till konsumenternas fördel. I förarbetena går att läsa att en förutsättning för en rationell handel är att de långsiktiga aspekterna för detta kommer till uttryck i översiktsplanen.⁵ Medan detaljplanen i sin tur måste utformas så att den möjliggör förändring och förnyelse. Utifrån detta ansågs att handelsändamålet inte skulle preciseras ytterligare i detaljplan, om det inte fanns särskilda skäl. Det som nämndes som särskilda skäl var att möjliggöra en för konsumenterna lämplig butiksstruktur, hänsyn till omgivningen samt kvartersmarkens och bebyggelsens lämpliga utformning i det aktuella fallet.

Konkurrenskravet i 2 kap. 3 § PBL innebär att kommunerna vid planläggning enligt lagen ska främja en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. Syftet med att införa detta krav var att tydliggöra att även den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling, vid sidan av de sociala och ekologiska, ska beaktas när kommunerna planerar mark- och vattenanvändning.

I praktiken innebär konkurrenskravet att kommunerna ska undvika att fysisk planering blir ett hinder för konkurrens, exempelvis genom att inte i onödan begränsa möjligheten för nya aktörer att etablera sig. PBL är dock en konkurrensneutral lag och styr inte vilka enskilda aktörer som får etablera sig, det är en fråga för marknaden. Konkurrenskravet har därför i praktiken haft liten betydelse för kommunernas planering.

2.2 Hur fungerar detaljplanering?

Utifrån uppdragets fokus på precisering av handel i detaljplan är det viktigt att förstå detaljplaneringens syfte och verkan. Under arbetet med en detaljplan tar kommunen ställning till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL samt till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Kommunen ska i planeringen ta hänsyn till och göra de avvägningar som behövs mellan olika intressen, såväl allmänna som enskilda.

⁴ Prop. 1985/86:1 s. 576.

⁵ Prop. 1996/97:34 s. 17.

Genom en detaljplan prövar kommunen om ett område är lämpligt för en tänkt användning. Det kan till exempel vara bostäder, handel eller industri och prövningen kan omfatta både befintlig bebyggelse och sådant som ska byggas nytt. I prövningen beaktas enligt 2 kap. 5 § PBL aspekter som hälsa och säkerhet, jord-, berg- och vattenförhållanden, möjligheterna att ordna teknisk och social infrastruktur, liksom förutsättningarna till trafikförsörjning samt möjligheterna att förebygga föroreningar, störningar och risker för olyckor, översvämning och erosion.

Kommunen ska vid planläggning även beakta grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggande av behövlig infrastruktur, för kommunikationer och teknisk försörjning, för bostadsbyggande samt intresset av att främja en god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens.⁶

Ett detaljplanearbete handlar också om att göra avvägningar mellan olika markanvändningsanspråk. Kommunen måste avgöra vilka användningar som ska prioriteras utifrån marktillgång, behov och lämplig utveckling av en stad, ett samhälle eller område.

För att en plats ska bli lämplig för en viss användning kan kommunen begränsa vad som får göras på den. En sådan begränsning kan göras genom en precisering av användningen eller genom att reglera bland annat byggnaders omfattning, utformning och placering. En begränsning kan handla om att bevara en viss stadsbild, men kan även användas för att förhindra olyckor, till exempel på grund av trafiksäkerhet eller rasrisk.

Detaljplanen får enligt 4 kap. 32 § PBL inte göras mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till syftet med planen. Detaljplanens reglering är beroende på förhållandena på platsen och skiljer sig därför mellan olika planer.

Detaljplanen medför i princip en rätt att bygga i enlighet med planen under den angivna genomförandetiden. Efter att genomförandetiden har gått ut fortsätter planen att gälla på samma sätt som innan med den skillnaden att planen då kan ersättas, ändras eller upphävas utan att berörda kan ställa ersättningsanspråk för förlorade rättigheter. En detaljplan skapar förutsägbarhet och gör det möjligt för fastighetsägare och grannar att förstå hur kommunen vill att området ska se ut och vilken utveckling av området som kan förväntas.

2.3 Begränsning av handel

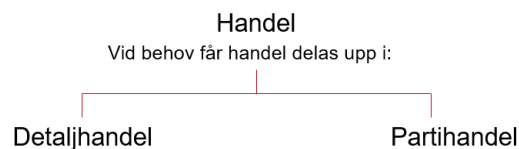
I detaljplanen ska kommunen bestämma användning för all kvartersmark. Om det behövs kan kommunen fritt precisera alla användningarna, med

⁶ Prop. 2006/07:122 s. 30.

undantag för användningen Detaljhandel. Enligt 4 kap. 37 § PBL får kommunen endast om det finns skäl av betydande vikt göra en närmare reglering av möjligheterna att bedriva handel. Bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL innebär alltså en begränsning av kommunens möjlighet att precisera handel.

Utifrån lokaliserings- och planutformningssynpunkt kan det ibland vara befogat att göra en precisering av handelsändamålet. För att balansera kraven på konkurrens och styrningen av en lämplig samhällsutveckling har lagstiftaren ansett att kommunen kan precisera handel till partihandel, det vill säga handel som inte riktar sig till enskilda, och detaljhandel.⁷ En sådan precisering är alltså alltid möjlig att göra i en detaljplan. Förutsättningarna för detaljhandel och partihandel skiljer sig ofta åt och de olika typerna av handel konkurrerar sällan med varandra. Partihandel ingår därför inte i användningen Detaljhandel, utan ingår i stället i användningarna Verksamheter och Industri.

Figur 1



En uppdelning av handel till detaljhandel och partihandel får göras utan att det krävs skäl av betydande vikt.

2.3.1 Precisering av Detaljhandel

För att göra en ytterligare precisering av användningen Detaljhandel krävs enligt 4 kap. 37 § skäl av betydande vikt. Om sådana skäl finns kan kommunen enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan 5 kap. 8 § precisera Detaljhandel på följande sätt: Detaljhandel med livsmedel, Detaljhandel med skrymmande varor, Detaljhandel utom handel med livsmedel eller skrymmande varor, Detaljhandel utom handel med skrymmande varor eller Detaljhandel utom handel med livsmedel.⁸

⁷ Prop. 1996/97:34, s. 16.

⁸ Prop. 1996/97:34, s. 16–17.

Figur 2



Vid detaljplanering är kommunens möjlighet till precisering av användningen Detaljhandel begränsad. Det finns endast fem bestämmelseformuleringar som får användas.

Någon ytterligare precisering får inte göras eftersom konkurrensen ska ges ett så fritt spelrum som möjligt. Detta är alltså ett undantag från reglering av andra användningar där kommunen inte är styrd utifrån vissa speciella preciseringar utan får precisera på vilket sätt som helst för att göra planen lämplig. Reglerna om begränsning av detaljhandel innebär därför en inskränkning av kommunens möjligheter att precisera en användning.

När kommunen i detaljplan har preciserat handelsändamålet i något här angivet avseende, får någon ytterligare precisering eller avgränsning av användningen inte läggas till grund för prövningen av bygglov.

2.3.2 Skäl av betydande vikt

Precisering, begränsning, av handeln ska användas mycket restriktivt och en förutsättning för en sådan är att kommunen utrett och redovisat att begränsningen är nödvändig och det finns skäl av betydande vikt för den i varje särskilt fall.

Förarbetena ger lite vägledning om vad som avses med skäl av betydande vikt och som innebär att en begränsning av handeln kan tillåtas. Som några exempel nämns möjligheten att åstadkomma en för konsumenterna lämplig butiksstruktur, hänsyn till omgivningen samt kvartersmarkens och bebyggelsens lämpliga utformning i det aktuella fallet.

Vad gäller handel med skrymmande varor framhålls i förarbetena kravet på stora parkeringsplatser och att genom att enbart tillåta en viss sorts handel kunna åstadkomma en lämplig lokalisering och miljö för handeln. För att kunna begränsa eller helt förbjuda livsmedelshandel nämns kravet på en lämplig samhällsutveckling. (Jfr prop. 1985/86:1 sid 576)

De nämnda exemplen är i sig inte tillräckliga för att handeln ska få begränsas utan skälen måste också ha en viss tyngd. Ett tungt vägande skäl är att övergripande miljömål kan uppnås genom en närmare reglering av handelsändamålet i det enskilda fallet. (Jfr prop. 1996/97:34, sid. 17)

2.3.3 Handelsutredning

Om kommunen avser att begränsa detaljhandeln behöver kommunen utreda de vanliga planeringsfrågorna så som behovet av en handelsetablering samt till exempel frågor om trafik, parkering och miljö. Utöver detta behöver det även finnas en särskild handelsutredning, varuförsörjningsplan eller motsvarande, som styrker att det finns skäl av betydande vikt för att en begränsning ska kunna göras. En sådan utredning ska tydligt redovisa behovet och konsekvenserna av en begränsning. (Jfr prop. 1996/97:34, s. 16.)

Utredningen behöver täcka ett större område än ett enskilt detaljplaneområde. Kommunen behöver alltså utreda vad som krävs för att skapa en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur. Detta kan göras i samband med översiktsplaneringen eller i en särskild handelsutredning för en del av kommunens yta.

Kan kommunen inte i en särskild utredning redovisa skäl av betydande vikt är det inte möjligt att i en detaljplan begränsa detaljhandeln.

2.4 Andra former av reglering i detaljplan

Bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL handlar, som beskrivits ovan, om precisering av kvartersmarksanvändningen Detaljhandel i detaljplan. Det är ett sätt att begränsa handelsmöjligheter utifrån typ av handel, men kommunen kan även använda andra bestämmelser i detaljplan som direkt eller indirekt begränsar en handelsetablering. Avgränsningen av kvartersmarken innebär alltid en ytmässig begränsning. Inom kvartersmarken kan det även handla om att med egenskapsbestämmelser begränsa byggrättens storlek, det vill säga hur höga och stora byggnader får vara, men även bestämmelser som reglerar var och hur byggnader får placeras, utformas eller hur olika delar av en byggnad får användas.

3 Problembeskrivning

Boverkets utredning har visat att det finns vissa hinder som försvårar etableringen av livsmedelsbutiker. Det är dock framför allt andra omständigheter än bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL som försvårar en ökad etablering.

3.1 Ingen planläggning

Som beskrivits i föregående avsnitt så innebär bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL en begränsning i möjligheten att precisera handel när en ny detaljplan tas fram. Utredningen har visat att en stor del av problematiken ligger i att önskade etableringar aldrig når en detaljplaneprocess. Bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL blir därför inte aktuell. Det kan handla om att kommunen prioriterar andra planer före planer med livsmedelsbutiksetableringar på grund av exempelvis kommunens behov eller resurser. I många kommuner är konkurrensen om marken stor och livsmedelsbutiksetableringar konkurrerar med ytor för bostäder, skolor, idrottsplatser, grönområden, vård och annat. Även resurserna och tiden som krävs för att ta fram eller ändra planer behöver prioriteras i kommunen. Ytterligare en anledning kan vara en bristande dialog och förståelse mellan kommunen och dagligvaruaktörerna om till exempel lämpliga lokaliseringar vilket gör att den som vill etablera en ny livsmedelsbutik efterfrågar en plan i ett läge som kommunen inte anser vara lämplig.

3.2 Handelsutredningar

Ett annat hinder som utredningen identifierat är kommunernas handelsutredningar, något som också Konkurrensverket tagit upp i sin rapport Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna (rapport 2024:4). Handelsutredningar tas fram utan någon speciell process och upplevs av branschen ofta som allt för styrande och svåra att påverka eller ändra när förutsättningar ändras. I vissa fall begränsas nyetablering av dagligvaruhandel genom att handelsutredningen innehåller uttryckliga gränser för hur mycket dagligvaruhandel som ska finnas i kommunen. Kunskapen om vad en handelsutredning ska innehålla är låg och enligt branschen vägs ofta inte handelns förutsättningar in.

Handelsutredningar görs även av branschens aktörer, men då för att hitta optimala lägen och utvecklingsmöjligheter för en viss sorts butik eller kedja. När samma begrepp används för olika typer av utredningar skapar detta också en viss förvirring. En handelsutredning som ska ligga till grund för kommunens PBL-planering ska se till funktion och verksamhet och kan inte anpassas eller utgå från någon enskild aktör.

3.3 Kunskapsbehov

Under Boverkets utredning har aktörerna framfört att de upplever en brist på kunskap hos kommunerna. Det handlar bland annat om handelns förutsättningar vad gäller till exempel lokalisering, ytbehov och ekonomi. I detaljplaneskedet är det ofta för sent för att hantera frågor om lämplig lokalisering av livsmedelsbutiksetableringar. Dessa frågor behöver lösas på en högre mer strategisk nivå, till exempel i översiktsplaneringen.

I detaljplaner handlar svårigheterna ofta om att kommunen planerar för små ytor eller att handeln begränsas på andra sätt i detaljplanen, ofta genom olika egenskapsbestämmelser som begränsar byggrätten eller reglerar fördelningen av ytor inuti byggnaden. I vissa fall begränsas handeln också genom en precisering av användningen Detaljhandel, alltså genom en begränsning utifrån 4 kap. 37 § PBL. Begränsning av användningens storlek eller olika typer av egenskapsbestämmelser är vanligare än sådana som är gjorda utifrån 4 kap 37 § PBL.

Det finns också en brist på kunskap om hur reglerna för begränsning av handel i detaljplan ska tillämpas. Både gällande vilka begränsningar som får göras och att det krävs skäl av betydande vikt för att begränsa handeln. Det är inte heller tydligt genom förarbeten och rättspraxis vad som kan anses vara skäl av betydande vikt.

3.4 Befintliga planer

I de flesta fall där branschen upplever problem med begränsningar i detaljplaner handlar det om redan gällande planer. Att ändra en användning i en detaljplan – vilket en begränsning utifrån 4 kap. 37 § PBL är – med gällande regler, är inte möjligt genom en planändring. I dessa fall krävs att en ny detaljplan tas fram och att en fullständig lämplighetsprövning görs vilket kan upplevas som onödigt tidskrävande och kostsamt. Om det handlar om att ta bort andra typer av begränsningar i detaljplanen, till exempel egenskapsbestämmelser, kan det vara möjligt att göra genom ändring av detaljplan. Även processen för en ändring kan upplevas som tidskrävande och kostsam.

För att öka konkurrensen kan det krävas en viss överplanering av ytor som gör det möjligt för olika handelsetableringar att komma och gå. Det är dock svårt för kommunen, och ofta inte heller lämpligt, att planera på det sättet, framför allt i områden där det är stor konkurrens om marken.

3.5 Regeln i 2 kap. PBL om effektiv konkurrens

Regeln om effektiv konkurrens i 2 kap. 3 § PBL som trädde i kraft 2008⁹ är svår att praktiskt tillämpa vid detaljplanering. Boverket lämnade 2013 en utvärdering av regeln och konstaterade att lagändringen inte gett något genomslag utan kunde ses som en politisk markering utan någon egentlig verkan.¹⁰ I intervjuerna som ligger till grund för rapporten framkom att det krävs närmare anvisningar för hur kommunerna ska tolka och tillämpa begreppen om de ska få någon verkan på den praktiska planeringen. Även givna kriterier för god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens eller andra indikatorer på ekonomisk hållbarhet ansågs krävas för att reglerna skulle kunna tillämpas.

Att regeln i 2 kap. 3 § PBL om effektiv konkurrens inte skulle ge någon direkt effekt förutsåg lagstiftaren redan vid införandet av regeln då det i förarbetena beskrivs att det ofta är svårt att enbart med stöd av formella instrument i PBL åstadkomma förändringar i riktning mot en hållbar utveckling. Lagstiftaren lyfter behovet av andra insatser som utveckling av angreppssätt och metoder genom att till exempel utveckla former för övergripande strategier, att mobilisera och involvera medborgare, intresseorganisationer och andra berörda i ett framtidsyftande visionsarbete, att samordna och integrera olika intressen och anspråk som nödvändigt.¹¹

3.6 Vad är handel med livsmedel?

Något som i flera fall lyfts som ett problem men som ligger utanför uppdraget och Boverkets verksamhetsområde är att det även är oklart vad som kan räknas som handel med livsmedel. Aktörer som tidigare haft inriktningar på annat än livsmedel har efterhand utökat sitt sortiment med vissa typer av livsmedel. Problemet eller en orättvis konkurrensfördel skulle vara om de aktörerna har etablerat sig på mark där detaljplanen har begränsat användningen till handel utom handel med livsmedel men efterhand lagt till livsmedel. Boverket har ingen uppfattning om ifall detta skulle vara ett omfattande problem, men bedömer det inte som troligt.

⁹ Ursprungligen 2 kap. 2 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10).

¹⁰ Boverket (2013), Utvärdering av vissa tillväxt och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen. Rapport 2013:13.

¹¹ Prop. 2006/07:122 s. 31.

4 Hur har kommunerna tillämpat bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL

Länsstyrelserna fick i 2025 års regleringsbrev i uppdrag att redovisa i vilken omfattning kommunerna har utnyttjat möjligheten till undantag i 4 kap. 37 § PBL genom att närmare detaljreglera möjligheten att bedriva handel. Syftet var att belysa om och hur kommunerna begränsar handelsverksamhet via detaljplan, samt vilka skäl av betydande vikt som ligger bakom sådana regleringar.

Länsstyrelserna har i en enkät till samtliga kommuner under hösten 2025 ställt frågor om uppdraget. Enkäten har besvarats av majoriteten av kommunerna (84 procent svarsfrekvens). Undersökningen avser år 2024, som inte avviker statistiskt från tidigare år.

År 2024 antogs totalt 959 detaljplaner i Sverige. I de svarande kommunerna reglerades användningen till Detaljhandel eller Centrum (som också omfattar handel) i 187 planer. Endast 17 av dessa detaljplaner innehöll en eller flera preciserade regleringar av handel. De vanligaste preciseringarna var:

- Detaljhandel med skrymmande varor (8).
- Detaljhandel med livsmedel (5).
- Detaljhandel utom handel med livsmedel (4).

Motiven till preciseringarna har främst varit att styra typ av handel utifrån platsens förutsättningar. Exempel från undersökningen handlar om att värna centrumhandel och undvika konkurrens från externhandel, begränsa omgivningspåverkan (trafik, logistik) från skrymmande handel eller säkerställa att etableringar är förenliga med översiktsplanens strategier.

En stor majoritet av kommunerna anser att möjligheten till precisering av handel i detaljplan är viktig, även om den används sällan. Från flera län framkommer att mindre kommuner eller kommuner med låg planaktivitet sällan använder eller ser behov av preciseringar, medan större eller mer tätbefolkade kommuner oftare efterfrågar möjligheten i samband med komplexare stadsutveckling eller där konkurrens om marken är större.

Resultaten visar att det inte är detaljplanernas preciseringar enligt 4 kap. 37 § PBL som utgör det stora hindret för livsmedelsbutiksetablering. Preciseringar används restriktivt och motiveras tydligt när de förekommer.

5 Analys och slutsats

Detta uppdrag har handlat om att analysera tillämpningen av bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL och bedöma om det föreligger behov av ändring av denna regel för att underlätta etableringen av livsmedelsbutiker. Utredningen har visat att det framför allt är andra hinder än bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL som försvårar en ökad etablering av livsmedelsbutiker. När branschen uttrycker att bestämmelsen är ett hinder och problem vid handelsetableringar så är det i de allra flesta fall begränsningar i befintliga planer som avses. Boverkets dialog med aktörerna visar att svårigheterna i praktiken handlar om andra typer av begränsningar, exempelvis begränsad byggrätt, än sådana som är gjorda utifrån bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL. Därför är det inte möjligheten att begränsa handeln i enlighet med bestämmelsen som utgör problemet utan svårigheterna att ändra och uppdatera inaktuella planer tillsammans med att kommunerna i vissa fall inte har intresse av eller prioriterar sådana ändringar.

Ändringar i lagstiftningen om hur och vad kommunerna får reglera ger enbart effekt på tillkommande planer. I Sverige antas årligen ungefär 1000 nya planer, vilket ska sättas i relation till att det totalt finns ungefär 110 000 gällande detaljplaner. Sett till den låga omsättningen av planer skulle en lagändring avseende 4 kap. 37 § PBL även ur det hänseendet få en mycket liten effekt. Länsstyrelsernas undersökning visar dessutom att det bara är i någon procent av de årligen antagna planerna som en precisering görs. Detta visar ytterligare på att någon ändring i lagstiftningen avseende möjligheten att precisera handel i detaljplan inte skulle ha någon reell effekt på handelns möjligheter till etablering.

Även om det används sällan ser kommunerna ett behov av att kunna begränsa handel i detaljplan för att skapa balanserade och hållbara stadsmiljöer. Ett vanligt argument för att begränsa handeln är att detaljhandel i externa lägen riskerar att konkurrera ut centrumhandeln, framför allt om livsmedelshandel etableras i externa lägen. En vanlig anledning till att precisera detaljhandel utifrån bestämmelsen är därför för att säkerställa centrumhandelns överlevnad. Ett annat skäl kan vara att undvika trafikproblem och kunna planlägga för handel även i områden som inte klarar sådan typ av handel som genererar mycket persontrafik, som till exempel handel med livsmedel.

Utredningen har visat att när det gäller regler är det inte bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL som utgör det största hindret vid planläggning av livsmedelsbutiker utan i stället svårigheterna att ändra och uppdatera inaktuella planer. Att reglerna för ändring av detaljplan är svåra att tillämpa är känt sedan tidigare och Boverket lämnade i september 2024 en utredning till regeringen med förslag på lagändringar för att underlätta ändring av

detaljplan.¹² Rapporten innehåller även förslag på lagändringar som innebär att det skulle bli möjligt att även ändra användning genom ändring av detaljplan. Ett genomförande av förslagen i rapporten skulle alltså underlätta ändringar av detaljplaner som innehåller olika begränsningar av handeln. När den här rapporten lämnas har beredning av lagförslaget om ändring av detaljplan påbörjats inom Regeringskansliet och lagts till propositionsförteckningen för våren 2026.

Utöver lagändringar som underlättar vid ändring av detaljplan ser Boverket inte att några ytterligare regeländringar skulle underlätta för etableringar av livsmedelsbutiker. I stället finns ett stort behov av att öka kunskapen om dagligvaruhandelns förutsättningar och om tillämpningen av reglerna. Genom framtagande av vägledning och utbildningsinsatser skulle bättre förutsättningar för planering av handel kunna skapas.

Utredningen har också visat att en fungerande dialog mellan kommun och handelsaktörer underlättar planering för handelsetablering. Genom att förstå varandras förutsättningar och handlingsutrymme har kommunerna möjlighet att vara mer lyhörd och försöka möta branschens behov. Utifrån en förståelse för kommunens planeringsmöjligheter ges handelsaktörerna möjlighet att förstå vilken flexibilitet som krävs av dem för att kunna etablera sig på olika platser. I Sverige finns redan flera forum där bransch och kommun träffas för att öka förståelsen för planering och förutsättningar för livsmedelshandel. Exempel på dialogmöten som redan är i gång och som kan användas som utgångspunkt för fler är ”Forum Dagligvaruhandeln Göteborg” och ”Forum Handel Stockholm”.

Utifrån utredningen anser Boverket att det inte föreligger behov av ändring av 4 kap. 37 § PBL. Genom att använda sig av bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL kan kommunerna genom precisering tillåta handel även i områden där all typ av handel inte är lämplig. Om bestämmelsen skulle skärpas så att precisering av handel inte är tillåtet försvinner denna möjlighet. Eftersom kommunen inte får anta en detaljplan med en användning som inte är lämplig på platsen så skulle en sådan ändring kunna innebära att färre områden för handel kan planläggas. Att i stället ta bort bestämmelsen skulle innebära att handel kan begränsas på samma sätt som övriga användningar i detaljplan, det vill säga att det blir möjligt att göra än mer detaljerade begränsningar än idag, vilket inte framkommit som önskvärt.

Så länge bestämmelsen används på rätt sätt så fungerar den bra. Bestämmelsen gör det möjligt att i viss utsträckning begränsa handeln men bara om det finns tillräckliga skäl för det. En onödigt begränsning för etablering av viss handel kan så klart uppstå i de fall bestämmelsen inte används på rätt sätt, det vill säga när felaktiga begränsningar görs eller när

¹² Boverket (2024), Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser. Rapport 2024:21.

begränsningar görs utan att det finns tillräckliga skäl för det. För att komma åt denna typ av tillämpningsproblem krävs snarare en ökad kunskap än ändringar i lagen.



Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se