KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

# Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker

RAPPORT 2026:4

Konkurrensverket, april 2026
Kontaktperson: Cecilia Maxe-Aglinder
Foto: Scandinav

# Förord

Regeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att förbättra förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker. Enligt uppdraget ska Konkurrensverket särskilt överväga åtgärder som minskar användningen av olika former av avtalsmässiga hinder för dagligvaruaktörers tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen. Denna rapport utgör avrapportering av detta uppdrag.

I uppdraget har även ingått att ta fram en vägledning för kommunerna om hur en effektiv konkurrens inom dagligvarubranschen kan främjas i praktiken. Konkurrensverket har utarbetat en webbaserad vägledning för kommuner och andra berörda.

Konkurrens handlar om att ge konsumenterna valmöjligheter. Med fler aktörer på marknaden skapas förutsättningar för att konsumenterna ska kunna erbjudas ett större och mer varierat varuutbud, lägre priser, högre kvalitet och bättre service. För att konkurrensen ska fungera väl behöver det vara möjligt att utmana befintliga aktörer.

Konkurrensen inom dagligvarubranschen sker till stor del på lokala marknader. I rapporten ”*Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*” konstaterade Konkurrensverket 2024 att konkurrensen på dagligvarumarknaden är begränsad på många ställen i landet. I flera kommuner finns exempelvis bara två av de största dagligvaruaktörerna etablerade. I rapporten konstaterades också att mer än var tredje kommun saknade lågprisbutik under 2022. Situationen är densamma i dag.

I denna rapport redogör Konkurrensverket för olika avtalsmässiga och andra hinder för etablering av dagligvarubutiker som verket funnit. Vidare presenterar Konkurrensverket sina överväganden och lämnar ett förslag på åtgärd i form av ett förslag om tillägg i plan- och bygglagen.

Under arbetet med rapporten har Konkurrensverket intervjuat dagligvaruaktörer och vissa kommuner samt inhämtat handelsutredningar och annat material från kommunerna. Synpunkter har inhämtats från Boverket, Tillväxtverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt Svensk Dagligvaruhandel.

Stockholm den 15 april 2026

Marie Östman
Generaldirektör

# Innehåll

**Sammanfattning** ..... **5**

**Författningsförslag** ..... **10**

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) ..... 10

**2 Inledning** ..... **12**

2.1 Uppdraget ..... 12

2.2 Genomförande och disposition ..... 13

**3 Bakgrund** ..... **15**

3.1 Vad behövs för en effektiv konkurrens? ..... 15

3.2 En koncentrerad svensk dagligvarumarknad ..... 16

3.3 Historik ..... 19

**4 Avtalsvillkor som hinder för etablering** ..... **23**

4.1 Avtalsmässiga hinder för etablering – förekomst ..... 23

4.2 Hur påverkas konkurrensen av inlåsande bindningar? ..... 32

4.3 Överväganden om författningsändringar ..... 40

**5 Andra hinder för etablering av butiker och förslag på åtgärd** ..... **48**

5.1 Hinder relaterade till kommunernas roll och plan- och bygglagen ..... 48

5.2 Förslag på åtgärd för att underlätta etablering av butiker ..... 52

5.3 Nyligen genomförda eller föreslagna ändringar i PBL ..... 56

5.4 Konkurrensverkets vägledning ..... 59

**6 Konsekvensutredning** ..... **62**

6.1 Problemet och alternativa lösningar (6 §) ..... 62

6.2 Analys av det förslag som lämnas (7 §) ..... 64

6.3 Särskilt om kommuner och regioner (8 §) ..... 67

6.4 Förhållandet till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (9 §) ..... 68

**7 Författningskommentar** ..... **69**

7.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) ..... 69

**Bilaga A. Internationell utblick** ..... **70**

**Referenser** ..... **82**

# Sammanfattning

Konsumenterna i Sverige föredrar i stor utsträckning att handla sina dagligvaror i fysiska butiker. Enligt en rapport från Svensk Dagligvaruhandel utgjorde försäljning i butik ca 96 procent av den totala försäljningen av dagligvaror under 2024. Online-handeln visar ingen ökande trend. Konkurrensen bestäms därför ytterst av vilka butiker konsumenterna har inom räckhåll för sina dagliga inköp. Möjligheten för dagligvaruaktörer att etablera nya butiker och utveckla sina butiksnät är central för att nå konsumenterna och konkurrera om dessa. En god tillgång till butikslägen är därför en nödvändig förutsättning för en väl fungerande konkurrens.

Det har under lång tid funnits betydande hinder för dagligvaruaktörer att etablera nya butiker i Sverige. Konkurrensverket har tidigare konstaterat att antalet tillgängliga lägen är begränsat genom kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), och att det tillämpas vissa avtalskonstruktioner och avtalsvillkor i branschen som innebär låsningar och utgör hinder för nyetablering och även försvårar för enskilda handlare att byta till en annan dagligvaruaktör.

Konkurrensen på dagligvarumarknaden sker på såväl nationell som lokal nivå. Nationellt konkurrerar dagligvaruaktörerna, förutom genom varuförsörjning i grossistledet, bl.a. genom att tillhandahålla tjänster för konceptdesign, marknadsföring och i vissa fall prissättning samt lojalitets- och rabattsystem (kundklubbar) till sina kedjeägda butiker och till de anslutna butiker som drivs av fristående handlare under något av dagligvaruaktörernas varumärken. På nationell nivå präglas marknaden av hög koncentration. De fyra dagligvaruaktörerna Ica, Axfood, Coop och Lidl har tillsammans en marknadsandel i butiksledet om 98,5 procent.

På lokal nivå konkurrerar butikerna, utöver läget, bl.a. med sortiment, priser och service (öppettider, personaltäthet, manuella diskar etc.). En välfungerande lokal konkurrens förutsätter att det är möjligt för aktörer att utmana den marknadsledande butiken. Om det inte finns möjligheter för dagligvaruaktörer att etablera butiker i närheten av den marknadsledande butiken är incitamenten låga för denna att ge kunderna ett bra erbjudande i form av exempelvis ett brett varuutbud och låga priser. Frånvaron av konkurrens eller potentiell konkurrens begränsar konsumenternas möjligheter att välja mellan olika butiksalternativ, och därmed deras möjligheter till bra erbjudanden.

Enligt uppdraget ska Konkurrensverket överväga åtgärder som minskar användningen av olika former av avtalsmässiga hinder för dagligvaruaktörers tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen. Sådana hinder kan minska rörligheten på marknaden och därmed utgöra ett hinder för en väl fungerande konkurrens. För detta ändamål har Konkurrensverket inhämtat uppgifter från dagligvaruaktörerna avseende nu gällande avtalsförhållanden som särskilt träffar relationer mellan handlare i butiksledet och de nationella dagligvaruaktörer som är deras grossister.

Av kartläggningen framgår att avtal som begränsar externa fastighetsägares nyttjande av och rådighet över specifika butikslägen är sällsynta och inte uppfattas som ett etableringshinder av aktörerna på marknaden. Detta särskiljer Sverige från länder som Norge och Storbritannien, där sådana begränsningar varit mer vanliga och åtgärder därför vidtagits. Däremot visar kartläggningen att de flesta handlarägda butiker är föremål för bindningar och avtal som ger dagligvaruaktören möjlighet att förhindra att handlaren byter grossist till en konkurrerande dagligvaruaktör eller ger tillträde till butiksläget till en sådan aktör.

Detta kan ske genom att dagligvaruaktören har direkt kontroll över lokalen genom ägande av fastigheten eller genom innehav av förstahandshyresavtal. Det kan också ske genom avtalskonstruktioner som innehåller överlåtelsebindningar såsom hembudsförbehåll, förköpsrätter och optioner, vilka ger dagligvaruaktören möjlighet att köpa ut handlarens bolag om handlaren avser byta till en konkurrerande dagligvaruaktör. Kartläggningen visar att en stor majoritet av alla handlare, motsvarande 90 procent av de handlarägda butikernas omsättning, är föremål för sådana bindningar. Den kategori som saknar sådana bindningar är i allmänhet mindre och äldre butiker som inte har samma strategiska betydelse för dagligvaruaktörerna som det övriga butiksbeståndet.

Bindningarna kan därför sägas utgöra ett etableringshinder som är betingat av avtal mellan dagligvaruaktörer och handlare. När det gäller frågan om de bör och kan åtgärdas genom regeländringar eller ny lagstiftning med syfte att göra det enklare för handlare att byta grossist har Konkurrensverket gjort följande bedömning.

För det *första* kan det konstateras att bindningarna utgör ett sätt för en dagligvaruaktör att skydda de investeringar de gör i samband med en etablering och kan därför, enligt Konkurrensverkets bedömning, åtminstone i vissa fall vara konkurrensfrämjande. För det *andra* föreligger en risk att åtgärder som syftar till att undanröja sådana bindningar kan leda till en ökad koncentration på marknaden, genom att handlare ansluter sig till den marknadsledande aktören. För det *tredje* har de marknadskontakter som tagits i utredningen inte tydligt indikerat att åtgärder med denna inriktning efterfrågas i någon större utsträckning av de aktörer som kan antas vara intresserade av att utmana marknadsledare på många lokala marknader. För det *fjärde* drar Konkurrensverket slutsatsen att en mindre restriktiv fysisk planering av handel på den kommunala nivån kan bidra till att minska omfattningen av det konkurrensmässiga problem som bindningarna representerar. Detta eftersom det i huvudsak är brist på lägen som utgör det egentliga etableringshindret: med en bättre tillgång på gångbara butikslägen kommer sannolikt bindningar av den art som kartläggs i denna rapport inte att utgöra ett lika stort problem som i dag. Slutligen, för det *femte*, är åtgärder med denna inriktning lagtekniskt komplicerade och skulle öka regleringsbördan och sannolikt också oförutsebarheten i en inte obetydlig omfattning. Detta behöver vägas in i en proportionalitetsbedömning av möjliga regleringsalternativ.

Mot denna bakgrund är Konkurrensverkets sammantagna bedömning att det i nuläget saknas tillräckligt starka skäl för att lämna förslag på författningsändringar i syfte att minska användningen av avtalsmässiga hinder för dagligvaruaktörers tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen.

Utöver avtalskonstruktioner och avtalsvillkor finns även en rad andra hinder för etablering av dagligvarubutiker. Flera av dessa har att göra med den roll kommunerna har, och deras tillämpning av PBL. Kommunerna ansvarar för fysisk planering av markens användning, och hur de gör planeringen är av stor vikt när det gäller att skapa förutsättningar för etablering av dagligvarubutiker. Samtidigt som kommunerna i sin planläggning ska främja bl.a. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror, ska de enligt PBL även främja en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. Tidigare utredningar har dock visat att kommunerna upplever bestämmelsen om en effektiv konkurrens som otydlig och att det finns en osäkerhet om vad den innebär i praktiken. Det finns därför anledning att anta att konkurrensintresset inte beaktas i den utsträckning som det ska. De etableringshinder relaterade till kommunernas roll och PBL som Konkurrensverket funnit inom ramen för detta regeringsuppdrag är sammanfattningsvis följande.

Det finns en uppfattning hos dagligvaruaktörerna om att kommunerna har otillräcklig kunskap om de väsentliga förutsättningarna för att kunna bedriva ekonomiskt bärkraftig dagligvaruhandel. Här avses främst vilka butiksytor, vilket kundunderlag och vilka förutsättningar för logistik dagligvaruaktörerna behöver. Kommunikationen mellan kommunerna och dagligvaruhandeln kring detta är bristande. Ofta upplever dagligvaruaktörerna att de handelsutredningar kommunerna gör är av varierande utformning och kvalitet, och inte alltid framstår som baserade på fullgod information beträffande dagligvaruaktörernas behov. Dagligvaruaktörerna anser också att de kommer in för sent i kommunernas planering. Sammantaget får detta till följd att kommunerna ibland planlägger på ett sätt som gör det svårt för dagligvaruaktörerna att etablera konkurrenskraftiga butiker.

Vidare finns det exempel på kommuner som visar en ovilja att låta dagligvaruaktörer etablera sig, ibland i mindre centrala lägen, eftersom man befarar att de befintliga butikerna eller butikerna i stadskärnan ska konkurreras ut. Många kommuner uppger dock att dagligvaruhandel är trafikdrivande och inte i linje med kommunens mål om minskad biltrafik. Det har framförts av flera kommuner att begränsningar av handel oftast sker på grund av infrastruktur- och trafikrelaterade utmaningar, och inte för att kommunen vill begränsa handeln i sig.

Kommuners handelspolicyer eller motsvarande dokument uppfattas ibland som restriktiva, t.ex. för att de uttrycker hur mycket handel som ska få finnas i kommunen, i form av butiksyta eller antal butiker. Detta är ett konkurrensbegränsande inslag som i värsta fall kan hindra etablering av butiker. Handelspolicyn ska tydligt uttrycka kommunens politiska vilja avseende den framtida utvecklingen av handeln

i kommunen. Den är nära knuten till den fysiska planeringen i kommunen. Många gånger ingår den i översiktsplanen.

Vad gäller fördelning av mark för butiksetablering kan en kommun, förutsatt att den äger mark lämplig för bebyggelse, genom markanvisningar tillgängliggöra sådan mark. Både dagligvaruaktörer och kommuner anser att konkurrensutsatta markanvisningar, dvs. anbudsförfaranden, kan göra det svårt att främja konkurrensen genom att beakta redan etablerade aktörers marknadsandelar. Anbudsförfaranden innebär ju att den som betalar mest för marken får etablera sig där. Samtliga dagligvaruaktörer och flertalet kommuner som Konkurrensverket varit i kontakt med anser att direktanvisningar är ett lämpligare sätt för att säkerställa att tillkommande butikslägen inte går till en aktör som redan besitter betydande marknadsandelar i kommunen.

Konkurrensverket har uppmärksammat att det, till skillnad från vad som gäller för exempelvis bostadsförsörjningen, inte finns något krav på kommunerna att ha en strategi för dagligvaruhandeln och konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Vidare finns inget uttryckligt krav på att kommunerna ska redovisa den kommunala översiktsplanens konsekvenser för konkurrensen i dagligvaruhandeln, och vilka avvägningar kommunen gjort i detta avseende. Denna avsaknad av krav, i kombination med kommunernas otillräckliga kunskap om de väsentliga förutsättningarna för att etablera och driva ekonomiskt hållbara dagligvarubutiker, innebär en risk för att kommunerna inte planerar på ett sätt som underlättar etablering av dagligvarubutiker.

En omständighet som kan utgöra ett etableringshinder i områden med befintlig bebyggelse är att det är svårt och tar lång tid att ändra i detaljplaner, och därmed svårt att konvertera befintliga byggnader till dagligvarubutiker.

Konkurrensverket föreslår ett tillägg i 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. Bättre möjligheter för kommunerna att beakta dagligvaruaktörernas behov av butikslägen och förutsättningar för att driva butiker förväntas ge bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens. I förlängningen kommer detta att gynna konsumenterna i form av större utbud och lägre priser.

Vidare anser Konkurrensverket att ett tydligare fokus på betydelsen av en varierad butiksstruktur och en effektiv konkurrens i nationella mål och program, såsom Livsmedelsstrategin, skulle höja ”statusen” av att planera för dagligvaruhandel och öka incitamenten för kommunerna att beakta detta i sina översiktsplaner.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Konkurrensverket tagit fram en vägledning för kommunerna, som innehåller ett antal råd om hur kommunerna kan agera för att underlätta etablering av dagligvarubutiker och därmed främja konkurrensen. Inledningsvis presenteras verktyg för genomförande av en inledande konkurrensanalys av dagligvaruhandeln i kommunen. Därutöver råds kommunerna bl.a. att ha en kontinuerlig dialog med dagligvaruaktörerna vilken ska inledas på ett tidigt stadium i planprocessen. Kommunen bör även ha en aktiv medborgardialog för att fånga upp kommuninvånarnas behov och önskemål angående den lokala dagligvaruhandeln. Det är viktigt att kommunerna förstår dagligvaruaktörernas behov av butiksytor, förutsättningar för logistik etc., och att dagligvaruaktörerna på motsvarande sätt förstår vilka förutsättningar i form av lagar, förordningar etc. som kommunerna har att arbeta utifrån.

I rapporten kommenterar Konkurrensverket även andra nyligen genomförda eller föreslagna ändringar i PBL i den utsträckning de kan ha betydelse för butiksetableringar.

# Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan och bygglagen (2010:900)
att 3 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| **3 kap. Översiktsplan** | |
| 5 §[1] | |
| Av översiktsplanen ska även följande framgå:<br>1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,<br>2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,<br>3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,<br>4. sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata de särskilda värdena,<br>5. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra, | Av översiktsplanen ska även följande framgå:<br>1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,<br>2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,<br>3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,<br>4. sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata de särskilda värdena,<br>5. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra, |

[1] Senaste lydelse (2025:974).

| | |
|---|---|
| 6. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och | 6. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, |
| 7. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse. | 7. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse, *och* |
| | *8. hur kommunen avser att tillgodose intresset av en effektiv konkurrens, särskilt inom dagligvaruhandel.* |
| Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen. | Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen. |

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

# 2 Inledning

Den svenska dagligvarumarknaden är starkt koncentrerad, och det råder sedan länge svårigheter för dagligvaruaktörer att etablera nya butiker.[2] Tillgång till butikslägen är av avgörande betydelse för aktörer som vill träda in på marknaden, eller expandera sin befintliga verksamhet, och utmana etablerade aktörer. Sådan tillgång är därmed avgörande för att den konsumentnytta som följer av en väl fungerande konkurrens ska kunna realiseras.

Konkurrensverket har tidigare konstaterat att antalet tillgängliga butikslägen är begränsat genom kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), och att de etablerade dagligvaruaktörernas strategiska arbete med att säkra butikslägen riskerar att ytterligare begränsa tillgången till såväl befintliga som nya butikslägen.[3] Vidare har Konkurrensverket konstaterat att det tillämpas vissa avtalskonstruktioner och avtalsvillkor i branschen som innebär låsningar och utgör hinder för nyetablering och även försvårar för befintliga enskilda handlare att byta till en annan dagligvaruaktör.[4]

## 2.1 Uppdraget

Regeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att förbättra förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker. Enligt uppdraget ska Konkurrensverket särskilt överväga åtgärder som minskar användningen av olika former av avtalsmässiga hinder för dagligvaruaktörers tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen.[5]

I regeringsuppdraget ingår även att Konkurrensverket ska ta fram en vägledning för kommunerna om hur en effektiv konkurrens inom dagligvarubranschen kan främjas i praktiken. Vägledningen ska framför allt fokusera på hur kommuner kan främja etablering av dagligvarubutiker i såväl befintlig bebyggelse som vid planering av nya områden. Konkurrensverket har tagit fram en vägledning och ska, med stöd av Boverket, informera kommuner och andra berörda aktörer om denna.

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att, utifrån myndighetens verksamhetsområde, bl.a. bistå Konkurrensverket med underlag med särskilt fokus på tillämpningen av 2 kap. 3 § PBL om att planläggning ska främja en effektiv konkurrens.

I relevanta delar ska även Boverkets regeringsuppdrag angående ändamålet med handel i detaljplan beaktas. Enligt det uppdraget ska Boverket analysera hur

---

[2] I vardagligt tal används ibland uttrycket *dagligvarukedja.* I denna rapport används i stället termen *dagligvaruaktör* då det finns stora organisatoriska och driftsmässiga skillnader mellan Ica, Coop, Axfood och Lidl. ”Kedja” kan leda tankarna till bolag som är en del av samma koncern.

[3] Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5, s. 41.

[4] Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*, Analys i korthet 2024:4.

[5] Regeringsbeslut LI2025/01492, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, den 4 september 2025.

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.[6]

## 2.2 Genomförande och disposition

### 2.2.1 Genomförande

Under arbetet med denna rapport har Konkurrensverket intervjuat dagligvaruaktörer och vissa kommuner. Från kommuner har verket även inhämtat bl.a. handelsutredningar och markstrategier eller andra riktlinjer som kan påverka etableringsmöjligheter för dagligvaruhandel i kommunen. Relevant forskning har beaktats. Konkurrensverket har i övrigt till stor del utgått från de resultat som verket rapporterade efter sin genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024.[7]

För att få en internationell utblick har Konkurrensverket samlat in skriftlig information från andra europeiska konkurrensmyndigheter om hur dessa arbetar med vägledningar och liknande för att hantera och minska hinder för etableringar på dagligvarumarknaderna. Konkurrensverket har också genomfört intervjuer med representanter för konkurrensmyndigheterna i Norge respektive Storbritannien för att inhämta information om dessa myndigheters arbete med att underlätta etablering av dagligvarubutiker.

Under arbetets gång har Konkurrensverket inhämtat synpunkter från Boverket, Tillväxtverket, Sveriges Kommuner och Regioner respektive Svensk Dagligvaruhandel. Konkurrensverket har också inhämtat visst material från Lantmäteriet.

### 2.2.2 Disposition

I kapitel 3 ges en bakgrund till denna rapport. Där redogörs för hur konkurrens bidrar till ökad konsumentnytta (huvudskälet till att det behövs en effektiv konkurrens på dagligvarumarknaden), vad som krävs för en effektiv konkurrens och för den rådande höga graden av koncentration på denna marknad. Avslutningsvis görs en historisk tillbakablick, där tidigare rapporter och vägledningar rörande butiksetablering i dagligvarubranschen beskrivs.

I kapitel 4 redovisas olika avtal och avtalsvillkor som förekommer inom dagligvarubranschen, och som utgör eller kan utgöra hinder för etablering av dagligvarubutiker. I kapitlet överväger Konkurrensverket också åtgärder i syfte att motverka sådana hinder.

---

[6] Regeringsbeslut LI2025/01194 (delvis) och LI2025/01255, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, den 19 juni 2025. Uppdraget har redovisats i Boverket, Ändamålet handel i detaljplan, Rapport 2026:7.

[7] Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5.

I kapitel 5 redogörs för de övriga hinder för etablering av dagligvarubutiker som Konkurrensverket funnit, och som huvudsakligen relaterar till kommunernas roll i planprocessen, och till PBL. Kapitlet innehåller även Konkurrensverkets förslag på åtgärd för att motverka de identifierade hindren. Vidare redogörs i kapitlet för nyligen genomförda respektive föreslagna ändringar i PBL samt för den vägledning för kommunerna som Konkurrensverket tagit fram inom ramen för regeringsuppdraget.

I kapitel 6 redogörs för Konkurrensverkets konsekvensutredning med anledning av det förslag till ändring i PBL som närmare redovisats i kapitel 5. Kapitel 7 innehåller författningskommentarer. Avslutningsvis biläggs en internationell utblick som ger en översiktlig beskrivning av hur vissa andra konkurrensmyndigheter hanterat avtalsmässiga hinder för etablering av dagligvarubutiker.

# 3 Bakgrund

Konkurrens handlar om att ge konsumenterna valmöjligheter. När flera företag verkar på en marknad ökar utbudet av varor och tjänster, samtidigt som företagen får starkare drivkrafter att effektivisera sin verksamhet och förbättra sitt erbjudande. Konkurrens bidrar till lägre priser, högre kvalitet, bättre service och ett bredare utbud. En väl fungerande konkurrens inom dagligvaruhandeln i en kommun, med den konsumentnytta det innebär, kan därför göra kommunen mer attraktiv för såväl invånare som näringsliv.

## 3.1 Vad behövs för en effektiv konkurrens?

Konsumenter föredrar i stor utsträckning att handla sina dagligvaror i fysiska butiker. Enligt en rapport från Svensk Dagligvaruhandel utgjorde försäljning i butik ca 96 procent av den totala försäljningen av dagligvaror under 2024.[8] Möjligheten för dagligvaruaktörer att etablera butiker och att utveckla befintliga butiksnät är alltså en grundläggande förutsättning för att de ska kunna nå konsumenterna och konkurrera om deras inköp.

Konkurrensen inom dagligvarubranschen sker på både nationell och lokal nivå. På nationell nivå konkurrerar dagligvaruaktörerna t.ex. genom att tillhandahålla olika tjänster bl.a. för konceptdesign, marknadsföring, varuförsörjning och i vissa fall prissättning samt lojalitets- och rabattsystem (kundklubbar) till sina kedjeägda butiker och anslutna butiker vilka drivs av fristående handlare under något av dagligvaruaktörernas varumärken. En stor del av konkurrensen sker dock på lokala marknader och bestäms ytterst av de butiker som konsumenterna har inom räckhåll för sina dagliga inköp. På lokal nivå sker konkurrens mellan butikerna, utöver läget, bl.a. utifrån parametrarna sortiment, pris och service (öppettider, personaltäthet, manuella diskar etc.). Många handlare har viss frihet att själv välja sortiment, pris och servicenivå.

En välfungerande konkurrens förutsätter att det är möjligt för aktörer att träda in och utmana etablerade butiker lokalt. En svagare konkurrens begränsar konsumenternas valmöjligheter och minskar företagens drivkrafter, vilket i sin tur försämrar konsumenternas möjligheter att ta del av attraktiva erbjudanden i form av pris, kvalitet och service.

För en välfungerande och effektiv konkurrens på dagligvarumarknaden är således tillgängliga och attraktiva butikslägen av stor vikt. För dagligvaruaktörerna är det högt prioriterat att säkra tillgång till attraktiva butikslägen och även att säkerställa att butikslägena stannar inom den egna sfären. I analysen *"Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet"*, som gjordes inom ramen för Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024, visades att omständigheter som

[8] Svensk Dagligvaruhandel, (2026), *Årsrapport 2025*.

försvårar såväl nyetablering som byte av existerande butikslägen utgör betydande hinder för inträde och expansion på den svenska dagligvarumarknaden.[9]

Lågprisbutikerna har en särskild betydelse för konkurrensen. Konkurrensverket konstaterade redan 2001 i rapporten *"Kan kommunerna pressa matpriserna?"* att närvaron av en lågprisbutik i ett område ofta har en allmänt prissänkande effekt, dvs. att övriga dagligvarubutiker i området har en tendens att anpassa sina priser och sitt utbud efter lågprisbutikens kunderbjudande. Det betyder att alla konsumenter gynnas. Man kan fortsätta att handla i sin vanliga butik, och ändå gynnas av lågprisetableringen.[10]

Även Matpriskollen[11] har konstaterat att närvaron av en lågprisbutik i ett område ofta har en allmänt prissänkande effekt. I rapporten *"Lågprisbutikers prispåverkan – en rapport från Matpriskollen 2025"* visar Matpriskollens undersökningar att priserna hos konkurrerande dagligvarubutiker är lägre när det finns fler lågprisbutiker i närområdet.[12] En prisjämförelse som Matpriskollen utfört i mars 2026 på uppdrag av Konkurrensverket inom ramen för detta regeringsuppdrag, indikerar samma sak.[13]

Med "lågprisbutik" avses butiker som har en uttalad strategi att konkurrera med pris. De har ofta enklare inredning och ett smalare varuutbud än traditionella butiker. Servicenivån är generellt lägre, exempelvis saknas manuella diskar, och personaltätheten kan vara lägre. I denna rapport avses med "lågpris" butiker inom Willys, Lidl och Xtra (Coop).[14] Gränserna mellan vilka butiker som har en tydlig lågprisprofil och andra är dock i viss mån flytande och regionalt varierande. Även butiker som inte bedriver verksamhet under koncepten Willys, Lidl eller Xtra kan vara lågprisbutiker. I vissa regioner finns också butiker som har en tydlig lågprisinriktning för delar av sitt sortiment. Ofta kan detta vara ett sätt att möta konkurrensen från en lågprisetablering inom upptagningsområdet. För att avgöra om en butik kan betraktas som en lågprisbutik bör man främst undersöka om butiken har en uttalad lågprisprofil, vilken bredd den har i sitt sortiment och vilken servicenivå den erbjuder sina kunder.

## 3.2 En koncentrerad svensk dagligvarumarknad

Den svenska dagligvarumarknaden är starkt koncentrerad. Ica har på nationell nivå en marknadsandel om 50,6 procent, medan Axfood har 24,9 procent, Coop 16,7 procent och Lidl 6,3 procent. Dessa marknadsandelar är aggregerade och inkluderar

---

[9] Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10, s. 9.

[10] Konkurrensverket, *Kan kommunerna pressa matpriserna*?, Rapport 2001:4, s. 34–43.

[11] Matpriskollen är ett oberoende privatägt företag som bl.a. utvecklat *olika verktyg för att bevaka prissättningen inom dagligvarubranschen*, https://matpriskollen.se/.

[12] Matpriskollen, *Lågprisbutikers prispåverkan – en rapport från Matpriskollen 2025*.

[13] Matpriskollen, *Lågprisbutikers lokala prispåverkan – en parvis jämförelse av sex svenska kommuner Lågprisbutikers lokala prispåverkan – en parvis jämförelse av sex svenska kommuner - En rapport från Matpriskollen 2026*.

[14] Samma definition som användes av Konkurrensverket i *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4, s. 24.

såväl kedjeägda som handlarägda butiker. De fyra dagligvaruaktörerna har således tillsammans en marknadsandel i butiksledet på nationell nivå om 98,5 procent.[15] Därutöver finns en krympande skara butiker som drivs av handlare vilka är att betrakta som fristående.

Dagligvaruhandelns butiker kan, något förenklat, delas in i fyra kategorier enligt följande.

- **Kedjeägda butiker** är butiker som är helägda eller majoritetsägda av någon av de olika dagligvaruaktörer som är verksamma även i grossistledet. Exempel på sådana butiker är Lidl, Willys, Willys hemma och vissa Hemköpsbutiker.

- **Kooperativa butiker** är kedjeägda butiker som drivs av konsumentföreningar, med en gemensam inköpsfunktion. Konsumentföreningarna är uppdelade mellan olika geografiska regioner i Sverige, och äger sina butiker. Exempel på kooperativa butiker är Coop och Stora Coop.

- **Handlarägda butiker** drivs av s.k. handlare genom deras egna butiksbolag. Dessa drivs vanligen i aktiebolagsform, och ägs ofta gemensamt av handlaren och en dagligvaruaktör. Vanligtvis har den ena ägaren väsentligt större ägarandel än den andre. I denna rapport räknas butiker som handlarägda även om dagligvaruaktören äger en minoritetsandel. Handlarägda butiker är anslutna till någon av de stora dagligvaruaktörerna genom avtal. Mestadels används dagligvaruaktörens varumärkesnamn på butiken, och den brukar därigenom sägas ingå i en butikskedja. Exempel på handlarägda butiker är flertalet Icabutiker och vissa butiker inom Axfood, bl.a. en del av Hemköpsbutikerna.

- **Fristående butiker** är handlarägda och ingår inte i något av dagligvaruaktörernas koncept, utan drivs av sina ägare som även kontrollerar butiksläget.

Dagligvaruaktörerna agerar som fullsortimentsgrossister. Detta innebär att de genom integrerade inköpsfunktioner försörjer sina kedjeägda butiker och handlarägda butiker som genom avtal är anslutna till dagligvaruaktören med varor. Med undantag för Axfoodägda Dagab Inköp & Logistik, försörjer fullsortimentsgrossisterna endast sina egna och anslutna butiker.[16] Butikerna köper merparten av sitt behov av dagligvaror från den fullsortimentsgrossist de är anslutna till.

I rapporten ”*Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*” konstaterade Konkurrensverket 2024 att konkurrensen på dagligvarumarknaden är begränsad på många ställen i landet. I flera kommuner finns exempelvis bara två av de största dagligvaruaktörerna etablerade. I rapporten konstaterades också att mer än var tredje kommun saknade lågprisbutik under 2022. Det innebar att ca en miljon invånare

[15] DLF och Delfi Marknadspartner, (2026), *Dagligvarukartan 2025*.

[16] Dagab Inköp & Logistik säljer även till butiker som inte är ägda av eller anslutna till Axfood.

inte hade tillgång till en lågprisbutik i sin kommun.[17] Situationen är densamma än i dag.

I rapporten redovisades även en kartläggning av hur dagligvarubutikerna är lokaliserade i Sverige. I många fall är sinsemellan närliggande butiker ägda av eller anslutna till samma dagligvaruaktör. De kommer därför ofta att ha huvudsakligen samma varuutbud och ibland även samma priser, då vissa dagligvaruaktörer har centralt styrd prissättning. Konsumenter som bor i närheten av sinsemellan närliggande butiker vilka är ägda av eller anslutna till samma dagligvaruaktör kommer därför att se en mindre variation i varuutbud och ibland även priser än om butikerna hade varit knutna till olika dagligvaruaktörer.[18]

Konkurrensverket bedömde i rapporten att frånvaron av olika dagligvaruaktörer och av lågprisbutiker kan begränsa konkurrensen och på sikt även konsumenternas valmöjligheter. Jämfört med många andra europeiska länder har Sverige en lägre andel lågprisbutiker. Även om lågprisbutikernas andel av den totala marknaden i Sverige har vuxit på senare år utgör den fortfarande endast ca 20,5 procent.[19] Detta kan jämföras med exempelvis Danmark, Belgien och Tyskland, där lågpriskoncepten har en marknadsandel om ca 40 procent.[20]

Inom ramen för nu genomfört uppdrag har Konkurrensverket inhämtat nya uppgifter om konkurrenssituationen på lokala marknader. Dessa uppgifter har även använts i arbetet med att ta fram en vägledning för kommunerna. Konkurrensverket har således undersökt dagligvaruaktörernas närvaro och försäljningsandelar i var och en av Sveriges 290 kommuner.[21]

Resultatet, som är sammanställt i Tabell 1, visar att i en majoritet av Sveriges kommuner har någon av dagligvaruaktörerna en närvaro med kedjeägda eller anslutna butiker och en andel av den totala dagligvaruförsäljningen i kommunen på över 50 procent. Invånarantalet i dessa kommuner motsvarar 47 procent av landets befolkning.

[17] Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4, s. 24.

[18] Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4, s. 28–32.

[19] Data från Delfi Marknadspartner, 2025.

[20] Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4, s. 25.

[21] Kommungränser är inte nödvändigtvis samma sak som en lokal marknad, men en analys på kommunnivå kan ändå ge mer detaljerade insikter än att enbart studera landet som helhet.

**Tabell 1 Antal kommuner med mycket stark närvaro av en enskild dagligvaruaktör**

| | Antal kommuner | Andel av Sveriges kommuner | Andel av Sveriges befolkning |
|---|---|---|---|
| En enskild dagligvaruaktör har en försäljningsandel >50% | 207 | 71 % | 47 % |
| Varav kommuner där dagligvaruaktören har flera butiker | 163 | 56 % | 43 % |
| Varav kommuner där dagligvaruaktören har en butik | 44 | 15 % | 4 % |

Källa: Konkurrensverkets beräkning baserad på data från Delfi Marknadspartner.
Not: De 44 kommunerna där en enskild aktör har endast en butik, men trots det en försäljningsandel >50%, är relativt små kommuner med få invånare och få dagligvarubutiker totalt sett.

## 3.3 Historik

Ett flertal tidigare utredningar och rapporter har belyst de starka bindningar som finns inom dagligvarukedjorna och som kan få konkurrensbegränsande effekter, exempelvis genom att försvåra eller hindra etablering av butiker. Bl.a. pekade Konkurrenskommittén under det tidiga 1990-talet på förekomsten av potentiellt skadliga bindningar inom branschen i form av hembudsskyldighet på aktier i butiksrörelser, hyresavtal m.m.[22]

Enligt utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel, som lämnade sitt betänkande 1996, var det av största betydelse att bindningar som hade identifierats inom vad som då betecknades som ”block” och mellan olika led öppnades för konkurrens. Den svenska livsmedelsmarknaden behövde enligt utredningen bli mer öppen och flexibel. Några av utredningens förslag var aktiv tillämpning av konkurrenslagstiftningen och dialog mellan bransch och lagstiftare i syfte att uppnå lösningar i samförstånd.[23] Utredningen ansåg även att det vore rimligt att företag med dominerande ställning i ett led, som också kontrollerade ett eget distributionsnät, borde tillhandahålla distributionstjänster på marknadsmässiga villkor till andra företag.[24] Utredningen förordade även i övrigt en mer aktiv bevakning på olika sätt och pekade på vissa problem i den dåvarande lagstiftningsstrukturen. Utredningen blev föremål för omfattande intern kritik från dess sakkunniga och experter.[25] Några konkreta lagförslag lämnades inte av utredningen.

I betänkandet ”*Konkurrenslagens regler om företagskoncentration*” konstaterades 1998 att etableringshinder för dagligvarubutiker förelåg såväl i form av avtalsmässiga förhållanden mellan aktörer på marknaden som genom det kommunala planmonopolet och kommunernas tillämpning av PBL.[26]

---

[22] SOU 1990:25 *Konkurrensen inom livsmedelssektorn*, s. 31, 165 ff., 191, 269 f., 355 f. Se även t.ex. SOU 1987:44 *Livsmedel och livsmedelskvalitet*, s. 113 och bilaga 5 s. 83 och 105; samt SOU 1991:59 *Konkurrens för ökad välfärd*, Del 1, s. 106 f., och Del 2, 165 ff.

[23] SOU 1996:144 *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel*, s. 61 f., 99 f. och 284 f.

[24] SOU 1996:144 *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel*, s. 114 ff.

[25] SOU 1996:144 *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel*, s. 357 ff.

[26] SOU 1998:98, *Konkurrenslagens regler om företagskoncentration*, del 4, s. 246 ff.

Konkurrensverket har i flera rapporter tagit upp etableringshinder inom dagligvarubranschen. I rapporten *"Dagligvaruhandeln. Struktur, ägarform och relation till leverantörer"* konstaterade verket 2002 att möjligheten att överta befintliga butiker försvåras av att dagligvaruaktörerna i många fall har avtal om hembudsskyldighet vilket innebär att butiksinnehavaren vid försäljning av en butik i första hand ska erbjuda aktierna till den dagligvaruaktör som butiken är ansluten till. Svårigheter att nyetablera dagligvarubutiker förelåg även på grund av krav på stora investeringar. Ytterligare ett etableringshinder utgjordes av det kommunala planmonopolet.[27] I Konkurrensverkets rapport *"Konkurrensen i livsmedelskedjan"* 2018 framkom att utvecklingen av butiksnätet är en central konkurrensparameter, och verket konstaterade att det rådde hård konkurrens om attraktiva butikslägen.[28] Betydelsen av tillgång till attraktiva lägen för en fungerande konkurrens på dagligvarumarknaden togs upp även i analysen *"Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna"* som gjordes inom ramen för Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024. Konkurrensverket konstaterade i analysen att det i dagligvarubranschen finns vissa bestämmelser i avtal mellan dagligvaruaktörer och handlare som medför att handlaren inte kan förfoga helt fritt över sin rörelse eller överlåta den, vilket skapar en hård låsning av butiker till dagligvaruaktören. Detta riskerar att skapa en trögrörlighet och försvåra för anslutna butiker att byta dagligvaruaktör.[29] I analysen konstaterades det vidare att nya butiksetableringar även kan försvåras av vissa villkor i dagligvaruaktörernas avtal med tredje parter, såsom fastighetsägare. Exempelvis förekommer det i dagligvaruaktörernas hyresavtal med fastighetsägare avtalsklausuler som begränsar vilken typ av verksamhet som får bedrivas i fastighetsägarens närliggande fastigheter. Dessa klausuler kan uttrycka att butiker anslutna till andra dagligvaruaktörer inte får förekomma i samma fastighet.[30]

Även i Konkurrensverkets tillsynsverksamhet har vissa konkurrensbegränsande villkor i avtal inom dagligvarubranschen prövats, dock utan att leda till något ingripande.[31]

Konkurrensverket har vid flera tillfällen berört kommunernas roll när det gäller butiksetablering på dagligvarumarknaden. I rapporten *"Kan kommunerna pressa matpriserna?"* från 2001 konstaterade Konkurrensverket att de avvägningar som kommunerna i sin planläggning måste göra mellan många olika intressen är svåra. Den studie som utfördes inom ramen för rapporten tydde dock på att de handelsutredningar som gjorts i kommunernas planering nästan uteslutande fokuserat på de negativa effekterna av butiksetablering, inte de positiva. Konkurrensverket fann även att etableringar som kräver ändringar i detaljplanen är en lång och kostsam process, och föreslog att PBL skulle ändras så att en effektiv konkurrens ges tyngd i kommunernas planprocesser rörande handel med dagligvaror.[32]

---

[27] Konkurrensverket, *Dagligvaruhandeln. Struktur, ägarform och relation till leverantörer*, Rapport 2002:6.

[28] Konkurrensverket, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4.

[29] Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*, Analys i korthet 2024:4, s. 17.

[30] Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*, Analys i korthet 2024:4, s. 36.

[31] Se t.ex. Konkurrensverkets beslut den 21 januari 2004 i dnr 744/2002, *Fri Mat*-ärendet.

[32] Konkurrensverket, *Kan kommunerna pressa matpriserna?* Rapport 2001:4.

I rapporten ”*Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*” från 2004 presenterade Konkurrensverket en rad förslag gällande kommunernas planering för nyetablering av dagligvarubutiker. Ett av förslagen var att en effektiv konkurrens skulle anges som ett allmänt intresse i PBL. Ett annat var att det bör tas fram en vägledning till kommunerna när det gäller att planera för en effektiv konkurrens, och att en konkurrenskonsekvensbeskrivning är önskvärd vid varje större etablering.[33]

Bestämmelsen om att en effektiv konkurrens ska främjas i kommunernas planläggningsarbete infördes 2008 i den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL).[34] År 2013 fick Boverket i uppdrag att utvärdera konsekvenserna av att bestämmelsen om främjande av en effektiv konkurrens införts i PBL. I sin rapport ”*Utvärdering av vissa konkurrens- och tillväxtbestämmelser i plan- och bygglagen*” konstaterade Boverket att det inte fanns något som talade för att införandet av bestämmelsen hade haft någon effekt i den praktiska planeringen.[35] Lagändringen var i stort sett okänd av kommunerna och sågs av kommunerna som en politisk markering utan egentlig verkan. Av rapporten framgick att det behövdes en precisering av samtliga allmänna intressen i 2 kap. PBL för att en lagändring av den typ som gjorts ska få avsedd effekt. Enligt Boverket behövdes också tydliggöranden av hur prioriteringar och avvägningar ska göras samt på vilket sätt de olika allmänna intressena i 2 kap. 3 § PBL ska hanteras i olika planeringssituationer.

År 2015 publicerade Boverket vägledningen ”*Planera för handel*”.[36] Syftet var att visa på de krav men också de möjligheter som PBL tillsammans med miljöbalken (1998:808) ger när kommunerna planerar för handel. I vägledningen framhölls bl.a. vikten av att göra en ortsanalys och att ha en genomtänkt handelspolicy som utgår från bl.a. köpkraft, konkurrensförhållanden och konsekvenser av eventuella förändringar i konkurrensläget på orten. Boverket framhöll även att det, för en långsiktig och hållbar handelsutveckling, är avgörande att tidigt få med handelns företrädare i den strategiska planeringen. Medborgardialog togs upp som ytterligare en viktig faktor när kommuner planerar för handel. Boverket har information om bestämmelsen om effektiv konkurrens på sin webbplats.[37]

I Konkurrensverkets rapport ”*Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*” från 2024 framkom att kommunerna upplevde bestämmelsen om en effektiv konkurrens i 2 kap. 3 § PBL som otydlig och att det fanns en osäkerhet om vad den innebär i praktiken. Av intervjuer med dagligvaruaktörer som gjorts inom ramen för rapporten framkom att dagligvaruaktörerna ansåg att kommunerna har bristande kunskap om hur handel fungerar i stort och om vilket behov det finns av handel i en kommun. Dagligvaruaktörerna ansåg också att de inte involveras tillräckligt tidigt i

---

[33] Konkurrensverket, *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Rapport 2004:2.

[34] Prop. 2006/07:122 s. 64. Den nuvarande bestämmelsen om effektiv konkurrens i 2 kap. 3 § första stycket 4 PBL har samma innebörd som den i 2 kap. 2 § ÄPBL, se prop. 2009/10:170 s. 414.

[35] Boverket, *Utvärdering av vissa konkurrens- och tillväxtbestämmelser i plan- och bygglagen*, Rapport 2013:13, s. 9, 25.

[36] Boverket, *Planera för handel*, Rapport 2015:45.

[37] Boverket, ”God ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens, *Boverket*. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/allmanna-intressen/ekonomi/.(hämtad den 2 januari 2026).

kommunernas detaljplanering och att kommunerna inte tar tillräcklig hänsyn till butikernas behov av butiksytor, förutsättningar för varuleveranser, kundparkering etc. i sin planering. Konkurrensverkets slutsats var att bestämmelsen om effektiv konkurrens i 2 kap. 3 § PBL fortfarande inte haft avsedd effekt på kommunernas planläggningsarbete och att det därmed kan antas att konkurrensintresset inte beaktas i den utsträckning som det ska. Sammantaget konstaterade Konkurrensverket att kommunernas planarbete fortsatt bromsat upp möjligheten till nyetablering av dagligvarubutiker vilket fortsatt begränsat den lokala konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Mot denna bakgrund och vad som i övrigt framkommit i utredningen bedömde Konkurrensverket att det fanns ett behov av mer vägledning i fråga om hur bestämmelsen i PBL om främjande av en effektiv konkurrens ska beaktas i praktiken.[38]

I den fortsatta framställningen tar Konkurrensverket i kapitel 4 sikte på olika avtal och avtalsvillkor som förekommer inom dagligvarubranschen, och som utgör eller kan utgöra hinder för etablering av dagligvarubutiker. I kapitel 5 tar Konkurrensverket upp andra faktorer och omständigheter som kan utgöra hinder för butiksetablering. Konkurrensverket presenterar även förslag på en åtgärd relaterad till kommunernas roll i etableringsprocessen, och deras tillämpning av PBL.

[38] Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4.

# 4 Avtalsvillkor som hinder för etablering

Som nämndes i inledningen ska Konkurrensverket enligt regeringsuppdraget överväga åtgärder som minskar användningen av olika former av avtalsmässiga hinder för dagligvaruaktörers tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen. I uppdragsbeskrivningen framgår att avtalsmässiga hinder kan avse bindningar i form av dagligvaruaktörernas kontroll över befintliga butikslägen och över handlares rörelser, samt nyttjanderättsbegränsningar där avtal upprättats för att begränsa fastigheters eller tomträtters användning och ändamål. Uppdragsbeskrivningen följer vad som konstaterats i Konkurrensverkets tidigare rapporter.[39]

I detta kapitel kartlägger Konkurrensverket i vilken utsträckning avtalsmässiga hinder för butiksetablering förekommer i Sverige (avsnitt 4.1). Vidare beskriver Konkurrensverket dessa hinders påverkan på konkurrensen (avsnitt 4.2) och de överväganden kring eventuella regelförändringar som verket har gjort (avsnitt 4.3). Dessa regelförändringar berör flera olika lagrum och är till sin natur relativt komplexa. Konkurrensverkets bedömning är att ingen av de övervägda regelförändringarna är ändamålsenliga att gå vidare med i dagsläget.

## 4.1 Avtalsmässiga hinder för etablering – förekomst

I samband med att en handlare ska verka under en dagligvaruaktörs varumärke tecknas oftast flera olika typer av avtal mellan handlaren och dagligvaruaktören. Utöver avtal för hyra av butikslokaler kan det bl.a. handla om kedjeavtal mellan handlaren och dagligvaruaktören. Avtalen innehåller ofta bindningar avseende handlarens möjligheter att fritt förfoga över sin egen rörelse i termer av exempelvis drift, marknadsuppträdande och expansion. Vidare kan handlaren ofta inte fritt överlåta rörelsen på grund av hembudsförbehåll och förköpsrätter, vilket bidrar till att låsa butiksläget till den dagligvaruaktör vars varumärke handlaren verkar under. I Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 uppmärksammade verket att dagligvaruaktören under vissa omständigheter kan ha en avtalad rätt att överta butiksrörelsen eller butiksläget. Det gällde såväl butiker där dagligvaruaktören hittat läget, som butiker där en nuvarande eller tidigare handlare hittat läget.

Sammantaget bedömde Konkurrensverket i sin genomlysning att detta riskerade att skapa en koppling till dagligvaruaktören som handlaren inte har möjlighet att lösgöra sig ifrån med sin rörelse.[40] De avtal och den typ av bestämmelser som tillämpas

[39] Se bl.a. Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*, Analys i korthet 2024:4, särskilt s. 14 f., avsnitt 2.4.1 och 2.4.2, 4.2 och 4.4.2, och Konkurrensverket, *Genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5, särskilt s. 11 f., avsnitt 5.2.3 och avsnitt 5.2.4.

[40] Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5.

försvårar därmed för anslutna butiker att byta till en annan dagligvaruaktör. Detta har tidigare uppmärksammats även i offentliga utredningar m.m.[41]

De avtalsmässiga bindningar som identifierats som relevanta för utredningen kan delas in i två kategorier. I den första kategorin finns avtal som tecknas mellan en dagligvaruaktör och externa fastighetsägare och som innehåller begränsningar av fastighetsägarens möjligheter att avtala med andra dagligvaruaktörer. Sådana avtal kan hindra eller försvåra etablering av konkurrenter i en butiks närområde. I den andra kategorin finns avtalsvillkor och andra bindningar som har inlåsande egenskaper i förhållande till handlarna i den meningen att handlaren knyts till dagligvaruaktören. Denna typ av bindningar hindrar handlare som äger sina butiksrörelser från att byta dagligvaruaktör eller att förfoga över butiksläget vid en avveckling eller överlåtelse av sin verksamhet. Tabell 2 nedan ger en överblick över de två kategorierna som nämnts och de relevanta delkategorierna som kommer att diskuteras i resterande avsnitt i kapitel 4.

**Tabell 2 Identifierade bindningar relevanta för utredningen**

| | | |
|---|---|---|
| **Avtal som begränsar externa fastighetsägare** | Nyttjandebegränsningar | |
| | Rådighetsbegränsningar | |
| **Avtal och andra bindningar i relationen mellan dagligvaruaktörer och handlare** | Direkt kontroll över läget | *Ägande av fastighet** |
| | | *Förstahandshyreskontrakt*** |
| | Överlåtelsebindningar | *Hembud* |
| | | *Förköp* |
| | | *Optioner* |

* Ägande av fastighet är i sig inte en bindning, men är relevant för kommande analys.
** När dagligvaruaktören har förstahandshyreskontraktet villkoras handlarens andrahandshyreskontrakt med att en butik ska bedrivas under dagligvaruaktörens varumärke eller särskild profil/koncept.

### 4.1.1 Avtal som begränsar externa fastighetsägare

Inom den första kategorin har Konkurrensverkets utredning visat att det förekommer eller i närtid har förekommit två typer av avtal och avtalsvillkor mellan dagligvaruaktörer och fastighetsägare i Sverige, där den externe fastighetsägaren begränsas från att avtala med andra dagligvaruaktörer. För det första har det förekommit s.k. *nyttjanderättsbegränsningar* i avtal som hindrar fastighetsägare från att hyra ut lokaler till konkurrerande dagligvaruaktörer. För det andra har det förekommit s.k. *rådighetsbegränsningar* när en dagligvaruaktör sålt en fastighet. Dessa hindrar köparen från att under viss tid upplåta mark eller lokaler, eller sälja fastigheten vidare, till en med säljaren konkurrerande dagligvaruaktör.

I Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 framkom att användningen av nyttjanderättsbegränsningar förekom, men i mycket begränsad

[41] Se SOU 1998:98, *Konkurrenslagens regler om företagskoncentration,* del 4, s. 246 ff., och Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna,* Analys i korthet 2024:4, s. 15–17 och 38.

omfattning.[42] Det framkom också att bindningar vid försäljning av fastigheter verkade vara ytterst sällsynt i dagligvaruhandeln. Denna slutsats grundades på dagligvaruaktörers uppgifter om fastighetsförsäljningar genomförda de senaste tio åren.

Konkurrensverket har inom ramen för uppdraget återigen talat med representanter för alla större dagligvaruaktörer. Dessa var samstämmiga i att de varken använder sig av förbehåll i samband med fastighetsförsäljningar eller ställer upp exklusivitetsvillkor gentemot fastighetsägare.

Det finns dock enstaka exempel på fall där fastighetsägare inte visat intresse för en dagligvaruaktörs sondering om att etablera sig på en plats. Aktören har misstänkt att någon sorts överenskommelse funnits mellan fastighetsägaren och ägaren av en befintlig dagligvarubutik i närheten. Ytterligare en sådan situation är t.ex. när en dagligvaruaktör minskar ytan på en befintlig butik och det därigenom frigörs lokalyta där det teoretiskt borde vara möjligt att etablera en konkurrerande dagligvarubutik. Det har förekommit farhågor hos vissa aktörer att dagligvaruaktören i sådana situationer har träffat en överenskommelse med fastighetsägaren om att den frigjorda ytan inte ska hyras ut till en konkurrent. Konkurrensverket har inte kunnat fastställa om dessa situationer uppstått till följd av en överenskommelse mellan en befintlig dagligvaruaktör och en fastighetsägare, eller om fastighetsägarnas ointresse berott på andra orsaker. I vart fall är dessa exempel få till antalet och uppges även av dagligvaruaktörerna vara ovanliga. Något annat har inte förekommit i utredningen som skulle tyda på motsatsen.

När det kommer till rådighetsbegränsningar i samband med dagligvaruaktörers avyttring av fastigheter har Konkurrensverket inhämtat material från Lantmäteriet. Detta har verket gjort i syfte att bilda sig en egen uppfattning och att verifiera huruvida det stämmer att sådana rådighetsbegränsningar är ovanliga. Materialet avser en förteckning över alla fastigheter som inte är bostadsfastigheter, som är belastade med förbehåll avseende överlåtelser och upplåtelser av rättigheter, samt innefattade förbehåll som uppställts i samband med en försäljning där den tidigare ägaren var en juridisk person. Av genomgången framgår att sådana rådighetsbegränsningar inte verkar förekomma, i vart fall inte i någon omfattning som skulle kunna tyda på ett etableringshinder av betydelse.

Sammanfattningsvis finner Konkurrensverket, även om enstaka exempel har påträffats, att slutsatsen som presenterades i verkets genomlysning av livsmedelsbranschen står sig. Krav på olika slags exklusivitet i samband med uthyrning av butikslokaler och fastighetsöverlåtelser förekommer endast i begränsad utsträckning. De har därmed inte på ett nationellt plan någon större påverkan på förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker.

[42] Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna,* Analys i korthet 2024:4, s. 35–36 och 38.

Mot bakgrund av ovanstående kommer fokuset i fortsatta delar av detta kapitel vara på avtal och avtalsvillkor m.m. som avser inlåsning av handlare och deras butikslägen.

### 4.1.2 Inlåsande avtal och bindningar som begränsar handlare

I denna rapport avses med den andra kategorin som nämndes ovan sådana avtalsvillkor eller begränsningar som hindrar en handlare med ett handlarägt butiksbolag som är ansluten till en dagligvaruaktör från att ansluta sig till en annan dagligvaruaktör, utan att också samtidigt behöva frånträda butiksläget. Inlåsande bindningar som förekommer i betydande omfattning i Sverige kan grupperas i två ytterligare delkategorier: direkt kontroll över läget och överlåtelsebindningar (se Tabell 2 ovan).

#### Direkt kontroll över butiksläget

För det första kan dagligvaruaktören ha kontroll över läget genom ägande av fastigheten eller innehav av hyresrätten för lokalen där butiken finns. Denna typ av direkt kontroll över läget innebär att dagligvaruaktören tillför den ena av de två nödvändiga beståndsdelarna som utgör en butik (lokal och rörelse). Dagligvaruaktörens ägande av fastigheten eller innehav av hyresrätten innebär att dagligvaruaktören är fri att bedriva en egen butiksrörelse i läget, eller att upplåta läget i första eller andra hand till en hyresgäst i syfte att låta denne driva butiksrörelsen. När läget upplåts till en handlare för att bedriva en handlarägd butik, förenas hyresavtalet mellan handlare och dagligvaruaktör vanligtvis med villkor i hyresavtalet om att butiken ska bedrivas under dagligvaruaktörens varumärke och att hyresavtalet inte får överlåtas utan dagligvaruaktörens medgivande. Dagligvaruaktören använder dessa villkor, tillsammans med sitt ägande av fastigheten eller innehav av hyresrätten, för att garantera att läget stannar hos dagligvaruaktören. I fortsättningen betecknas dagligvaruaktörens ägande av fastigheten eller innehav av förstahandshyreskontraktet som *direkt kontroll* över läget.

#### Överlåtelsebindningar

För det andra kan dagligvaruaktörer i många fall säkerställa att en handlarägd butik i ett visst läge förblir ansluten till dagligvaruaktören genom avtal och avtalsvillkor som ger dagligvaruaktören rätt att under vissa givna omständigheter ta över rörelsen och begära att handlaren överlåter sina aktier i butiksbolaget till dagligvaruaktören.

Rätten för en dagligvaruaktör att ta över butiksbolaget förekommer i huvudsak i form av hembudsförbehåll, förköpsrätter och optioner.

*Hembudsförbehåll* som tagits in i bolagsordningen i ett aktiebolag ger rätt för en aktieägare att lösa en aktie som redan har övergått till en ny ägare.[43] Sådana

[43] 4 kap. 27 § aktiebolagslagen (2005:551).

förbehåll innebär att en dagligvaruaktör, som innehar en liten minoritetspost i ett i övrigt handlarägt butiksbolag, får information om en köpares identitet och dennes aktieköp. Dagligvaruaktören är därmed garanterad att kunna återta kontrollen över butiksbolaget och dess butiksläge även om handlaren valt att överlåta sina aktier i butiksbolaget till en annan aktör.

*Förköpsförbehåll* är ett annat sätt att kontrollera ett aktiebolags ägarsammansättning och innebär att en aktieägare är skyldig att ge befintliga aktieägare möjlighet att förvärva aktierna innan de kan säljas till tredje man.[44] På motsvarande sätt som ett hembudsförbehåll kan förköpsförbehåll därigenom ge möjlighet för en dagligvaruaktör som innehar en minoritetspost i ett handlarägt butiksbolag att förhindra att en konkurrent förvärvar kontroll över bolaget och butiksläget, om handlaren vill överlåta sin verksamhet.

En *option* ger en av avtalsparterna en rättighet att antingen köpa eller sälja aktier i ett aktiebolag i situationer som har förutbestämts. Sådana optioner kan finnas i olika typer av avtal inklusive kedjeavtal eller separata optionsavtal. Exempel på situationer där optioner i kedjeavtal ger dagligvaruaktören företräde till eller rätt att ta över butiksbolaget är om kedjeavtalet inte förnyas, om butiken inte drivs enligt koncept som bestämts i avtalet, om handlaren avlider eller om handlaren avslutar sitt medlemskap i dagligvaruaktörens förbund. Optioner finns även i separata avtal och dessa avtal ger dagligvaruaktören rätt att överta butiksbolaget eller rörelsen i situationer där t.ex. handlaren inte har tecknat ett kedjeavtal och gäller även när dagligvaruaktören inte innehar en aktie i butiksbolaget.

Bland handlarägda butiker är det vanligt att butiksbolaget begränsas av samtliga dessa tre bindningsformer. Avtalsvillkoren är vanligen utformade så att dagligvaruaktören får rätt att ta över butiksbolaget vid alla tänkbara situationer då handlaren inte längre avser att driva en butik under dagligvaruaktörens varumärke. Det kan alltså röra situationer som att en handlare vill ansluta sig till en konkurrerande dagligvaruaktör, vill överlåta sin verksamhet inklusive läget till en annan aktör, eller vill göra ett utträde och vill avyttra butiksläget. Dessa bindningar förekommer (i olika utsträckning) i samarbets- eller kedjeavtal mellan handlaren eller butiksbolaget och dagligvaruaktören, och i butiksbolagets bolagsordning. Det förekommer även likartade bindningar i hyresavtal mellan dagligvaruaktörer och handlare. Dessa kan t.ex. ta sig uttryck i att om en handlare bryter mot kedjeavtalet så har dagligvaruaktören rätt att även avsluta hyresavtalet med butiksbolaget.

I fortsättningen betecknas, något förenklat, alla slags avtal och avtalsvillkor som ger dagligvaruaktören rätt att ta över handlares butiksaktiebolag som *överlåtelsebindningar*.

[44] 4 kap. 18 § aktiebolagslagen (2005:551). Enligt 26 § är en överlåtelse av aktier i strid med ett förköpsförbehåll ogiltig.

### 4.1.3 Dagligvaruaktörernas struktur i detaljistledet

Det är endast handlarägda butiker som är bundna av avtalsmässiga hinder och bindningar med inlåsande egenskaper. I detta avsnitt kartläggs vilka dagligvaruaktörer dessa handlarägda butiker tillhör och hur många de är. Dagligvaruaktörerna i Sverige skiljer sig väsentligt åt i fråga om hur stor del av detaljistledet som utgörs av handlarägda butiker, och där rörelsen alltså bedrivs i handlarens butiksbolag. I Tabell 3 ges en översikt av de fyra stora dagligvaruaktörerna, och i vilken utsträckning detaljistledet utgörs av kedjeägda respektive handlarägda butiker.

**Tabell 3 Butiker i Sverige per aktör – antal och försäljning (mdkr) – kedjeägda respektive handlarägda[45]**

| | Totalt | | Ica | | Axfood | | Coop | | Lidl | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Antal** | **Mdkr** | **Antal** | **Mdkr** | **Antal** | **Mdkr** | **Antal** | **Mdkr** | **Antal** | **Mdkr** |
| **Befintliga butiker** | **3 300** | **330** | **1 300** | **160** | **1 000** | **90** | **800** | **60** | **200** | **20** |
| Varav kedjeägda | 44 % | 47 % | 5 % | 4 % | 38 % | 74 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Varav handlarägda | 56 % | 53 % | 95 % | 96 % | 62 % | 26 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % |

Källa: Konkurrensverkets beräkning baserat på data inhämtad från dagligvaruaktörerna och Delfi Marknadspartner.
Not: Antal butiker avrundat till närmaste hundratal, försäljning avrundat till närmaste tiotal.

Samtliga handlarägda butiker i Sverige är alltså anslutna till eller köper sina varor från antingen Ica Sverige AB (Ica) eller ett av Axfoods dotterbolag. Coops konsumentföreningar och Lidl äger butiksrörelsen i samtliga sina respektive butikslägen. Coop har visserligen ett växande antal butiker som drivs av franchisetagare, men dessa är enligt Konkurrensverkets bedömning inte att betrakta som handlare i den här rapportens mening.[46]

Ica (som huvudsakligen når slutkonsumenter via handlarägda butiksbolag) och Axfood (som till betydande del når slutkonsumenter via handlarägda butiksbolag) skiljer sig åt beträffande direkt kontroll över butikslägen och överlåtelsebindningar. Konkurrensverket redovisar därför i det följande vissa grundläggande förhållanden av betydelse i detta avseende.

[45] Omsättningssiffror på butiksnivå har tillhandahållits av Delfi Marknadspartner. Omsättningssiffrorna är något lägre än de siffror som presenterats i DLF:s och Delfi Marknadspartners gemensamma dagligvarukarta, vilken refererats till i avsnitt 3.2 ovan. Delfi Marknadspartner har förklarat att skillnaden beror på att DLF inkluderar omsättningen för så kallade specialvaror i sina data (exempelvis avdelningar vid stormarknader som säljer annat än dagligvaror), medan Delfi Marknadspartner exkluderar sådan försäljning.

[46] Flertalet butiker som drivs i franchiseform återfinns inom konsumentföreningen Coop Östra. Enligt Coop Östra får franchisetagare under en begränsad tidsperiod nyttjanderätt till alla inventarier och ansvar för att driva butiken med egen personal. Varorna säljs dock för Coop Östras räkning, innebärande att äganderätten för varorna aldrig övergår till franchisetagaren. Franchisekontrakten löper ett antal år varefter Coop Östra utvärderar och fattar beslut om fortsatt franchising eller egen drift. Som ersättning för utförda tjänster får franchisetagaren en del av bruttovinsten för de varor som säljs i butiken. Att varorna fortsatt ägs av konsumentföreningen torde motsvara att varorna säljs i s.k. kommission.

### Ica

Helhetsansvaret för butiksnät och butiksetableringar inom Icarörelsen centraliserades på 1970-talet. Vid nyetablering av en Icabutik är det som regel Icas centrala organisation som utvärderar ett potentiellt läge och påbörjar genomförandet av etableringen. Verksamheten i de butiker som etableras bedrivs till en början oftast i butiksbolag som är majoritetsägda av Ica. Detta majoritetsägande är tillfälligt med ambition att på sikt överlåta majoriteten av aktierna i butiksbolaget till en handlare. Vid en sådan överlåtelse behåller Ica dock alltid en aktie i butiksbolaget.

Vidare sker etablering i huvudsak i fastigheter som ägs av Icakoncernen eller i lägen där Ica tecknar ett hyreskontrakt med en extern fastighetsägare. När Ica överlåter aktierna i ett butiksbolag till en handlare, behåller dagligvaruaktören den direkta kontrollen över läget. I sådana fall där Ica hyr läget av en extern fastighetsägare, upprättas ett andrahandshyreskontrakt mellan Ica och handlaren. En stor majoritet av lägen som i dag inhyser en Icabutik är sådana där Ica upplåter läget till handlaren genom första- eller andrahandshyreskontrakt. För dessa butiker har alltså Ica direkt kontroll över läget.

Som framgått av tabellen ovan är omkring 95 procent av Icabutikerna handlarägda medan resterande 5 procent är majoritetsägda av Ica (kedjeägda). I ungefär fyra av fem handlarägda butiker äger Ica en minoritetsandel av butiksbolaget. Oftast består denna minoritetsandel av en enda aktie till vilken hembud och förköpsrätt kopplas.

Ica använder även olika former av optioner som ger Ica rätt att ta över butiksbolaget från handlaren vid vissa givna tillfällen.

Användningen av överlåtelsebindningar inom Ica har ökat över tid. På 1990-talet hade ca 29 procent av alla Icahandlare tecknat ett s.k. Ica-avtal (med hembud).[47] I dag har andelen mer än dubblerats.

### Axfood

Även Axfoods arbete med butiksnät och butiksetableringar sker centralt. Axfood är den huvudsakliga grossisten till knappt 1 000 butiker. Av dessa är ungefär 2 av 5 kedjeägda butiker, och ungefär 3 av 5 är handlarägda. De kedjeägda butikerna står dock för merparten av omsättningen.

Under moderbolaget finns bl.a. dotterbolagen Hemköpskedjan AB, Willy:s AB, City Gross Sverige AB samt Dagab Inköp & Logistik AB (Dagab). Butiker med namn som Willys, Willys Hemma, Eurocash och City Gross är numera alltid kedjeägda genom något av Axfoods dotterbolag.

Butiker med namn Handlar'n, Matrebellen och Matöppet är handlarägda och kunder hos (men inte delägda av) Dagab. Hemköpskedjan AB har varumärkena

[47] SOU 1996:144, *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel*, s. 284, Centrum för näringslivshistoria, "Hur en Ica-butik kommer till", *ICA Gruppen och ICA-handlarnas Förbund*, https://www.ica-historien.se/artiklar/hur-en-ica-butik-kommer-till/ (hämtad den 8 februari 2026).

Hemköp och Tempo. Butiker med namnet Hemköp finns som såväl kedjeägda som handlarägda, men mer än två tredjedelar av Hemköpsbutikerna är handlarägda. Tempobutikerna är alltid handlarägda.

Axfood äger inte några lokaler som inhyser handlarägda butiker men för en mindre del av handlarägda butiker inom Hemköpskedjan AB har Axfood förstahands-kontraktet med fastighetsägaren, och det handlarägda butiksbolaget ett andra-handskontrakt.

Ica-avtalen hos Ica motsvaras i någon mån av s.k. kedjeavtal hos Axfood. Jämfört med Ica har emellertid Axfood väsentligt fler kedjeägda butiker vilket naturligtvis medför att antalet butiker som omfattas av kedjeavtal blir mindre.

### 4.1.4 Omfattningen av inlåsande bindningar

Som närmare beskrivits i avsnitt 4.1.2, kan handlare i många fall inte fritt ansluta sin butik till en konkurrerande dagligvaruaktör, och konkurrerande eller inträdande dagligvaruaktörer kan inte få tillträde till läget genom att värva handlaren eller förvärva handlarens verksamhet. Som framgått beror det på att dagligvaru-aktörerna antingen tillhandahåller läget och därmed har direkt kontroll över vem läget hyrs ut till, eller att handlaren också eller enbart begränsas av överlåtelse-bindningar avseende sitt butiksbolag. Tabell 4 nedan visar i vilken omfattning dessa typer av bindningar förekommer i Sverige avseende butiker som är handlarägda.

**Tabell 4 Andel av samtliga handlarägda butiker som omfattas av varje identifierad bindning**

| Handlarägda butiker | Antal butiker | | Försäljning | |
|---|---|---|---|---|
| | (st.) | (%) | (mdkr) | (%) |
| **Samtliga** | **1 815** | **[100 %]** | **174** | **[100 %]** |
| **Butiker där dagligvaruaktören har direkt kontroll över läget:** | **803** | **44 %** | **136** | **78 %** |
| *Äger fastigheten* | *162* | *9 %* | *53* | *30 %* |
| *Innehar förstahandshyreskontraktet** | *640* | *35 %* | *83* | *48 %* |
| **Butiker med överlåtelsebindningar:** | **1 216** | **67 %** | **154** | **89 %** |
| *Hembud, förköpsrätt och optioner kopplat till ägande* | *1 058* | *58 %* | *149* | *86 %* |
| *Optioner och övriga avtal ej kopplat till ägande*** | *158* | *9 %* | *5* | *3 %* |
| **Butiker utan någon av ovanstående bindningar** | **575** | **32 %** | **18** | **10 %** |

Källa: Konkurrensverkets beräkning baserat på data inhämtad från dagligvaruaktörerna och Delfi marknadspartner.
Not: En butik kan omfattas av flera bindningar samtidigt, varför kategorierna summerar till mer än hundra procent.
* I ett litet antal fall äger handlaren genom ett fastighetsbolag fastigheten, medan dagligvaruaktören innehar förstahandshyreskontraktet och handlarens butiksbolag har andrahandshyreskontraktet. Dessa fall redovisas inte separat i tabellen utan ingår i kategorin ”Innehar förstahandshyreskontrakt”.
** Optioner ej kopplat till ägande redovisas inte separat från övriga inlåsande avtal som ej är kopplade till ägande – i kategorin ingår huvudsakligen optioner.

Konkurrensverket redovisar inte exakta uppgifter avseende skillnaderna mellan Ica och Axfood, eftersom dessa skulle kunna användas för att dra slutsatser om vilka butiker som omfattas av olika bindningar. Konkurrensverket kan dock konstatera att väl över hälften av de handlarägda butikerna inom Axfood inte omfattas av några bindningar enligt tabellen, medan motsvarande andel för Ica är under 20 procent. Samtliga typer av bindningar är mer vanligt förekommande avseende Ica-handlare än avseende Axfoodhandlare. Sammantaget visar Konkurrensverkets kartläggning att en majoritet av handlarägda butiker, 1 240 av totalt 1 815 handlarägda butiker, inte fritt kan ansluta sig till en konkurrerande dagligvaruaktör på grund av minst en av de inlåsande bindningar som beskrivits ovan.

Överlåtelsebindningar förekommer mest frekvent i form av hembuds- och förköpsregler samt optioner i butiksbolag där dagligvaruaktören innehar en preferensaktie, vilket påverkar väl över hälften av dessa handlare eller drygt 1 050 butiker. Det förefaller också vanligt att dagligvaruaktörerna har direkt kontroll över läget, vilket är fallet för knappt hälften av butikerna eller drygt 800 butiker. I handlarägda bolag där dagligvaruaktören inte har något minoritetsägande förekommer i viss utsträckning optioner som liknar hembuds- eller förköpsvillkor och ger dagligvaruaktören företräde till butiksbolaget om handlaren vill avyttra verksamheten.

De 32 procent av handlarägda butiker som inte omfattas av några av ovanstående bindningar består i huvudsak av små närbutiker i mindre orter på landsbygden. Dessa har lägre strategisk vikt för dagligvaruaktörerna och en betydligt lägre omsättning än den genomsnittliga dagligvarubutiken, vilket avspeglas i att dessa butiker står för endast 10 procent av omsättningen i Sveriges handlarägda butiker.

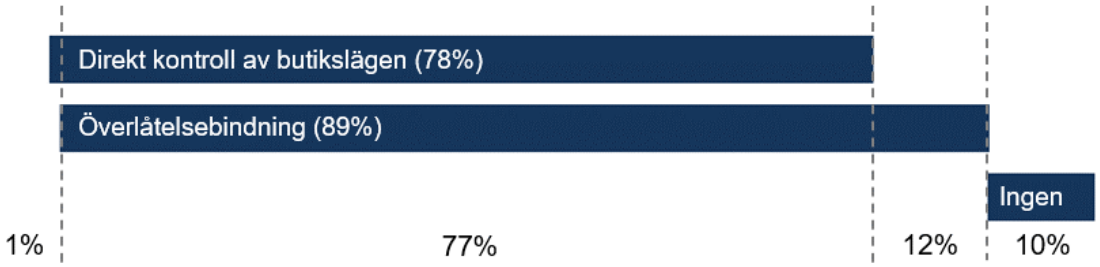
**Tabell 5 Översikt av kombinationer av bindningar för handlarägda butiker**

| Handlarägda butiker | Antal butiker | | Försäljning | |
|---|---|---|---|---|
| | (st.) | (%) | (mdkr) | (%) |
| Enbart direkt kontroll | 25 | 1 % | 3 | 1 % |
| Endast överlåtelsebindningar | 438 | 24 % | 20 | 12 % |
| Både direkt kontroll och överlåtelsebindning | 777 | 43 % | 133 | 77 % |
| Varken direkt kontroll eller överlåtelsebindningar | 575 | 32 % | 18 | 10 % |

Källa: Konkurrensverkets uppskattning baserat på data inhämtad från dagligvaruaktörerna och Delfi Marknadspartner.

Många butiker omfattas av flera slags bindningar på en och samma gång. Tabell 55 ovan visar i vilken utsträckning dagligvarubutiker kan säkerställa att en butik av det egna varumärket förblir i lägen med handlarägda butiker genom direkt kontroll över läget, överlåtelsebindningar eller en kombination av de två. I 43 procent av handlarägda butiker, motsvarande 77 procent av omsättningen, har dagligvaruaktören både direkt kontroll över butikläget, och överlåtelsebindningar avseende butiksbolaget. Omfattningen av dagligvaruaktörernas kontroll i Tabell 44 och hur de överlappar i Tabell 55 illustreras iFigur 1 Figur 1 nedan.

**Figur 1** **Dagligvaruaktörers kontroll av lägen och butiksbolag hos handlarägda butiker (omsättningsviktad andel)**




Källa: Konkurrensverkets uppskattning baserat på data inhämtad från dagligvaruaktörerna och Delfi Marknadspartner.

I motsvarande 78 procent av omsättningen är det alltså dagligvaruaktören som upplåter läget till en handlare. För handlarägda butiker som står för 12 procent av de handlarägda butikernas omsättning i Sverige har handlaren själv tillfört läget till en kedja, men är ändå låst till dagligvaruaktören genom någon form av överlåtelsebindning. I sådana fall är det inte ovanligt att dagligvaruaktören har rätt att förvärva butiksbolaget och i tillämpliga fall dess hyreskontrakt,[48] om handlaren upplåter nyttjande av delar av rörelsen eller butikslokalen till någon annan än den i avtalet definierade verksamheten. Det kan därmed uppstå en situation där handlaren förlorar rätten till butiksbolaget, inklusive butiksbolagets hyreskontrakt, om handlaren försöker ansluta sitt butiksläge till en annan dagligvaruaktör. Detta trots att handlaren själv tillfört läget till kedjan. För 1 procent är butiksläget låst till dagligvaruaktören, medan handlarens aktiebolag dock inte omfattas av någon överlåtelsebindning.

Användningen av dessa bindningar kan sammanfattningsvis beskrivas som mycket utbredd. Utvecklingen i dagligvarubranschen, där centrala funktioner under lång tid ansvarat för etablering och butiksnätsplanering, har lett till att endast ett mindre antal handlare, motsvarande ca 10 procent av de handlarägda butikernas omsättning, i dag helt fritt förfogar över sitt butiksbolag och läge.

## 4.2 Hur påverkas konkurrensen av inlåsande bindningar?

Oavsett om handlare begränsas av dagligvaruaktörernas direkta kontroll av butikslägen, eller genom överlåtelsebindningar av butiksbolaget, blir effekten densamma. För handlaren påverkar dessa bindningar handlarens möjlighet att konkurrensutsätta sin huvudsakliga grossist, dvs. den dagligvaruaktör som handlaren är ansluten till, genom att byta till en annan leverantör eller hota med att göra det. Bindningar påverkar även möjligheter för dagligvaruaktörer som vill träda in eller expandera nationellt eller på lokala marknader i Sverige, då en inträdande daglig-

[48] Om hyresrätten innehas av butiksbolaget. Att hyresrätten ska tillföras butiksbolaget kan i sig finnas som ett villkor i avtal mellan dagligvaruaktören och handlaren i dessa fall.

varuaktör inte har möjlighet att vinna tillträde till butiksläget genom att värva eller köpa ut handlaren.

I detta avsnitt förklaras först varför en begränsning av rörlighet i detaljistledet kan innebära risker för försämrad konkurrens, och varför ökad rörlighet under vissa omständigheter skulle kunna leda till en förbättrad konkurrenssituation på marknaden. Därefter förklaras dagligvaruaktörernas skäl för användning av bindningarna, och varför en reglering av bindningarna skulle kunna medföra oönskade effekter.

### 4.2.1 Konkurrensrisker till följd av begränsad rörlighet i detaljistledet

Som beskrivs närmare i detta underavsnitt är de fysiska butiksnäten alltjämt avgörande för dagligvaruaktörerna när det gäller att nå slutkonsumenterna. Det finns därför starka kommersiella skäl att slå vakt om kontrollen över butiker i bra lägen. Vidare beskrivs hur inlåsande avtal och bindningar som träffar handlare och deras butiker kan leda till ett minskat konkurrenstryck i grossistledet och även utgöra inträdeshinder på såväl nationell nivå som på lokala marknader. Sammantaget innebär detta att det finns risker för försämrad konkurrens till följd av att rörligheten i detaljistledet (butikerna) är begränsad av dessa avtalsmässiga och andra hinder.

#### Det fysiska butiksnätet är avgörande för att nå slutkonsumenter

96 procent av den totala försäljningen av dagligvaror sker i fysiska butiker, och det finns ingen trend som indikerar att online-handeln växer.[49] En dagligvaruaktör når därför den absoluta merparten av slutkonsumenterna via ett distributionsnät som utgörs av fysiska butiker. Tillgången till ett distributionsnät som består av många butiker i bra lägen och som når många kunder är därför avgörande för att en dagligvaruaktör ska kunna uppnå höga försäljningsvolymer och realisera de stordriftsfördelar som hög volym för med sig. Dessa fördelar består bl.a. i en ökad köparmakt gentemot leverantörer (möjlighet att förhandla fram lägre inköpspriser) samt möjlighet att effektivisera leveranskedjorna och minska logistikkostnaderna.

Det finns därför starka incitament för dagligvaruaktörer att slå vakt om de distributionsvägar de har, och agera på ett sätt som minskar risken att anslutna handlare avbryter samarbetet och väljer att ansluta sig till och göra sina inköp från en konkurrerande dagligvaruaktör. Avsnitt 4.1 ovan visade också att dagligvaruaktörer i mycket stor utsträckning säkerställt att butikslägen förblir under deras kontroll och inte kan övergå till en annan dagligvaruaktör. Där beskrevs också att merparten av handlare som fortfarande är helt fria att förfoga över sin rörelse och sitt läge i huvudsak är små närbutiker av mindre strategisk vikt för dagligvaruaktörerna.

[49] Svensk Dagligvaruhandel, *Årsrapport 2025*, 2026.

### Inlåsande avtal och bindningar leder till ett minskat konkurrenstryck i grossistledet

När dagligvaruaktörer som är aktiva i grossistledet kan säkerställa att deras kunder, dvs. handlarna i detaljistledet, inte har möjlighet att byta dagligvaruaktör innebär det att dagligvaruaktörerna inte blir utsatta för risken att förlora sina direkta kunder. Risken att förlora kunder till konkurrenter är själva grunden till hur ett konkurrenstryck uppstår, och skapar incitament för företag att konkurrera genom exempelvis låga priser.[50] Dagligvaruaktörer som genom direkt kontroll över butikslägen eller genom överlåtelsebindningar kan reducera eller eliminera risken att en handlare ansluter sig till en konkurrerande dagligvaruaktör, kan därmed också reducera denna typ av konkurrenstryck.

Bland gruppen handlare som kontrollerar sitt butiksläge, finns endast ett fåtal butiker med relativt stor omsättning i attraktiva lägen. Dessa har på ett tämligen unikt sätt möjlighet att konkurrensutsätta dagligvaruaktörerna, och efter förhandling ansluta sig till den dagligvaruaktör som ger det mest attraktiva erbjudandet. Inom gruppen handlare som kontrollerar sitt butiksläge har det också förekommit en viss om än begränsad rörlighet, främst mellan Ica och Axfood, där handlare anslutna till den ena aktören har valt att byta till den andra. Två uppmärksammade exempel är Almö Livs på Tjörn som 2025 anslöt sig till Hemköp från att tidigare varit en Icabutik, och en av Hemköpskedjans omsättningsmässigt största butiker, belägen vid Hornstull i Stockholm, som 2024 anslöt sig till Ica.

En ledande dagligvaruaktör har i samband med dessa byten uttalat att denna typ av rörlighet motiverar till fortsatt utveckling, och har i intervju med Konkurrensverket framfört att det i avsaknad av överlåtelsebindningar uppstår en press på dagligvaruaktören att vara det bästa alternativet för handlarna. Konkurrensverket har även i intervjuer med handlare som nyligen har avbrutit samarbetet med en dagligvaruaktör för att ansluta sig till en annan dagligvaruaktör fått beskrivet att handlarens frihet att byta dagligvaruaktör lett till en förbättrad förhandlingsposition gentemot dagligvaruaktörerna.

### Inlåsande avtal och bindningar utgör inträdeshinder på nationell nivå

På en nationell nivå är en stor del av befintliga lägen inlåsta till befintliga dagligvaruaktörer samtidigt som det råder brist på nya butikslägen (se vidare kapitel 5). Detta innebär att det uppstår svåröverkomliga hinder för dagligvaruaktörer som vill träda in på marknaden.

Bilden att svårigheten att komma över bra lägen utgör inträdeshinder har även bekräftats av en internationell dagligvaruaktör med intresse för ett marknadsinträde i Sverige, där Konkurrensverket tidigare tagit del av bedömningen att Sverige i och för sig är en mycket intressant marknad, men att etablering i Sverige vore omöjligt eller åtminstone extremt svårt eftersom det saknas möjlighet att snabbt komma över

[50] Se t.ex. Farrell och Shapiro (2010), "Antitrust evaluation of horizontal mergers: An economic alternative to market definition", *Policies and Perspectives,* Volume 10, Issue 1 2010 Article 9 (2010).

tillräckligt många bra butikslägen. För att genomföra ett lyckat inträde i Sverige vore det enligt aktören nödvändigt att uppnå en viss skala av mycket attraktiva butikslägen, för att kunna få effektiv distribution och tillräcklig styrka som inköpare. Dagligvaruaktören pekade vidare på erfarenheterna från andra aktörers tidigare etableringar i Sverige som trots mycket stora investeringar fortfarande inte medfört särskilt höga marknadsandelar.

### Inlåsande avtal och bindningar utgör inträdeshinder på lokala marknader

På enskilda lokala marknader riskerar negativa konkurrenseffekter att uppstå när en stor andel av butikslägena i ett visst område upptas av butiker inom samma kedja, och konkurrensen mellan dessa är mindre intensiv än mellan butiker med liknande kunderbjudande men olika kedjetillhörighet. Sådan är också situationen i en mycket stor andel av Sveriges kommuner. Som framgått av Tabell 1 i avsnitt 3.2 råder det i majoriteten av Sveriges kommuner en situation där samma dagligvaruaktör har flera butiker anslutna till sig och en total andel av dagligvaruförsäljningen i kommunen på över 50 procent. I över 80 procent av dessa kommuner är det Ica som har den starka ställningen.

Enligt Konkurrensverkets bedömning är det i och för sig positivt med s.k. inommärkeskonkurrens vilket i detta sammanhang avser situationer när butiker som är anslutna till samma dagligvaruaktör konkurrerar med varandra. En handlare som äger sin butik och själv behåller den vinst som skapas i detaljistledet har incitament att konkurrera på den lokala marknaden, även i lägen där fler handlare anslutna till samma dagligvaruaktör finns i närheten. Men inommärkeskonkurrens utgör samtidigt i allmänhet inte en fullgod ersättning för s.k. mellanmärkeskonkurrens, dvs. konkurrens mellan butiker anslutna till olika dagligvaruaktörer.

Butiker som är anslutna till olika dagligvaruaktörer konkurrerar vanligen mer intensivt med varandra än butiker som är anslutna till samma dagligvaruaktör. Det medför alltså – typiskt sett och allt annat lika – att konkurrensen blir mer intensiv på en marknad som betjänas av exempelvis en Coopbutik, en Ica-ansluten butik och en Axfood-ansluten butik än på en marknad som betjänas av tre butiker anslutna till samma dagligvaruaktör. En utjämning av marknadsandelar leder således vanligen till mer intensiv konkurrens.

Utredningen har också gett flera indikationer på att konkurrensen blir mer intensiv när två butiker med liknande kunderbjudande – men som är anslutna till olika dagligvaruaktörer – finns i varandras närområde. Dels har handlare som bytt dagligvaruaktör uppgett för Konkurrensverket att närliggande butiker anslutna till den tidigare dagligvaruaktören efter bytet intensifierat sina marknadsföringskampanjer riktade direkt mot butikens kunder. Dels följer detta av dagligvaruaktörernas incitament eftersom dessa har tagit på sig ett centraliserat planeringsansvar för butiksnätet, vilket också innefattar kontroll över vilket koncept/format butikerna ska drivas i. En dagligvaruaktör har starka incitament att exempelvis konvertera butiker till större och billigare koncept/format som leder till en kundtillströmning, när denna kundtillströmning sker från butiker anslutna till konkur-

rerande dagligvarukedjor. Incitamentet att göra en sådan koncept- eller format-förändring är dock svagare om kundtillströmningen från förändringen skulle ske på bekostnad av en handlare som redan är ansluten till dagligvaruaktören.

Det finns visst stöd i Konkurrensverkets intervjuer för att minskade möjligheter för dagligvaruaktörer att genom hyresavtal eller överlåtelsebindningar knyta till sig lägen med handlarägda butiker skulle vara positivt. Bl.a. har en aktör uppgett att den undviker att träda in på mättade marknader. Aktören har utvecklat att ett scenario där dagligvaruaktörer i mindre utsträckning än i dag kontrollerade butiksbolagens lägen vore önskvärt, eftersom det skulle öppna möjligheten för aktören att expandera genom att överta butikslägen på orter där det råder en obalans. Samma aktör har vidare uppgett att den vid ett tillfälle avsett att överta en butik från en handlare, vilket dock inte gick att genomföra när det framkom att den dagligvaruaktör handlaren var ansluten till stod på förstahandshyreskontraktet.

I nu genomförda intervjuer har dock flera befintliga aktörer gett bilden att den bristande rörligheten för handlarägda butiker inte skulle utgöra ett huvudsakligt problem. Däremot anser en av aktörerna att det inte går att utesluta att förekomsten av många samtidiga bindningar kan försvåra för en enskild handlare att överblicka vilka möjligheter till byte som faktiskt finns, även om aktören själv på senare år inte upplevt att konkurrenters låsningar hindrat dennes expansion. En annan aktör framförde att hembuds- och förköpsklausuler i avtal mellan grossist och anslutna handlare är vanligt förekommande och begränsar möjligheterna att ta över en butik.

#### Inlåsande avtal och bindningar gör det svårt att utmana marknadsledaren

Konkurrensverket har i flera ärenden och utredningar konstaterat att möjligheten att realisera stordriftsfördelar avseende inköp, logistik och distribution är särskilt viktig i ett land som Sverige, med stora avstånd och relativt låg befolkningstäthet.[51] Som redogjorts för i avsnitt 3.2 kännetecknas dagligvarumarknaden av en betydande koncentration där en aktör står för omkring 50 procent av dagligvaruaktörernas samlade försäljning, och därmed har bäst förutsättningar att uppnå sådana stordriftsfördelar. Konkurrensverket menar att det är viktigt att inträdande eller expanderande dagligvaruaktörer ges möjligheter att uppnå nödvändiga skalfördelar.

### 4.2.2 Effektiviteter och andra skäl för inlåsande avtal och bindningar

Trots att inlåsande avtal och andra bindningar utgör hinder för handlares byte av dagligvaruaktör, och därigenom kan påverka etableringsmöjligheter och konkurrens, kan det i vissa fall finnas andra skäl för dagligvaruaktörer att i viss utsträckning begränsa rörligheten för handlare, och på det sättet potentiellt uppnå effektivitetsvinster eller andra fördelar som är positiva för konsumenter. I utredningen har följande framkommit.

[51] Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Dagab Inköp & Logistik AB m.fl., punkt 36, och Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*, Analys i korthet 2024:4, s. 11.

### Inlåsande avtal och bindningar som skydd för investeringar

Dagligvaruaktörerna har under utredningen framfört att möjligheten att låsa ett butiksläge till dagligvaruaktören bidrar till ökade investeringsincitament. Inför ett investeringsprojekt, såsom etablering av en ny butik, görs en kalkyl av hur stora kassaflöden investeringen förväntas leda till i framtiden. Om en dagligvaruaktör som investerar i ett läge inte kan säkerställa att den butik som etableras eller på annat sätt investeras i kommer att vara ansluten till dagligvaruaktören under överskådlig tid och därför köpa varor från denne, behöver varje sådan investering förknippas med en riskfaktor. Incitamenten att investera skulle i sådana fall vara lägre jämfört med i ett scenario där intäkter genom långsiktiga inköp från dagligvaruaktören kan garanteras.

Vidare är många av kostnaderna som förknippas med att ta fram ett läge irreversibla, s.k. sunk costs, och utgörs av tid som dagligvaruaktörerna lägger på att förhandla och driva dialog med kommuner och fastighetsägare för att ta fram ett läge. I vissa fall kan det ta decennier från att en dagligvaruaktör påbörjar arbete med att ta fram ett läge, tills läget är redo för en etablering. Sådana upparbetade och irreversibla kostnader belastar inte butiksbolaget. Möjligheten att behålla kontroll över butiksläget även efter att butiksbolaget överlåtits till en handlare, bidrar till ökade incitament för dagligvaruaktörerna att kontinuerligt arbeta med att ta fram nya lägen.

Möjligheten för dagligvaruaktörer att säkerställa stabilitet i butiksnätet bidrar vidare till en förutsägbarhet som möjliggör långsiktig planering. Detta minskar den ekonomiska risk som annars skulle följa av att investera i butiksgemensamma system och olika logistiska lösningar.

### Möjligheten till bindningar skapar utökade möjligheter att sälja butiksbolag

Dagligvaruaktörerna som har koncept med handlarägda butiker har en central butiksnätsplanering och centrala etableringsfunktioner. När ett läge tagits fram och etableringen påbörjats, överlåts butiksbolaget ofta till en handlare som får möjlighet att förvärva bolaget.

För många av dagens handlarägda butiker gäller alltså att båda butikens nödvändiga beståndsdelar (verksamhet och butiksläge) tidigare tillhört dagligvaruaktören. Vid överlåtelse av majoriteten av butiksbolaget till en handlare, har försäljningen endast omfattat verksamheten i form av butiksbolaget, men inte läget. Butiksbolaget har dessutom redan från början varit begränsat av överlåtelsebindningar i form av hembud, förköpsrätt och optioner. Dessa begränsningar påverkar butiksbolagets värde och avspeglas i den köpeskilling som handlaren betalar för att förvärva butiksbolaget. Konkurrensverket har granskat avtal som reglerar överlåtelsen av butiksbolag, och kan dra slutsatsen att förvärvsbeloppet uppgår till en bråkdel av vad butiksbolaget kan antas vara värt på en öppen marknad där bolaget skulle värderas genom etablerade metoder, där företagets förväntade framtida vinster tas i beaktande.

Konkurrensverket kan inte utesluta att vissa positiva effekter följer av detta system som leder till att enskilda personer (och inte enbart kapitalstarka aktörer) får möjlighet att förvärva majoriteten av aktierna i butiksbolaget.

### Ökade möjligheter för dagligvaruaktörerna att skydda varumärket

Utöver den kontroll av butiksläget som ges av hembudsförbehåll och förköpsrätt säkerställer dessa avtalsvillkor att dagligvaruaktörerna får möjlighet att utse till vem butiken ska överlåtas den dag en handlare inte längre vill driva bolaget vidare. Det leder enligt dagligvaruaktörerna till en strukturerad process för ägarskiften där dagligvaruaktörerna kan skydda sitt varumärke genom att säkerställa att nya ägare har rätt kompetens och förmåga att upprätthålla den kvalitet som förväntas av konsumenter och som förknippas med dagligvaruaktörernas varumärken.

### Andrahandskontrakten kan öka tillgången till bra lokaler

Som närmare beskrivits i avsnitt 4.1.4 finns det en utbredd användning av andrahandshyreskontrakt där dagligvaruaktören innehar hyreskontraktet för butikslokalen, och hyr ut lokalen till handlaren i andra hand.

Enligt Konkurrensverket kan det inte uteslutas att användningen av andrahandshyreskontrakt skapar effektivitetsvinster som till viss del eller i vissa fall uppväger de etableringshämmande effekterna av användningen. Fastighetsägare är enligt dagligvaruaktörerna mer benägna att upplåta lokaler i attraktiva lägen till en aktör med stabila finanser, hög kreditvärdighet och långsiktigt säker betalningsförmåga. Ica och Axfood kvalificerar sig lättare sig för fastighetsägares risk- och kreditbedömningar än enskilda butiksbolag. Att Ica eller Axfood står som förstahandshyresgäst kan därför i praktiken öka tillgången till lokaler – något som enskilda butiksbolag, vilka vid en etablering ofta helt saknar finansiell historik, inte alltid skulle kunna åstadkomma på egen hand.

När en butik etableras medför det ofta att en fastighetsägare behöver genomföra betydande investeringar, antingen i form av nybyggnation eller genom anpassningar av befintliga fastigheter. Exempel på anpassningar som kan behöva genomföras är utbyggnad av lastkajer, installation av golvbrunnar och annat. För att fastighetsägaren ska ha incitament att genomföra dessa förändringar är det nödvändigt att ha en hyresgäst som kan garantera ett långsiktigt hyresåtagande, ofta omkring tio år. Enskilda nystartade butiksbolag som inte själva kan garantera butiksbolagets långsiktighet kan heller inte lika enkelt förmå fastighetsägaren att genomföra sådana förändringar. När däremot Ica eller Axfood står på hyreskontraktet, garanteras fortsatta och kontinuerliga betalningar till hyresvärden under hyreskontraktets avtalstid oavsett lönsamhet och utfall för butiksbolaget.

När hyresförhandlingar sker genom en centraliserad och specialiserad organisation kan administrativa kostnader minska, och i många fall bättre utfall säkras. För de enskilda butiksbolagen innebär det att resurser frigörs till kärnverksamheten, samtidigt som hyresfördelar vilka följer av centralorganisationens starkare förhandlingskraft kan komma butiksbolagen till del. Ica har uppgett att hyresavtal speglas,

vilket innebär att det inte finns något påslag mellan första- och andrahandshyreskontraktet. Konkurrensverket har vidare verifierat att dagligvaruaktörer i flera fall kan hyra över 30 butikslokaler från samma fastighetsbolag, och i något fall över 60 butikslokaler från samma fastighetsbolag på olika platser runtom i landet, vilket talar för en stark förhandlingsposition för dagligvaruaktörerna.

**Möjligheten att knyta butikslägen till dagligvaruaktören framstår som särskilt viktig för aktörer som utmanar marknadsledaren**

Dagligvaruaktörerna har genomgående beskrivit att det rent strategiskt är mycket viktigt att kunna säkra lägen som ger ett konkurrenskraftigt butiksnät. I Konkurrensverkets intervjuer har det framkommit att behovet av att kunna bevara tillgång till strategiska lägen är avgörande för att kunna konkurrera effektivt med en tydlig marknadsledare, och att möjligheten att hindra att marknadsledaren förvärvar ytterligare strategiska lägen av relativt mindre aktörer bedöms som kritisk.

### 4.2.3 Slutsatser avseende påverkan på konkurrensen

Användningen av avtal och andra inlåsande bindningar inom dagligvarubranschen är utbredd och hindrar handlare från att avbryta samarbetet med en dagligvaruaktör för att ansluta sig till en annan. I många kommuner råder det en obalans såtillvida att en (1) stark dagligvaruaktör har tillgång till många lägen, och står för en mycket stor del av försäljningen av dagligvaror i området. Som framgår av rapporten i övrigt är det vidare ofta svårt att hitta nya lämpliga butikslägen. När butikslägena i sådana områden är låsta till en eller två dagligvaruaktörer, saknas förutsättning att konkurrera om befintliga lägen. När det i samma område inte heller finns förutsättningar för etablering av helt nya lägen, innebär det att inträde från dagligvaruaktörer hindras, och det konkurrenstryck som följer av inträdeshot uteblir för redan etablerade aktörer.

Detta har betydelse inte bara på den lokala nivån. När användningen av avtal med inlåsande egenskaper blir utbredd och systematisk i hela landet, och en stor mängd av de handlarägda butikerna låses till samma dagligvaruaktör, blir det svårt för utmanande dagligvaruaktörer att nå de stordriftsfördelar som krävs för att effektivt kunna konkurrera. För att det ska vara möjligt att nå stordriftsfördelar behöver det antingen finnas möjlighet att etablera sig i nytillkommande lägen, även strategiska sådana, eller att det öppnas möjligheter för dagligvaruaktörer att konkurrera om tillträde till befintliga lägen.

Avtal med inlåsande egenskaper kan dock – trots uppenbara konkurrensrisker – i vissa delar ha lett till effektivitetsvinster eller andra fördelar som gynnat konsumenter. Dagligvaruaktörerna har bl.a. uppgett att inlåsande avtalsvillkor möjliggör för dagligvaruaktören att överlåta butiksbolag till enskilda handlare som inte annars skulle haft praktiska möjligheter att förvärva en butik, att dagligvaruaktören som mellanhand mot fastighetsägare (förstahandshyresgäst) möjliggör för handlare att öppna butiker i attraktiva lägen, att möjligheten till kontroll över butikslägen

ökar incitamenten för dagligvaruaktörerna att söka efter och etablera nya lägen, samt att långsiktighet i detaljistledet minskar riskerna vid och ökar förutsättningarna för investeringar i kedjegemensamma system och logistiska lösningar som bidrar till effektiviteten i livsmedelskedjan, till gagn ytterst även för konsumenterna.

Sammantaget bedömer Konkurrensverket att samtliga dessa skäl till viss del har relevans: även de båda dagligvaruaktörer som agerar i detaljistledet genom handlarägda butiker brukar stå för en stor del av risken och kostnaden för att ta fram och skapa nya butikslägen. Någon form av bindning för en handlare att fritt omsätta butiksläget till en konkurrerande dagligvaruaktör kan därför ha en avgörande betydelse för incitamenten hos dagligvaruaktörer att ta risken med att ta fram och investera i nya butikslägen. Samtidigt utgör de identifierade bindningarna ett hinder för etablering och en svårighet som aktörer möter när de försöker ta sig in på en lokal marknad. Frågan är då i vilken omfattning, snarare än deras existens i sig, som bindningarna kan anses motiverade.

Det är mot den bakgrunden som Konkurrensverket i nästkommande avsnitt överväger om det bör göras författningsändringar som tar sikte på att låsa upp vissa av de inlåsande avtal och bindningar som förekommer i tillräcklig utsträckning för att vara av betydelse i Sverige. Syftet med åtgärderna ska vara att förbättra konkurrensen genom att reducera avtalsmässiga hinder för tillträde till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen. För att Konkurrensverket ska kunna rekommendera sådana författningsändringar, behöver åtgärder kunna identifieras som för det första inte riskerar att leda till att marknadskoncentrationen ökar ytterligare, varken nationellt eller lokalt, och för det andra inte på ett betydande sätt reducerar de potentiella positiva effekter för etableringen av butiker och andra fördelar som redogjorts för i avsnitt 4.2.2.

## 4.3 Överväganden om författningsändringar

Frågan om åtgärder i förhållande till de bindningar som identifierats är framför allt aktuell för dagligvaruaktörer som tillämpar en modell med handlarägda butiker. Av den tidigare framställningen framgår att avtalsmässiga hinder leder till att handlare i befintliga lägen saknar möjlighet att ansluta sig till en konkurrerande dagligvaruaktör. Det relativt stora antalet handlarägda butiker som fortfarande finns i Sverige saknar därmed reella möjligheter att överlåta sitt butiksläge till annan än den dagligvaruaktör man är ansluten till eller under rimliga förutsättningar byta kedjetillhörighet för sin butik. Effekten på möjligheten till etablering förstärks av den generella bristen på butikslägen.

Konkurrensverket har övervägt regeländringar som kan medföra en ökad rörlighet för enskilda handlare eller deras butikslägen. Därutöver har Konkurrensverket även övervägt vissa möjligheter till helt ny lagstiftning.

Konkurrensverket har också sökt inspiration från andra länder som vidtagit åtgärder för att adressera konkurrensförhållandena inom dagligvaruhandeln. Åtgärderna vi har granskat har emellertid tagit sikte på andra former av konkurrensproblem, och speglar inte de specifika begränsningar som har identifierats i Sverige i denna rapport. Se faktarutan nedan för exempel på problem och åtgärder som vidtagits i andra länder, och Bilaga A: Internationell utblick för en mer detaljerad genomgång.

**Exempel på åtgärder i andra länder som vidtagits i syfte att underlätta etablering av dagligvarubutiker**

Dagligvarumarknaden är och har varit högaktuell inte bara i Sverige utan även utomlands. En delförklaring till detta är händelser med global påverkan, likt covid-pandemin och Rysslands krig i Ukraina. Livsmedel är dessutom en grundläggande nyttighet som konsumenter inte kan välja bort, vilket också utgör en orsak till uppmärksamheten som riktas mot marknaden. Vissa av de exempel som listas nedan har emellertid varit på plats i åratal.

- I Storbritannien tillämpar Competition and Markets Authority ett regelverk, *Controlled Land Order*, som innebär att de största dagligvaruaktörerna på den brittiska marknaden förbjuds från att använda sig av fastighetsbelastningar (restrictive covenants) i syfte att försvåra konkurrenters etableringsmöjligheter. Regelverket reglerar och begränsar också när exklusivitetsarrangemang kan användas i hyresavtal. Regelverket har varit på plats sedan 2010 och tillkom i anledning av en större marknadsundersökning kring förhållandena på den brittiska livsmedelsmarknaden.

- Frankrike antog den s.k. Macron-lagen 2015. Denna lagstiftning medförde reformer inom den franska civilrätten. Regelverket infördes mot bakgrund av den franska konkurrensmyndighetens kartläggning av den franska dagligvarumarknaden 2010, men reglerna är generellt utformade och gäller för detaljhandeln i dess helhet. Lagstiftningen medförde en reglering som syftar till att stärka handlares och franchisetagares rättigheter gentemot sina huvudleverantörer/franchisegivare. Utöver en princip om gemensamt slutdatum för gällande avtal och avtalskopplingar mellan handlare och distributör, reglerar lagen bl.a. åtaganden att inte konkurrera med sin distributör. Reglerna gäller dock inte när distributören är delägare i butikens verksamhet.

- I Norge har sedan 2010-talet de största dagligvaruaktörerna en skyldighet att anmäla alla förvärv till Konkurransetilsynet. Dessutom gäller sedan början av 2024 en förskrift som förbjuder dagligvaruaktörer att tillskapa fastighetsbelastningar eller andra rättigheter i syfte att försvåra konkurrenters etablering. Sådana begränsningar ska, efter beslut från Konkurransetilsynet, styrkas från det norska fastighetsregistret.

- Nya Zeeland har genomfört större reformer av dagligvarumarknadens reglering i närtid. Mot bakgrund av en sektorsundersökning genomförd av den nyzeeländska konkurrensmyndigheten antogs 2023 en ny sektorslagstiftning, The Grocery Industry Competition Act. Denna syftar till att skydda och stärka dagligvaruhandelns leverantörer, det vill säga livsmedelsproducerande företag, samt mindre fristående dagligvarubutiker. I likhet med vad som gäller i Storbritannien är denna lagstiftning asymmetrisk såtillvida att den gäller för de två största dagligvaruaktörerna på den nyzeeländska marknaden. Dessutom infördes bestämmelser som förbjuder och ogiltigförklarar dessa två aktörers användning av exklusivitetsrätter i hyresavtal respektive tillskapande av fastighetsbelastningar i etableringshindrande syfte. Förbudet är förenat med böter, *pecuniary penalties*.

Som framgår ovan har det i några länder, däribland Storbritannien och Norge, handlat bl.a. om rådighetsbegränsningar för mark, vilka Konkurrensverket har kunnat konstatera endast finns ett fåtal exempel på i Sverige (se vidare avsnitt 4.1.1 ovan). Mot denna bakgrund har vi valt att inte fokusera den vidare analysen på sådana rådighetsbegränsningar.

Det konstateras att i den utsträckning som en dagligvaruaktör själv äger en fastighet med ett butiksläge, är det inte fråga om en avtalsmässig begränsning av handlarens tillgång till butiksläget, och har därför inte varit det huvudsakliga fokuset för denna rapport. En åtgärd för att öka rörligheten för den här typen av kedjeägda butikslägen, som disponeras av handlarägda butiker, skulle innebära ett betydande ingrepp i egendomsskyddet. Konkurrensverket har inte heller sett det som ändamålsenligt ur konkurrenssynpunkt att överväga en åtgärd som skulle innebära att en dagligvaruaktör skulle tvingas att frånhända sig, eller hyra ut ett sådant butiksläge till en konkurrent. Denna fråga övervägs därför inte vidare i redogörelsen nedan.

De åtgärder som Konkurrensverket har övervägt har i stället tagit sikte på att avhjälpa de potentiella konkurrensproblem som följer av långtgående begränsningar i avtalen mellan dagligvaruaktörer och handlare, såsom i hyresavtal villkorade av kedjetillhörighet, hembuds- och förköpsförbehåll och optioner (se tabell 6).

**Tabell 6 Bindningar**

| Bindningar | Förekomst | Syfte med övervägda åtgärder | Övervägda former |
|---|---|---|---|
| **1. Direkt kontroll över butikslägen – bl.a. hyresavtal villkorade av kedjetillhörighet** | Hyresavtal | Utökat besittningsskydd för handlarägda butiksbolag som innehar butikslokalen i andra hand | Hyreslagen<br>Generalklausul<br>Sektorslagstiftning<br>Konkurrensregel |
| **2. Överlåtelsebindningar till förmån för dagligvaruaktören vid överlåtelse av aktier i handlarägda butiksbolag i form av klausuler om:** | | | |
| **a. Hembuds- och förköpsförbehåll*** | Kedjeavtal<br>Bolagsordning | Ge handlare möjlighet att förhandla och ingå avtal om aktieöverlåtelse eller överlåtelse av rörelsen till en annan dagligvaruaktör | Aktiebolagslagen<br>Avtalslagen<br>Generalklausul<br>Sektorslagstiftning<br>Konkurrensregel |
| **b. Optioner**** | Kedjeavtal<br>Separata optionsavtal<br>Hyresavtal | Ge handlare möjlighet att förhandla och ingå avtal med en annan dagligvaruaktör | Aktiebolagslagen<br>Avtalslagen<br>Generalklausul<br>Sektorslagstiftning<br>Konkurrensregel |

* Särskilt i kombination med långa avtalstider.
** Särskilt i form av 1) en option för dagligvarukedjan att bestämma att handlare ska överlåta sina aktier i butiksbolag och hyresavtal vid upphörande av medlemskap i dagligvaruaktörens organisation och 2) dagligvaruaktörens rätt att förvärva butikens rörelse eller bolaget som driver rörelsen om kedjeavtalet upphör utan att förnyas.

I utredningen av dessa eventuella åtgärder har Konkurrensverket övervägt möjligheterna till att införa regler i

- 12 kap. jordabalken (1970:994), den s.k. hyreslagen
- lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, AvtL

- aktiebolagslagen (2005:551), ABL
- lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, AVLN
- lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter eller ny sektorsreglering
- konkurrenslagen (2008:579).

### Överväganden som avser dagligvaruaktörernas direkta kontroll av butikslägen

Enligt nuvarande regelverk för lokalhyresavtal i 12 kap. jordabalken finns ingen rätt till förlängning av lokalhyresavtalet om det har blivit uppsagt. Lokalhyresgästen har endast ett indirekt besittningsskydd om hyresförhållandet upphör när det har varat mer än nio månader i följd. I sådant fall kan hyresgästen i vissa fall ha rätt till ersättning av hyresvärden för ekonomiska förluster på grund av att hyresförhållandet upphör.[52]

Konkurrensverket har övervägt om nya eller ändrade bestämmelser skulle kunna föreslås i lokalhyreslagstiftningen i 12 kap. jordabalken. Syftet med en sådan åtgärd skulle vara att underlätta rörelsefriheten för handlare genom att utöka besittningsskyddet, särskilt för dem som har hyrt sin butikslokal i andra hand av en dagligvaruaktör under lång tid. En hypotetisk åtgärd av detta slag skulle kunna ta sikte t.ex. på en situation där en handlare vill byta dagligvarukedja, från den som kontrollerar butiksläget, efter ett visst antal år. Åtgärden skulle i så fall kunna bestå i att kedjans förstahandskontrakt ska övergå till handlaren, om fastighetsägaren godkänner detta och att verksamhet i lokalen därefter bedrivs under ett annat varumärke.

För att en sådan åtgärd ska vara en lämplig lösning på problemet skulle en avvägning behöva göras mellan de effektiviteter som redogörs för i avsnitt 4.2.2, och de ökade möjligheter till rörlighet för handlare som åtgärden skulle kunna medföra.

### Överväganden som avser överlåtelsebindningar

Denna kategori av bindningar omfattar olika former av avtalsbindningar som tar sikte främst på handlarens aktiebolag. Som framgått av avsnitt 4.1 har det framkommit att det i en stor del av de kedjeavtal som handlare har ingått, och i bolagsordningar i deras aktiebolag, finns bindningar i form av hembudsförbehåll, förköpsförbehåll eller optioner. Det kan även finnas separata optionsavtal med sådant innehåll.

Konkurrensverket konstaterar att identifierade överlåtelsebindningar inte härrör från någon enskild avtalstyp eller typ av avtalsvillkor mellan dagligvaruaktörer och handlare. De består i stället av sammankopplade och samverkande bindningar i olika typer av avtal, inklusive kedjeavtal, separata optionsavtal och bolagsord-

[52] Se 12 kap. 46, 57 och 58 b §§ jordabalken.

ningar. En åtgärd skulle därför behöva ta sikte på en kombination av bindningar som medför likartade effekter.

Konkurrensverket har övervägt om olika typer av överlåtelsebindningar tillsammans bör tidsbegränsas eller förbjudas i sin helhet.

Några alternativ som övervägts är möjligheterna till en reglering i allmän avtalsrättslig eller aktiebolagsrättslig lagstiftning (dvs. AvtL eller ABL), eller någon typ av generalklausul, exempelvis i AVLN, som syftar till att ge handlare möjlighet att förhandla och ingå avtal om aktieöverlåtelse med en annan dagligvaruaktör. En sådan reglering skulle behöva möjliggöra en avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande, som bl.a. beskrivs i avsnitt 4.2. En sådan bestämmelse i den här typen av lagstiftning skulle vara främmande, dels då den skulle vara begränsad till en specifik sektor, dels då den förutsätter skälighetsavvägningar som kan leda till bristande förutsägbarhet och oavsedda resultat.

I analysen av tänkbara åtgärder i ABL avseende överlåtelsebindningar har Konkurrensverket dessutom beaktat att ABL redan ger visst skydd ur ett associationsrättsligt perspektiv för aktieägare i samtliga aktiebolag, och därmed även för handlarägda butiker i aktiebolagsform inom dagligvarubranschen.[53] En bestämmelse som kan noteras är 22 kap. 1 § ABL. Enligt den bestämmelsen har en aktieägare som innehar mer än nio tiondelar av aktierna i ett aktiebolag (majoritetsaktieägaren) rätt att av de övriga aktieägarna i bolaget lösa in återstående aktier.[54]

Konkurrensverket har vidare övervägt särskild sektorslagstiftning som tar sikte på de identifierade överlåtelsebindningarna.

Särskild lagstiftning finns redan på ett närliggande område, nämligen i lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Denna lag har ett tydligt fokus på att reglera vad köpare av livsmedel inte får göra vid köp av livsmedel. Det skulle därför inte passa i lagens uppbyggnad och logik att införa bestämmelser som dels inte tar sikte på avtal om köp av livsmedel, dels i allt väsentligt skulle lägga förpliktelser på säljare av livsmedel. Även om det är möjligt att göra ändringar i den här lagen utgör den ett

---

[53] Se t.ex. möjligheter till jämkning enligt 4 kap. 15, 24 och 34 §§ ABL avseende villkoren för inlösen avseende bl.a. hembudsförbehåll, om dessa skulle ge någon en otillbörlig fördel eller nackdel.

[54] Bestämmelserna i 22 kap. ABL ger en majoritetsaktieägare, som innehar mer än nio tiondelar av aktierna i bolaget, en *rätt* att lösa in aktier som tillhör övriga aktieägare och en *skyldighet* att, på annan aktieägares begäran, lösa in dennes aktier. Av kommentaren till aktiebolagslagen framgår följande. Bestämmelserna är av tvingande natur. Det är alltså inte möjligt att i bolagsordningen föreskriva att någon rätt eller skyldighet till inlösen inte ska finnas eller att en sådan rätt eller skyldighet ska inträda under andra förutsättningar än de som anges i lagen. En annan sak är att aktieägare kan träffa avtal sig emellan om att inte påkalla inlösen eller om att inlösenbeloppet ska bestämmas på visst sätt. Ett sådant avtal har verkan mellan parterna och den som bryter mot avtalet kan bli skadeståndsskyldig. Avtalet saknar emellertid aktiebolagsrättslig relevans och kan inte beaktas i en inlösentvist. Se Andersson, Johansson och Skog, Aktiebolagslagen. En kommentar, JUNO version 20, publicerad digitalt 2025-06-04, kommentar till 22 kap. 1 §. Se även NJA 2011 s. 429 (en majoritetsaktieägare har rätt att vid en talan om tvångsinlösen enligt 22 kap. ABL lösa in återstående aktier i bolaget även om majoritetsaktieägaren genom avtal på förhand har avstått från en sådan rätt).

genomförande av EU-direktiv,[55] vilket innebär att försiktighet är påkallad vid överväganden om andra typer av regler bör införas i lagen.

Konkurrensverket har därför övervägt möjligheterna att införa reglering i en helt ny lag. Även här behöver beaktas de olika intressen som gör sig gällande, som bl.a. beskrivs i avsnitt 4.2. Svårigheterna med en sådan lösning ligger i kraven på precision om förbudens materiella innebörd, undantagsregler samt definitioner.

Det kan vidare erinras om att konkurrenslagen är generellt tillämplig och gäller således även företag i dagligvarukedjan. Lagen innehåller förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag och missbruk av en dominerande ställning. Konkurrenslagens förbud omfattar redan i dag avtalsvillkor som begränsar konkurrensen mellan dagligvaruaktörer och handlare som båda utgör företag i konkurrenslagens mening. En tillämpning av konkurrensreglerna förutsätter dock en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.

En fråga är om konkurrenslagen skulle kunna kompletteras med ett specifikt förbud mot vissa typer av avtal som innehåller överlåtelsebindningar inom dagligvaruhandeln.

Det har tidigare funnits bestämmelser i konkurrenslagstiftningen i Sverige som har tagit sikte på specifika branscher, exempelvis dagligvaruhandel, taxi och jordbruk. Dessa har dock avsett undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, och inte striktare förbudslagstiftning.

I den mån nya bestämmelser innebär tillämpning av nationell konkurrensrätt måste dessa anpassas med hänsyn till unionsrättsliga begränsningar, särskilt kravet att nationella förbud inte får meddelas mot åtgärder som omfattas av artikel 101.1 EUF-fördraget, men som kan vara berättigade till undantag enligt artikel 101.3 EUF-fördraget.[56]

För de avtal där konkurrenslagen är tillämplig, måste företagen redan i dag göra en bedömning av tillåtligheten. Alltför långtgående bindningar, som begränsar konkurrensen, kan bli föremål för Konkurrensverkets tillsyn och är därtill civilrättsligt

[55] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (UTP-direktivet), (EUT L 111, 25.4.2019, s. 59–72).

[56] Se artikel 3.2 i Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101] och [102] i fördraget (EUT L 1, 4.1.2003, s. 1–25). Enligt den bestämmelsen får tillämpningen av den nationella konkurrensrätten inte leda till förbud mot sådana avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater men som inte begränsar konkurrensen enligt artikel 101.1 i fördraget, eller som uppfyller villkoren i artikel 101.3 i fördraget eller som omfattas av en förordning om tillämpning av artikel 101.3 i fördraget. Medlemsstaterna är dock inte förhindrade från att på sitt territorium anta och tillämpa en strängare nationell lagstiftning genom vilken företags ensidiga uppträdande förbjuds eller bestraffas. Det kan uppmärksammas att kommissionens vertikala gruppundantagsförordning innehåller bestämmelser om när konkurrensklausuler är tillåtna och särskilt när en leverantör tillhandahåller bl.a. den lokal från vilken en återförsäljare bedriver sin verksamhet, se kommissionens förordning 2022/720 av den 10 maj 2022 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden.

ogiltiga, enligt konkurrenslagen. Konkurrensbegränsande avtal kan också leda till skadeståndsanspråk enligt konkurrensskadelagen (2016:964).

Konkurrensverket kan mot bakgrund av detta och utifrån nuvarande utredning inte förorda en reglering inom konkurrensrättens ramar som tar specifikt sikte på den aktuella problematiken.

Regeringen har dessutom nyligen föreslagit att det införs nya regler om konkurrensfrämjande åtgärder – vilka är helt generella och saknar koppling till någon viss bransch eller några särskilda företag.[57]

### Sammanfattande överväganden

Konkurrensverkets utgångspunkt är att syftet med eventuella åtgärder som föreslås ska vara att förbättra konkurrensen. För att Konkurrensverket ska kunna rekommendera författningsändringar behöver, som tidigare redogjorts för, dessa för det första inte riskera att leda till att marknadskoncentrationen ökar ytterligare varken nationellt eller lokalt. För det andra får dessa inte på ett betydande sätt reducera de potentiella positiva effekterna för etableringen av butiker, och andra fördelar som redogjorts för i avsnitt 4.2.2. Åtgärderna behöver vidare vara ändamålsenliga, genomförbara och proportionerliga i förhållande till det eftersträvade syftet.

En åtgärd som tar sikte på att förändra dagligvaruaktörernas möjligheter till direkt kontroll över butikslägen genom innehav av lokalhyresrätt (förstahandskontrakt) i de fall där handlaren själv inte har bidragit till butiksläget, kan leda till negativa konsekvenser. En förändring av dagligvaruaktörernas direkta kontroll över lägen som de själva har etablerat kan leda till minskade incitament för dagligvaruaktörerna att ta den risk som det innebär att etablera ett butiksläge. Det är svårt att överblicka alla de konsekvenser som en ändring av dagligvaruaktörernas direkta kontroll skulle få avseende framtida etablering av lägen.

Mot den bakgrunden föreslår Konkurrensverket inte en författningsreglering som tar sikte på att begränsa dagligvaruaktörernas direkta kontroll av butikslägen i form av innehav av förstahandskontrakt. Detta gäller trots att det finns ett fåtal butikslägen som handlare själva etablerat men som tagits över av dagligvaruaktören.

Som framgår av avsnitt 4.1.4 (omfattningen av inlåsande avtal), särskilt tabell 5, omfattas många handlare av en kombination av begränsningar, i form av dagligvaruaktörernas direkta kontroll av butikslägen samt överlåtelsebindningar. De handlare som enbart begränsas av överlåtelsebindningar omfattar 24 procent av handlarägda butiker, men står enbart för 12 procent av försäljningen. En åtgärd som endast tar sikte på att tidsbegränsa eller förbjuda vissa typer av överlåtelsebindningar har därför med nödvändighet ett begränsat genomslag på rörligheten. Det framgår å andra sidan av utredningen att de allra flesta bindningarna tillämpas av den största dagligvaruaktören på nationell nivå.

[57] Prop. 2025/26:203 Nya verktyg för stärkt konkurrens i privat och offentlig verksamhet.

Konkurrensverkets marknadskontakter har inte gett något tydligt stöd för att befintliga aktörer ser positivt på en upplösning av överlåtelsebindningar. En av de fyra största aktörerna har framhållit ett behov av att tillämpa sådana bindningar för att inte tappa strategiska lägen till den ledande aktören. Detta talar för att effekterna av en generell branschspecifik lagstiftning av överlåtelsebindningar på vissa lokala marknader riskerar att bli kontraproduktiva, t.ex. genom att den får till effekt att marknadskoncentrationen ökar lokalt eller att den i dag starkaste aktören skulle kunna stärka sin position ytterligare.

Ett författningsförslag riskerar därför att inte vara ändamålsenligt, och skulle i vart fall behöva utformas för att ta höjd för den problematiken.

Konkurrensverket har vidare beaktat de affärsmässiga skäl som presenterats av dagligvaruaktörerna avseende användningen av överlåtelsebindningar. Om dagligvaruaktören gör betydande investeringar för butikens etablering, skulle det kunna motivera förekomsten av vissa överlåtelsebindningar, i vart fall för den tid som behövs för att få tillbaka investeringarna. En generell regel om var gränsen ska gå för en eventuell tidsbegränsning, alternativt för ett förbud, och utformningen av undantagsregler som tar hänsyn till investeringsincitament är svår att formulera i författning. Detta särskilt då en sådan regel skulle behöva ta höjd för att olika investeringar görs för dagligvarubutiker av olika typer och olika storlekar. Det skulle också bidra till en ökad regelbörda för företagen.

Konkurrensverket lämnar i denna rapport andra förslag till åtgärder för att öka tillgången på butikslägen (se kapitel 5), och har även tagit fram en vägledning till kommunerna i samma syfte.

Mot denna bakgrund är Konkurrensverkets sammantagna bedömning att det i nuläget saknas tillräckligt starka skäl för att lämna förslag på författningsändringar i syfte att minska användningen av avtalsmässiga hinder för dagligvaruaktörers tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen.

# 5 Andra hinder för etablering av butiker och förslag på åtgärd

Utöver de avtalsmässiga hinder som redovisats ovan, kan Konkurrensverket konstatera att även en rad andra hinder för etablering av dagligvarubutiker finns. Dessa beskrivs nedan, i avsnitt 5.1. Därefter följer, i avsnitt 5.2, Konkurrensverkets förslag på åtgärd för att minska eller eliminera dessa hinder, genom en ändring i PBL. Där refereras även Boverkets rapport om ändamålet handel i detaljplan. Avsnitt 5.3 tar upp nyligen genomförda ändringar i PBL gällande reglerna för bygglov, samt en rapport från Boverket där det föreslås ändringar i PBL som ska göra det enklare att ändra i detaljplaner. I avsnitt 5.4 beskrivs kortfattat den vägledning Konkurrensverket tagit fram för kommunerna att använda i olika steg i den fysiska planeringen, i syfte att underlätta etablering av dagligvarubutiker och på så sätt främja en effektiv konkurrens.

## 5.1 Hinder relaterade till kommunernas roll och plan- och bygglagen

Som nämnts ovan, i avsnitt 3.3, har betydelsen av tillgång till attraktiva butikslägen på dagligvarumarknaden och frågan om kommunernas roll när det gäller butiksetablering berörts i ett flertal rapporter under många år. Åtgärder har vidtagits i form av ändringar i PBL, och genom att vägledningar getts ut. Att problemen kvarstår indikerar emellertid att åtgärderna inte varit tillräckliga. Nedan redogörs för de etableringshinder relaterade till kommunernas roll och PBL som Konkurrensverket funnit inom ramen för detta regeringsuppdrag.

### Otillräcklig kunskap om konkurrens och dagligvaruhandel hos kommunerna

Kommunernas egen uppfattning är att bestämmelsen i 2 kap. 3 § första stycket 4 PBL om att kommunerna ska främja effektiv konkurrens är otydlig, och att det råder en osäkerhet om vad bestämmelsen innebär i praktiken. Såväl Boverket som Konkurrensverket har redan tidigare dragit slutsatsen att detta inneburit att bestämmelsen inte haft avsedd effekt på kommunernas planläggningsarbete. Även från dagligvaruaktörernas sida har det framförts att många kommuner saknar tillräcklig kunskap om hur konkurrensen kan och bör främjas i praktiken och om de väsentliga förutsättningarna för att kunna etablera och driva en ekonomiskt hållbar dagligvarubutik.

### Bristande kommunikation mellan kommunerna och dagligvaruhandeln

Dagligvaruaktörerna anser att de kommer in för sent i kommunernas planering. Detta, i kombination med kommunernas bristande kunskap om förutsättningarna för att etablera och driva dagligvarubutiker, får till konsekvens att kommunerna ibland planlägger på ett sätt som gör det svårt för dagligvaruaktörerna att etablera ekonomiskt hållbara och konkurrenskraftiga butiker. Den bristande kommunikationen handlar ofta om vilka butiksytor, vilket kundunderlag och vilka förutsättningar för logistik m.m. dagligvaruaktörerna behöver.

### En vilja hos vissa kommuner att skydda butiker i stadskärnan från konkurrens från butiker i externa lägen

Att kommunerna ska främja en effektiv konkurrens i sin planering framgår av PBL. Trots detta finns exempel på kommuner som visar en ovilja att låta nya dagligvaruaktörer etablera sig, eftersom man befarar att de befintliga butikerna eller butikerna i stadskärnan ska konkurreras ut.

### Dagligvaruhandel är trafikdrivande och inte i linje med kommuners övriga mål

Flertalet kommuner uppger att dagligvaruhandel är trafikdrivande och inte i linje med kommunens mål om minskad biltrafik. Det har framförts av flera kommuner att begränsningar av handel oftast sker på grund av infrastruktur- och trafikrelaterade utmaningar och inte för att kommunen vill begränsa handeln i sig.

### Handelspolicyer med konkurrensbegränsande inslag

En handelspolicy eller motsvarande dokument ska tydligt uttrycka kommunens politiska vilja avseende den framtida utvecklingen av handeln i kommunen. Den bör ha en tydlig koppling till kommunens strategier för långsiktiga mål avseende exempelvis hållbarhet, ekonomi och invånarnas välfärd. Handelspolicyn är nära knuten till den fysiska planeringen i kommunen. Många gånger ingår den i översiktsplanen. Under Konkurrensverkets genomlysning av dagligvaruhandeln 2023–2024 framkom att handelspolicyer eller motsvarande dokument ibland uppfattas som restriktiva, t.ex. för att de uttrycker hur mycket handel som ska få finnas i kommunen, i form av butiksyta eller antal butiker. Utöver att detta kan leda till osäkerhet hos såväl marknadens aktörer som kommunens tjänstemän, är det ett konkurrensbegränsande inslag som i värsta fall kan hindra etablering av butiker.[58]

[58] Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4, s. 58 ff.

## Handelsutredningar av varierande kvalitet

Handelsutredningar är utredningar som kommunerna gör, eller låter göra, i samband med detaljplanering. De utgår vanligtvis från ett flertal faktorer som kan påverka handeln i kommunen, och innefattar ofta analyser av handelns utveckling i kommunen samt av befolkningen och dess demografi och förväntade utveckling. Vidare analyseras vanligen hur kommunens konkurrenskraft och attraktionskraft förhåller sig till angränsande kommuner. Dagligvaruaktörerna har framfört att kommunernas handelsutredningar är av varierande utformning och kvalitet och inte alltid framstår som baserade på fullgod information beträffande dagligvaruaktörernas behov avseende butiksytor, logistik etc. Detta kan medföra att kommunernas detaljplanering görs på ett sätt som inte möter dagligvaruaktörernas behov, vilket kan vara försvårande för aktörerna i deras verksamhet. Potentiellt är detta ett hinder för butiksetablering.

## Markanvisning till den som betalar mest

Kommunerna använder olika benämningar på de metoder som används för att fördela markanvisningar till byggherrar.[59] En grundläggande uppdelning kan dock göras mellan markanvisningar som sker via någon form av jämförelseförfarande och markanvisningar som sker via ett direkt val av byggherre, s.k. direktanvisningar.[60, 61] Under arbetet med denna rapport och med den tidigare genomlysningen av livsmedelsbranschen har det framkommit att både dagligvaruaktörerna och kommunerna anser att konkurrensutsatta markanvisningar, dvs. anbudsförfaranden, kan göra det svårt att beakta redan etablerade aktörers marknadsandelar.[62] Anbudsförfaranden innebär ju att den som betalar mest för marken får etablera sig där. Samtliga dagligvaruaktörer och flertalet kommuner anser att direktanvisningar är lämpligare för att säkerställa att tillkommande butikslägen inte går till en aktör som redan besitter betydande marknadsandelar i kommunen.

---

[59] Caesar, Kalbro, och Lind, *Bäste herren på täppan?: en ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, Finansdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm, 2012, not (66), s. 43, och där angivna exempel: anbudsförfarande, jämförelseförfarande, markanvisningstävling, arkitekttävling, direktanvisning.

[60] Caesar, Kalbro, och Lind, *Bäste herren på täppan?: en ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, Finansdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm, 2012, s. 43.

[61] **Markanvisningstävling** används ofta när intresset är stort och kommunen vill ha in kreativa förslag gällande gestaltning, hållbarhet eller funktion. Förslagen utvärderas baserat på kriterier som arkitektur, miljöprofil och social hållbarhet. **Anbudsförfarande:** Kommunen bjuder ut mark till försäljning och den som erbjuder högst pris vinner (förutsatt att övriga krav uppfylls). **Jämförelseförfarande:** En form av tävling där kommunen bjuder in aktörer att presentera projekt som bedöms utifrån specifika kvalitetskrav, inte enbart pris.

[62] Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4, s. 70; Handl.nr 30, 59, 125 och 147, dnr 281/2023.

## Inga krav på dagligvarustrategi eller konsekvensbeskrivningar

Till skillnad från vad som gäller för exempelvis bostadsförsörjningen (jfr 2 kap. 3 § tredje stycket PBL), finns inget krav på kommuner att ha en strategi för dagligvaruhandeln och konkurrensen inom dagligvaruhandeln.

Vidare finns inget uttryckligt krav på att kommunerna ska redovisa den kommunala översiktsplanens konsekvenser för konkurrensen i dagligvaruhandeln, och vilka avvägningar kommunen gjort i detta avseende. Av PBL-bestämmelserna (3 kap. 6 a §) framgår endast att kommunerna i sina översiktsplaner ska redovisa *"planens väsentliga konsekvenser"*.
Avsaknaden av krav på dagligvarustrategi och konsekvensutredning, i kombination med kommunernas otillräckliga kunskap om de väsentliga förutsättningarna för att etablera och driva ekonomiskt hållbara dagligvarubutiker, innebär en risk för att kommunerna inte planerar på ett sätt som underlättar etablering av dagligvarubutiker.

## Svårt och krångligt att ändra i detaljplaner och att konvertera befintliga byggnader till dagligvarubutiker

Dagligvaruaktörerna uttrycker samstämmigt att svårigheterna med att ändra detaljplaner i områden med befintlig bebyggelse är ett hinder för etablering av dagligvaruhandel. Vid användning av tidigare industrimark påtalar de dessutom att kostnaderna för sanering i samband med exploatering kan leda till att ett potentiellt läge inte är ekonomiskt intressant. Dagligvaruaktörerna efterlyser bl.a. enklare processer för att ta tillvara befintlig struktur genom att konvertera etablerade byggnader till dagligvarubutiker.

Avseende befintlig struktur lyfter flera kommuner att det i princip alltid tar lång tid att ändra en detaljplan från ett annat ändamål till handel med livsmedel. Sådana ändringar är tids- och resurskrävande. Att tid och resurser läggs på detta är enligt kommunerna emellertid nödvändigt då PBL ställer krav på att kommunen, oavsett vilken verksamhet som avses att etableras, ska ta hänsyn till en rad faktorer såsom geoteknik, artskydd, påverkan på trafik m.m. Ytterligare en faktor som tas upp av kommunerna är att det många gånger är privata fastighetsägare som styr vilken aktör som har möjlighet att etablera sig på en befintlig fastighet. I praktiken kan kommunen i sådana fall endast styra över var i kommunen dagligvaruhandel ska tillåtas.

Vissa fastighetsutvecklare och dagligvaruaktörer uppger att ytterligare etablering i ett område med befintlig detaljplan, där en dagligvaruaktör redan är etablerad, försvåras om handel med livsmedel har reglerats som en kvot av den totala handelsytan. Etablerade aktörer uppger även att begränsningar av den totala byggbara ytan är ett hinder för att expandera en befintlig butik.

### En sammanvägning av flera intressen måste göras

I den fysiska planeringen har kommunerna flera olika regelverk att följa, bl.a. PBL och miljöbalken. Kommunerna måste göra avvägningar mellan en rad olika intressen och hänsyn utöver konkurrens, t.ex. bostadsförsörjning och miljö. Det är inte möjligt att alltid tillgodose alla intressen. Ibland kanske miljöhänsyn går före intresset av en ny butiksetablering, vilket gör att ett eventuellt behov av ökad konkurrens i dagligvaruhandeln får stå tillbaka.

### Låg prioritering av planering för dagligvaruhandel

Utifrån arbetet med denna rapport framstår behovet av att planera för dagligvarubutiker vara lågt prioriterat inom den kommunala planeringen. På senare år har bostadsbyggandet dominerat, och vissa dagligvaruaktörer anser att kommunernas planering för etablering av dagligvarubutiker kommit i skymundan.

### Otrygga områden

Några dagligvaruaktörer har framfört att förekomsten av kriminalitet och våld eller hot om våld i vissa områden avskräcker dem från att etablera butiker där.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis konstaterar Konkurrensverket att flera av de övriga etableringshinder verket identifierat relaterar till den roll kommunerna har när det gäller fysisk planering i kommunerna. Hur kommunerna arbetar med fysisk planering är av stor vikt när det gäller att skapa förutsättningar för etablering av dagligvarubutiker. Att främja en effektiv konkurrens, med en högre konsumentnytta som resultat, är en uppgift som kräver engagemang och en genuin vilja från kommunerna.

## 5.2 Förslag på åtgärd för att underlätta etablering av butiker

Möjligheten för dagligvaruaktörer att etablera sig, och att utveckla existerande butiksnät, är en central förutsättning för att nå och konkurrera om konsumenter. Konkurrensverket har tidigare, vid ett flertal tillfällen, belyst den fysiska planeringens betydelse för möjligheten till etablering på den svenska dagligvarumarknaden. För att stärka konkurrensen inom dagligvaruhandeln är det avgörande att kommunerna i den fysiska planeringen arbetar aktivt med att skapa goda förutsättningar för etablering av butiker.

I avsnitt 5.2.1 nedan ger Konkurrensverket ett förslag som ska syfta till att underlätta etablering av dagligvarubutiker, i form av ett tillägg i PBL.

### 5.2.1 Tillägg i PBL

Bestämmelsen om att en effektiv konkurrens ska främjas i kommunernas planläggningsarbete infördes 2008 i den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL).[63] Bestämmelsen motsvarar i all väsentlig del 2 kap. 2 § i den äldre plan- och bygglagen (1987:10).[64] Av förarbetena till ÄPBL framgår att syftet med bestämmelsen var att förtydliga att även den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling ska beaktas vid planläggning. Mer konkret innebär bestämmelsen att kommunen vid planläggningen ska beakta grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggande av behövlig infrastruktur för kommunikationer och teknisk försörjning samt för bostadsbyggande. Lagstiftaren menade att ett uttryckligt författningsstöd för den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling på så sätt skulle medföra en bättre balans med de andra dimensionerna, dvs. den sociala och den ekologiska.[65]

Såväl Konkurrensverket som Boverket har konstaterat att kommunerna, ännu många år efter införandet av bestämmelsen i PBL om effektiv konkurrens, generellt upplever den som otydlig och att det finns en osäkerhet om hur främjandet ska gå till i praktiken.[66] Därmed kan det antas att bestämmelsen inte haft avsedd effekt på kommunernas planläggningsarbete och att konkurrensintresset inte beaktas i den utsträckning som det ska i samhällsplaneringen. Samtidigt har svårigheterna med att etablera dagligvarubutiker varit ett känt problem under en längre tid.

PBL kan förtydligas antingen genom lagändringar, praxis från domstolar eller vägledning. Eftersom bestämmelsen inte haft avsedd effekt i kommunernas planläggningsarbete eller varit föremål för någon vidare praxisbildning, anser Konkurrensverket att det är motiverat att göra ett tillägg i PBL för att tydliggöra hur kommunerna ska främja en effektiv konkurrens i den fysiska planeringen.

Det finns redan regler som anknyter till konkurrensintressen i plan- och bygglagen, Dessa är emellertid antingen väldigt övergripande (2 kap. 3 §) och därför lätta att förbise eller kopplade till själva detaljplanerna (4 kap. 37 §) vilket riskerar medföra att konkurrensfrågan väcks för sent. Konkurrensverkets bedömning är att detta delvis kan förklara det bristande genomslag nuvarande regler haft.

Konkurrensverkets bedömning är att om konkurrensintresset uppmärksammas tidigare i planprocessen skulle det kunna medföra att det tillkommer fler lägen lämpliga att bedriva dagligvaruhandel på. Samtidigt medför det inte något avsteg från kommunens självbestämmanderätt i materiellt hänseende. I praktiken talar det för att frågan behöver uppmärksammas ytterligare redan i samband med översiktsplaneringen.

---

[63] Prop. 2006/07:122 s. 64. Den nuvarande bestämmelsen om effektiv konkurrens i 2 kap. 3 § första stycket 4 PBL har samma innebörd som den i 2 kap. 2 § ÄPBL, se prop. 2009/10:170 s. 414.

[64] Prop. 2009/10:170 s. 414.

[65] Prop. 2006/07:122 s. 66 ff.

[66] Boverket, *Utvärdering av vissa konkurrens- och tillväxtbestämmelser i plan- och bygglagen,* Rapport 2013:13, s. 9, 25. Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4, s. 50.

Enligt PBL ska varje kommun ha en översiktsplan som ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen är inte bindande, men den syftar till att ge vägledning vid beslut om hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.[67] I vissa fall kan den få betydelse för efterföljande beslut, t.ex. i fråga om vilket planförfarande som kan tillämpas.[68]

I 3 kap. PBL regleras översiktsplanens innehåll. Kommunerna ska bl.a. redovisa de förhållanden som, med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. PBL, kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut som avser hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.[69] Det ska även framgå hur kommunen anser att riksintressen enligt miljöbalken ska tillgodoses, samt hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling med översiktsplanen.[70]

Av 3 kap. PBL framgår vidare att kommunen, i översiktsplanen, behöver redovisa hur kommunen avser att tillgodose flertalet av de utpekade allmänna intressena i 2 kap. PBL. Kommunen ska exempelvis redovisa hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder.[71]

Från och med den 1 december 2025 behöver kommuner även redovisa vilken hänsyn de anser krävs för att tillvarata bl.a. särskilt värdefulla byggnadsverk. Genom att kommunen behöver ta fram planeringsunderlag till översiktsplanen menar lagstiftaren att bestämmelsen kommer att medföra en förbättring av möjligheten att tillvarata och utveckla viktiga kulturmiljövärden, vilket ligger i linje med preciseringen av miljömålet God bebyggd miljö m.m.[72]

I en översiktsplan finns emellertid inte några krav på att redovisa vilka hänsyn som har tagits till en effektiv konkurrens på det sätt som förutsätts i bestämmelsen i 2 kap. 3 § första stycket 4 PBL. Denna brist kan enligt Konkurrensverket vara en bidragande orsak till att konkurrensintresset sällan har fått något större genomslag i kommunernas fysiska planering.

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. Att kommu-

[67] 3 kap. 1–2 §§ PBL.

[68] Jfr 5 kap. 7 och 7 a §§ PBL.

[69] 3 kap. 2 § andra stycket och 4 § PBL.

[70] 3 kap. 4–5 §§ PBL.

[71] 3 kap. 5 § första stycket 1 PBL, jfr 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL.

[72] Prop. 2024/25:169 s. 369–370.

nerna får bättre möjligheter att beakta dagligvaruaktörernas behov av butikslägen förväntas ge bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens. I förlängningen kommer detta att gynna konsumenterna i form av större utbud och lägre priser.

Konkurrensverket anser vidare att ett tydligare fokus på betydelsen av en varierad butiksstruktur och en effektiv konkurrens i nationella mål och program, såsom Livsmedelsstrategin, skulle höja ”statusen” av att planera för dagligvaruhandel och öka incitamenten för kommunerna att beakta detta i sina översiktsplaner.[73]

### 5.2.2 Boverkets rapportering om 4 kap. 37 § PBL

Enligt bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL om precisering av handel i detaljplan får en detaljplan innebära en närmare reglering (begränsning) av möjligheterna att bedriva handel om, och endast om, det finns skäl av betydande vikt för det. Denna bestämmelse infördes genom en lagändring i ÄPBL den 1 januari 1997.[74] Den ger kommunerna möjlighet att under vissa förutsättningar i detaljplanen särskilja partihandel och detaljhandel samt inom ändamålet detaljhandel särskilja handel med skrymmande varor och handel med livsmedel. Av hänsyn till konkurrensintresset krävs för en begränsning av handeln att det finns ”skäl av betydande vikt”. Det kan därvid röra sig om önskvärdheten av en lämplig butiksstruktur, krav på parkeringsplatser samt krav på lämplig lokalisering av handel så att den totala vägtrafiken begränsas. Behovet och konsekvenserna av regleringen bör redovisas av kommunen i detaljplaneärendet.[75]

Som nämnts har Boverket haft i uppdrag av regeringen att analysera hur kommunerna tillämpat bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL. I uppdraget ingick även att bedöma om det föreligger behov av ändring av bestämmelsen för att underlätta etablering av livsmedelsbutiker.[76] Boverket redovisade sitt uppdrag i mars 2026.[77] Sammanfattningsvis gör Boverket bedömningen att tillämpningen av 4 kap. 37 § PBL inte kan ses som ett hinder för etablering av nya livsmedelsbutiker. Enligt Boverket beror hinder för etablering av livsmedelsbutiker snarare på svårigheter att överhuvudtaget få ett område detaljplanerat för handel eller svårigheter att ändra och uppdatera befintliga detaljplaner, ibland i kombination med att kommunerna inte har intresse av eller prioriterar sådana ändringar.[78] De flesta problem med begränsningar i detaljplan rör enligt Boverket äldre planer och andra typer av regleringar, exempelvis byggrättens omfattning, snarare än de begränsningar som följer av

---

[73] Enligt 3 kap. 5 § första stycket 2 PBL ska av översiktsplanen framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

[74] Prop. 1996/97:34, 1996/97: BoU6.

[75] Gunnarsson Pontus, Plan- och Bygglag (2010:900), 4 kap. 37 §, Karnov 2026-03-13 (JUNO).

[76] Regeringsbeslut LI2025/01194 (delvis) och LI2025/01255, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, den 19 juli 2025.

[77] Boverket, *Ändamålet handel i detaljplan*, Rapport 2026:7.

[78] Boverket, *Ändamålet handel i detaljplan*, Rapport 2026:7, s. 4, 12.

4 kap. 37 § PBL.[79] Enligt Boverkets utredning används bestämmelsen restriktivt, och det motiveras oftast tydligt när den förekommer. Boverket bedömer att det inte finns behov av att ändra bestämmelsen. Fokus bör enligt Boverket ligga på att förenkla processen för att ändra befintliga detaljplaner vilket Boverket redan lämnat förslag på.[80]

Vidare indikerar utredningen enligt Boverket att det finns ett stort behov av ökad kunskap om dagligvaruhandelns förutsättningar och om tillämpningen av gällande regler, både hos kommuner och branschaktörer. Vägledning och utbildningsinsatser samt en bättre dialog mellan berörda aktörer skulle enligt Boverket underlätta planeringen för nya livsmedelsbutiker och skapa bättre förutsättningar för konkurrens och en ändamålsenlig handelsstruktur.[81]

Konkurrensverket konstaterar att Boverket dragit samma slutsatser som Konkurrensverket avseende behovet hos kommuner och dagligvaruaktörer av ökad kunskap om dagligvaruhandelns förutsättningar och tillämpningen av gällande regler. Även slutsatsen att vägledning och en bättre dialog mellan berörda aktörer behövs är gemensam för Konkurrensverket och Boverket.

## 5.3 Nyligen genomförda eller föreslagna ändringar i PBL

Den 1 december 2025 genomfördes vissa ändringar i PBL i syfte att regelverket för bygglov ska bli enklare, effektivare och mer ändamålsenligt. Ytterligare ändringar i PBL, för att underlätta ändringar i detaljplaner, har föreslagits av Boverket i en rapport 2024. Nedan, i avsnitt 5.3.1 respektive 5.3.2, redogörs kort för dessa genomförda respektive föreslagna ändringar i den utsträckning de kan ha betydelse för butiksetableringar.

### 5.3.1 Nytt regelverk för bygglov

Som nämnts ovan, har dagligvaruaktörerna framfört att det, på grund av regler i PBL, är svårt och krångligt att konvertera befintliga byggnader till dagligvarubutiker. I maj 2025 presenterades ett lagförslag med ändringar i PBL.[82] Ändringarna trädde i kraft den 1 december 2025. Konkret innebär de bl.a. att en befintlig byggnad utanför detaljplanelagt område eller sammanhållen bebyggelse kan inredas med en eller flera lokaler utan krav på bygglov, förutsatt att den sammanlagda bruttoarean inte är större än 50 kvadratmeter.[83] Därtill kan nu s.k. komplementbyggnader finnas till alla typer av byggnader, inte bara till en- eller tvåbostadshus. En komplement-

[79] Boverket, *Ändamålet handel i detaljplan*, Rapport 2026:7, s. 4.

[80] Boverket, *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser*, Rapport 2024:21.

[81] Boverket, *Ändamålet handel i detaljplan*, Rapport 2026:7, s.4.

[82] Prop. 2024/25:169.

[83] 9 kap. 16 § 1 PBL.

byggnad till en affärslokal kan vara ett kundvagnsgarage, ett lager, personalutrymmen, varuförråd eller miljöhus. Dock kan uppförande av en komplementbyggnad fortfarande kräva bygglov.

Enligt utredningen är inredning av ytterligare lokal ofta planenlig. Utredningen tar som exempel upp att inreda en byggnad med en befintlig livsmedelsaffär med en ytterligare lokal för livsmedelsaffär.[84]

Genom lagändringen har det tidigare kravet på bygglov för inredning av ytterligare handelslokal utgått.[85] Däremot kommer åtgärder som innebär ett en byggnad används för ett väsentligen annat ändamål fortfarande att kräva bygglov.[86] Det innebär exempelvis att en lokal som tidigare använts som lager inte kan konverteras till en stormarknad utan lov.[87] Även om ändringen inte strider mot planens ändamål kan nedanstående exempel fortfarande komma att omfattas av lovplikt enligt PBL:

- från fabrik till detaljhandel[88]
- från garage till lager[89]
- från lager och garage till plåtslageri och bilverkstad[90]
- inrättande av caférörelse i en villabyggnad[91]
- inrättande av billackeringsverkstad i ett garage[92]
- försäljning av livsmedel utöver så kallat kiosksortiment på bensinstationer.[93]

Av förarbetsuttalande till den äldre plan- och bygglagen (1987:10)[94] följer att man i vissa fall inom kategorin detaljhandel genom planbestämmelser kan skilja ut handel med skrymmande varor, och i speciella fall även handel med livsmedel, från handel med andra slags varor. Därmed bör det enligt förarbetena stå klart att en övergång mellan dessa former av handel innebär att lokalen i fråga tas i anspråk för ett väsentligt ändrat användningssätt, vilket kräver bygglov i de fall där det finns detaljplanebestämmelser som närmare reglerar handelsändamålet. Ändring av en

[84] Prop. 2024/25:169 s. 115–16.

[85] Sedan förslaget antogs återfinns motsvarande bestämmelser i 9 kap. 2 och 15 §§ PBL.

[86] Prop. 2024/25:169 s. 115–116.

[87] RÅ 1977 2:17.

[88] RÅ 1983 2:83.

[89] RÅ 1963 K 1334.

[90] RÅ 1964 K 239.

[91] RÅ 1969 C 93.

[92] RÅ 1971 C 370.

[93] RÅ 1991 ref. 45.

[94] Äldre plan- och bygglag (1987:10).

verksamhet från handel med skrymmande varor till handel med livsmedel innebär ändring till ett väsentligt annat ändamål. Om ändringen kan betraktas som en liten avvikelse krävs bygglov, annars en planändring.[95]

Konkurrensverkets slutsats är att det finns vissa begränsningar i förhållande till yta och omfattning i de ändringar i 9 kap. PBL som trädde i kraft den 1 december 2025, som gör att det kan ifrågasättas hur betydelsefulla förändringarna blir för dagligvaruaktörerna när det gäller att kunna etablera nya butiker.

### 5.3.2 Boverkets förslag om förenklingar

Dagligvaruaktörerna har framfört att svårigheterna med att ändra detaljplaner i områden med befintlig bebyggelse är ett hinder för etablering av dagligvarubutiker. Problemet berörs i Boverkets rapport *"Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser"*.[96] I rapporten skriver Boverket att det saknas ett samlat regelverk för ändring av detaljplan och att det även finns en motsättning i regelverket eftersom det uttryckligen framgår av PBL att detaljplaner kan ändras, samtidigt som det framstår som att det inte finns något sätt att göra ändringar på utan att det strider mot arkivlagen. Det finns dessutom otydligheter kring hur stora ändringar som är lämpliga att hantera genom ändring och vad som behöver prövas.

För att åtgärda problemen med ändring av detaljplaner anser Boverket att det krävs författningsändringar. I korthet innebär dessa att detaljplaner ska ändras genom att kommunen antar en detaljplan som ersätter den gällande detaljplanen. Förslaget innebär i praktiken att kommunen ritar rent och översätter den ursprungliga planen till dagens system och gör ändringen i denna omvandlade version. Enligt förslaget blir det även möjligt för kommunen att göra små korrigeringar av detaljplanens bestämmelser när den omvandlas. Vid ändring av detaljplan är det, enligt Boverkets förslag, då endast sådana små korrigeringar som ska prövas mot 2 och 4 kap. PBL i förhållande till gällande plan. Om en plan däremot omvandlas utan ändringar ska markens lämplighet inte prövas på nytt.

Boverket föreslår även en utökning av vad som är möjligt att pröva genom ändring av detaljplan. I dag ska en ändring av detaljplan rymmas inom planens syfte. Boverket föreslår att en ändring får göras om den inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte. På så vis bibehålls den grundstruktur som lämplighetsprövats i planen. Detta innebär t.ex. att det skulle vara möjligt att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser, så länge huvudsyftet med planen inte förändras och ändringen bedöms lämplig utifrån 2 kap. PBL. Någon förändring av lämplighetsprövningen föreslås inte.

---

[95] Prop. l985/86:l s. 678.

[96] Boverket, *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser*, Rapport 2024:21.

Boverket anser att detta skulle utöka kommunens möjligheter att använda ändring som ett mer flexibelt och effektivt planeringsverktyg som underlättar justeringar och uppdateringar av gällande planer vilka blivit inaktuella eller som behöver utvecklas. Enligt Boverket finns det inte några direkta nackdelar med att ge kommunen möjlighet att använda ändring i situationer där det tidigare hade krävts att en ny plan antas. Eftersom lagens materiella krav i 2 och 4 kap. PBL ska uppfyllas vid ändring torde en utvidgning, enligt Boverket, inte kunna leda till några negativa konsekvenser för den byggda miljön. Sammantaget menar Boverket att förslagen, om de genomförs, kommer att skapa bättre förutsättningar att genomföra projekt inom befintliga bebyggelsemiljöer.

Enligt Konkurrensverket är det oklart om, eller i vilken utsträckning, de ändringar som Boverket föreslår skulle underlätta butiksetablering i befintlig bebyggelse. Enligt förslaget får en ändring av detaljplan göras endast om den inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte. Detta torde innebära t.ex. att det inte kommer vara möjligt att låta f.d. industrimark bli en plats för dagligvaruhandel utan att en ny lämplighetsprövning görs och en ny detaljplan eventuellt tas fram. Såvitt Konkurrensverket förstår tar en sådan process i regel lång tid. Därmed kommer regelverket i denna del även fortsättningsvis att utgöra ett etableringshinder för dagligvarubutiker.

## 5.4 Konkurrensverkets vägledning

En del av Konkurrensverkets uppdrag från regeringen var att ta fram en vägledning för kommunerna, som ska hjälpa dem att underlätta etablering av dagligvarubutiker och på så sätt främja konkurrensen. Den vägledning verket tagit fram ska ge kommunerna kunskap om att en effektiv konkurrens i dagligvaruhandeln syftar till att gynna konsumenterna, dvs. kommuninvånarna, genom större varuutbud, lägre priser, bättre service och tillgänglighet. I vägledningen, som gjorts webbaserad och finns på Konkurrensverkets webbplats, beskrivs en rad konkreta sätt på vilka kommuner kan främja etablering av dagligvarubutiker. Vägledningen innehåller verktyg för analys av konkurrenssituationen på den lokala dagligvarumarknaden, och en rad praktiska råd om hur kommunerna kan agera. Nedan redogörs översiktligt för innehållet i vägledningen.

### Gör en konkurrensutredning

Konkurrensverket föreslår en mätning av sju indikatorer för att bedöma dagligvarukonkurrensen på lokal nivå. Bl.a. bör kommunen undersöka hur stor andel av kommunens befolkning som inom rimligt avstånd har minst två dagligvarubutiker anslutna till olika dagligvaruaktörer. Kommunen bör även undersöka vilka dagligvaruaktörer som finns representerade totalt i kommunen, och hur deras respektive marknadsandelar fördelar sig, samt undersöka om det finns några lågprisbutiker.

### Inled en dialog med dagligvaruhandeln i ett tidigt skede

I vägledningen betonas vikten av att kommunerna tidigt i sin planering inleder en dialog med dagligvaruhandelsaktörerna och även med kommuninvånarna. På så sätt kan såväl konkurrens som handelns förutsättningar beaktas i den fysiska planeringen. Kommunerna behöver få kunskap om vilka behov och förutsättningar aktörerna har avseende butiksytor, logistik etc. för att kunna driva ekonomiskt hållbara butiker. På motsvarande sätt behöver dagligvaruaktörerna få kunskap om vilka avvägningar kommunerna har att göra enligt olika regelverk.

Vägledningen innehåller även rådet för kommunerna att ha medborgardialog för att ta reda på kommuninvånarnas preferenser och efterfrågan vad gäller dagligvaruhandel.

### Skapa en handelspolicy

Konkurrensverket rekommenderar kommunerna att, med utgångspunkt i bl.a. en konkurrensutredning, skapa en tydlig handelspolicy, för att visa kommunens långsiktiga ambition med utvecklingen av handeln i kommunen. En handelspolicy kan skapa bättre förutsättningar för kommunikation mellan kommunen och dagligvaruaktörer som vill investera i dagligvaruhandeln. Ökad transparens och förutsägbarhet avseende marknadsförhållanden och spelregler minskar osäkerheten kring framför allt företagens finansiella risker och affärsrisker. Därför är handelspolicyn en central faktor när det gäller att öka företagens investeringsvilja, vilket i sin tur främjar etablering.

### Använd möjligheterna som planinstrumentet ger

En förutsättning för effektiv konkurrens är att det finns möjlighet för flera olika dagligvaruaktörer att vara verksamma. Kommunen bör därför sträva efter att erbjuda ett flertal butikslägen. På så sätt ökar man chanserna till mångfald, prispress och valmöjligheter för konsumenterna. Vidare rekommenderar Konkurrensverket att kommunens detaljplaner tillåter enskilda butiker att vara tillräckligt stora för att rymma ett visst produktsortiment och ha en utformning som ger en effektiv varuexponering och möjlighet att innehålla nödvändiga servicefunktioner. Detta krävs för att en butik ska vara ekonomiskt bärkraftig. Konkurrensverket föreslår också att kommuner som har långa väntetider för detaljplaneärenden prioriterar lämplighetsprövningar vid ändring av en fastighets användning till dagligvaruhandel. På så sätt skulle en dagligvaruaktör snabbare få besked om huruvida en fastighet som inte inrymmer dagligvaruhandel kan bedömas som lämplig för detta ändamål.

## Använd markanvisningar för att skapa bättre konkurrens

Kommuner som gör markanvisningar ska anta riktlinjer för markanvisning.[97] Riktlinjerna ska innehålla bl.a. kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande.[98] Enligt Konkurrensverket kan det vara lämpligt att kommunerna, om det föranleds av situationen inom dagligvaruhandeln på det lokala planet:

- i sina riktlinjer för markanvisning tydliggör syftet att stärka konkurrensen på den lokala marknaden

- vid markanvisning till dagligvaruaktörer prioriterar etableringar av aktörer som kan utmana befintliga dagligvaruaktörer, i stället för att tilldela mer mark till dem som redan har en stark ställning på den lokala marknaden (direktanvisning)

- i de fall mark anvisas till fastighetsutvecklare utan anknytning till dagligvaruaktör, så långt möjligt säkerställer att de planerade butiksytorna kan bli tillgängliga för aktörer som kan utmana befintliga dagligvaruaktörer på den lokala marknaden.

## Lär av varandra

Vägledningen tar upp några exempel på kommuner som arbetar proaktivt för att skapa konkurrens på den lokala dagligvarumarknaden, och beskriver hur de går tillväga i detta arbete. Meningen är att kommuner ska kunna dra lärdomar och ta inspiration från detta.

[97] Lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

[98] 2 § andra stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

# 6 Konsekvensutredning

Enligt 2 § första stycket förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå nya eller ändrade lagar eller besluta om förordningar.

Konsekvensutredningen avser förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). Konkurrensverket har därvid föreslagit en ändrad lydelse av 3 kap. 5 § första stycket (tillägg av en åttonde punkt i den befintliga uppräkningen) med materiell innebörd att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose intresset av en effektiv konkurrens, särskilt inom dagligvaruhandel.

Kommittéer och särskilda utredare – däremot inte förvaltningsmyndigheter – ska enligt 2 § första stycket även redovisa en konsekvensutredning när de lämnar förslag i övrigt, dvs. även i vissa andra situationer än när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå nya eller ändrade lagar eller besluta om förordningar. Konkurrensverkets slutsatser i övrigt i rapporten måste anses hänförliga till denna kategori, och omfattas således inte av konsekvensutredningen.

## 6.1 Problemet och alternativa lösningar (6 §)

Konsekvensutredningen ska enligt 6 § förordningen om konsekvensutredningar innehålla en redogörelse för problemet och för alternativa lösningar.

### 6.1.1 Problemet och vilken förändring som eftersträvas (6 § 1)

Kommunerna har befogenheten att anta och ändra planer, och de planer som görs styr i mycket hög utsträckning möjligheterna att bygga liksom användningen av befintliga byggnader.

Tidigare försök att ge konkurrensen större betydelse i PBL har inte fått avsedd verkan. Vidare har svårigheterna med att etablera dagligvarubutiker varit ett känt problem under en längre tid (se avsnitt 3.3).

Det finns redan regler som anknyter till konkurrensintressen i PBL. Dessa är emellertid antingen väldigt övergripande (2 kap. 3 §) och riskerar att förbises, eller kopplade till själva detaljplanerna (4 kap. 37 §) vilket riskerar medföra att konkurrensfrågan väcks för sent. Konkurrensverkets bedömning är att detta delvis kan förklara det bristande genomslag nuvarande regler har haft.

Konkurrensverket bedömer att om konkurrensintresset uppmärksammas tidigare i planprocessen skulle det kunna medföra att det tillkommer fler lägen lämpliga att bedriva dagligvaruhandel på i planerna. Samtidigt medför det inte något avsteg

från kommunens självbestämmanderätt i materiellt hänseende. I praktiken talar det för att frågan behöver uppmärksammas ytterligare, redan i samband med översiktsplaneringen.

Därför föreslås en ny lydelse av 3 kap. 5 § första stycket PBL innebärande en ny punkt 8, enligt vilken det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose intresset av en effektiv konkurrens, särskilt inom dagligvaruhandel.

### 6.1.2 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas (6 § 2)

Fysisk planering är långsiktig. Oavsett om någon åtgärd vidtas eller inte är det endast på längre sikt som skillnaderna kommer att bli tydliga. Även om detaljplanernas genomförandetid normalt är 5–15 år förekommer det i praktiken tillämpning av planer som är långt äldre än så.

Enligt Konkurrensverket är det, baserat på den diskussion som förevarit under hela 2000-talet och även baserat på ännu äldre erfarenheter, tydligt att planeringen får avgörande långsiktig betydelse för strukturen inom dagligvaruhandeln (se avsnitt 3.3). Svårigheterna att peka på snabba effekter av olika åtgärder är därför knappast skäl att inte överväga sådana åtgärder.

Således bedömer Konkurrensverket att i avsaknad av åtgärd kommer priserna och/eller olika kvalitetsfaktorer av betydelse för konsumenterna att bli relativt mindre fördelaktiga än om åtgärd vidtas. Det kommer emellertid inte med någon säkerhet att vara möjligt att mäta detta i närtid.

### 6.1.3 De olika alternativ som finns för att uppnå förändringen (6 § 3)

Även om etablering av dagligvaruhandel kan främjas på många olika sätt är det i den ram som frågan här behandlas inte möjligt att se lösningar utanför PBL. Varje kommun hanterar frågan efter sina egna önskemål och förutsättningar. Olika former av stöd till kommunerna i tillämpningen erbjuds redan, och i anslutning till förevararande ärende är avsikten att detta stöd ytterligare ska förbättras.

Inom PBL kan frågan i princip adresseras antingen mera generellt eller mera specifikt med koppling till utarbetandet av detaljplaner. Även om det ofta är detaljplaneföreskrifterna som får betydelse är det likväl så att många ändringar av detaljplaner har den effekten att de undanröjer hinder som i utgångsläget föreligger för etablering av detaljhandel. Att omge själva detaljplaneprocessen med ytterligare reglering behöver därför inte medföra bättre etableringsförutsättningar. Den befintliga regeln i 4 kap. 37 § PBL har också nyligen utvärderats av Boverket. Boverkets utvärdering

ger enligt Konkurrensverket tydligt stöd för att en ändring av regeln i 4 kap. 37 § inte vore ändamålsenlig för att komma till rätta med problemen.[99]

Att effektiv konkurrens ska främjas i planläggningen framgår redan av 2 kap. 3 § första stycket 4 PBL. Enligt Boverket har regeln i praktiken haft liten betydelse för kommunernas planering.[100] Konkurrensverket bedömer att liknande regler, oavsett om de skulle omformuleras eller kompletteras, skulle riskera att förbises och således inte få tillräckligt genomslag.

### 6.1.4 Det alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl (6 § 4)

Mot bakgrund av ovanstående och med hänvisning även till utformningen av den vägledning som Konkurrensverket parallellt har tagit fram, anser Konkurrensverket att behovet av regeländring lämpligen tas om hand med en tydlig koppling till översiktsplaneringen. Det är nämligen i samband med översiktsplaneringen som Konkurrensverkets vägledning tydligast ger kommunerna bättre förutsättningar för den fysiska planeringen. Konkurrensverket föreslår därför ett tillägg i 3 kap. 5 § första stycket PBL enligt vilket det i kommunens översiktsplan ska framgå hur kommunen avser att tillgodose intresset av en effektiv konkurrens, särskilt inom dagligvaruhandel.

## 6.2 Analys av det förslag som lämnas (7 §)

Konsekvensutredningen ska enligt 7 § förordningen om konsekvensutredningar innehålla en analys av det förslag som lämnas.

### 6.2.1 Förslagets kostnader och intäkter (7 § första stycket 1)

#### Kostnader och intäkter för staten

Det är framför allt länsstyrelserna och Boverket som har uppgifter kopplade till kommunernas översiktsplanering. Även om det inte kan uteslutas att enskilda insatser eller prövningar kan ta längre tid om ytterligare krav framgår av PBL, framstår detta emellertid som underordnat de andra prioriteringar som dessa myndigheter i sitt dagliga arbete måste göra. Det handlar om frågor som redan i dag måste anses omfattade av respektive myndigheters ansvar inom ramen för arbetet med översiktsplaner. Enligt Konkurrensverket finns därför inga kostnader eller intäkter för staten att redovisa.

[99] Boverket, *Ändamålet handel i detaljplan*, Rapport 2026:7.

[100] Boverket, *Ändamålet handel i detaljplan*, Rapport 2026:7, s. 7.

### Kostnader och intäkter för kommuner och regioner

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 § PBL). Förslaget förväntas därför i princip kunna medföra kostnader för samtliga kommuner.

Hur stora kostnaderna blir och om förslaget över huvud taget medför tillkommande kostnader för planeringen beror däremot i hög grad på hur översiktsplanearbetet bedrivs i olika kommuner. Detta förändras inte sällan även över tid vilket gör det särskilt svårt att ens i efterhand bedöma om de ändrade reglerna faktiskt sett medfört ökade kostnader. Det kan dock hävdas att varje ny statlig reglering i någon mån minskar frihetsgraderna för kommunen och därför också i någon mån verkar kostnadsdrivande.

Den senaste ändring som gjordes i nu aktuell paragraf avsåg att kommunerna i översiktsplanen ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL. Särskilt vissa pendlings- och landsbygdskommuner samt några mindre städer bedömdes kunna ha behov av särskilda resurser för att säkerställa det underlag som behövs för en redovisning av aktuella värden i översiktsplanen (jfr SOU 2021:47 s. 895).

Regeringen konstaterade därvid att kommuner har möjlighet att hos länsstyrelsen ansöka om bidrag för medfinansiering för framtagande av kulturmiljöprogram och kunskapsunderlag som syftar till att ta till vara kulturhistoriska värden i samhällsplaneringen (9 § förordningen [2010:1121] om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer) och aviserade i propositionen 2024/25:169 sin avsikt att under 2025–2030 höja anslaget till dessa bidrag.

Vid tidigare ändring av samma paragraf har en annan bedömning gjorts. Inför att krav på att tydliggöra avvikelser från en eventuell regionplan för länet (SFS 2018:1732) skulle införas framförde regeringen i propositionen 2017/18:266 att tillägg i aktuell paragraf innebar visst merarbete men kunde hanteras utan att ytterligare medel tillfördes kommunerna.

Det kan sammanfattningsvis inte uteslutas att förslaget kommer att innebära visst merarbete för kommuner i samband med deras arbete med översiktsplanen. Konkurrensverket bedömer dock att det i jämförelse med senast tillförd ändring i samma paragraf inte alls ställs samma krav på att ett faktiskt kartläggningsarbete måste utföras. Hur dagligvaruhandeln i den egna kommunen är lokaliserad är nämligen i allmänhet väl känt för såväl politiker som flertalet tjänstemän i respektive kommun – även om det naturligtvis är förekommande särskilt i storstadsområden att tjänstemän inte bor i samma kommun som de arbetar åt. Den av Konkurrensverket föreslagna regeln bör därför kunna hanteras utan att ytterligare medel tillförs kommunerna.

#### Kostnader och intäkter för företag och andra enskilda

Kostnader och intäkter för andra enskilda begränsar sig till vad som närmast nedan omskrivs och som följer av att konkurrensen inom dagligvaruhandeln förväntas förbättras (se avsnitt 6.2.2). Befintliga företag i dagligvaruhandeln kan således förväntas få relativt lägre nettoskillnad mellan intäkter och kostnader, medan de konsumenter som är deras kunder kan få lägre kostnader.

Nytillkommande företag liksom befintliga företag som genomför butiksetableringar kan emellertid dra nytta av lägre kostnader hänförliga till sådana etableringar. För dessa företag och för näringslivet som helhet kan det därför inte uteslutas att de sammantagna effekterna blir positiva.

### 6.2.2 Andra relevanta konsekvenser (7 § första stycket 2)

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. Det ger bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens. I förlängningen kommer detta att gynna konsumenterna i form av större utbud och lägre priser (se vidare kapitel 3).

### 6.2.3 Förslagets proportionalitet (7 § första stycket 3)

Önskemålet att inte onödigtvis tynga detaljplanearbetet har motiverat att den föreslagna regeln placerats inom ramen för reglerna om översiktsplanering, vilket möjliggör att frågan kommer på bordet tillräckligt ofta men utan att riskera bli en permanent hämsko för den redan tids- och resursmässigt hårt belastade PBL-processen.

### 6.2.4 Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser (7 § första stycket 4)

Förslaget utgör en del av en större helhet som framgår av den lämnade rapporten, och åtföljs även av en särskild vägledning som Konkurrensverket har tagit fram för att underlätta kommunernas arbete med föreliggande frågor. Mot den bakgrunden ser Konkurrensverket inte några särskilda behov av ytterligare informationsinsatser. Vad gäller ikraftträdande talar övervägande skäl för att en regel av aktuellt slag naturligtvis bara bör gälla när översiktsplanen görs om.

### 6.2.5 Förslag till utvärdering (7 § första stycket 5)

Översiktsplanen utgör ett uttryck för kommunens självstyrelse och ska därför i första hand utvärderas av kommunen själv. För detta finns redan en ordning med krav på aktualitetsprövning.

Enligt Konkurrensverket vore det inte lämpligt att föreslå utvärdering av endast den nu föreslagna regeln sedd i sin isolering (jämför avsnitt 6.1.2 ovan), utan frågan bör i första hand kunna tas om hand i det löpande arbete som sker inom Boverket.

Om behov finns kommer Konkurrensverket naturligtvis i lämplig form att ta initiativ till att föreslå eller genomföra en framtida utvärdering av de frågor som berör konkurrens i PBL, men det går inte med någon säkerhet att förutse ett sådant behov i nuläget.

## 6.3 Särskilt om kommuner och regioner (8 §)

Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen enligt 8 § första stycket innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Om förslaget eller beslutet innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen enligt 8 § andra stycket innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

### 6.3.1 Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen (8 § första stycket)

Enligt Konkurrensverket är det i sammanhanget fråga om ett krav på att kommuner tydliggör sin egen inställning i en fråga utan att detta för den skull medför någon förändring avseende det faktum att kommunen helt själv förfogar över sitt ställningstagande.

Det bör framhållas att även avsaknaden av ett explicit ställningstagande de facto får rättslig betydelse med hänsyn till att det ställs krav på detaljplan för många åtgärder. Det handlar således inte om att kommunen måste förhålla sig till sådana frågor som man inte tidigare behövt förhålla sig till.

Oaktat denna bedömning är det enligt Konkurrensverket även tydligt att kraven inte heller går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen). I den delen hänvisas till en jämförelse mellan å ena sidan vad som ovan är anfört om motiven för åtgärden (avsnitt 6.1) samt å andra sidan beskrivningen och beräkningen av förslagets kostnader och intäkter, särskilt för kommunerna (avsnitt 6.2.1).

### 6.3.2 Förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter m.m. (8 § andra stycket)

Förslaget innebär en tillkommande skyldighet att i översiktsplanen precisera hur kommunen avser att tillgodose intresset av en effektiv konkurrens, särskilt inom dagligvaruhandel. Kraven i detta avseende föreslås motsvara vad som redan gäller enligt samma paragraf i ett antal andra avseenden.

Vad beträffar kommunens kostnader hänvisas till vad som redan är anfört ovan under beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter (avsnitt 6.2.1).

Förslaget ställer slutligen inte krav på någon särskild organisationsform hos kommunen utöver vad som redan gäller för plan- och byggnadsväsendet i övrigt.

## 6.4 Förhållandet till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (9 §)

En konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förslaget föranleds inte av några skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

I unionsrätten anses åtgärder vidtagna av en kommun utgöra åtgärder av medlemsstaten. Det är således inte möjligt att utesluta att en kommuns tillämpning av unionsrätten i enskilda fall skulle kunna komma att ifrågasättas. Risken för detta bedöms emellertid inte öka med anledning av förslaget.

Vad särskilt gäller frågor om statligt stöd enligt artikel 107 EUF-fördraget har Upphandlingsmyndigheten redan i uppdrag att ge vägledning till kommuner och regioner, vilket framgår av 1 § andra stycket förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

# 7 Författningskommentar

## 7.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

### 7.1.1 3 kap.

5 § Av översiktsplanen ska även följande framgå:
1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,
4. sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata de särskilda värdena,
5. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,
6. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen,
7. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse*, och*
*8. hur kommunen avser att tillgodose intresset av en effektiv konkurrens, särskilt inom dagligvaruhandel.*

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Genom paragrafen, som delvis är ny, anges vad som ska framgå av översiktsplanen. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

Av punkt 8, som är ny, framgår att det av översiktsplanen ska framgå vilka avvägningar som har gjorts med hänsyn till en effektiv konkurrens, särskilt för dagligvaruhandeln. Syftet är att dagligvaruaktörernas förutsättningar ska behandlas tidigare i planprocessen, vilket kan bidra till att det tillkommer fler lägen lämpliga att bedriva dagligvaruhandel på. Att effektiv konkurrens även ska främjas i planläggningen framgår av 2 kap. 3 § första stycket 4. Med dagligvaruhandel avses detaljhandel med i huvudsak livsmedel.[101]

[101] Jfr bl.a. Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan 5 kap. 8 § tabell 5.14.

# Bilaga A. Internationell utblick

Dagligvaruhandeln är en högaktuell bransch inte bara i Sverige utan även globalt. Livsmedel är, på samma vis som t.ex. boende och energi, en grundläggande nyttighet som inte går att välja bort. En viktig förklaring till uppmärksamheten är de kostnadsökningar som har skett globalt efter Covid-pandemin. Från ett europeiskt perspektiv har även Rysslands invasion av Ukraina och dess följdverkningar haft en påverkan. Livsmedelsproduktion är dessutom i många fall globalt sammankopplad; dvs. dåliga skördar i andra länder eller fluktuationer i råvarupriser kan få genomslag även i Sverige. Med det sagt är särreglering av dagligvaruhandeln, konkurrensrättslig eller ej, inte någon ny företeelse. Förutom sådana regleringar som framför allt syftar till att skydda konsumenter (t.ex. vad gäller marknadsföring och prisinformation) respektive producenter och leverantörer (UTP-direktivet och bestämmelser i EU:s marknadsordningsförordning[102]) kan åtgärder även riktas mot etableringshinder och inträdesbarriärer i syfte att förbättra förutsättningarna för konkurrens inom dagligvaruhandeln.

Konkurrensverket har inom ramen för arbetet med denna rapport inte genomfört någon heltäckande kartläggning av andra länders lagstiftning eller myndighetsåtgärder med bäring på dagligvaruhandeln. Utländska myndigheters tillsynsbeslut och utredningar beträffande konkurrensöverträdelser berörs inte. Detta beror på att fokus i det aktuella regeringsuppdraget snarare tar sikte på strukturella faktorer utan direkt koppling till befintligt regelverk kring missbruk av dominerande ställning respektive otillåtna samarbeten. Regelverk beträffande företagskoncentrationer berörs i korthet och där det är påkallat.

Urvalet i denna bilaga har i stället gjorts baserat på förkunskap om att länderna som nämns nedan vidtagit åtgärder specifikt i syfte att motverka dagligvaruhandelsföretags möjlighet att på olika sätt hindra konkurrenters etableringar. Även om teknikerna för att åstadkomma detta går under olika benämningar rör det sig framför allt om två metoder. Den ena består att i samband med en fastighetsförsäljning villkora eller annars stipulera att konkurrerande verksamhet inte ska få bedrivas på fastigheten. Detta åstadkoms i praktiken genom en begränsning av hur den nya ägaren får nyttja fastigheten samt vem den nya ägaren får vidareförsälja den till. Den andra metoden består i exklusivitetsbestämmelser och närliggande bestämmelser i kommersiella hyresavtal som går ut på att hyresvärden eller fastighetsägaren inte ska ingå avtal med konkurrenter till en befintlig hyresgäst. Denna typ av begränsningar utgör per definition ett etableringshinder och riktas direkt mot potentiella konkurrenter.

Som kommer att utvecklas nedan finns även exempel på reglering som inte tar sikte på dagligvaruhandelns agerande gentemot konkurrenter utan på andra aspekter

[102] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007.

som kan bidra till låsningar eller inträdeshinder. Ett sådant exempel är den franska regleringen gällande avtalsstrukturen mellan franchisetagare (inbegripet handlare) och den dagligvaruaktör de bedriver sin verksamhet inom. Ett annat exempel är den nyzeeländska reglering som syftar till att stärka mindre, fristående livsmedelsbutikers ställning gentemot dagligvaruhandelns grossister.

Vissa av de åtgärder som beskrivs i denna bilaga vidtogs för länge sedan, medan det i andra fall rör sig om reformer som genomförts de senaste åren. Det finns stora skillnader mellan de länder som ingår i utblicken. Norge och Nya Zeeland är mer jämförbara med Sverige sett till marknadskoncentration. Storbritannien har ett flertal större aktörer och därmed en lägre marknadskoncentration. Så är även fallet i Frankrike. De närmare orsakerna bakom detta utvecklas inte närmare här då fokus ligger på de åtgärder som vidtagits. Med detta sagt är det givet att demografi, befolkningstäthet, konsumentpreferenser och transportkostnader alla är viktiga parametrar.

Gemensamt för flera av de marknadsundersökningar och studier som refereras nedan är att mer ingripande åtgärder med direkt bäring på företagens interna struktur eller affärssätt har övervägts men sällan förverkligats. I vissa fall lär förklaringen till detta vara att de relevanta myndigheterna själva ställt sig avvisande till detta; i andra fall har sådana åtgärder framhållits som ett nästa steg, om inte mindre ingripande åtgärder verkar. Det är värt att framhålla att den brittiska dagligvarumarknaden genomgått stora förändringar de senaste 10–15 åren. Marknadsandelarna för två tyska utmanare i lågprissegmentet har vuxit dramatiskt. Det är svårt att fastslå i vilken utsträckning denna snabba tillväxt har möjliggjorts av den reglering som kommer att presenteras närmare nedan. Som nämndes inledningsvis är de senaste årens utveckling med stigande livsmedelspriser inte en isolerad svensk företeelse utan något som är gemensamt för ett stort antal länder. Ökad priskänslighet hos konsumenter kan följaktligen tänkas vara en viktig förklaring till att lågprissegmentet växer snabbt i Storbritannien. Förbudet för brittiska dagligvaruaktörer med en etablerad ställning att använda sig av utestängande förfaranden driver inte i sig konsumentbeteenden eller marknadstrender. Det är emellertid rimligt att anta att regleringen är en delförklaring till den brittiska marknadens dynamik. Mindre konkurrenter kan lättare skala upp sin verksamhet för att anpassa sig till efterfrågan när konkurrenter inte kan motverka eller hindra detta.

### Norge

Den norska dagligvarumarknaden präglas likt den svenska av en hög koncentration. De tre största dagligvaruaktörerna – Norgesgruppen, Rema och Coop – står tillsammans för ca 95 procent av marknaden.[103] Sedan 2016 har dessa tre aktörer, samt Bunnpris, en särskild skyldighet att anmäla förvärv och fusioner till Konkurransetilsynet, den norska konkurrensmyndigheten. År 2022 utvidgades skyldigheten till att omfatta koncentrationer även utanför dagligvarumarknaden.[104]

[103] Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2023*, 2024, s. 3.

[104] Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2023*, 2024, s. 7.

Konkurransetilsynet uppmärksammade i 2022 års *Dagligvarerapport* hur användningen av vad som på norska benämns *negative servitutter* hindrade konkurrensen inom dagligvarumarknaden genom att försvåra konkurrenters etablering. Med detta avses villkor som ställs upp av eller till förmån för en tidigare fastighetsägare i samband med en försäljning och som reglerar den nya ägarens användning och förfoganderätt över fastigheten. Dessa begränsningar skrivs dessutom in i fastighetsregistret och kopplas till fastigheten som sådan.[105] Konkurransetilsynet noterade att det inte heller var ovanligt att exklusivitetsbestämmelser tillämpas mellan dagligvarukedjor och externa fastighetsägare/fastighetsvärdar och påpekade att förfogandebegränsningar i samband med fastighetsuthyrning och försäljning har likartade effekter. Användningen av denna typ av villkor bidrar till att minska utbudet av attraktiva butikslägen vilket Konkurransetilsynet bedömer försvårar för befintliga konkurrenter att växa på lokala marknader samtidigt som det motverkar nya marknadsinträden.[106] Konkurransetilsynet fick enligt uppgift kännedom 2021 om att användningen av avtalade begränsningar i syfte att hindra konkurrenters tillgång till butikslägen var relativt utbrett. Mindre aktörer likt Iceland, Foodora Market och Wolt var några av de konkurrenter som öppet gett uttryck för hur deras verksamhet försvårats genom förekomsten av exklusiviteter och rådighetsbegränsningar.[107]

Mot denna bakgrund infördes den 1 januari 2024 en föreskrift som förbjuder användningen av *negative servitutter.*[108] Föreskriften är utformad på så vis att det är förbjudet för företag som bedriver försäljning av dagligvaror, eller som kontrollerar företag som säljer dagligvaror, att genom inskrivning i fastighetsregistret begränsa möjligheten att bedriva dagligvaruverksamhet på egendom som företaget inte (längre) äger. Konkurransetilsynet har rätt att beordra att sådana begränsningar ska strykas ur det norska fastighetsregistret (*Grunnboken*). Om så inte sker inom två månader från Konkurransetilsynets beslut har myndigheten rätt att besluta om löpande vite. Vintern 2024 genomförde Konkurransetilsynet en ny inventering av Bunnpris, Coops, Norgesgruppens och Remas användning av denna typ av rådighetsbegränsningar. Resultatet av undersökningen visade att ett stort antal begränsningar som införts innan föreskriften trädde i kraft kvarstod i fastighetsregistret. Dessutom framkom det att inte bara kedjorna själva och deras ägarföretag använde sig av dessa begränsningar utan att även samarbetspartners ställde upp sådana till förmån för dagligvarukedjorna. Vissa aktörer var dock i färd med att stryka begränsningarna vid tidpunkten för Konkurransetilsynets kartläggning.[109]

Den typ av begränsningar som träffas av 2024 års förbud är fastighetsbelastningar eller rådighetsbegränsningar vars grund finns i avtal mellan en fastighetssäljare och den nya ägaren och som sedan skrivs in i fastighetsregistret och knyts till

---

[105] Ett exempel: A säljer en fastighet till B med föreskrift om att dagligvaruverksamhet inte får bedrivas på fastigheten och att B inte får vidareöverlåta fastigheten till tredje man som bedriver sådan verksamhet.

[106] Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2022*, 2022, s. 4.

[107] Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2023*, 2023, s. 4.

[108] Forskrift om forbud mot negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet.

[109] Konkurransetilsynet, *Årsrapport 2024*, 2024, s. 20–21.

fastigheten. Konkurransetilsynet påpekar i sin senaste *Dagligvarerapport* på att något som inte omfattas av förbudet är exklusivitetsvillkor eller andra begränsningar som ställs upp i hyresavtal mellan dagligvarukedjor och fastighetsägare/fastighetsvärdar. Mot denna bakgrund genomför Konkurransetilsynet f.n. en kartläggning av hur vanligt förekommande användningen av exklusivitetsvillkor (och liknande begränsningar) är i praktiken samt en analys av i vilken mån detta utgör ett etableringshinder. Konkurransetilsynets bild är att denna metod för att hindra konkurrenters inträden är relativt utspridd på den norska dagligvarumarknaden.[110] Det har inte skett några dramatiska förändringar på marknaden – de tre stora aktörerna står fortfarande för ungefär 95 procent av omsättningen. Likväl finns det tecken på en viss utveckling; Wolt och Foodora expanderar sin verksamhet och bedriver livsmedelsförsäljning på flera orter och en ny aktör med fokus på internationella märkesvaror, Fudi, finns nu på marknaden. Den danska kedjan Normal växer också. Samtidigt har Iceland och Picard lämnat den norska marknaden, den förstnämnda 2024 och den senare 2023. Båda aktörerna uppges ha haft svårt att få tillgång till attraktiva butikslägen, men även andra orsaker finns till deras utträde.[111]

Konkurransetilsynet konstaterade i en nyligen publicerad artikel att det har skett ett stort antal reformer på området de senaste åren och att myndigheten alltjämt ställer sig avvisande till mer ingripande förslag som förts fram i den norska debatten – däribland reglering av priser, EMV-varor samt dagligvarukedjors grossisters affärsrelation till butiker utanför respektive kedja. Dessa förslag har analyserats men Konkurransetilsynet bedömer att de inte skulle medföra positiva effekter. I stället framhåller myndigheten den sammantagna betydelsen av de åtgärder som presenterats i detta avsnitt. Å andra sidan anser myndigheten mot bakgrund av en lönsamhetsstudie att det alltjämt finns utrymme för hårdare priskonkurrens. Givet att marknaden präglas av höga inträdeshinder och hög koncentration framhävs också i artikeln att myndigheten löpande bevakar marginaler, marknadsandelar, skillnader i inköpspris, andel EMV-varor, alla koncentrationer och förvärv samt eventuell informationsdelning mellan marknadsaktörerna.[112]

### Nya Zeeland

Nya Zeelands konkurrensmyndighet Commerce Commission publicerade 2022 resultatet av en marknadsundersökning beträffande marknads- och konkurrensförutsättningarna på marknaden för dagligvaru- och partihandel med livsmedel. Den nyzeeländska dagligvarumarknaden beskrivs av Commerce Commission som en duopol-marknad, dvs. en marknad som domineras av två företag eller företagsgrupper.[113] Woolworths NZ ("WNZ") ägs av australiensiska Woolworths Group Limited. WNZ är en vertikalt integrerad aktör som bedriver verksamhet över hela Nya Zeeland. Utöver butiker som drivs under WNZ:s eget varumärke säljer WNZ

[110] Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2024*, 2025, s. 3.

[111] Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2024*, 2024, s. 2.

[112] Dagens Næringsliv, *Dagligvaretiltakene virker,* publicerad 8 mars 2026.

[113] Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector: Final Report*, 2022, s. [113] Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector: Final Report,* Date: 8 March 2022, s. 172.

även varor till butiker drivna av franchisetagare under andra varumärken.[114] WNZ har en huvudsaklig konkurrent, Foodstuffs. Foodstuffs består av två inköpskooperativ, ett på Nordön och ett på Sydön. Tillsammans äger de Foodstuffs NZ, som i sin tur äger rättigheterna till varumärken (t.ex. PAK'nSAVE, Four Square, New World) under vilka Foodstuffs-knutna dagligvarubutiker drivs. Butikerna ägs av egenföretagare som driver sina verksamheter som franchisetagare.[115] År 2024 stoppade Commerce Commission Foodstuffs-kooperativens plan på en fusion. Detta med anledning av farhågor kring hur en sådan fusion skulle skada konkurrensen på inköpsmarknaden för livsmedel och mer specifikt leverantörers innovations- och investeringskraft.[116]

2022 års marknadsundersökning visade att ett viktigt inträdeshinder var Foodstuffs och Woolworths användning av exklusivitetsbestämmelser (inbegripet vetorätter) i hyresavtal samt bruket av fastighetsbelastningar i samband med fastighetsöverlåtelser. Den skadliga effekten av dessa förfaranden förstärktes i sin tur av regler och handläggningsprocesser kopplade till markanvändning.[117] Marknadsundersökningen ledde till att flera åtgärder vidtogs – bl.a. infördes en ny sektorslagstiftning, *Grocery Industry Competition Act 2023* som i huvudsak reglerar hur dagligvaruhandelns partihandelsbolag agerar mot externa köpare. Denna lag innehåller bl.a. krav på de reglerade grossisterna att i god affärsanda beakta anbud/inköpsförfrågningar, att införa objektiva kriterier för att utvärdera sådana anbud, transparenskrav i fråga om priser och villkor med mera.[118] Grocery Industry Competition Act reglerar inte bara affärsrelationer i förhållande till köpare – den införde också en tvingande reglering av dagligvaruaktörernas agerande gentemot sina leverantörer; *Grocery Supply Code*. Denna reglering har stora likheter med UTP-direktivet och syftar till att stärka transparens och tillit; den förbjuder ageranden som strider mot god affärssed, och ska bidra till att skapa förutsättningar för fler livsmedelsföretag och leverantörer att verka på marknaden.[119] Regleringen innebär bl.a. att de dagligvarugrossister som omfattas inte får tvinga sina leverantörer att bära kostnaden för svinn och kross, hota sina leverantörer med att avsluta affärsrelationen utan skälig grund, hindra leverantörer att leverera varor till konkurrenter, inte avlista leverantörsvaror utan stöd i avtal för detta eller rimligt varsel. Grocery Supply Code innehåller även krav på betalning i skälig tid och skriftlighetskrav för leverantörsavtal; men reglerar även sådant som former och förutsättningar för leverantörsfinansiering av kampanjer, betalning för listning eller lagerföring samt andra affärsåtgärder hänförliga till köparen.[120]

---

[114] Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector: Final Report*, 2022, s. 27 samt *2024 Annual Grocery Report*, 2025, s. 39 och 77.

[115] Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector: Final Report*, 2022, s. 28-29.

[116] Commerce Commission, *Annual Report 2024/25*, 2025, s. 35.

[117] Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector: Final Report – Executive Summary*, 2022, s. 6–7.

[118] Se sec 34–48 i Grocery Industry Competition Act för en heltäckande bild av skyldigheterna gentemot externa köpare.

[119] Commerce Commission, *Fact Sheet: The Grocery Supply Code*, 2023, s. 1.

[120] Commerce Commission, *Fact Sheet: The Grocery Supply Code*, 2023, s. 2–3.

Frågan om avtalsmässiga hinder för konkurrenters etablering genom användning av fastighetsbelastningar och villkor i hyresavtal hanterades genom ändringar i *Commerce Act 1986* i vilken en bestämmelse som förbjuder och ogiltigförklarar de två största dagligvaruaktörernas användning av sådana villkor infördes.[121]

En åtgärd som övervägdes i samband med marknadsundersökningen var att besluta om *divestiture*, dvs. att de två största aktörerna Foodstuffs och Woolsworth NZ skulle tvingas sälja delar av sitt butiksnät. Commerce Commission valde att inte förespråka en sådan linje då myndigheten bedömde att ett sådant ingripande var förenat med flera risker, däribland att dagligvarukedjornas förhandlingsstyrka gentemot internationella livsmedelsföretag skulle minska samt att leveranskostnader skulle öka och stordriftsfördelar minska. Därutöver skulle det uppkomma transaktionskostnader förenade med implementeringen av åtgärden. Commerce Commission lämnade stängde inte dörren helt för denna typ av åtgärd, men betonade att resultatet av de åtgärder som faktiskt vidtogs med anledning av marknadsundersökningen först borde utvärderas.[122]

Commerce Commission har varit aktiv i sin tillsyn över det nya regelverket. I juni 2024 fastställde domstol Commerce Commissions talan om att Foodstuffs North Island skulle betala 3 250 000 nyzeeländska dollar i sanktionsavgift för att ha använt fastighetsbelastningar med 99 års giltighet i syfte att förhindra konkurrenters expansion.[123]

Commerce Commission publicerade förra året en årsrapport som innehåller en översikt över utveckling och trender för tiden efter införandet av de reformer som följde av 2022 års rapport. I årsrapporten konstaterades att mark alltjämt är en kritisk insatsvara för dagligvaruhandeln – genomslaget blir dock störst om antagandet är att typfallet för nyetableringar innefattar att en butik uppförs på en plats där det inte tidigare bedrivits liknande verksamhet (*greenfields entry model)*. I praktiken är det dock ofta enklare och billigare att konvertera existerande lokaler som tidigare använts för liknande verksamhet. På så vis har mindre, fristående supermarkets i flera fall kunnat etablera sig i lokaler eller på fastigheter som tidigare tillhörde Woolworths eller Foodstuffs.[124]

### Storbritannien

Dagligvarumarknaden i Storbritannien är mindre koncentrerad än i Sverige och skiljer sig även på andra sätt från den svenska marknaden. I Sverige ägs och drivs en mycket stor andel av livsmedelsbutikerna av fåmansföretag.[125] Den brittiska marknaden präglas i stället av helintegrerade företag som äger hela butiksnät.

---

[121] Se sec 28A i Nya Zeelands Commerce Act 1986.

[122] Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector: Final Report,* 2022, s. 436–439.

[123] Commerce Commission, *Annual Report 2023/2024*, 2024, s. 23.

[124] Commerce Commission, *2024 Annual Grocery Report,* 2025, s. 114.

[125] Denna kategori kallas i Storbritannien för *Symbol group* och har historiskt sett stått för en mycket liten andel av dagligvarumarknadens omsättning. Se Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 2008, s. 27-28.

Sommaren 2023 hade de fyra största aktörerna en marknadsandel om 65 procent, varav Tesco var störst med en marknadsandel om 27 procent.[126] Två tyska aktörer med fokus på s.k. supermarkets med en lägre prisnivå, Aldi och Lidl, utgjorde tillsammans närmare 18 procent av marknaden. Den brittiska konkurrensmyndigheten Competition and Markets Authority framhäver att dessa två aktörer har haft en dramatisk tillväxt – 2012 var deras marknadsandel strax under 6 procent. På drygt tio år har deras gemensamma marknadsandel tredubblats.[127] Enligt mer färska uppgifter från slutet av 2025 väntas Lidl, som är Storbritanniens snabbast växande dagligvaruaktör, i närtid ta över Morrison's ställning som den femte största dagligvaruaktören i Storbritannien.[128] I ljuset av detta har röster höjts för att även Aldi och Lidl ska omfattas av den reglering som beskrivs närmare i det följande, något som Competition and Markets Authority håller på att utreda.[129] En annan trend de senaste 10–15 åren är en kraftig tillväxt av närlivsbutiker.[130] En stor majoritet av dessa är fristående från de stora dagligvarukedjorna.[131]

Under 2006–2008 genomförde Competition Commission[132] en stor marknadsundersökning avseende förhållandena på grossist- och detaljhandelsmarknaderna för livsmedel. Marknadsundersökningen och de påföljande åtgärderna genomfördes med stöd av bestämmelser[133] i Enterprise Act 2002.[134]

Undersökningen utmynnade i en omfattande rapport som innehöll flera förslag på reformer och åtgärder.[135] Rapporten analyserade även kostnader och risker hänförliga till planläggnings- och tillståndsprocesser.[136] Vidare analyserade rapporten även bruket av *land banking*[137] och förekomsten av rådighetsbegränsningar i samband med fastighetsöverlåtelser respektive uthyrning.[138] Slutsatsen var emellertid att det fanns få tecken på att land banking utgjorde ett reellt etableringshinder –

---

[126] Competition & Markets Authority, *Competition, choice and rising prices in groceries – July 2023,* 2023, s. 47.

[127] Competition & Markets Authority, *Competition, choice and rising prices in groceries – July 2023,* 2023, s. 47–48.

[128] Davey James, "Lidl GB targets market share gains with faster store expansion", *Reuters, 22 oktober 2025.*

[129] UK Parliament, Hansard Land "Convenants: Supermarket Chains", Volume 852: debated on Wednesday 4 February 2026, https://hansard.parliament.uk/Lords/2026-02-04/debates/3C6129EF-D2D8-4837-ACD2-09FA471B9527/details (hämtad den 3 mars 22026).

[130] *Convenience stores*, enligt CMA:s definition butiker med en yta understigandes 280 kvadratmeter.

[131] Competition & Markets Authority, *Competition, choice and rising prices in groceries – July 2023,* 2023, s. 70–71, 76.

[132] Competition Commission var, tillsammans med Office of Fair Trading, ansvariga för att hantera konkurrensrättsliga frågor och förvärvsprövningar. Både dessa ersattes sedermera av Competition and Markets Authority (CMA), som grundades 2013.

[133] Sec 131, 134, 138 och 161.

[134] Dessa bestämmelser motsvarar mer eller mindre det förslag om att införa befogenhet för Konkurrensverket att besluta om konkurrensfrämjande åtgärder som återfinns i betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet*, SOU 2025:22.

[135] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 30 april 2008.

[136] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 30 april 2008, s. 128–136.

[137] Med *land banking* avses att ett företag förvärvar obebyggda fastigheter i lägen som vanligtvis inte är exploaterade eller aktuella att öppna verksamhet på i dagsläget, men som kan komma att utgöra viktiga tillgångar i framtiden. Land banking kan emellertid även användas för att stänga ute eller annars försvåra etableringsmöjligheterna för konkurrenter.

[138] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation*, 30 april 2008, s. 137–147.

detta bl.a. i ljuset av att det inte är ekonomiskt rationellt att passivt äga mark utan att förädla eller nyttja den samt att många av de fastigheter som analyserats var lokaliserade i lägen där ägaren snarast saknade butiker eller där ägarens närvaro annars var begränsad.[139] Ur ett ekonomiskt perspektiv skulle det, i jämförelse med att passivt äga mark, i de flesta fall vara mer rationellt att sälja fastigheten vidare och i samband med detta införa rådighetsbegränsningar eller att hyra ut fastigheten med sådana begränsningar.[140] Mycket riktigt identifierade rapporten utöver land banking tre övriga sätt för dagligvarukedjor att styra användningen av och tillgången till lokaler och fastigheter. Det rörde sig om (a) uthyrning i första eller andra hand till aktörer som bedriver icke konkurrerande verksamhet, (b) fastighetsbelastningar eller rådighetsbegränsningar skapade i samband med försäljning av fastigheter (*restrictive covenants)* samt (c) exklusivitetsarrangemang med fastighetsägare/fastighetsvärdar.[141] Vad gäller utformningen av förekommande exklusivitetsbestämmelser fanns flera olika varianter – vissa bestämmelser riktade sig mot namngivna konkurrenter, andra tog sikte på hur stora lokalytor som fick upplåtas till konkurrerande verksamhet medan det i vissa fall rörde sig om renodlade ensamrätter. Enligt rapporten används ibland denna typ av villkor för att locka till sig aktörer som kan agera *ankarhyresgäster*, dvs. hyresgäster med starka varumärken som både kan attrahera kundflöden och skapa synergier genom att andra näringsidkare blir villiga att etablera sig på handelsplatsen.[142]

Competition Commission övervägde även att besluta om tvångsförsäljningar avseende 57 butiker på olika lokala marknader som präglades av en påtagligt stark koncentration. Denna åtgärd avvisades dock eftersom det skulle utgöra ett starkt ingrepp i näringsfriheten och äganderätten. Vidare pekade myndigheten på den stora skillnaden mellan att undanröja eller minska inträdeshinder å ena sidan och att existerande butiker byter ägare å andra sidan. Åtgärden ansågs sammanfattningsvis inte vara proportionerlig i förhållande till de problem man identifierat.[143]

Ett resultat av ovan beskrivna marknadsundersökning var utfärdandet av en föreskrift – The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010 – härefter benämnd CLO. Föreskriften gäller i förhållande till större dagligvaruaktörer (*Large Grocery Retailers).* För att klassificeras som en större dagligvaruaktör måste ett antal kriterier uppfyllas – dessa tar sikte på butiksyta, verksamhetens utbredning i landet, fullsortimentsutbud samt förekomsten av en integrerad grossistfunktion.[144] Några av de företag som omfattades vid tidpunkten för föreskriftens ikraftträdande var Asda, Tesco, Marks and Spencer, Morrisons och Sainsbury's.[145] Föreskriften ålägger dessa stora dagligvaruaktörer att upphäva eller på annat vis efterge de rådighetsbegränsningar som registrerats i de brittiska

[139] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 30 april 2008, s. 138–139.

[140] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 30 april 2008, s. 139.

[141] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 30 april 2008, s. 139–141.

[142] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 30 april 2008, s. 142.

[143] Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation,* 30 april 2008, s. 226–228.

[144] Artikel 3(4), The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010.

[145] Schedule 1, The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010.

fastighetsregistren för vissa fastigheter. Skyldigheten gäller ett urval av fastigheter där ovan nämnda rapport fann att konkurrensförutsättningarna var sådana att de utgjorde ett etableringshinder.[146] Vidare infördes ett förbud mot att tillskapa nya fastighetsbelastningar som förhindrar eller begränsar möjligheten att bedriva dagligvaruhandel.[147] Föreskriften innehåller också ett förbud för stora dagligvaruaktörer att tillämpa, eller uppmana avtalspart att tillämpa, vissa exklusivitetsbestämmelser som pekades ut i 2008 års rapport. Befintliga exklusivitetsbestämmelser tilläts dock gälla i fem år från det att föreskriften trädde i kraft 2012. Vidare tilläts fortsatt användning av exklusivitetsbestämmelser i samband med nyetableringar men även här gäller principen att de maximalt kan vara giltiga i en femårsperiod från det att en butik börjat bedriva verksamhet.[148]

### Frankrike

I februari 2010 genomförde den franska konkurrensmyndigheten Autorité de la concurrence på eget initiativ en marknadsundersökning som fokuserade dels på dagligvaruaktörers förvaltning av kommersiella fastigheter, dels på utformningen av avtalsvillkor i avtalsrelationen mellan dagligvaruaktörer och associerade handlare.

I likhet med Sverige utgör handlarägda, franchisedrivna respektive kooperativa butiker en majoritet av dagligvarubutikerna. År 2010 tillhörde ca 70 procent av alla supermarkets denna kategori medan andelen för närlivsbutiker var 77 procent.[149] I ett sammanfattande yttrande över undersökningen konstaterade Autorité de la concurrence att den franska dagligvarumarknaden präglades av en större grad av koncentration när analysen beaktade förutsättningarna på lokala marknader jämfört med landet som helhet. På lokal nivå var det mycket sällsynt att alla nationellt verksamma aktörer fanns representerade.[150] Autorité de la concurrence fann att det var ovanligt att alla de sex största franska dagligvaruaktörerna – Carrefour, Leclerc, Intermarché, Auchan, Casino och Système U – var etablerade på samma lokala marknader. Ett exempel på de regionala skillnaderna inom landet är hur Casinogruppen hade en marknadsandel på över 60 procent i Paris innerstad.[151]

I yttrandet redogjorde Autorité de la concurrence även för att det fanns betydande etableringshinder i dagligvaruhandelns butiksled. I likhet med övriga myndigheter

---

[146] Artikel 4 The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010 med dess hänvisning till Schedule 2a.

[147] Artikel 5 The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010

[148] Artikel 7 och 8, The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010.

[149] Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, s. 12 och 34.

[150] Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, s. 22 och Autorité de la concurrence , "Enquête sectorielle dans le secteur de la grande distribution alimentaire:," l'Autorité rend ses recommandations",. 7 december 2010. *Autorité de la concurrence* .https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiques-de-presse/enquete-sectorielle-dans-le-secteur-de-la-grande-distribution-alimentaire.

[151] Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, s. 20 och 22.

som nämns i detta avsnitt fann Autorité de la concurrence att det dels rörde sig om hinder som var hänförliga till offentliga regelverk kring plan- och tillstånds-processer samt brist på attraktiv mark. Autorité de la concurrence konstaterade också att även dagligvaruaktörerna själva kunde agera etableringshindrande. En metod som särskilt pekades ut som etableringshindrande var uppställandet av konkurrensklausuler och förköpsrätter i samband med fastighetstransaktioner. Myndigheten fann exempel på sådana begränsningar med så lång giltighet som upp till 50 år.[152] Autorité de la concurrence noterade också att både helintegrerade och kooperativa dagligvaruaktörer i allt högre grad förvärvade minoritetsandelar i butiksbolag, vilket medför vetorättigheter som gör det möjligt att förhindra varje byte av kedja eller varumärke. Autorité de la concurrence pekade också på hur handlare syntes vara låsta till sin befintliga kedjas varumärke genom avtalsbestäm-melser eller föreskrifter i bolagsordningar. Dessa avtalsmässiga hinder bestod särskilt i

- att flera av de avtal som måste finnas på plats för driften av en butik (t.ex. franchiseavtal, kooperativa anslutningsavtal, leveransavtal, hyresavtal, aktieägaravtal, stadgar för oberoende butiker osv.) hade olika löp- eller uppsägningstider

- användningen av mycket långa löptider

- bruket av företrädesrätt till förmån för dagligvaruaktören om handlaren beslutar att sälja sin butik

- klausuler om återanslutning, och konkurrensklausuler som gäller även för tiden efter affärsrelationens slut

- att handlare och franchisetagares betalningsskyldighet för inträdes- eller licensavgifter senareläggs till avtalets upphörande.[153]

För att motverka sådana bestämmelser och förfaranden som på ett oberättigat sätt kringskär handlares möjlighet att byta varumärkestillhörighet utfärdade Autorité de la concurrence följande rekommendationer:

- förbud mot konkurrensklausuler och förköpsrätter i avtal om försäljning och förvärv av kommersiella fastigheter;

- krav på att handlare och dagligvaruaktörer ska ingå ett enda ramavtal;

---

[152] Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, s. 29-30.

[153] Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, s. 35-46 och 63.

- tillämpning av enhetliga löptider och uppsägningsförfaranden för alla avtal som tecknas mellan en dagligvaruaktör och en oberoende handlare;
- skärpta krav på vilken information som ges varje handlare innan avtal ingås;
- begränsning av anslutnings-/kedjeavtals löptid till högst fem år åt gången;
- förbud mot företrädesrätter till förmån för dagligvaruaktören;
- reglering av tillåtligheten av klausuler om återanslutning och konkurrensklausuler som gäller även efter avtalets upphörande och begränsa dessa till ett år från utträde;
- tidigareläggning av och/eller uppdelning av betalningen av inträdesavgifter; och
- reglering av dagligvaruaktörers minoritetsrättigheter och aktieinnehav i butiksbolag.[154]

Autorité de la concurrence uppmanade de berörda företagen och grupperingarna att genomföra dessa rekommendationer på frivillig basis. Om detta inte skulle ske förespråkade Autorité de la concurrence att lagstiftning borde övervägas.

En större reform[155], den s.k. *Macron-lagen*[156], antogs med anledning av Autorité de la concurrences rekommendationer. Lagen skapade en särreglering i den franska handelsbalken kring vad som där kallas kommersiella distributionsnätverk. Tillämpningsområdet för dessa bestämmelser omfattar inte bara dagligvaruhandeln utan all detaljhandel och är alltså bredare än vad som följer av Autorité de la concurrences rapport. Någon begränsning av löptiden för avtal mellan en dagligvaruaktör och en handlare infördes inte; dock en princip om synkronisering av uppsägningstid vid avtals upphörande och en regel om ett gemensamt slutdatum. Detta innebär att när ett sådant affärskritiskt avtal sägs upp upphör även de andra avtalen automatiskt (med undantag för bl.a. hyresavtal). De nya bestämmelserna föreskriver också att konkurrensklausuler som gäller för tiden efter avtalens upphörande är förbjuda om de inte är nödvändiga för att skydda know-how och inte är giltiga längre än ett år från avtalets upphörande.

---

[154] Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, s. 56–63.

[155] Lefebre-lagförslaget, som lades fram 2011, låg nära i linje med Autorité de la concurrences yttrande från 2010 och rekommenderade bl.a. att löptiden för kedjeavtal skulle begränsas till högst tio år. Detta förslag antogs dock aldrig. Ändringar som syftade till att begränsa kedjeavtals löptid till mellan sex och nio år hade föreslagits i Macron-lagen, men dessa specifika begränsningarna behölls inte i den slutliga utformningen från 2015.

[156] *Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, artikel 31.

En utvärdering av Macron-lagen publicerad av den franska nationalförsamlingen i november 2018 syftade till att utvärdera effekterna av de nya reglerna.[157] Rapporten belyste svårigheten i att genomföra en utvärdering med anledning av att de nya bestämmelserna varit på plats en kort tid. Rapporten pekade också på utmaningar beträffande att få fram tillförlitlig statistik kring förekomsten av varumärkesbyten efter lagens ikraftträdande. Utvärderingen pekade vidare på brister kopplade till reglernas genomslag, vilka eventuellt var hänförliga till avsaknaden av en tydlig juridisk definition av begreppet "detaljhandel". Aktörer på marknaden påstod vidare att de avtalshinder som hade reglerats i Macron-lagen hade upphört till följd av rättspraxis samt att oberoende handlares intresse av att ”byta flagg” inte särskilt hindrades av avtalsbegränsningar som hade reglerats utan snarare av bl.a. kostnader som byte innebär, handlares långsiktiga engagemang för varumärket och kundernas lojalitet mot ett visst varumärke.

[157] Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron »*, s. 35–40.

# Referenser


Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron »*, Rapport n° 1454, 2018. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micmacron/l15b1454-ti_rapport-information.pdf (hämtad 30 januari 2026).

Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, Paris: Autorité de la concurrence, 2010. https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/2019-05/10a26.pdf (hämtad 30 januari 2026).

Autorité de la concurrence, "Enquête sectorielle dans le secteur de la grande distribution alimentaire: l'Autorité rend ses recommandations", Paris: Autorité de la concurrence, 2010. https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiques-de-presse/enquete-sectorielle-dans-le-secteur-de-la-grande-distribution-alimentaire (hämtad 30 januari 2026).

Boverket, "God ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens", *Boverket*. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/allmanna-intressen/ekonomi/ (hämtad 17 oktober 2025).

Boverket, *Utvärdering av vissa konkurrens- och tillväxtbestämmelser i plan- och bygglagen*, Rapport 2013:13, Karlskrona: Boverket, 2013.

Boverket, *Planera för handel*, Rapport 2015:45. Karlskrona: Boverket, 2015. https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2015/planera-for-handel.pdf (hämtad 15 november 2025).

Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

Boverket, *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser*, Rapport 2024:21. Karlskrona: Boverket, 2024. https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2024/uppdrag-om-oversyn-av-regelverket-for-andring-av-detaljplan-och-av-olagliga-planbestammelser.pdf (hämtad 7 januari 2026).

Boverket, *Ändamålet handel i detaljplan*, Rapport 2026:7. Karlskrona: Boverket, 2026. https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2026/andamalet-handel-i-detaljplan.pdf (hämtad 7 april 2026).

Boverket, ”God ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens - PBL kunskapsbanken”, Boverket. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/allmanna-intressen/ekonomi/ (hämtad 11 januari 2026).

Caesar Carl, Kalbro Thomas, och Lind Hans, *Bäste herren på täppan?: en ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet, 2012. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/07/ESO-2013_1-W.pdf (hämtad 4 januari 2026).

Centrum för näringslivshistoria, ”Hur en Ica-butik kommer till”, *ICA Gruppen och ICA-handlarnas Förbund*. https://www.ica-historien.se/artiklar/hur-en-ica-butik-kommer-till/ (hämtad 8 februari 2026).

Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector*, Wellington: Commerce Commission, 2022. https://www.comcom.govt.nz/__data/assets/pdf_file/0024/278403/Market-Study-into-the-retail-grocery-sector-Final-report-8-March-2022.pdf (hämtad 25 februari 2026).

Commerce Commission, *Market study into the retail grocery sector,* Wellington: Commerce Commission, 2022. https://www.comcom.govt.nz/__data/assets/pdf_file/0024/278403/Market-Study-into-the-retail-grocery-sector-Final-report-8-March-2022.pdf (hämtad 20 februari 2026).

Commerce Commission, *Fact Sheet: The Grocery Supply Code*, Wellington: Commerce Commission, 2023. https://www.comcom.govt.nz/__data/assets/pdf_file/0022/329710/Commerce-Commission-Grocery-supply-code-factsheet-28-September-2023.pdf (hämtad 15 december 2025).

Commerce Commission, *2024 Annual Grocery Report,* Wellington: Commerce Commission, 2025. https://www.comcom.govt.nz/regulated-industries/grocery/annual-grocery-report/ (hämtad 15 februari 2026).

Commerce Commission, *Annual Report 2024/25,* Wellington: Commerce Commission, 2026. https://www.comcom.govt.nz/assets/Uploads/Commerce-Commission-Annual-Report-2024-25.pdf (hämtad 15 februari 2026).

Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation*, London: Competition Commission, 2008. https://www.gov.uk/cma-cases/groceries-market-investigation-cc (hämtad 5 februari 2026).

Competition Commission, *The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010.* London: Competition Commission, 2010.

Competition and Markets Authority, *Competition, choice and rising prices in groceries – July 2023,* London: Competition and Markets Authority, 2023. https://www.gov.uk/government/publications/competition-choice-and-rising-prices-in-groceries (hämtad 10 januari 2026).

Dagens Næringsliv, *Dagligvaretiltakene virker*, *Dagens Næringsliv* 8 mars 2026, https://www.dn.no/innlegg/dagligvarebransjen/dagligvarer/dagligvaremarkedet/dagligvaretiltakene-virker/2-1-1952287 (hämtad 15 mars 2026).

Davey James, "Lidl GB targets market share gains with faster store expansion", *Reuters*, 22 oktober 2025. https://www.reuters.com/business/retail-consumer/lidl-gb-pushes-ahead-with-expansion-profit-jumps-2025-10-22/ (hämtad 2 februari 2026).

DLF och Delfi Marknadspartner, (2026), *Dagligvarukartan 2025*, Stockholm: DLF och Delfi Marknadspartner, 2026. https://www.dlf.se/rapporter/dagligvarukartan-2025 (hämtad 15 mars 2026).

Enterprise Act 2002 (Storbritannien).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (UTP-direktivet) (EUT L 111, 25.4.2019).

Farrell Joseph och Shapiro Carl, "Antitrust evaluation of horizontal mergers: An economic alternative to market definition", *Policies and Perspectives*, Volume 10, Issue 1 2010 Article 9 (2010).

Grocery Industry Competition Act 2023 Public Act 2023 No 31 (New Zealand Legislation).

Gunnarsson Pontus, Plan- och Bygglag (2010:900), 4 kap. 37 §, Karnov 2026-03-13 (JUNO).

Kommissionens förordning 2022/720 av den 10 maj 2022 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden (gruppundantagsförordningen).

Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2023.* Bergen: Konkurransetilsynet, 2024. https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2024/01/Konkurransetilsynets-dagligvarerapport-2023.pdf (hämtad 25 januari 2026).

Konkurransetilsynet, *Dagligvarerapport 2024,* Bergen Konkurransetilsynet, 2025. https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2025/04/Konkurransetilsynets-Dagligvarerapport-2024-25.pdf (hämtad 7 november 2025).

Konkurrensverket, *Kan kommunerna pressa matpriserna?*, Rapport 2001:4. Stockholm: Konkurrensverket, 2001. https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/kan-kommunerna-pressa-matpriserna/.

Konkurrensverket, *Dagligvaruhandeln. Struktur, ägarform och relation till leverantörer*, Rapport 2002:6. Stockholm: Konkurrensverket, 2002. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/rapportserie/rapport_2002-6_dagligvaruhandeln---struktur-agarform-och-relation-till-leverantorer.pdf.

Konkurrensverket, *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Rapport 2004:2. Stockholm: Konkurrensverket, 2004. https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konsumenterna-matpriserna-och-konkurrensen/.

Konkurrensverkets beslut den 21 januari 2004 i dnr 744/2002, *Fri Mat*-ärendet.

Konkurrensverket, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4. Stockholm: Konkurrensverket, 2018. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/rapportserie/rapport_2018-4.pdf.

Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10. Stockholm: Konkurrensverket, 2023. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/analys-i-korthet/analys-i-korthet_2023-10.pdf.

Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4. Stockholm: Konkurrensverket, 2024. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/rapportserie/rapport_2024-4.pdf.

Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5. Stockholm: Konkurrensverket, 2024. https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrensverkets-genomlysning-av-livsmedelsbranschen-20232024/.

Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*, Analys i korthet 2024:4. Stockholm: Konkurrensverket, 2024. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/analys-i-korthet/analys-i-korthet_2024-4.pdf.

Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Dagab Inköp & Logistik AB.

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (1).

Matpriskollen, *Lågprisbutikers prispåverkan - en rapport från Matpriskollen 2025*. Falkenberg: Matpriskollen, 2025.

Matpriskollen, *Lågprisbutikers lokala prispåverkan – en parvis jämförelse av sex svenska kommuner - En rapport från Matpriskollen 2026*. Falkenberg: Matpriskollen, 2026. (handling 400 i dnr 735 /2025).

Prop. 1985/86:1 *med förslag till ny plan- och bygglag*.

Prop. 2006/07:122 *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*.

Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag.*

Prop. 2024/25:169 *Ett nytt regelverk för bygglov.*

Prop. 2025/26:203 *Nya verktyg för stärkt konkurrens i privat och offentlig verksamhet*.

RÅ 1963 K 1334.

RÅ 1964 K 239.

RÅ 1969 C 93.

RÅ 1971 C 370.

RÅ 1977 2:17.

RÅ 1983 2:83.

RÅ 1991 ref. 45.

Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101] och [102] i fördraget (EUT L 1, 4.1.2003).

SFS 1915:218 *Lagen om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.*

SFS 1970:994 *Jordabalken.*

SFS 1987:10 *Plan- och bygglagen* (ÄPBL).

SFS 1984:292 *Lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare* (AVLN).

SFS 1993:20 *Konkurrenslagen* (ÄKL).

SFS 2005:551 *Aktiebolagslagen* (ABL).

SFS 2008:579 *Konkurrenslagen* (KL).

SFS 2010:900 *Plan- och bygglagen* (PBL).

SFS 2014:899 *Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar.*

SFS 2021:579 *Lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter* (LOH)

SOU 1987:44 Betänkandet *Livsmedel och livsmedelskvalitet.*

SOU 1990:25, Delbetänkandet *Konkurrensen inom livsmedelssektorn.*

SOU 1991:59 Betänkandet *Konkurrens för ökad välfärd.*

SOU 1996:144 Betänkandet *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel.*

SOU 1998:98 Betänkandet *Konkurrenslagens regler om företagskoncentration.*

UK Parliament, "Hansard- Land Covenants: Supermarket Chains", Volume 852: debated on Wednesday 4 February 2026, *UK Parliament.* https://hansard.parliament.uk/Lords/2026-02-04/debates/3C6129EF-D2D8-4837-ACD2-09FA471B9527/details (hämtad 3 mars 2026).

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se