



# Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna

Konkurrensverkets rapport, juni 2024  
Foto: Scandinav

De senaste årens höjda priser på livsmedel har haft en stor påverkan för svenska hushåll och har väckt frågor om det finns eventuella konkurrensproblem inom livsmedelsbranschen. Våren 2023 inledde vi en genomlysning av livsmedelsbranschen för att undersöka konkurrenssituationen i samtliga led i livsmedelskedjan.

Denna rapport är en del av genomlysningen av livsmedelsbranschen. Slutsatserna finns samlade i rapporten Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024. Alla publiceringar finns att läsa på Konkurrensverkets webbplats.

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Inledning och syfte.....</b>	<b>9</b>
1.1 Avgränsningar .....	9
1.2 Metod .....	10
1.3 Konkurrensverkets tidigare studier om nyetablering av dagligvarubutiker .....	13
1.4 Internationell utblick – att underlätta nyetablering av dagligvarubutiker är viktigt enligt konkurrensmyndigheter i många länder .....	15
1.5 Hinder för nyetablering av dagligvarubutiker är en central fråga för många konkurrensmyndigheter .....	16
<b>2 Den svenska dagligvaruhandelsmarknaden.....</b>	<b>18</b>
2.1 Dagligvaruaktörer på den svenska marknaden .....	18
2.2 Marknadsdynamik och förändringar i marknadskoncentration .....	19
2.3 Aktörernas marknadsandelar av total omsättning.....	21
2.4 Lågprisbutiker .....	24
2.5 Svenska konsumenter handlar ofta i flera olika butiker men har ibland bristande valmöjligheter då dessa butiker ofta tillhör samma dagligvaruaktör .....	26
<b>3 Regler om effektiv konkurrens i plan- och bygglagen .....</b>	<b>33</b>
3.1 Planmonopolet och konkurrensen inom livsmedelshandeln .....	33
3.2 Regler om butiksetablering, handelsändamål och konkurrens.....	33
<b>4 Kommunernas planering för etablering av dagligvaruhandel.....</b>	<b>40</b>
4.2 Kommunernas mål med planering för utveckling av handeln .....	43
4.3 Kommunernas tolkning av en effektiv konkurrens enligt PBL.....	50
4.4 Kommunernas arbete för att främja en effektiv konkurrens .....	52
<b>5 Dagligvaruaktörernas syn på etablering .....</b>	<b>57</b>
5.1 Nyetablering av dagligvarubutiker i Sverige.....	57
5.2 Upplevda problem bland aktörer för etablering av nya butiker .....	58
5.3 Kommunerna har bristande kunskap om dagligvaruhandel .....	59
5.4 Flexibla detaljplaner.....	61

5.5	Dagligvaruaktörerna och kommunerna har olika syn på hur mål kan och bör uppnås.....	63
5.6	Dagligvaruaktörerna och social hållbarhet .....	64
5.7	Dagligvaruaktörernas bristande flexibilitet?.....	65
5.8	Dagligvaruaktörerna och kommunerna har ofta olika syn på trafik och parkering vid nyetablering .....	66
5.9	Centrum- och externhandel .....	67
5.10	Dagligvaruaktörerna och 2 kap. 3 § PBL om effektiv konkurrens i planeringen .....	68
5.11	Aktörerna efterlyser en bättre dialog med kommunerna .....	69
5.12	Kommunal markanvisning för att underlätta för dagligvaruaktörer för att etablera sig i kommunen .....	70
<b>6</b>	<b>Konkurrensverkets slutsatser.....</b>	<b>72</b>
6.1	Konkurrensen är begränsad i många kommuner.....	72
6.2	Bestämmelsen i PBL om effektiv konkurrens har inte haft avsedd effekt på kommunernas planläggningsarbete.....	73
6.3	Tillämpningen av PBL skiljer sig åt mellan kommunerna .....	73
6.4	Preciseringar av handelsändamål i detaljplaner påverkar konkurrensförutsättningarna .....	74
6.5	Kommunal markanvisning kan underlätta nyetablering av dagligvarubutiker .....	75
6.6	Handelspolicyer kan vara bra men hämmar butiksetableringar i vissa fall .....	75
6.7	Dialogen mellan kommunerna och dagligvaruaktörerna är bristfällig.....	76
6.8	Det anses ofta vara otydligt vem det är som aktörerna ska vända sig till i kommunen .....	76
<b>7</b>	<b>Bilagor.....</b>	<b>77</b>
7.1	Bilaga 1. Internationell överblick .....	77
7.2	Bilaga 2. SKR:s kommungruppsindelning, 2017.....	85
7.3	Bilaga 3. Kontrollvariabler och ytterligare deskriptiv statistik om dagligvaruetablering.....	86
7.4	Bilaga 4. Vidare resultat samt metodbilaga för närmaste butik .....	92
7.5	Bilaga 5. Åläggande till dagligvaruaktörerna om butiksetablering kommunerna.....	104
7.6	Bilaga 6. Beslut om åläggande att tillhandahålla uppgifter .....	107
7.7	Bilaga 7. Enkät till kommuner om etablering av nya dagligvarubutiker .....	109

## Sammanfattning

Kommunernas planlägningsarbete påverkar möjligheterna till butiksetableringar inom dagligvaruhandeln i hög grad. I flera tidigare studier har Konkurrensverket konstaterat att kommunerna genom sitt planarbete haft en bromsande effekt på etableringsbenägenheten, vilket i sin tur kan ha påverkat konkurrensen negativt på lokala marknader. I föreliggande studie har Konkurrensverket därför valt att undersöka vilka omständigheter det är som försvårar nyetablering av butiker. Syftet har närmare varit att utröna förutsättningarna för dagligvaruaktörer att etablera nya butiker med beaktande av kommunernas arbete med planläggning.

Vår rapport visar att konkurrensen är begränsad i många kommuner. I flera kommuner finns exempelvis bara två av de fem största dagligvaruaktörerna etablerade. Vidare kan det konstateras att bland Sveriges 290 kommuner saknade mer än var tredje, eller 102 kommuner, lågprisbutiker under 2022. Det innebär att cirka en miljon invånare inte har tillgång till en lågprisbutik i sin kommun. I rapporten redovisas även en kartläggning av hur dagligvarubutikerna är lokaliserade i Sverige. För många konsumenter kan valmöjligheterna begränsas av att den näst närmaste butiken tillhör samma dagligvaruaktör som den närmaste, vilket innebär att utbudet av varor och de priser som erbjuds kan vara i stort sett identiska då vissa dagligvaruaktörer har central prissättning. Kartläggningen visar att dagligvarubutiker i Sverige vars närmsta konkurrerande dagligvarubutik tillhör samma aktör motsvarar 428 dagligvarubutiker, vilket utgör cirka 11 procent av samtliga butiker med fullsortiment. Konkurrensverket bedömer att frånvaron av olika dagligvaruaktörer och av lågpriskoncept kan begränsa konkurrensen samt på sikt även konsumenternas valmöjligheter.

Rapporten bygger även på en större intervjustudie med dagligvaruaktörer, fastighetsutvecklare och kommuner samt en enkätundersökning riktad mot Sveriges samtliga kommuner. Sammantaget kan Konkurrensverket konstatera att kommunernas planarbete fortsatt bromsat upp möjligheten till nyetablering av dagligvarubutiker vilket fortsatt begränsat den lokala konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Konkurrensverkets slutsats är bestämmelsen i PBL om effektiv konkurrens inte har haft avsedd effekt på kommunernas planlägningsarbete. Kommunerna anser att bestämmelsen i plan och bygglagen (2010:900), PBL, om att planläggningen ska främja en effektiv konkurrens är otydlig och det finns osäkerhet bland kommunerna kring vad detta innebär i praktiken. Eftersom det rör sig om ett allmänt intresse som ska beaktas bland andra är det dock alltför problematiskt att bestämmelsen bedöms vara svår att tillämpa. Vidare kan det antas att konkurrensintresset inte beaktas i den utsträckning som det ska när det finns osäkerheter kring betydelsen av detta. Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som i övrigt framkommit av undersökningen bedömer Konkurrensverket att det behövs mer vägledning i fråga om hur bestämmelsen om att främja en effektiv konkurrens ska beaktas i praktiken.

Utöver bestämmelsen om effektiv konkurrens finns andra delar i kommunernas planläggningsarbete som enligt Konkurrensverket präglas av en oförutsebar tillämpning av PBL. Som exempel kan nämnas utredningar till grund för ändringar av detaljplaner och vad som utgör en mindre avvikelse från detaljplan. Flera dagligvaruaktörer som Konkurrensverket varit i kontakt med har framhållit att utredningar som i förekommande fall beställs av kommunen ofta är utformade med ett resultat utifrån kommunens önskemål. Enligt aktörerna kan det samtidigt finnas omständigheter som ger stöd för att det vore både gynnsamt och lämpligt med en etablering i det aktuella området som kommunen menar inte har utrymme för en butik. Konkurrensverket anser vidare att preciseringar av handelsändamål i detaljplaner påverkar konkurrensförutsättningarna avseende handel med livsmedel. Enligt 4 kap. 37 § PBL får en detaljplan innebära en närmare reglering av möjligheterna att bedriva handel endast om det finns skäl av betydande vikt för det. Detta innebär bland annat att kommunerna får precisera handelsändamålet på så sätt att handel med livsmedel inte tillåts inom detaljplaneområdet i fråga. Konkurrensverket bedömer att preciseringar av handelsändamål i detaljplaner, i detta fall inom kategorin detaljhandel, påverkar konkurrensförutsättningarna i en kommun. Att handel med livsmedel inte tillåts i ett område men exempelvis andra typer av aktörer tillåts sälja livsmedel i samma område snedvrider konkurrensen. Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som i övrigt framkommit av undersökningen bedömer Konkurrensverket att det finns omständigheter som tyder på att 4 kap. 37 § PBL, som avser möjligheten till att göra preciseringar av handelsändamål, får effekter som är negativa ur ett konkurrensperspektiv.

Konkurrensverket konstaterar vidare att det kommunala markägandet varierar. En del kommuner äger mycket mark och har möjlighet att styra byggande och etablering i kommunen genom markanvisning. Kommunal markanvisning kan ske genom direktanvisning eller anbudsförfarande. Konkurrensverket har tidigare betonat att båda metoder avseende kommunal markanvisning kan användas för att förbättra konkurrensen på en marknad. Flera av dagligvaruaktörerna anser att kommunerna borde i ökad grad använda sig av direktanvisningar för att underlätta nyetablering och förbättra konkurrensen i kommunen. Detta gäller framför allt i situationer då en dagligvaruaktör inte finns etablerad i eller har en låg marknadsandel i kommunen.

Konkurrensverket kan också konstatera att så kallade handelspolicyer kan vara bra men hämmar butiksetableringar i vissa fall. Flera kommuner har antagit en handelspolicy, dock långt ifrån alla. Denna policy är ett strategiskt dokument som beskriver den förankrade politiska inriktningen för utvecklingen av handeln i kommunen. Majoriteten av dagligvaruaktörerna har i sin kontakt med Konkurrensverket uppgett att handelspolicyer kan vara bra då de kan ge bättre vägledning inför nyetablering av butiker. Problem som de emellertid uppmärksammat är att handelspolicyens innehåll och vilken roll den har i praktiken är något som skiljer sig åt mellan kommunerna. Några aktörer har pekat på problemen med kommuners handelspolicyer som anses begränsa nyetablering av dagligvaruhandeln, exempelvis genom att uttrycka gränser för hur mycket

dagligvaruhandel som ska finnas i kommunen. När handelspolicyn är restriktiv uppfattas den därmed som ett dokument som stadgar förbud istället för ett som ger vägledning och möjliggör nyetablering av butiker. Detta leder sammantaget till att policyns grundläggande syfte inte uppfylls utan snarare medför osäkerhet och i värsta fall utgör hinder i etableringsprocessen.

Ytterligare problem som har identifierats av främst dagligvaruaktörerna men även av kommunerna är att dialogen dem emellan är otillräcklig och att det inte är ovanligt att aktörer som vill etablera sig i kommunen kommer i kontakt med fel avdelning eller handläggare. Sammantaget kan detta fördröja planprocessen, öka osäkerheten och försvåra butiksetablering. Brister i dialogen tycks finnas både på ett övergripande plan rörande utvecklingen av dagligvaruhandeln i kommunen, och i mer specifika frågor som uppstår i samband med planeringen för nyetablering av dagligvarubutiker. En ökad samförståelse större tydlighet i fråga om vem det är som aktörerna ska vända sig till inför en nyetablering borde därmed enligt Konkurrensverkets mening leda till att planprocessen blir mer välgrundad och transparent.



# 1 Inledning och syfte

I juni 2023 fick Konkurrensverket ett uppdrag av regeringen att analysera konkurrenssituationen inom livsmedelskedjan och hur priserna har ökat i förhållande till kostnaderna i dagligvaruhandeln.<sup>1</sup> Bakgrunden till uppdraget var de kraftigt ökade livsmedelspriserna.<sup>2</sup> Denna rapport är en del av denna genomlysning av livsmedelskedjan.

Den svenska dagligvaruhandeln kännetecknas av en hög koncentrationsnivå. Fem aktörer – Ica Sverige AB, Coop Sverige AB, Axfood AB, Lidl KB och City Gross AB – har tillsammans en marknadsandel som uppgår till nästan 99 procent, varav Icas andel utgör cirka 50 procent.<sup>3</sup> På lokal nivå är koncentrationen ibland ännu högre. I en del kommuner finns endast två etablerade aktörer och i några enstaka kommuner finns endast en. Det innebär att valmöjligheterna kan vara begränsade för konsumenterna i dessa områden.<sup>4</sup> Möjligheten för dagligvaruaktörer att etablera sig samt att utveckla befintliga butiksnät är en grundläggande förutsättning för att nå och konkurrera om konsumenterna. För att konkurrensen ska utvecklas på denna marknad är det därför av största vikt att det finns goda förutsättningar till etablering inom ramen för det kommunala planmonopolet.

I flera tidigare studier har Konkurrensverket konstaterat att kommunerna genom sitt planarbete haft en bromsande effekt på etableringsbenägenheten, vilket i sin tur kan ha påverkat konkurrensen negativt på lokala marknader. Många dagligvaruaktörer har fortsatt upplevt svårigheter med att etablera nya butiker i olika kommuner. Inom ramen för denna studie har Konkurrensverket därför valt att undersöka vilka omständigheter det är som försvårar nyetablering av butiker. Syftet med denna rapport är alltså att utröna förutsättningarna för dagligvaruaktörer att etablera nya butiker med beaktande av kommunernas arbete med planläggning.

## 1.1 Avgränsningar

Inom ramen för detta arbete är det endast dagligvaruaktörers möjligheter att etablera butiker som Konkurrensverket har undersökt. Övrig detaljhandel, liksom handel med skrymmande varor m.m., inbegrips alltså inte i denna rapport. Fokus ligger på de hinder som aktörerna kan möta när vill etablera nya

---

<sup>1</sup> Konkurrensverket har granskat konkurrensen i livsmedelskedjan i flera tidigare regeringsuppdrag, bland annat det senast föregående som redovisades genom rapporten *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4. Konkurrensverkets bedömning var då att konkurrensen fungerade huvudsakligen väl, både inom handel och produktion. För en uppräknning av tidigare rapporter, se Konkurrensverket, *Dagligvaruhandeln etablering i kommunerna – hur påverkas konkurrensen inom dagligvaruhandeln av kommunernas planläggningsarbete?*, Rapport 2024:x.

<sup>2</sup> Regeringen, "[Åtgärder för förbättrad konkurrens](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/03/atgarder-for-forbattrad-konkurrens/)".

<sup>3</sup> DLF och Delfi Marknadspartner "Dagligvarukartan 2023", <https://www.dlf.se/rapporter/dagligvarukartan-2023/>, Hämtad 22 februari 2024.

<sup>4</sup> Pupos (Tillväxtverket), "Serviceanalys Dagligvaror fullsortiment", <https://serviceanalys.tillvaxtverket.se/sa1/>. Hämtad 11 november 2023.

dagligvarubutikerna i kommunen. Beträffande marknaden för dagligvaruhandeln avgränsas rapporten till de fem ovannämnda aktörerna på grund av den betydande marknadsandel som de sammanlagt har. Eftersom etableringar av butiker är något som i huvudsak styrs av varje kommun har vi studerat förutsättningarna för etablering och aktörernas marknadsandelar på kommunnivå.

## 1.2 Metod

I undersökningen har vi haft kontakt med kommuner och aktörer i flera steg för att få en så bred överblick som möjligt i fråga om etablering av dagligvarubutiker. Utöver kontinuerliga litteraturstudier har de huvudsakliga åtgärderna i undersökningen varit följande.

### 1.2.1 Inledande intervjustudie med fastighetsutvecklare och dagligvaruaktörer

Efter inledande kontakter med Boverket och en länsstyrelse har vi genomfört intervjuer med företrädare för de fem största dagligvaruaktörerna och tre fastighetsutvecklare. Baserat på dessa intervjuer har vi identifierat ett antal problem som aktörerna upplevt att de haft och alltså har när de vill etablera nya butiker i kommunerna. Undersökningens övergripande resultat presenterades kort i "Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet" – Analys i korthet 2023:10.

### 1.2.2 Ålägganden till de fem största dagligvaruaktörerna

Konkurrensverket har som en del i undersökningen ålagt de fem största dagligvaruhandelsaktörerna att tillhandahålla uppgifter med stöd av lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden. Det första åläggandet rörde vilka problem som dagligvaruaktörerna har mött i deras kontakt med kommunerna i fråga om tillämpning av Plan och Bygglagen (2010:900), PBL, antagna handelspolicyer ändring av detaljplaner, bygglovsprövningar eller annan lagstiftning som kan beröra butiksetablering. Genom det andra åläggandet skulle dagligvaruaktörerna inkomma med uppgifter om 2022 års omsättning i kronor per kommun och butikskoncept.<sup>5</sup> Syftet med det första åläggandet var att komplettera de tidigare genomförda intervjuerna för att få en tydligare bild av problem och hinder som dagligvaruaktörer upplever när de vill etablera nya butiker i kommuner. Syftet med det andra åläggandet var att få en bild av hur marknadsstrukturen ser ut i landets kommuner avseende, hur mycket aktörerna omsätter i olika kommuner samt vilka kommuner det är som vissa dagligvaruaktörer inte är etablerade i.

---

<sup>5</sup> Bilaga 6.

### 1.2.3 Beräkningar av om närmaste butik tillhör samma aktör

För att illustrera konsumenternas möjligheter att handla i butiker som tillhör olika dagligvaruaktörer har vi skattat om den närmaste butiken, sett till butiken som vi utgår från, tillhör samma aktör och i vilken utsträckning så är fallet. Om ett större antal utfall visar på att den närmaste butiken tillhör samma butikskedja ses detta som potentiella inläsningseffekter för konsumenterna. Hypotesen är att ju fler träffar som går att identifiera i olika geografiska områden desto färre valmöjligheter har berörda konsumenter, vilket påverkar deras möjligheter att köpa livsmedel hos konkurrerande aktörer.

Data för att kunna beräkna att närmaste dagligvarubutik tillhör samma aktör har laddats ned från Tillväxtverkets tjänst Pupos.<sup>6,7</sup> Data som hämtats in har rört dels enskild butiksnivå för "dagligvaror fullsortiment", dels vägnätsdata för att kunna placera ut dessa butiker i det svenska vägnätet. En mer utförlig beskrivning av metoden återfinns i bilaga 4.<sup>8</sup>

### 1.2.4 Intervjustudie med kommuner

Efter intervjuerna och att vi fick svar på åläggandena genomförde vi en intervjustudie med totalt 19 kommuner med en sammanlagd befolkning på cirka tre miljoner invånare.<sup>9</sup> Urvalet av kommuner baserades på dels att de representerade olika typer av kommuner avseende befolkning och geografi, dels att det enligt aktörerna och media funnits ett intresse att etablera butiker i flera av kommunerna. Syftet med intervjuerna med kommunerna var att de skulle få möjlighet att beskriva hur de styr och planerar utveckling av dagligvaruhandeln, hur de arbetar med nyetablering av dagligvarubutiker, vilka utmaningar de upplever i detta arbete och hur de ser på de problem och utmaningar som dagligvaruaktörerna fört fram i såväl intervjuer som i åläggandets svar till Konkurrensverket.

---

<sup>6</sup> Pupos (Tillväxtverket). "Serviceanalys. Dagligvaror fullsortiment", <https://serviceanalys.tillvaxtverket.se/sa1/>. Hämtad 23 november 2023.

<sup>7</sup> Pupos (Tillväxtverket), "Beräkning via vägnät i våra externa tjänster", <https://pipos.se/om-pipos/data-och-berakningar/berakning-via-vagnat-i-vara-externa-tjanster>. Hämtad 9 november 2023.

<sup>8</sup> Observera att inga beräkningar utförs avseende hur resultaten påverkas av pendlings effekter, där konsumenterna möjligtvis handlar i en annan butik eftersom de jobbar i en annan kommun än de bor i (det vill säga handlar på vägen från jobbet). Dessutom har det inte tagits hänsyn till veckoinhandling då konsumenterna oftast reser längre sträckor för att handla till skillnad från vardagsinhandlingen. Därför verkar det rimligt att anta att resultaten i det följande i viss utsträckning överskattar de potentiella negativa effekterna för konsumenterna.

<sup>9</sup> Kommunerna som intervjuades var Arvika, Borlänge, Falun, Göteborgs stad, Karlskrona, Karlstad, Kungsbacka, Lerum, Linköping, Lund, Mönsterås, Norrköping, Nässjö, Skövde, Stockholms stad, Umeå, Varberg, Örebro och Östersund.

### 1.2.5 Enkätstudie till samtliga kommuner

Som ett komplement till intervjuerna som vi hade med olika genomförde vi även en enkätstudie riktad till samtliga kommuner.<sup>10</sup> Av landets 290 kommuner är det 171 som besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 59 procent. Enkäten berörde bland annat hur kommunerna arbetar med etablering av dagligvarubutiker, användningen av policyer samt tolkning och tillämpning av specifika bestämmelser i PBL.

### 1.2.6 Internationell utblick

Inom ramen för denna rapport har vi gjort en internationell utblick. Genom vårt nätverk av konkurrensmyndigheter inom EU har vi haft möjligheten att ställa frågor om existerande lagstiftning eller ansvariga myndigheters agerande har försvårat nyetablering av dagligvarubutiker samt om de aktuella konkurrensmyndigheterna föreslagit några åtgärder för att underlätta för dagligvaruaktörer att etablera nya livsmedelsbutiker. Av de 22 konkurrensmyndigheter som svarade hade 10 uppmärksammat hinder för nyetablering av dagligvarubutiker som begränsade konkurrensen på deras dagligvarumarknad. Dessutom har vi undersökt hur konkurrensmyndigheterna i Storbritannien och Nya Zeeland rapporterat om potentiella problem och vilka förslag de lämnat för att underlätta nyetablering av dagligvarubutiker.<sup>11</sup>

### 1.2.7 Avslutande intervjustudie bland dagligvaruaktörerna

Efter genomförda intervjuer med kommunerna sammanställde Konkurrensverket resultaten och genomförde därefter ytterligare en intervjuomgång med de fem största dagligvaruaktörerna. Syftet var att ge dagligvaruaktörerna en samlad bild av hur kommunerna såg på planering av dagligvaruhandeln och vilka utmaningar och problem de såg i detta arbete och hur de förhöll sig till dagligvaruaktörernas tidigare synpunkter. Genom dessa avslutande intervjuer gavs även dagligvaruaktörerna en möjlighet att utveckla och nyansera vilka problem och möjligheter de ser för att underlätta nyetablering och att utveckla dagligvaruhandeln i landets kommuner och även peka på goda exempel där kommuner genom olika åtgärder underlättat deras arbete med nyetablering av butiker.

---

<sup>10</sup> Bilaga 7 "Enkät till kommuner om etablering av nya dagligvarubutiker."

<sup>11</sup> Se bilaga 1 för en djupare beskrivning av svar på vår så kallade Request for Information (RFI) och undersökning av erfarenheterna i Storbritannien och Nya Zeeland.

### 1.3 Konkurrensverkets tidigare studier om nyetablering av dagligvarubutiker

Konkurrensverket har i flera rapporter berört betydelsen av tillgång till attraktiva butiks lägen för att förbättra konkurrensen på den svenska dagligvarumarknaden. I rapporten "Kan kommunerna pressa matpriserna?" från 2001 studerade Konkurrensverket bland annat lokala prisnivåer, butiksytor, kommuners detaljplaner för handel och deras policyer för handel i kommunen.<sup>12</sup> Konkurrensverkets slutsatser i denna studie var att kommunernas planering hade en bromsande effekt på etableringsbenägenheten och konkurrensen vilket ledde till en höjd prisnivå på vissa lokala marknader. Ett annat resultat var att en ökad marknadsandel för lågprisbutiker och stormarknader i ett län eller en kommun ofta följs av en generellt sett lägre prisnivå i förhållande till den genomsnittliga prisnivån i landet.

Konkurrensverket kunde, baserat på data, dra den övergripande slutsatsen att kommunerna har möjlighet att pressa matpriserna genom att bättre tillgodose efterfrågan på lämpliga lägen för nya aktörer som vill komma in på marknaden och utmana befintliga butiker med priser, service och sortiment. Konkurrensverket betonade att kommunernas många avvägningar mellan olika intressen är svår men studien pekade på att de handelsutredningar som görs i planeringen nästan uteslutande fokuserat på de negativa effekterna av en etablering, inte de positiva. Vidare pekade Konkurrensverket på att etableringar som kräver ändringar av detaljplanen, exempelvis om detaljplanen inte tillåter handel med livsmedel, är en lång, kostsam och för entreprenören osäker process. Konkurrensverket föreslog därför att PBL borde ändras så att effektiv konkurrens ges tyngd i kommunernas planprocesser rörande handel med dagligvaror. Således föreslogs i rapporten att det borde övervägas att ge konkurrensintresset en högre prioritet i planläggningen genom att tydligare ange det i plan- och bygglagstiftningen.

Undersökningen "Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen" från 2004 visade jämförbara resultat, närmare bestämt att det alltjämt var svårt för nya företag att få tillgång till lämpliga lägen där det är tillåtet att bedriva handel med livsmedel.<sup>13</sup> Undersökningen kom fram till att ökad konkurrens på livsmedelsmarknaden, genom exempelvis bättre konkurrens mellan livsmedelsbutiker, skulle kunna leda till att svenska matpriser sjunker med minst fem procent. I rapporten presenterade Konkurrensverket en rad förslag gällande kommunernas planering för nyetablering av dagligvarubutiker. Ett förslag var att en effektiv konkurrens bör anges som ett allmänt intresse i PBL. Ett annat att det bör tas fram vägledning till kommunerna för att planera för en effektiv konkurrens och att en "konkurrenskonsekvensbeskrivning" är önskvärd vid varje större föreslagen etablering. Ett tredje förslag var att det införs en möjlighet i PBL att formellt ansöka om en planändring och att kommunerna ska redovisa grunder för sin planering så att aktörerna inte är

---

<sup>12</sup> Konkurrensverket, *Kan kommunerna pressa matpriserna*, Rapportserie 2001:4.

<sup>13</sup> Konkurrensverket, *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Rapportserie 2004:2.

beroende av kommunernas godtycke. Ett ytterligare förslag för att underlätta för nyetablering av dagligvarubutiker var att kommunerna gör nya detaljplaner så flexibla som möjligt och säkerställer att det finns utrymme för expansion av dagligvaruhandeln över tiden.

Under 2009 redovisade Konkurrensverket en rapport om hinder för effektiv konkurrens på den svenska dagligvarumarknaden. Rapporten utgjorde ett underlag till det uppdrag som regeringen i regleringsbrevet för 2008 gav till Konkurrensverket om en översyn av konkurrensförhållandena i Sverige.<sup>14</sup> I rapporten konstaterade vi att inget av de förslag som Konkurrensverket hade lämnat 2004 ännu inte hade genomförts, men betonade att några av dem var under beredning. I rapporten pekade Konkurrensverket vidare på att de problem som tidigare uppmärksammats avseende nyetablering av dagligvarubutiker fanns kvar och betonade att det var av vikt att förslagen från 2004 blev verklighet. Vidare föreslog rapporten att det skulle införas en formell möjlighet för näringsidkare att hos kommunen ansöka om tillstånd för att det ska kunna bedrivas dagligvaruhandel i en viss fastighet och att kommunens beslut ska kunna överklagas, vilket skulle ställa krav på kommunerna att motivera sina ställningstaganden och säkerställa att de är i enlighet med lagens intentioner.

Konkurrensverket fick 2010 i uppdrag av regeringen att granska konkurrensen och andra marknadsförhållanden i livsmedelskedjan. Uppdraget redovisades 2011 i rapporten "Mat och marknad – från bonde till bord".<sup>15</sup> Även i denna rapport betonade Konkurrensverket att förenklad butiksetablering var en viktig faktor för att förbättra konkurrensen, vilket också ansågs extra viktigt då marknadskoncentrationen var hög på den svenska marknaden. I rapporten lyftes återigen att kommunala planprocesser var ett hinder vid butiksetablering och att dagligvaruaktörerna såg samarbetet med kommunerna som det främsta problemet. Konkurrensverket välkomnade i rapporten lagförändringen i PBL att planläggningen ska främja effektiv konkurrens. Vidare föreslog Konkurrensverket att kommunerna bör ta fram riktlinjer och metodstöd, till exempel i form av en checklista, som stöd för tjänstemännens bedömningar. Syftet med checklistan skulle vara att främja nyetableringar av dagligvarubutiker och att tydliggöra att kommunerna bör underlätta etableringar när en dagligvarukedja har gjort bedömningen att det finns affärsmässiga skäl att etablera sig i kommunen. Konkurrensverket betonade att med väl specificerade underlag från aktörerna där deras olika erbjudanden kan jämföras, ökar sannolikheten för att kommunen fattar beslut på objektiva och konkurrensbefrämjande grunder. Konkurrensverket ansåg även att kommunerna bör skulle öka transparensen i sin hantering av reglerna i enlighet med den föreslagna checklistan. Vidare betonade Konkurrensverket att kommunerna borde arbeta för att tillståndsgivningen blir mer förutsebar och att tillämpningen blir mer lika mellan kommunerna, vilket underlättar för nya aktörer att träda in på marknaden.

---

<sup>14</sup> Konkurrensverket, *Hinder för effektiv konkurrens Granskning av banktjänster för privatpersoner, dagligvaruhandeln och produktion av byggmaterial*, En rapport skriven av Copenhagen Economics på uppdrag av Konkurrensverket, 2009.

<sup>15</sup> Konkurrensverket, *Mat och marknad – från bonde till bord*, Rapport 2011:3.

I rapporten "Konkurrensen i livsmedelskedjan" från 2018, som också var en redovisning av ett regeringsuppdrag som Konkurrensverket fick 2017, behandlades också kommunernas planläggning och markanvisning för att underlätta butiks-etablering för att förbättra den lokala konkurrensen.<sup>16</sup> I rapporten konstaterades att butikslägen är viktigt för att utveckla dynamiken och konkurrensen i dagligvaru-handeln och att det är angeläget att kommunerna har en genomtänkt policy för planering för att säkerställa utvecklingen av en effektiv konkurrens. I rapporten konstaterades att flera av de mindre aktörerna hade haft problem med att få tillgång till attraktiva butikslägen och att de upplevt att kommunerna premierar de stora aktörerna. I rapporten framhöll Konkurrensverket att kommunerna bör ta fram riktlinjer och metodstöd för att främja nyetableringar av dagligvarubutiker.

Sammanfattningsvis visar genomgången av Konkurrensverkets tidigare studier av konkurrensen inom dagligvaruhandeln att utveckling och förnyelse av dagligvaru-aktörernas butiks nät är centralt för att konkurrensen ska fungera väl och kunna förbättras. Det kan också konstateras att kommunernas planering för dagligvaru-handel under lång tid har uppfattats som ett hinder för dagligvaruaktörernas nyetablering och att detta kan ha begränsat konkurrensen på lokala marknader. Konkurrensverket har också i sina tidigare rapporter presenterat en rad förslag för att minska den fysiska planeringens betydelse som inträdesbarriär för nya dagligvaruaktörer att etablera sig i kommuner. Ett förslag som genomförts och som är välkomnat är en lagändring i PBL. I 2 kap. 3 § står effektiv konkurrens med som ett av de allmänna intressen som ska främjas vid planläggning. Flera av de andra förslagen har dock inte genomförts och det är också tydligt att flera av de problem som uppmärksammats i de tidigare rapporterna kvarstår.

#### 1.4 Internationell utblick – att underlätta nyetablering av dagligvarubutiker är viktigt enligt konkurrensmyndigheter i många länder

Den internationella utblicken baseras på frågor till de europeiska konkurrensmyndigheterna och en undersökning av vilka problem som de brittiska och nyzeeländska konkurrensmyndigheterna genomfört för att förbättra konkurrensen inom dagligvaruhandeln. De frågor som ställdes till konkurrens-myndigheterna var:

- Vilken myndighet/myndigheter i ert land är ansvarig för den fysiska planeringen av lokala platser för nya livsmedelsbutiker?

---

<sup>16</sup> Konkurrensverket, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4.

- Har ni som konkurrensmyndighet upplevt eller observerat att befintlig plan- och bygglagstiftning, eller ansvarig myndighets agerande gällande fysisk planering, har hindrat utvecklingen av en effektiv konkurrens på dagligvarumarknaden?
- Har några reformer genomförts i ert land under de senaste tio åren för att underlätta etableringen av nya livsmedelsbutiker och har ni som konkurrensmyndighet föreslagit några åtgärder för att underlätta för livsmedelshandlare att etablera nya livsmedelsbutiker?

#### 1.4.1 Enkätstudie till samtliga kommuner

Som ett komplement till intervjuerna med olika kommuner genomförde vi även en enkätstudie riktad till samtliga kommuner.<sup>17</sup> Av landets 290 kommuner är det 171 som besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 59 procent. Enkäten berörde bland annat hur kommunerna arbetar med etablering av dagligvarubutiker, användningen av policyer samt tolkning och tillämpning av specifika bestämmelser i PBL.

### 1.5 Hinder för nyetablering av dagligvarubutiker är en central fråga för många konkurrensmyndigheter

Det som sammanfattningsvis kan konstateras av den internationella utblicken är att många konkurrensmyndigheter har observerat liknande problem som i Sverige avseende nyetablering av dagligvarubutiker. Flera länder pekar på att deras plan- och byggreglering kombinerat med de lokala myndigheternas planering för nyetablering av dagligvarubutiker har utgjort ett väsentligt hinder för nyetablering av dagligvarubutiker och påverkat konkurrensen negativt.

Konkurrensmyndigheterna påpekar att de lokala myndigheterna generellt har lagt låg vikt vid konkurrensaspekterna vid planering av dagligvarubutiker. I vissa länder väljs dagligvaruaktörer genom konkurrensutsättning, men det är sällsynt. I vissa länder har det även noterats att de lokala myndigheterna ofta favoriserar någon av de större redan etablerade, aktörerna på marknaden och i vissa planeringsprocesser har en aktör blivit vald innan planeringsprocessen officiellt startat. Goda kontakter med myndigheterna tycks i dessa fall spela stor roll i beslutsprocessen, vilket kan snedvrída konkurrensen. I flera länder tycks de lokala myndigheterna och beslutsfattare på nationell nivå lägga stor vikt vid den redan etablerade butiksmiljön i stadskärnorna och försvåra annan etablering. Exempelvis finns det i flera länder en maximigräns för butiksyntans storlek, ofta i syfte att bevara en levande stadskärna, vilket begränsat konkurrensen. Vidare belyser många av konkurrensmyndigheterna att komplexa regelverk gynnar redan etablerade aktörer.

---

<sup>17</sup> Bilaga 7.



Flera av konkurrensmyndigheterna förespråkar således att konkurrensfrågan ska väga tyngre i plan- och byggregleringen och flera har kommit med förslag på förändring av reglering för att underlätta nyetablering. Konkurrensmyndigheter har också pekat på att regleringar av maximala butiksytor och nyetablering i externa lägen bör förändras då de förhindrar utveckling av en effektiv konkurrens på dagligvarumarknaden.

En mer utförlig beskrivning av konkurrensmyndigheternas svar finns i bilaga 1.

## 2 Den svenska dagligvaruhandelsmarknaden

Den svenska dagligvarumarknaden präglas av en relativt hög marknads-koncentration då en aktör, Ica, har en marknadsandel på mer än 50 procent och Coop samt Axfood också har relativt höga marknadsandelar. De fem största aktörerna Axfood, City Gross, Coop, Ica och Lidl hade tillsammans en marknadsandel på nationell nivå på nästan 99 procent 2022.<sup>18</sup>

### 2.1 Dagligvaruaktörer på den svenska marknaden

2022 fanns det cirka 3 200 dagligvarubutiker i Sverige.<sup>19</sup> Dagligvaruaktörer har olika butiksformat eller butikskoncept som skiljer sig åt i fråga om bland annat storlek, utformning, utbud och fokus på olika konsumentgrupper. Nedan följer en kort beskrivning av de största aktörerna och deras koncept:

- Axfood har koncepten Hemköp, Handlarn, Matöppet, Tempo, Matöppet och lågpriskoncepten Willys och Willys Hemma samt lågpriskonceptet Eurocash med butiker nära den norska gränsen och med i huvudsak norska kunder. 2022 hade Axfood cirka 830 dagligvarubutiker.<sup>20</sup> Axfoods absolut största koncept sett till omsättning är Hemköp och Willys. 2022 ägde Axfood samtliga 234 Willys-butiker och 66 av de 202 Hemköpsbutikerna varav resterande är handlarägda.<sup>21</sup> Inom Axfood finns också 130 franchisebutiker inom Tempo. De sju Eurocash-butikerna ägs av Axfood och Norgesgruppen gemensamt. Handlarn består av 230 och Matöppet av cirka 50 handlarägda närbutiker.<sup>22</sup>
- City Gross butiker är helägda och är fokuserade på ett stormarknadskoncept. 2022 var antalet butiker 42.<sup>23</sup> City Gross ägs av Bergendahls (90,1 procent) och Axfood (9,9 procent).<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023" <https://www.dlf.se/rapporter/dagligvarukartan-2023/>. Hämtad 20 november 2023 och Konkurrensverkets egna beräkningar.

<sup>19</sup> Det finns olika uppgifter kring det totala antalet dagligvarubutiker.

<sup>20</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2022", [file:///C:/Users/joso/Downloads/dagligvarukartan2023ny%20\(16\).pdf](file:///C:/Users/joso/Downloads/dagligvarukartan2023ny%20(16).pdf). Hämtad 20 november 2023.

<sup>21</sup> Axfood, "Prisvärd, bra och hållbar mat Axfood företagspresentation 2024", <https://www.axfood.se/globalassets/startsidea/investerare/rapporter-och-presentationer/2023/axfood-foretagspresentation-2024.pdf>. Hämtad 5 april 2024.

<sup>22</sup> Axfood, "Bolagsfamilj", <https://www.axfood.se/om-axfood/bolagsfamilj/>. Hämtad 20 mars 2024

<sup>23</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2022", [file:///C:/Users/joso/Downloads/dagligvarukartan2023ny%20\(16\).pdf](file:///C:/Users/joso/Downloads/dagligvarukartan2023ny%20(16).pdf). Hämtad 20 november 2023.

<sup>24</sup> I samband med att Axfood förvärvade en ägarandel i City Gross bedömde Konkurrensverket att Axfood, genom aktieägaravtal, fick gemensam kontroll över City Gross tillsammans med Bergendahls (Konkurrensverkets beslut i dnr 361/2021). Axfood fick även option att förvärva ytterligare aktier upp till ett sammanlagt ägande om 30 procent i City Gross (Axfoods års- och hållbarhetsredovisning 2023, s. 65). Den 11 juni 2024 aviserade Axfood att företaget ingått ett avtal med Bergendahls om att förvärva samtliga aktier i City Gross. (Pressmeddelande från Axfood,

- Coop som är en kooperativ dagligvaruaktör och butikerna ägs medlemmarna i och drivs av 30 konsumentföreningar i Sverige med en gemensam inköpsfunktion. Coop har koncepten Coop, Stora Coop och X-tra. X-tra är ett lågpriskoncept där de flesta butikerna tidigare varit Netto-butiker. 2022 var antalet butiker inom Coop cirka 820.<sup>25</sup>
- Ica Sverige har koncepten Ica Maxi, Ica Kvantum, Ica Supermarket och Ica Nära. 2022 var antalet Ica-butiker cirka 1 300.<sup>26</sup>
- Lidl har ett mer standardiserat lågpriskoncept och hade 205 helägda butiker 2022.<sup>27</sup>

Därutöver finns det fristående dagligvaruhandlare där Den svenska matrebellerna är den största med 23 butiker som gått samman i en gemensam inköpsorganisation.<sup>28</sup>

## 2.2 Marknadsdynamik och förändringar i marknadskoncentration

Även om marknadskoncentrationen är hög på den svenska dagligvarumarknaden visar en genomgång av marknadsdata och studie av företags in- och utträde på marknaden att det finns en viss dynamik på den svenska dagligvarumarknaden. Detta illustreras av att den så kallade marknadskoncentrationen har minskat något de senaste 20 åren bland annat som resultat av nya aktörers inträde på marknaden.<sup>29</sup> År 2000 dominerades dagligvarumarknaden av Ica, Kooperationen (Coop) och Axfood medan Bergendahlsgruppen (City Gross) var en lokal aktör. Tillsammans hade de tre största aktörerna då en marknadsandel på över 97 procent.<sup>30</sup> Sedan dess har den svenska dagligvarumarknaden erfarit såväl in- och utträden och expansion på bekostnad av etablerade aktörer och 2022 hade de tre största aktörernas totala marknadsandel sjunkit till cirka 88 procent. De största förändringarna under perioden har varit danska Netto och tyska Lidl's etablering av sina lågpriskoncept i Sverige 2002–2003 samt att Bergendahls har expanderat utanför sitt kärnområde.

---

"Axfood förvärvar City Gross", publicerad den 11 juni 2024, <https://www.axfood.se/nyhetsrum/pressmeddelanden/2024/06/axfood-forvarvar-city-gross/>.

<sup>25</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023" och egna beräkningar, Coop, "Kooperativt ägt aktiebolag", <https://svenskkooperation.se/goda-affarer/coop/>. Hämtad 30 mars 2024.

<sup>26</sup> Ica-Gruppen, "ICA Sverige– Sveriges ledande dagligvaruaktör" <https://www.icagruppen.se/om-ica-gruppen/var-verksamhet/vara-bolag/ica-sverige/>. Hämtad 20 mars 2024

<sup>27</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023" och egna beräkningar

<sup>28</sup> Matrebellerna, "Hitta din butik", <http://www.matrebellema.se/?pg=78487204>. Hämtad 29 mars 2024.

<sup>29</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023" och Konkurrensverket, *Hinder för effektiv konkurrens Granskning av banktjänster för privatpersoner, dagligvaruhandeln och produktion av byggmaterial*, En rapport skriven av Copenhagen Economics på uppdrag av Konkurrensverket 2009.

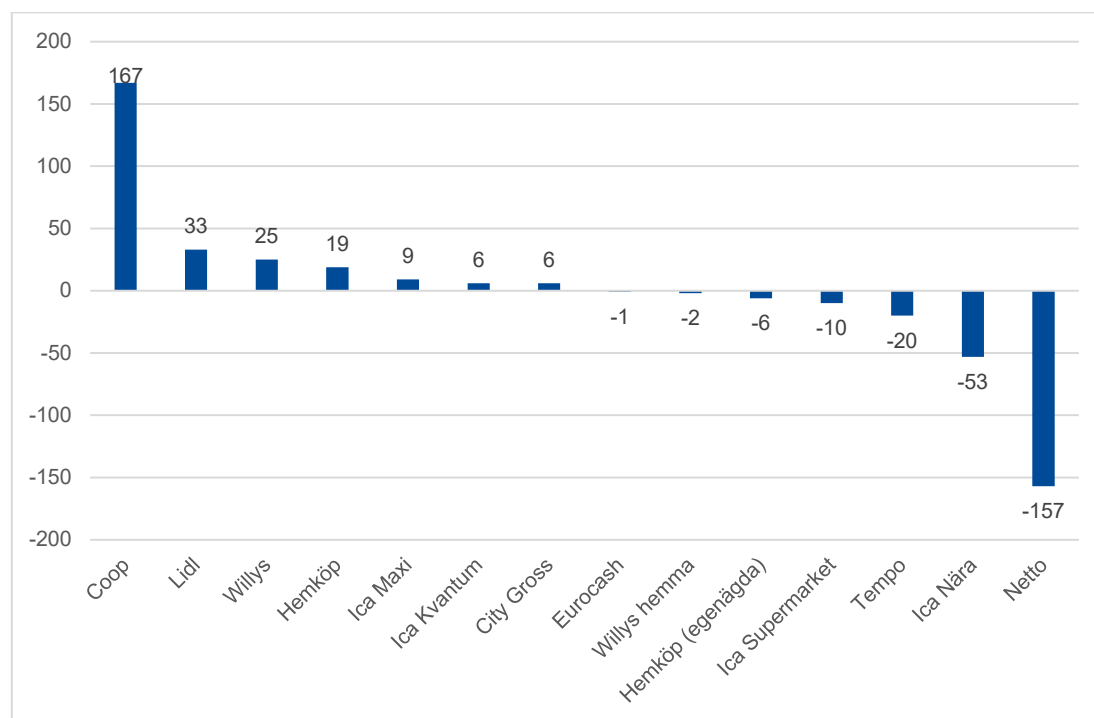
<sup>30</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023", och Konkurrensverket, *Hinder för effektiv konkurrens Granskning av banktjänster för privatpersoner, dagligvaruhandeln och produktion av byggmaterial*, En rapport skriven av Copenhagen Economics på uppdrag av Konkurrensverket, 2009.

Netto valde dock 2019 att lämna de svenska dagligvarumarknaden genom att Coop förvärvade aktörens 162 butiker.<sup>31</sup>

## 2.2.1 Samtliga aktörer satsar på nyetablering av butiker

Av våra intervjuer med dagligvaruaktörerna framgår det att samtliga aktörer kontinuerligt söker efter nya lägen att etablera sig i olika kommuner, antingen på egen hand eller tillsammans med fastighetsutvecklare. Figur 1 visar att under trenden avseende nyetablering varit positiv efter att ha varit negativ under en längre tid.<sup>32</sup> De fem stora aktörernas dagligvarubutiker har ökat i antal med cirka två procent under perioden 2014–2021.<sup>33</sup> Den största tillväxten har genomförts av lågpriskedjorna Willys och Lidl vars butiker, mätt i antal, ökat med 16 procent under samma period.

**Figur 1 Ökning eller minskning av antal butiker inom Ica, Coop, Axfood, Lidl och City Gross 2014-01-01- 2021-09-01<sup>34</sup>**



Samtliga aktörer har också en uttalat en ambition om att öppna nya butiker. Som exempel kan nämnas att Lidl, som har annonserat en ambitiös expansionsplan, och

<sup>31</sup> Coop, "Coop köper Nettos svenska butiker", pressmeddelande 10 maj 2019, <https://pressrum.coop.se/coop-koper-nettos-svenska-butiker/>. Hämtad 12 januari 2023.

<sup>32</sup> Konkurrensverket, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4.

<sup>33</sup> Förtydligande: studien sträcker sig till den 1 september 2021.

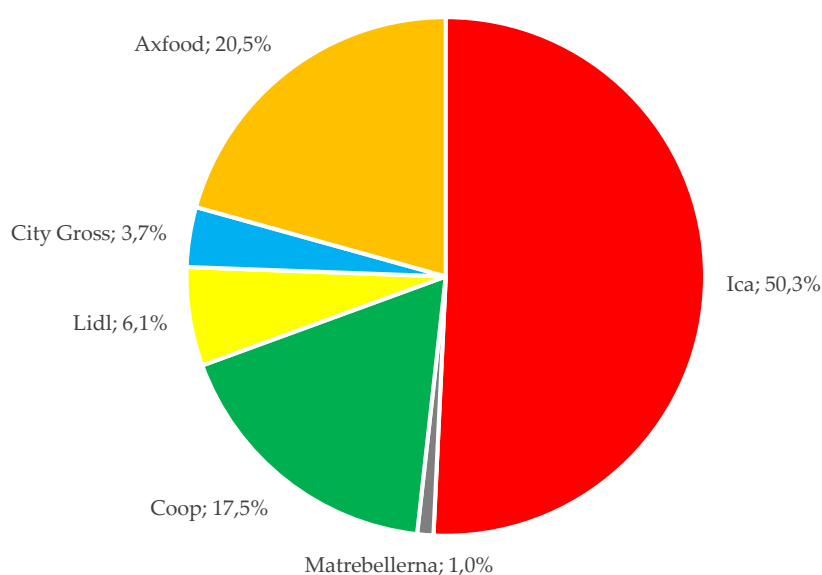
<sup>34</sup> Dagligvarunytt, "Lista: Butiksboom – här är siffrorna över dagligvarujättarnas kamp om Sverige", 15 november 2021, <https://www.dagligvarunytt.se/ekonomi/kartlaggningar/lista-butiksboom-har-ar-siffrorna-over-dagligvarujattarnas-kamp-om-sverige/>. Hämtad 2 februari 2024.

vars långsiktiga mål är att öka antalet butiker i Sverige från dagens 205 till 300 på sikt. Lidl har som ambition att etablera butiker i kommuner där det ännu inte finns Lidl-butiker i dagsläget.<sup>35</sup>

## 2.3 Aktörernas marknadsandelar av total omsättning

I figur 2 illustreras marknadsandelarna för de fem största aktörerna och Matrebellerna baserat på omsättning för 2022.<sup>36</sup>

**Figur 2** Marknadsandelar i procent för de olika dagligvaruaktörerna 2022



Källa: DLF och Delfi, "Dagligvarukartan 2023" samt Konkurrensverkets egna beräkningar

Något som kännetecknar Sverige ur ett europeiskt perspektiv är att marknads-koncentrationen är hög jämfört med andra länder då en aktör, Ica, har en marknadsandel på mer än 50 procent och Coop samt Axfood också har relativt höga marknadsandelar. De fem största aktörerna hade tillsammans en marknadsandel på över 99 procent 2022. De olika aktörerna skiljer sig åt i hög grad vad gäller omsättning per kvadratmeter, där Ica har avsevärt högre omsättning per kvadratmeter än övriga aktörer, med som lägst 85 000 kr/m<sup>2</sup> i Södra Norrland och

<sup>35</sup> Dagligvarunytt, "Lidl vill öppna 100 butiker till – här är planen för 2023", 13 juli 2023, <https://www.dagligvarunytt.se/i-butik/etablering/lidl-vill-oppna-100-butiker-till-har-ar-planen-for-2023/>. Hämtad 30 oktober 2023

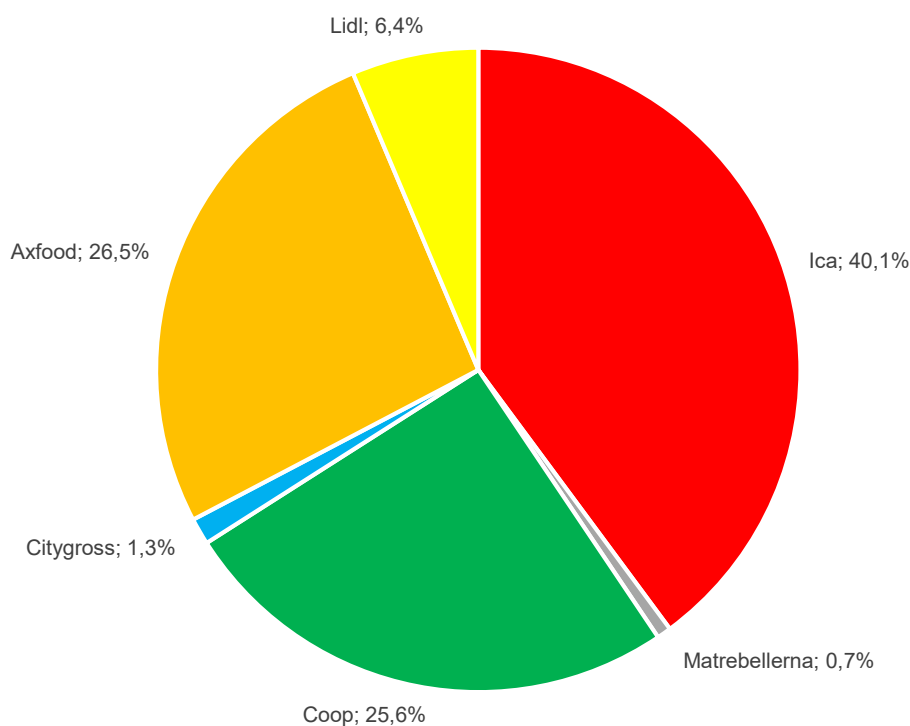
<sup>36</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023".

som högst 119 700 kr/m<sup>2</sup> i Stockholm. Övriga aktörers omsättning är avsevärt lägre och varierar mellan 19 400 kr/m<sup>2</sup> upp till som mest 83 100 kr/m<sup>2</sup>.<sup>37</sup>

### 2.3.1 Antalet butiker per aktör

I figur 3 visas hur stor andel som dagligvaruaktörerna har av det totala antalet butiker. Ica har cirka 44 procent av det totala antalet butiker i Sverige 2022. Ica följs av Axfood som har cirka 27 procent av det totala antalet butiker. Coop har cirka 26 procent av det totala antalet butiker. Lidl har näst minst antal med cirka 6,5 procent av totalt antal butiker. City Gross har betydligt färre antal butiker, 42 stycken vilka utgör lite mer än en procent av butikerna.

**Figur 3** Dagligvaruaktörernas butiker i procentandel av det totala antalet butiker.



Källa: Uppgifter från aktörerna och Konkurrensverkets beräkning.

### 2.3.2 En tredjedel av Sveriges kommuner har endast en eller två etablerade dagligvaruaktörer

Ur ett konkurrensperspektiv är det önskvärt att varje konsument har tillgång till butiker som tillhör flera olika aktörer och som alltså kan konkurrera såväl med olika produkter som med priser på identiska produkter eller kunna erbjuda substitut i

<sup>37</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023".

form av exempelvis egna märkesvaror (EMV). Tabell 1 visar att 90 procent av Sveriges befolkning bor i kommuner som har butiker som tillhör tre eller fler aktörer.<sup>38</sup>

Samtidigt framgår att 99 kommuner, dvs. cirka en tredjedel av landets kommuner och omkring tio procent av folkmängden (ungefär en miljon), endast har en eller två av de stora dagligvaruaktörerna att välja på i sin kommun.

**Tabell 1      Antal dagligvaruaktörer per kommun, 2022<sup>39</sup>**

Antal aktörer i kommunen	Antal kommuner	Andel av samtliga kommuner	Folkmängd	Andel av folkmängd
1	8	3 %	68 477	1 %
2	91	31 %	928 178	9 %
3	72	25 %	1 377 874	13 %
4	86	30 %	4 115 798	39 %
5	33	11 %	4 031 229	38 %

Källa: Uppgifter från aktörerna och Konkurrensverkets beräkning baserat på data från aktörerna.

Av de åtta kommuner som bara har en aktör har sju endast Ica-butiker och en har endast Coop. Av de 91 kommuner som bara har två aktörer har 73 både Ica och Coop.<sup>40</sup> Som ovan nämnts har samtliga kommuner i Sverige minst en butik som tillhör antingen Ica eller Coop.<sup>41</sup>

Av naturliga skäl utgörs de kommuner som bara har en eller två aktörer ofta av kommuner som ligger relativt långt från större städer, med ett litet befolkningsunderlag och där befolkningsstillväxten är låg, vilket gör att det kan vara mindre attraktivt för nya aktörer att träda in. Av figur 4 framgår vilka kommuner som endast har en eller två aktörer.

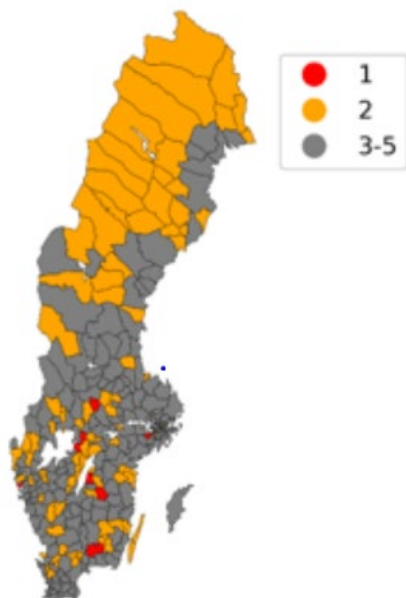
<sup>38</sup> Analysen i avsnitt 2.2.2. bygger på data via åläggande för de fem stora aktörerna, vilket är 2 947 butiker nationellt i Sverige. Detta bör jämföras med Pipos för "dagligvaruhandel fullsortiment" som då motsvarar 4 053 butiker. Tabell 2 är troligen en underskattning för antalet aktörer som en konsument har att välja på, beroende på om man väljer att se till endast de största aktörerna eller även mindre aktörer såsom Nära Dej.

<sup>39</sup> SCB. "Folkmängd efter region, kön och år", [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101A/BefolkningNy/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/). Hämtad 7 september 2023.

<sup>40</sup> Att en aktör finns eller inte i kommunen definieras genom att räkna en aktörs marknadsandel som är större än noll som att aktören finns i kommunen.

<sup>41</sup> Observera att ovanstående analys endast bygger på data från de fem dagligvaruhandelsaktörer som kom in genom svar på åläggandet. I vissa kommuner kan det finnas mindre fristående dagligvarubutiker. Om mindre aktörer inkluderas i analysen, kan slutsatser även dras om hur dagligvarumarknaden fungerar för mindre såväl som större aktörer. Därutöver visar inte resultatet på hur konsumenternas penplade mellan kommuner kan påverka antalet butiker på kommunnivå.

Figur 4 Kommuner med bara en eller två dagligvaruaktörer, 2022



Källa: Uppgifter från aktörerna och Konkurrensverkets beräkning.

## 2.4 Lågprisbutiker

Med lågprisbutiker avses butiker som har en uttalad strategi att konkurrera med pris, ofta med en enklare inredning och ett smalare utbud av varor än traditionella butiker. I denna rapport har vi kategoriserat Eurocash, Lidl, Coop X-tra och Willys som lågprisbutiker.

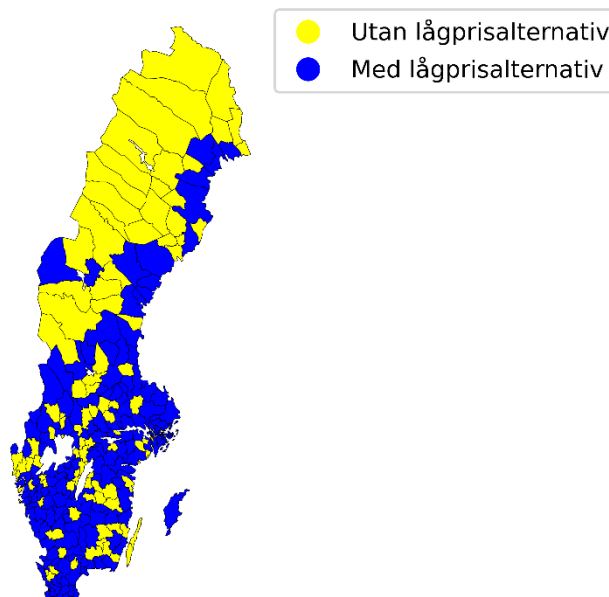
### 2.4.1 En tredjedel av Sveriges kommuner saknar lågprisbutiker

Av Sveriges kommuner saknade mer än var tredje, eller 102 kommuner, lågprisbutiker under 2022. Detta innebär att närmare än en tiondel eller ungefär en miljon invånare bodde i en kommun som saknar en etablerad lågprisbutik.



Figur 5 visar en karta över vilka svenska kommuner som har lågprisbutiker eller inte. Närheten till lågprisbutik är ofta högre i tätare befolkade områden.

**Figur 5** Karta över kommuner som saknar "lågprisbutiker"



Källa: Uppgifter från aktörerna och Konkurrensverkets beräkning.

#### 2.4.2 Sverige har en lägre andel lågprisbutiker än många andra europeiska länder

I Sverige hade lågpriskoncepten 20 procent av den totala marknaden 2022, och marknadsandelen har vuxit med nästan två procentenheter sedan 2017.<sup>42</sup> Omständigheten att lågpriskoncept ökar sina marknadsandelar är en trend i hela Europa, inte minst under de två senaste åren, vilket kan förklaras av högre inflation och minskad köpkraft hos konsumenterna.<sup>43</sup> I Norge har lågpriskoncepten en marknadsandel på cirka 68 procent, vilket är högst i Europa. I Danmark, Belgien och Tyskland har lågpriskoncepten en marknadsandel på omkring 40 procent. I Österrike är lågpriskonceptens marknadsandel omkring 28 procent.<sup>44</sup> Även med beaktande av att lågpriskoncepten vunnit marknadsandelar på den svenska

<sup>42</sup> DLF och Delfi Marknadspartner, "Dagligvarukartan 2023" och Konkurrensverkets egna beräkningar.

<sup>43</sup> McKinsey & Company och Eurocommerce Retail and Wholesale, *State of grocery Europe 2023: Living with and responding to uncertainty*, Report 2023.

<sup>44</sup> Statista, "Value share of discount channels in grocery market in selected countries 2017", <https://www.statista.com/statistics/1102417/value-share-on-total-grocery-of-discount-channel-europe/>. Hämtad 22 februari 2024.

dagligvarumarknaden är andelen lågpris relativt låg jämfört med flera europeiska och nordiska länder. En orsak till detta kan vara att Ica och Coop har haft en långvarig stark marknadsposition, vilket i sin tur försvårar för nya aktörer att etablera sig.

## 2.5 Svenska konsumenter handlar ofta i flera olika butiker men har ibland bristande valmöjligheter då dessa butiker ofta tillhör samma dagligvaruaktör

En viktig förutsättning för att konkurrensen ska fungera på dagligvarumarknaden är att konsumenterna jämför pris och kvalitet i flera olika butiker och inte är bundna till en specifik butik eller dagligvaruaktör.

### 2.5.1 Tecken på ökad konsumentrörlighet och prismedvetenhet

Flera konsumentundersökningar som Konkurrensverket tagit del av visar att konsumenterna inte känner sig bundna till den butik de brukar gå i, och att de i hög utsträckning också besöker andra butiker. I stället finns det tecken på att konsumentrörligheten har ökat och att det finns en pågående förflyttning där konsumenter oftare väljer bort traditionella dagligvarubutiker och kvartersbutiker till förmån för lågprisbutiker och stormarknader.

Att konsumenter besöker flera olika butiker bekräftas också av en enkätundersökning som gjorts på uppdrag av Konsumentverket och som redovisades hösten 2023. Undersökningen visar att nio av tio av de respondenter som hade handlat livsmedel den senaste månaden hade handlat i minst två olika butiker.<sup>45</sup> Sex av tio respondenter hade handlat i minst tre och 27 procent av respondenterna i minst fyra olika butiker under den senaste månaden.<sup>46</sup> Att konsumenter ofta besöker flera butiker bekräftas också av marknadsaktörer i intervjuer som Konkurrensverket genomfört.

En genomgång av de undersökningar vi fått tillgång till ger också en samfäll bild av att svenska konsumenter anser sig vara prismedvetna när de köper livsmedel. Ett exempel är en enkätundersökning som Konsumentverket publicerade hösten 2023 som visar att svenska konsumenter anser sig ha en hög grad av prismedvetenhet när det gäller val av matbutik, och att de flesta anser sig ha koll på prisskillnader mellan olika matbutiker, även om många tycker att det inte är lätt. De vanligaste

---

<sup>45</sup> Frågan var formulerad enligt följande: "I hur många olika matbutiker har du handlat mat den senaste månaden (i fysisk butik och online)?" Med beaktande av syftet med enkäten och övriga frågor bedömer Konkurrensverket att det bör handla om olika butikskedjor.

<sup>46</sup> Origo Group, *Konsumenters prismedvetenhet i dagligvaruhandeln 2023*, s. 9. Origo Group på uppdrag av Konsumentverket, augusti 2023.

sätten att hålla koll på prisskillnader mellan matbutiker är via marknadsföring (52 procent) eller tidigare kunskap och erfarenhet (49 procent).<sup>47</sup>

Det finns också tydliga tecken på att konsumenternas prismedvetenhet har ökat de senaste åren. Livsmedelsverket publicerade i mars 2023 en undersökning om hur de prisförändringar på livsmedel som då hade skett under det gångna året hade förändrat konsumenters köpvanor. Undersökningen visade att 67 procent av de tillfrågade konsumenterna svarat att de tittar mer eller mycket mer på jämför priser nu än tidigare.<sup>48</sup>

Den slutsats som kan dras av de undersökningar som Konkurrensverket genomfört eller tagit del av är att konsumenttrörligheten ökar och att konsumenterna blivit mer aktiva i sina val av dagligvarubutik, vilket är positivt ur ett konkurrensperspektiv.

## 2.5.2 Det finns konsumenter som kan ha svårt handla i en annan butik

En förutsättning för att konsumenter ska kunna handla i flera olika butiker är att det finns flera butiker inom ett avstånd som konsumenterna uppfattar som rimligt. Utifrån ett konkurrens- och valfrihetsperspektiv är det knappast avstånden i sig som är relevant, utan hur mycket längre tid det tar eller besvärligare det är att ta sig till en annan butik än den man brukar besöka. Enligt uppgifter från Tillväxtverket, som bland annat har i uppdrag att följa upp tillgängligheten till kommersiell service i olika delar av landet, har 71 procent av Sveriges befolkning mindre än en kilometer längre till den näst närmaste butiken än till den närmaste. Att ta sig till en annan butik innebär alltså som mest en kilometers längre färdväg (med bil). Avståndet bör således inte vara något stort hinder att handla i en annan butik än den närmaste butiken för en betydande andel av befolkningen.<sup>49</sup>

Tillväxtverkets uppgifter visar dock att omkring tio procent av befolkningen, eller omkring en miljon invånare, har mer än fem kilometer längre till den näst närmaste butiken än till den närmaste.<sup>50</sup> Det innebär att omkring en miljon invånare i Sverige måste köra en omväg på fem kilometer eller mer för att komma till en annan butik än till den som ligger närmast bostaden. Dessutom kan även kortare avstånd utgöra ett hinder för att besöka andra butiker, särskilt för de som inte har tillgång till bil eller av andra anledningar har svårare att röra sig längre sträckor. Det kan alltså vara fler som har bristande möjligheter att handla i olika butiker. Samtidigt kan många göra sina inköp i anslutning till resor till och från arbetet, eller i samband

---

<sup>47</sup> Konsumentverket, *Priset är viktigt men inte allt*, Redovisningsrapport 2023:02, s. 13.

<sup>48</sup> [Livsmedelsverket, Hur påverkar höjda matpriser konsumenternas köpbeteende?](#), PM 2023, s. 6.

<sup>49</sup> Konsumentverket, *Priset är viktigt men inte allt*, Redovisningsrapport 2023:02, s. 12.

<sup>50</sup> Konsumentverket, *Priset är viktigt men inte allt*, Redovisningsrapport 2023:2, s. 12.

andra resor. Enligt Tillväxtverket (2021) väljer många att resa längre för att handla för att få ett bredare sortiment och lägre priser.<sup>51</sup>

Konsumentverkets undersökning visar att avstånd kan vara en faktor när det handlar om att välja dagligvarubutik. På frågan varför man inte oftare handlar i matbutiker med lägre pris valde 27 procent svarsalternativet: "Det är för långt eller krångligt att ta sig till butiker med lägre priser". Endast alternativet "Jag handlar hellre där jag alltid handlar" fick en högre svarsnivå (33 procent).<sup>52</sup>

Sammantaget kan vi konstatera att det stora flertalet av konsumenterna i Sverige regelbundet besöker flera olika butiker för att handla livsmedel, men att det inte gäller alla, och att det kan finnas många som i praktiken har begränsade möjligheter att välja mellan olika butiker när de handlar livsmedel.

### 2.5.3 Bristande valmöjligheter för konsumenten om den näst närmaste butiken tillhör samma dagligvaruaktör som den närmaste

För många konsumenter kan möjligheterna att handla i en annan butik begränsas av att den näst närmaste butiken tillhör samma kedja som den närmaste, vilket innebär att utbudet av varor och de priser som erbjuds kan vara i stort sett identiska då vissa dagligvarukedjor har central prissättning.

Vi har därför kartlagt vilka dagligvarubutiker i Sverige vars närmsta konkurrerande dagligvarubutik tillhör samma aktör.<sup>53</sup> Totalt finns det 428 sådana dagligvarubutiker, vilket motsvarar cirka 10,6 procent av samtliga butiker med fullsortiment.<sup>54</sup> I figur 6 nedan framgår det av de röda prickarna att sådana butiker förekommer i hela landet.

---

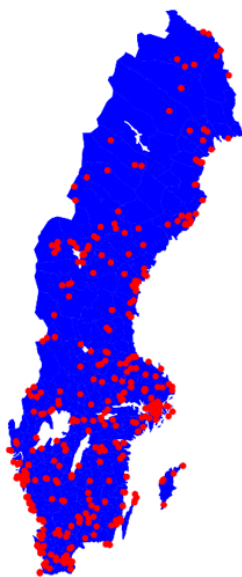
<sup>51</sup> Tillväxtverket (2021), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021*, Rapport 2021, Publikationsnummer 0369, s. 34.

<sup>52</sup> Konsumentverket, *Priset är viktigt men inte allt*, Redovisningsrapport 2023:2, s.12.

<sup>53</sup> Kartläggningen av butiker bygger på uppgifter som inhämtats från dagligvaruaktörerna, och analysen omfattar butiker som räknas som "fullsortiment" för alla aktörer. GIS-koordinater för respektive butik har hämnats från Tillväxtverkets serviceanalystjänst "Pipos". En närmare beskrivning av metoden finns i bilaga 4. Notera tidigare kommentarer i avsnitt 1.2.3 om att dessa beräkningar genom att inte räkna på pendlingshandling (konsumenter handlar på vägen från arbete i en annan kommun än hemkommunen) och veckohandling (längre resa till annan ort för större inköp) troligen leder till viss överskattning gällande i vilken utsträckning detta påverkar konsumenter.

<sup>54</sup> Procentandelen fås genom att ta 428 träffar dividerat med 4053 totala antalet butiker.

**Figur 6** Karta över butiker vars närmaste konkurrent tillhör samma dagligvaruaktör



Av tabell 2 framgår att det är vanligt även i storstadskommuner som Stockholm och Göteborg att två näraliggande butiker tillhör samma aktör. Störst antal butiker för detta på kommunnivå finns i Stockholm (30) respektive Göteborg (21), vilket motsvarar runt 10 procent av totalt antal butiker.

**Tabell 2** Kommuner med störst antal butiker vars närmaste konkurrent tillhör samma dagligvaruaktör

Kommun	Antal butiker vars närmaste "konkurrent" tillhör samma aktör	Totalt antal butiker i kommunen	Andel av samtliga butiker i kommunen
Stockholm	30	346	9 %
Göteborg	21	200	11 %
Uppsala	9	62	15 %
Umeå	9	42	21 %
Kalmar	9	31	29 %
Gävle	8	40	20 %
Jönköping	7	52	14 %
Sundsvall	7	31	23 %
Gotland	7	30	23 %
Östersund	7	21	33 %
Strömsund	7	12	58 %

Tabell 2 illustrerar kommunerna med högst andel butiker där närmaste konkurrenten tillhör samma aktör. Det är framför allt i kommuner med ett mindre antal butiker (4–7) där andelen är över 40 procent.

**Tabell 3** Kommuner med störst andel butiker vars närmaste konkurrent tillhör samma dagligvaruaktör

Kommun	Antal butiker vars närmaste "konkurrent" tillhör samma aktör	Totalt antal butiker i kommunen	Andel av samtliga butiker i kommunen
Sorsele	3	5	60 %
Strömsund	7	12	58 %
Forshaga	2	4	50 %
Kumla	2	4	50 %
Munkfors	1	2	50 %
Askersund	3	7	43 %
Timrå	3	7	43 %
Gnesta	2	5	40 %
Alvesta	3	8	38 %
Tjörn	3	8	38 %
Åre	6	16	38 %

Källa: Tillväxtverket (uppgifter), Konkurrensverket (beräkningar)

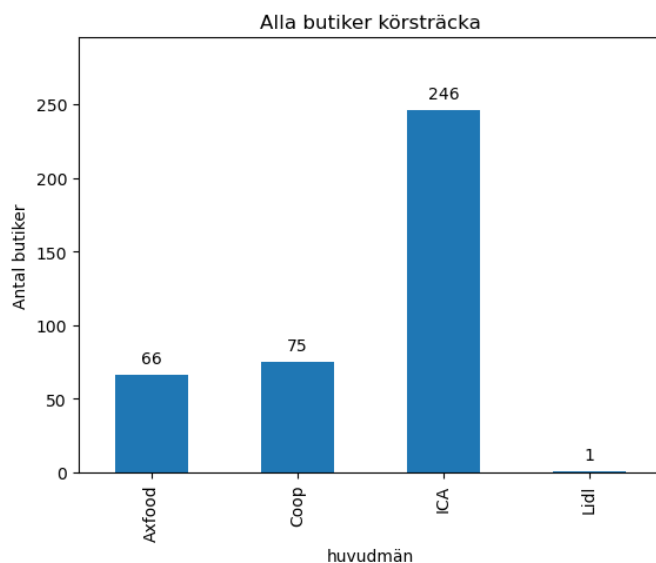
Figur 7 illustrerar att Ica är den aktör som har flest butiker av de fem stora dagligvaruaktörerna vars närmaste konkurrent tillhör samma aktör.<sup>55</sup> Detta är inte oväntat eftersom Ica har flest butiker i Sverige och dessutom har relativt många butiker utanför storstäderna.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Här presenteras bara utfallen för de största aktörerna, vilket förklarar varför dessa siffror inte aggregeras till 428. Exempelvis presenteras inte utfallet för Handlar'n och Nära. Det gav 15 respektive 7 träffar.

<sup>56</sup> Uppgifter från aktörerna samt Konkurrensverkets beräkning.

Figur 7 Antal butiker där närmaste butik tillhör samma dagligvaruaktör, körsträcka<sup>57</sup>



Not: Med "närmaste" avses kortast avstånd i kilometer med bil till dagligvarubutik med fullsortiment.

Det bör även noteras att utav de tidigare nämnda 428 dagligvarubutikerna, där närmaste butiken tillhör samma aktör, är vissa typer av kommuner mer välrepresenterade än andra. Om vi endast räknar antalet träffar från kommungrupperna "större stad" och "storstäder" (från Sveriges Kommuner och Regioner uppdelning i kommungrupper), får vi 146 träffar.<sup>58</sup> Ungefär var tredje träff kommer alltså från "större stad" eller "storstäder". Iorstäder och större städer där det ofta finns andra butiker i närheten behöver det inte vara något större hinder för konsumenternas valfrihet att den närmaste och näst närmaste butiken tillhör samma aktör eftersom konsumenterna ändå kan välja att handla i många andra butiker. Som ovan nämnts vet vi också av Konsumentverkets undersökning att nio av tio konsumenter handlar i minst två olika butiker den senaste månaden, vilket visar att de flesta inte enbart handlar i den närmaste butiken.<sup>59</sup>

Den andra sidan är de resterande 282 butikerna, som ligger i glesbygdsområden. I dessa områden kan konsumenternas bristande valmöjligheter till följd av ett större antal eller andel av deras närmaste butiker som tillhör samma aktör vara mer problematiskt, där konsumenterna även till en början har färre butiker att välja på. Detta indikerar att konsumenterna i glesbygdsområden troligen har en större sannolikhet att påverkas av att närmaste butik tillhör samma aktör.

<sup>57</sup> 2 träffar, 1 för Bergendahls och 1 för Axfood, har tagits bort från figuren. Dessa togs bort då de hade felaktiga huvudmän i data. Notera att 7-Eleven räknas som "dagligvaror fullsortiment" av Pupos, även om det troligtvis i så fall gäller mindre matinköp av konsumenterna. Vi har även valt att exkludera resultat från Handlar'n och Nära Dej från figuren. På grund av detta fokuserade diskussionen ovan framför allt på Ica, Coop och Axfood.

<sup>58</sup> 428 - 282 utan "större stad" och "storstäder" motsvarar 146. Om 146 tas dividerat med 428 får man avrundat 34 procent, vilket betyder att var tredje träff kommer ifrån "större stad" eller "storstäder".

<sup>59</sup> Konsumentverket, *Priset är viktigt men inte allt*, Redovisningsrapport 2023:02.

Sammantaget visar resultaten för närmaste butik på ett stort antal förekomster där konsumenter drabbas av en potentiell inlåsningsseffekt där deras närmaste och näst närmaste butiker tillhör samma aktör. Ytterligare fördjupande analyser som inte ingått i denna undersökning skulle behövas för att kunna befästa varför etableringen på den svenska dagligvaruhandelsmarknaden ser ut som den gör.



## 3 Regler om effektiv konkurrens i plan- och bygglagen

### 3.1 Planmonopolet och konkurrensen inom livsmedelshandeln

Kommunernas planmonopol har som nämnts en direkt inverkan på konkurrensen inom livsmedelshandeln. Denna inverkan har behandlats i flera lagstiftningsärenden. Diskussionerna har rört bland annat kommunernas ansvar generellt att beakta konkurrensaspekter i planprocessen och om det ska vara möjligt för kommunerna att i detaljplanerna göra åtskillnad mellan detaljhandel och handel med livsmedel.

Omständigheten att det ankommer på kommunerna att beakta främjandet av en effektiv konkurrens under planprocessen följer i dag av 2 kap. 3 § PBL. I följande avsnitt redogörs övergripande för syftet med bestämmelsen och de uttalanden som lagstiftaren gjort om förutsättningarna för etablering av livsmedelsbutiker.

### 3.2 Regler om butiksetablering, handelsändamål och konkurrens

#### 3.2.1 Äldre förarbeten

Redan i propositionen inför den tidigare gällande plan- och bygglagen (1987:10) lyftes frågan om kommunerna ska kunna precisera handelsändamålet genom bestämmelser om byggnaders användning.<sup>60</sup> Inom kategorin detaljhandel skulle livsmedelshandel i vissa lägen behöva begränsas eller förbjudas helt med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling. Som exempel nämndes stormarknader och bensinstationer. Möjligheterna till precisering kvarstod i samband med den översyn som gjordes av regelverket 1990; PBL och uttalandena i förarbetena bedömdes ge goda förutsättningar för att pröva lämpligheten av markens användning för olika ändamål utan att konkurrensen i något väsentligt avseende sätts ut spel.<sup>61</sup> Vidare ansågs det inte vara nödvändigt att införa konkurrens som ett allmänt intresse i PBL. En sådan ändring bedömdes kunna strida mot lagstiftningens grundläggande syfte, nämligen att på saklig grund väga olika intressen i samhället mot varandra.<sup>62</sup>

Med tiden konstaterades att det behövs förtydliganden i PBL vad gäller konkurrens och handelsetableringar i den kommunala planeringen.<sup>63</sup> I fråga om byggnaders användning för handel ansåg regeringen att möjligheterna till reglering behövde

---

<sup>60</sup> Prop. 1985/86:1 s. 576 f.

<sup>61</sup> Prop. 1990/91:146 s. 23 f.

<sup>62</sup> Prop. 1990/91:146 s. 24.

<sup>63</sup> Prop. 1991/92:51 s. 19.

begränsas ytterligare för att underlätta nyetableringar och främja konkurrens. Det som framförts i 1985 års förarbeten om precisering av handelsändamålet stod inte längre till buds.<sup>64</sup> Utöver detta bedömde regeringen att det fanns starkt vägande skäl som talade för att konkurrens ses som ett intresse som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse.<sup>65</sup> Sammantaget trädde lagändringar i kraft 1992 med innebörden att bestämmelser om byggnaders användning inte får utformas så att effektiv konkurrens motverkas. Kommunernas möjlighet att särskilja partihandel och detaljhandel kvarstod, men möjligheten att i detaljplan särskilt reglera bland annat detaljhandel med livsmedel togs bort.<sup>66</sup>

År 1995 gjorde bostadsutskottet en översyn av ovannämnda lagändring från 1992. Utskottet framhöll att lagändringen redan fått de negativa effekter som en föregående motion gett uttryck för. I en senare proposition framhöll regeringen att miljöhänsyn inte beaktats särskilt när PBL-propositionen skrivits.<sup>67</sup> Mot bakgrund av samhällsutvecklingen ansåg regeringen att det fanns skäl att särskilt understryka betydelsen av att handeln lokaliseras så att den totala vägtrafiken begränsas samt utvecklingen i övrigt mot en god och långsiktigt hållbar livsmiljö främjas. Intresset av en effektiv konkurrens skulle beaktas även i fortsättningen, men detta skulle inte utgöra ett absolut hinder mot att en kommun närmare reglerar handelsändamålet i en detaljplan.<sup>68</sup> Den tidigare lydelsen "särskilda skäl" ansågs dock inte vara välvald. Resultatet blev att kommunerna sedan 1997 får, om det finns skäl av betydande vikt, precisera handelsändamålet i detaljplaner genom att bland annat inom ändamålet detaljhandel särskilja handel med skrymmande varor och handel med livsmedel.<sup>69</sup>

### 3.2.2 Omtag av konkurrensintressen

#### **Förtroendekommissionen**

Den nuvarande bestämmelsen om effektiv konkurrens som ett allmänt intresse i PBL har införts mot bakgrund av bland annat det som Förtroendekommissionen framhållit i betänkandet *Näringslivet och förtroendet*.<sup>70</sup> Förtroendekommissionen betonade att kommuninvånarna åtnjuter lägre priser och ett breddat utbud i de kommuner där det ges större möjlighet till etablering jämfört med invånarna i de kommuner där det förs en mer restriktiv politik härom.<sup>71</sup> Vidare konstaterade kommissionen att det på senare tid kunde skönjas en mindre restriktiv

---

<sup>64</sup> Prop. 1991/92:51 s. 19.

<sup>65</sup> Prop. 1991/92:51 s. 20.

<sup>66</sup> Prop. 1991/92:51 s. 20. Se även SOU 1996:52 s. 7, med hänvisning till Bostadsutskottets betänkande 1991/ 92BoU10.

<sup>67</sup> Prop. 1996/97:34 s. 15.

<sup>68</sup> Prop. 1996/97:34 s. 15 f.

<sup>69</sup> Prop. 1996/97:34 s. 5. Se även s. 13.

<sup>70</sup> SOU 2004:47.

<sup>71</sup> SOU 2004:47, s. 349.

handelspolitik i flera kommuner i form av exempelvis ett betydande antal etableringar av lågprishandel. Resultat från skattade modeller gav stöd för hypotesen att etableringar av lågprisbutiker leder till en lägre prisnivå också hos de butiker som redan finns etablerade på marknaden, det vill säga att detta medförde en prisseffekt på hela marknaden.<sup>72</sup> Förtroendekommissionen ansåg att konkurrensintresset borde lyftas fram tydligare i bland annat PBL som ett led i att förbättra konkurrensen på området.<sup>73</sup> Frågan överläts till en pågående utredning, PBL-kommittén.<sup>74</sup>

### **PBL-kommittén**

PBL-kommittén redovisade sina slutsatser i betänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande*.<sup>75</sup> Utredningens mål var bland annat att stärka plan- och byggnads- lagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling.<sup>76</sup> I uppdraget ingick också att se över vissa särskilt utpekade områden, såsom utveckling av detaljhandel.<sup>77</sup> Kommittén skulle analysera bland annat hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bland annat handeln och byggsektorn.<sup>78</sup>

Vad gäller hänsyn till konkurrensintressen hade utredningen fått till sig klagomål om bland annat begränsningar av handelsändamål i detaljplaner samt att detaljplaneprocessen var kostsam och komplicerad på så sätt att den innebar höga inträdeshinder för nya aktörer.<sup>79</sup>

Några av kommitténs slutsatser var att det bör ställas tydligare krav på att detaljhandelsetableringar ska belysas i såväl översikts- som detaljplaneringen samt att kritiken mot bristande hänsyn till konkurrensintressen inte bara gällde utvecklingen inom detaljhandeln.<sup>80</sup> Vad gäller frågan om det i detaljplaner bör vara möjligt att begränsa handelsändamålet framhöll PBL-kommittén att erfarenheterna inte visade på någon omfattande reglering med stöd av denna möjlighet. Kommittén menade att regleringen hade använts förhållandevis restriktivt i enlighet med syftet med lagändringen 1997. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att möjligheterna för kommunerna att precisera handelsändamålet genom bestämmelser i detaljplaner inte bör tas bort eller ändras.<sup>81</sup> I sin sammanfattande bedömning föreslog PBL-

---

<sup>72</sup> SOU 2004:47 s. 349, med hänvisning till Konkurrensverket, "Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige?", Rapportserie 2002:1.

<sup>73</sup> SOU 2004:47 s. 363.

<sup>74</sup> SOU 2004:47 s. 365 f.

<sup>75</sup> SOU 2005:77.

<sup>76</sup> SOU 2005:77 s. 145.

<sup>77</sup> SOU 2005:77 s. 198-200.

<sup>78</sup> SOU 2005:77 s. 267.

<sup>79</sup> SOU 2005:77 s. 274 f.

<sup>80</sup> SOU 2005:77 s. 278 ff.

<sup>81</sup> SOU 2005:77 s. 279 f.

kommittén alltjämt att de materiella bestämmelserna i PBL ges ett mer uttryckligt stöd för hänsyn till ekonomiska aspekter. Kommittén hänvisade även till regeringens skrivelse *En svensk strategi för hållbar utveckling*, vari det hade betonats hållbar utveckling förutsätter en ekonomisk tillväxt och ett starkt näringsliv baserat på konkurrenskraftiga företag.<sup>82</sup>

PBL-kommittén adresserade även den kritik som framförts mot kommunernas planmonopol. Kommittén menade att det är ofrånkomligt att kommunens beslut i vissa avseenden påverkar konkurrensen; de avvägningar mellan motstående allmänna intressen som kommunen ska göra innebär ibland att önskemål om en etablering måste stå tillbaka till förmån för andra angelägna samhällsintressen som kommunen också har att bevaka. Mot bakgrund av erfarenheterna och den kritik som hade riktats mot kommunernas tillämpning av PBL fann kommittén emellertid skäl att i de grundläggande bestämmelserna ställa krav på att kommunens beslut ska underlätta en lämplig utveckling av olika verksamheter, vilket bland annat innebär hänsyn till en effektiv konkurrens.<sup>83</sup> Kommittén framhöll även att ett större hänsynstagande till konkurrensaspekter i planläggningen förutsätter stöd och utbildning för att öka medvetenheten och kunskaperna om konkurrensfrågor. Något lagstiftningsförslag med en sådan inriktning lämnade PBL-kommittén däremot inte.<sup>84</sup>

### **Konkurrensverkets yttrande**

Konkurrensverket framförde i sitt remissvar till PBL-kommittén att konkurrensfrågorna inte hade fått tillräckligt utrymme i slutbetänkandet.<sup>85</sup> Utredningen hade inte heller utfört någon självständig genomgång av hur konkurrensaspekterna ska beaktas vid den fysiska planeringen.<sup>86</sup> Vidare anmärkte Konkurrensverket på att PBL-kommittén förutsatt främst stöd och utbildning för att bland annat öka medvetenheten och kunskaperna om konkurrensfrågor utan att lämna förslag i denna fråga.<sup>87</sup>

Enligt Konkurrensverket var det svårt att bedöma den praktiska betydelsen av PBL-kommitténs förslag, som bedömdes vara relativt återhållsamma i förhållande till den delvis starka kritik som utredningen fått till sig avseende hur PBL tillämpas i praktiken.<sup>88</sup> Utredningens förslag ansågs inte vara tillräckliga för att komma till

---

<sup>82</sup> SOU 2005:77 s. 331. Se även Skr. 2003/04:129 s. 95 f.

<sup>83</sup> SOU 2005:77 s. 332.

<sup>84</sup> Jfr SOU 2005:77 s. 332.

<sup>85</sup> Konkurrensverkets yttrande PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) dnr. 819/2005, M2005/4958/Bo, 2006-02-15, s. 1 och s. 4.

<sup>86</sup> Konkurrensverkets yttrande PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) dnr. 819/2005, M2005/4958/Bo, 2006-02-15, s. 4.

<sup>87</sup> Konkurrensverkets yttrande PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) dnr. 819/2005, M2005/4958/Bo, 2006-02-15, s. 4 f.

<sup>88</sup> Konkurrensverkets yttrande PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) dnr. 819/2005, M2005/4958/Bo, 2006-02-15, s. 11.

rätta med konkurrensproblemen och det fanns ytterligare behov av regelförändringar för att intresset av en fungerande konkurrens ska kunna tillgodoses inom ramen för PBL:s regelverk.<sup>89</sup> Förslag på åtgärder som Konkurrensverket redogjorde för var bland andra att:

- Det bör framgå direkt av lagtexten att hänsyn till konkurrensen ska tas vid beslut enligt PBL. Kommunerna bör göra konkurrenskonsekvensbeskrivningar för att analysera de potentiella effekterna om nya etableringar kommer till stånd framförallt inom handeln.
- Planerare bör utbildas i konkurrensfrågor och få tillgång till manualer och extern specialistkompetens för att underlätta utformningen av konkurrenskonsekvensbeskrivningar.
- Åtgärder bör vidtas så att detaljplaner inte görs mer styrande än vad som är nödvändigt med hänsyn till deras syfte samt att näringslivets långsiktiga behov av mark för expansion och omlokalisering tillgodoses genom nödvändiga markreserver.<sup>90</sup>

### **Ett första steg för en enklare plan- och bygglag**

Efter det att PBL-kommittén hade överlämnat sitt betänkande och remissförfarandet var färdigt, lämnade regeringen lagförslag i *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*.<sup>91</sup> Regeringen konstaterade att den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling inte kommit till tydligt uttryck i PBL, till skillnad från de sociala och ekologiska dimensionerna. Detta resulterade ibland i att motstående intressen och avvägningar inom ramen för en helhetssyn inte redovisas.<sup>92</sup> Regeringen hänvisade till Förtroendekommissionens resonemang och betonade att ekonomisk tillväxt samt ett starkt näringsliv baserat på konkurrenskraftiga företag är förutsättningar för hållbar utveckling. Enligt regeringen fanns därför skäl att i PBL tydliggöra att målet om en hållbar utveckling också har en ekonomisk dimension.<sup>93</sup> Den föreslagna lydelsen trädde i kraft 2008.

*Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror*

---

<sup>89</sup> Konkurrensverkets yttrande PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) dnr. 819/2005, M2005/4958/Bo, 2006-02-15, s. 11.

<sup>90</sup> Konkurrensverkets yttrande PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) dnr. 819/2005, M2005/4958/Bo, 2006-02-15, s. 12.

<sup>91</sup> Prop. 2006/07:122.

<sup>92</sup> Prop. 2006/07:122 s. 29.

<sup>93</sup> Prop. 2006/07:122 s. 29 f.

*skall främjas. En god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens skall främjas.*<sup>94</sup>

I sammanhanget framhöll regeringen behovet av utveckling av angreppssätt och metoder då erfarenheterna visade att det är svårt att enbart med de formella instrumenten i plan- och byggnadslagstiftningen åstadkomma förändringar i riktning mot en hållbar utveckling. Beslut om åtgärder med stöd av lagen måste som regel kombineras med andra insatser. Som exempel nämndes att samordna och integrera olika intressen och anspråk samt att sträva efter demokratiska beslutsprocesser på alla nivåer.<sup>95</sup>

### 3.2.3 Regleringen har ingen effekt i den praktiska planeringen

Boverket fick i uppdrag 2013 att utvärdera konsekvenserna av att bestämmelsen om effektiv konkurrens hade införts 2008 i PBL. I *Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen* konstaterade Boverket att det inte finns något som talar för att införandet av bestämmelsen i PBL har haft någon egentlig effekt i den praktiska planeringen. Lagändringen var i stort sett okänd och sågs av kommunerna som en politisk markering utan egentlig verkan. En synpunkt som framkommit i flera intervjuer är att ändringen i sak inte förändrat förutsättningarna för planering. Däremot hade Boverket fått till sig att hänsyn till ekonomisk tillväxt i sig är en av planeringens grundförutsättningar och att tillväxt därmed redan beaktas i den kommunala planeringen.<sup>96</sup>

Av rapporten framgår vidare att det behövs en precisering av samtliga allmänna intressen i 2 kap. PBL för att den här typen av lagändring ska få avsedd effekt. Enligt Boverket behövdes tydliggöranden om hur prioriteringar och avvägningar ska göras samt på vilket sätt de olika intressena ska hanteras i olika planerings-situationer. Boverket ansåg även att det behövs tydligare kopplingar mellan 2 kap. PBL och de kapitel i lagen som reglerar planläggning och prövning av lov.<sup>97</sup> I sammanhanget ska det framhållas att det i rapporten konstateras att PBL är en konkurrensneutral lagstiftning; PBL och den kommunala planeringen kan bara ge förutsättningar för en effektiv konkurrens men det går inte att med PBL styra vilka enskilda aktörer som ska driva verksamheterna och det går inte heller att tvinga fram ett genomförande av planerna.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Prop. 2006/07:122 s. 5. Se även s. 28.

<sup>95</sup> Prop. 2006/07:122 s. 31.

<sup>96</sup> Boverket, (2013), "Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen", Rapport 2013:13, s. 9. Se även s. 25.

<sup>97</sup> Boverket, (2013), "Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen", Rapport 2013:13, s. 9. Se även s. 26.

<sup>98</sup> Boverket, (2013), "Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen", Rapport 2013:13, s. 10.

Vidare omfattar rapporten översiktsplaner och detaljplaner, inte beslut om bygglov och förhandsbesked, eftersom det enligt Boverket inte förekommer överväganden om effektiv konkurrens i dessa delar av planprocessen.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Boverket, *Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen*. Rapport 2013:13, s. 12.

## 4 Kommunernas planering för etablering av dagligvaruhandel

I detta kapitel beskrivs hur kommunerna styr förutsättningar för etablering av dagligvaruhandel genom sitt arbete med planläggning. Inledningsvis beskrivs de verktyg som kommunerna använder i planeringen. Därefter följer en redogörelse av hur kommunerna arbetar med planering av dagligvaruhandeln baserat på intervjuer, enkätundersökningar samt en övergripande genomgång av översiktsplaner och strategiska dokument som olika kommuners handelspolicyer. I detta behandlas framför allt hur kommuner planerar för utveckling av dagligvaruhandel, vilka avväganden de gör och beslut de fattar för att styra utvecklingen samt hur de ser på dagligvaruaktörernas ambitioner att etableras.

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Denna speglar den politiska majoritetens uppfattning om hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska också vägleda kommunens beslut vad gäller detaljplanering, planbesked, bygglov och andra tillståndsprövningar.<sup>100</sup> Vidare ska den gälla för kommunens rådande förhållanden och därför aktualitet prövas varje mandatperiod. Översiktsplanen ger även förutsättningar för etablering av dagligvaruhandel och kan kompletteras med en handelspolicy.

Översiktsplanen anger såväl befintliga som planerade bostadsområden och hur behovet av kommersiell service – främst dagligvaruhandel – kan tillgodoses. Med hjälp av den översiktliga planeringen kan kommunen se över hur bebyggelsestrukturen ska utvecklas, hur den ska anpassas till kollektivtrafiken, om den medför korta gångavstånd samt möjliggör lättillgängliga hållplatser, strategiskt belägna stationer och mötesplatser.<sup>101</sup> I många översiktsplaner finns riktlinjer om hur kommunen ska planera och hantera etablering av handel och dagligvaruhandel. När beslut tas om hur dagligvaruhandel eller övrig handel ska utvecklas i kommunen är det inte ovanligt att kommunen tar fram handelsutredningar som underlag. En handelsutredning kan innehålla bland annat förväntad befolknings- och försäljningstillväxt, handelsindex som beskriver hur stor del av befolkningens inköp av livsmedel som sker i den egna kommunen samt i vilka områden det kan finnas utrymme för ny handel.

Även med beaktande av att översiktsplanen inte är juridiskt bindande stadgar den på ett övergripande plan var olika verksamheter ska etableras i kommunen.<sup>102</sup> Frågan om hur detaljerad översiktsplanen är varierar från kommun till kommun, liksom hur ofta den ändras eller tas fram på nytt. Översiktsplanen är i många kommuner det huvudsakliga styrdokumentet för utveckling av dagligvaru-

---

<sup>100</sup> Se Boverket, Kunskapsbanken "Översiktsplanen", <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>. Hämtad 15 januari 2024.

<sup>101</sup> Boverket, *Planera för handel*, Rapport 2015:45.

<sup>102</sup> Prop. 2019/20:52



handeln. Den kan dock ofta kompletteras med en handelspolicy eller handelsstrategi som är fokuserad på specifik utveckling av handeln i kommunen. En handelspolicy är ett dokument som ska visa kommunens avsikter för handeln inom kommunen. Syftet med denna är att underlätta för aktörer som vill etablera sig i kommunen.<sup>103</sup> Enligt Boverket kan en handelspolicy underlätta styrningen av hur handeln utvecklas och göra det lättare för kommuner att hålla jämna steg med utvecklingen inom handeln, till exempel när köpbeteenden ändras och e-handeln ökar.<sup>104</sup> En handelspolicy kan också avse att styra handeln för att uppnå andra mål och syften som kommunen har.<sup>105</sup> Boverket har tagit fram en vägledning för handelspolicyer och vad som bör ingå i denna. Frågor som anses vara viktiga är hur mycket externhandel som ska tillåtas, köpkraft i kommunen, trafikflöden samt möjlighet att nå handel med kollektivtrafik liksom gång- och cykeltrafik.

#### 4.1.1 Fördjupade översiktsplaner och planprogram

För större nybyggnads- eller omvandlingsområden upprättas vanligen en fördjupad översiktsplan (FÖP) eller ett planprogram, se 5 kap. 10 § PBL. Dessa plandokument är inte heller juridiskt bindande, men är strategiska dokument som underlättar det efterkommande arbetet med att ta fram detaljplaner.<sup>106</sup> Det är inte alla kommuner som använder sig av FÖP, men de kan som nämnts spela en viktig roll:

*Ett viktigt dokument är översiktsplanen och fördjupade översiktsplaner. Varken översiktsplanen och detaljplanerna pekar ut livsmedelshandel specifik utan kommunen planerar för all typ av handel i valda områden. För vår kommun är det viktigt att skapa förutsättningar för all typ av etablering. Vår kommun har cirka 50 000 invånare och har en stadig tillväxt som har stannat av lite grann de senaste åren som resten av Sverige.<sup>107</sup>*

I samband med att en FÖP tas fram förekommer det att kommunen initierar utredningar för att belysa hur olika flöden kan förändras vid till exempel etablering av ett nytt bostadsområde. Det förekommer också att kommunen gör en konsekvensutredning vid handelsetableringar över en viss storlek med hänsyn till trafikflöden samt sociala, ekonomiska samt miljömässiga effekter för orten och regionen.

---

<sup>103</sup> Boverket, *Planera för handel*, Rapport 2015:45.

<sup>104</sup> Boverket, *Planera för handel*, Rapport 2015:45.

<sup>105</sup> Boverket, *Planera för handel*. Rapport 2015:45, och Länsstyrelsen i Skåne, *Handla rätt – vägledning för en hållbar handelsutveckling i Skåne*, Rapportserien Skåne i utveckling: 2007:3.

<sup>106</sup> Se bl.a. Boverket, "Fördjupad översiktsplan och planprogram ur ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv" <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/samhallsbyggnadsprocessen/fordjupad-oversiktsplanplanprogram/>. Hämtad 15 januari 2024.

<sup>107</sup> Företrädare för en kommun.<sup>108</sup> Fri köpenskap, "Landets kommuner saknar handelspolicy" 20 maj 2015, [://www.fri-kopenskap.se/article/view/380901/landets\\_kommuner\\_saknar\\_handelspolicy](https://www.fri-kopenskap.se/article/view/380901/landets_kommuner_saknar_handelspolicy). Hämtad 22 december 2023.

#### 4.1.2 Majoriteten av kommunerna har inte tagit fram en handelspolicy

Trots att värdet av handelspolicyer betonats tidigare av bland annat Boverket visar vår enkätundersökning att flertalet av kommunerna inte har tagit fram sådana. Bland de som svarat på enkäten är det enbart 23 procent av kommunerna som uppgett att de har en handelspolicy eller liknande strategiskt dokument. Omkring en tredjedel, 67 procent, har svarat att de saknar en handelspolicy och 10 procent har svarat att de inte känner till om kommunen har en sådan. Det är alltså enbart en mindre andel av kommunerna som har en handelspolicy eller ett liknande strategiskt dokument för planering av dagligvaruhandel. Många små kommuner och kommuner med minskande befolkning tycks inte ha samma behov av handelspolicyer som större eller växande kommuner har. Andra undersökningar har gett liknande resultat.<sup>108</sup> De intervjuade kommunerna som har tagit fram handelspolicyer eller liknande dokument är framför allt kommuner med en stor befolkning och förväntad befolkningstillväxt, däribland storstadskommunerna med mer än 200 000 invånare eller större kommuner med minst 50 000 invånare.<sup>109</sup>

Utifrån Konkurrensverkets intervjuer och enkäter konstateras att flera kommuner alltså inte tagit fram någon handelspolicy. En av de viktigaste förklaringarna till detta är att de anser att översiktsplanen är tillräckligt utvecklad för att styra deras planering för utveckling av handeln. Av de 19 kommunerna som vi har intervjuat har dock mer än hälften, tio kommuner, en handelspolicy eller liknande dokument som syftar till att styra utvecklingen av handeln. I vissa fall går dokumenten under andra namn som näringslivsstrategi eller etableringsstrategi, vilka har ett bredare syfte än att enbart underlätta för planering av dagligvaruhandel. Motivet till att bredda de strategiska dokumenten är ofta att kommunen vill skapa en helhetsbild och planera för all typ av etablering.

Omständigheten att det är en hög andel av de intervjuade kommunerna som har tagit fram kompletterande dokument till översiktsplanen kan troligen förklaras av att intervjuerna främst avsett kommuner med en växande befolkning och där det finns en vilja hos dagligvaruaktörer att etablera sig.

Risken med att en handelspolicy leder till minskad flexibilitet är också något som påpekats av en intervjuad kommun enligt följande:

*Vi upplever att en handelspolicy kan vara hämmande och bidra till rigiditet i en kommun som är så växande som vår. Kommunens "handelspolicy" är det som finns integrerat i översiktsplanen som behandlar handelsstrukturer, att det ska finnas fyra "halvexterna" handelsområden och balans mellan centrum-*

---

<sup>108</sup> Fri köpenskap, "Landets kommuner saknar handelspolicy" 20 maj 2015, [://www.fri-kopenskap.se/article/view/380901/landets\\_kommuner\\_saknar\\_handelspolicy](http://www.fri-kopenskap.se/article/view/380901/landets_kommuner_saknar_handelspolicy). Hämtad 22 december 2023.

<sup>109</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) "Kommungruppsindelning En beskrivning av SKR:s kommungruppsindelning som gäller från den 1 januari 2023". <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>. Hämtad 22 november 2023.

*och externhandel och översiktsplanen aktualiseras för varje mandatperiod. Vi arbetar med en rullande planering eftersom vår kommun är stor till ytan och att det kan behövas förändringar i olika delar av kommunen löpande och arbetet delas upp för olika geografiska områden.<sup>110</sup>*

## 4.2 Kommunernas mål med planering för utveckling av handeln

Kommunföreträdarna som Konkurrensverket har intervjuat betonar att planering av handeln ska vara i linje med och bidra till kommunernas övergripande mål. En grundläggande utgångspunkt i planeringen av handeln är att säkerställa att kommuninvånarna har tillgång till ett välutvecklat utbud av varor och tjänster samt att samtliga medborgare har en god tillgänglighet till dagligvaruhandel. Vidare har kommunerna betonat att de i planeringen måste utgå från ett helhetsperspektiv samt att det är viktigt att handelsstrukturen är livskraftig. Handelsstrukturen ska bidra till kommunens ekonomiska, miljömässiga och sociala hållbarhetsmål. Den ska också vara i linje med de regionala målen. Konkurrensverket bedömer att ramarna för kommunernas planering är likartad men att strategierna för hur målen ska nås är något som skiljer sig åt mellan kommuner.

Av Konkurrensverkets intervjuer framgår att vissa kommuner är mer restriktiva än andra vad gäller nyetablering av handel. Detta kan delvis förklaras av befolkningstillväxten i kommunen men också av att kommunerna i fråga anser att ytterligare nyetablering av dagligvaruhandel, inte minst i externa lägen, kan stå i motsats till övriga mål. De vanligaste förklaringarna till att kommunerna är restriktiva till nyetablering är att risken för ökad biltrafik, ett ökat behov av parkeringsplatser, att butiken inte skulle kunna nås via gång eller cykel samt att handel i centrum och andra områden riskerar att utarmas. Kommunerna kan också vara restriktiva i bemärkelsen att de vill att dagligvarubutiker ska etableras i specifikt angivna områden.

Då detaljplanen är ett juridiskt bindande dokument som i hög grad styr var olika typer av verksamheter ska befinna sig ska något nämnas om just kommunernas detaljplaner. I detaljplanerna regleras mer specifikt hur mark får användas och vilka planbestämmelser som ska gälla. Planbestämmelserna ska ha stöd i PBL och följa Boverkets föreskrifter om detaljplan. Kommunerna kan alltså i stor utsträckning styra och påverka utvecklingen av detaljhandeln vid framtagande och ändring av detaljplaner.

I detaljplaner kan handelsändamålet preciseras på så sätt att handel med livsmedel inte tillåts, vilket minskar flexibiliteten. De förklaringar som uppgetts i intervjuerna till sådana preciseringar har bland annat varit att dagligvaruhandeln genererar mer trafik än sällanköpshandel och att dagligvaruhandeln bör styras till vissa områden. Vid en precisering av handelsändamålet måste kommunerna dock utreda behovet

---

<sup>110</sup> Företrädare för en kommun.

av handel och frågor gällande trafik, parkering och miljö. En sådan utredning ska tydligt redovisa behovet och konsekvenserna av en begränsning.

Vår enkätundersökning visar att 36 procent av kommunerna har valt att precisera handelsändamålet i detaljplaner, medan 54 procent inte gjort det. Övriga 10 procent av kommunerna svarade "vet ej". Då resultatet visar att mer än en tredjedel av de svarande kommunerna har valt att precisera handelsändamålet i sina detaljplaner kan det konstateras att det här inte är ett ovanligt förfarande, vilket skulle kunna tyda på ett potentiellt hinder för nyetablering av dagligvarubutiker.

Det finns kommuner som inte valt att specificera handelsändamålet i detaljplanerna men däremot ser det som en möjlighet:

*Specificering av handel inom detaljplaner prövas från fall till fall. Det har inte varit aktuellt att specificera handel men det går inte att utesluta i framtiden. Kommunen har ett antal olika livsmedelsaffärer men på grund av kommunens storlek och butikernas karaktär kan de nog snarare ses som komplement än konkurrenter. I angränsande kommun finns dock ett bredare utbud som även konkurrerar med butikerna i kommunen.<sup>111</sup>*

#### 4.2.1 Utveckling av handeln och olika hållbarhetsmål

I den fysiska planeringen ska kommunerna skapa möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service där dagligvaruhandel är en central del, vilket tydliggörs i PBL. För kommunerna är det därför viktigt att säkerställa att dagligvaruhandel finns i kommunens samtliga områden. Detta är inte minst viktigt i så kallade serviceorter som försörjer en mindre del av kommunen och/eller grannkommun med både samhällsservice och handel. Syftet är att säkerställa att flera typer av service finns i landsbygden och att bidra till en levande landsbygd då dagligvarubutiker i dessa lägen tillhandahåller andra typer av service såsom post, apotek, spel samt utlämning och hemsändning av varor.<sup>112</sup>

De flesta kommuner som Konkurrensverket intervjuat har betonat att de i sitt planlägningsarbete genomgående beaktar och gör avvägningar utifrån olika aspekter av hållbarhet. Miljöaspekten av begreppet hållbarhet handlar om hushållning av planetens resurser samt att minska de negativa effekterna på den globala och lokala miljön. Det handlar alltså om att vidta åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser. Social hållbarhet är inte entydigt definierat men handlar i princip om att säkerställa individens välbefinnande,

---

<sup>111</sup> Svar för en företrädare för en kommun i Konkurrensverkets enkätundersökning

<sup>112</sup> Falu kommun, "Lokaliseringsstrategi för handel", Antaget av kommunfullmäktige 2022-04-07, [https://www.falun.se/download/18.1d90e38f188f44dd9251fbbc/1689071707291/Lokaliseringsstrategi%20%C3%B6r%20handel%20i%20Falun%20kommun\(207618\).pdf](https://www.falun.se/download/18.1d90e38f188f44dd9251fbbc/1689071707291/Lokaliseringsstrategi%20%C3%B6r%20handel%20i%20Falun%20kommun(207618).pdf), Hämtad 20 november 2023.

rättigheter, makt och behov i samhället.<sup>113</sup> När kommunen söker nå målen om ekonomisk hållbarhet i form av exempelvis tillväxt och lönsamhet för företag ska detta inte påverka de övriga hållbarhetsmålen negativt.<sup>114</sup>

#### 4.2.2 Alla kommuninvånare ska ha tillgång till dagligvaruhandel – stadskärnan får inte dräneras

De kommuner som Konkurrensverket intervjuat har påpekat vikten av att samtliga kommuninvånare har tillgång till dagligvaruhandel samt att dagligvaruhandel finns i alla kommundelar och, i förekommande fall, i utsatta områden. Mot denna bakgrund är många kommuner restriktiva till etablering av särskilt externhandel då de ser att det finns en risk för att utarma existerande handel i andra områden. En kommun uttrycker det på detta sätt:

*I vår kommun har man konstaterat att nyetablering av handel kan utarma handel och service i andra områden och att det är vikt att kommunen säkerställer att det finns tillgång till livsmedelshandel i kommunens samtliga delar. Vi har erfarenhet av hur nyetablering av handel har lett att vissa områden förlorat både handel och service vilket påverkat områden negativt. Det är därför viktigt att det finns tillgång till en levande handel i centrum och så kallade utsatta områden och att kommunen är restriktiv mot nyetablering. Det kan alltså uppstå en målkonflikt mellan kommunens vilja och dagligvaruaktörens önskemål. I detta sammanhang har kommuner påpekat att aktörernas koncept skulle kunna vara mer flexibla och att deras etablering borde bättre kunna gå hand i hand med kommunens mål med social hållbarhet.<sup>115</sup>*

Intervjuerna visar att kommunerna i dag tycks vara mer restriktiva till etablering av dagligvarubutiker i externa lägen än vad som tidigare gällt, framför allt i syfte att som nämnts motverka att stadskärnor och centrumområden förlorar dagligvaruhandel. Med beaktande av kommuninvånarna och att säkerställa att kommunen är attraktiv anses det vara viktigt med levande stadskärnor och centrum med dagligvaruhandel. Flera kommuner har också framhållit att det finns en risk med för mycket externhandel då detta kan påverka handeln i utsatta områden negativt och minska möjligheten att uppnå mål om social hållbarhet.

#### 4.2.3 Kommunerna har stort fokus på att minska biltrafiken i kommunen

Planeringen för utvecklingen av handeln i kommunerna styrs i hög grad av PBL:s regel i 2 kap. 3 § om att all planläggning ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter, vilket också uttrycks tydligt i såväl våra intervjuer som i antagna strategiska

---

<sup>113</sup> Se exempelvis Sveriges kommuner och landsting (SKR), "Hållbar stadsutveckling". Positionspapper, 2010. <https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b61635/1642599851001/5208.pdf>. Hämtad 10 januari 2024.

<sup>114</sup> Sveriges kommuner och regioner, "Ledarskap för hållbar utveckling Agenda 2030 i kommuner och regioner", 2019, <https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b6083e/1642592501461/7585-791-6.pdf> 2019. Hämtad 20 november 2023.

<sup>115</sup> Företrädare för en kommun.

dokument. Vad gäller planering av handel och målet om miljömässig hållbarhet läggs stort fokus på den trafik som handeln i kommunen genererar och att det ska finnas förutsättningar att enkelt nå dagligvarubutiker. I princip alla de intervjuade kommunerna har betonat att planeringen ska göras så att butiken kan nås med kollektivtrafik eller med cykel för att underlätta för de som inte är bilburna. Kommunerna i stort har som mål att minska biltrafiken på sikt, vilket också ofta tydliggörs i handelspolicyer.

Detta innebär att i princip alla kommuner vi intervjuat också är restriktiva till nyetableringar av dagligvaruhandel som genererar mer biltrafik. Kommuner kan till exempel sätta upp mål för att handelsstrukturen ska öka transporteffektiviteten genom att öka fyllnadsgraden i fordonen och korta körsträckor för distributionen av varor. Det handlar också om att kommunen förhåller sig till parkeringsnormen som är ett regelverk som anger hur parkering ska ordnas vid ny- eller ombyggnation. Genom att det finns en tydlig koppling mellan mängden biltrafik och behovet av antalet parkeringsplatser är kommunerna många gånger restriktiva till nyetablering som ökar behovet av bilparkeringar. Vissa kommuner har en parkeringsnorm som anger hur många parkeringsplatser som ska finnas i ett område i förhållande till antal lägenheter, antal anställda eller en tillkommande exploateringsyta. Kraven på trafik- och parkeringsfrågor skapar mycket diskussion mellan dagligvaruaktörer och kommuner inför nyetableringar då de inte alltid är eniga, vilket förklaras av en kommun enligt följande:

*Vi vill ofta att aktörer ska etablera sig i förtätningar och där det inte ska behövas stora parkeringsytor för nyetableringar medan aktörerna utgår från att det behövs ett antal nya parkeringsplatser för att investeringen ska bli lönsam. För stadsnära butiker måste det fungera med enheter med mindre omsättning och det kan därför vara svårt att få dagligvaruaktörer att etablera sig i dessa områden. Kommunen har sin vision om hur olika områden bör utvecklas och visionen är inte alltid linje med dagligvaruaktörernas vision eller perspektiv. Ytterligare en aspekt som är viktig för kommunen är att man säkerställer att samtliga medborgare har tillgång till en dagligvarubutik och att tillgängligheten inte minskas på grund av nyetableringar som inte är genomtänkta ur ett kommunalt perspektiv.<sup>116</sup>*

#### 4.2.4 Viktigt med balans mellan centrum och externhandel – en anledning till restriktivitet avseende nyetablering av dagligvarubutiker

En viktig fråga för kommunernas planering av handel är balansen mellan centrum- och externhandel. Anledningen till att kommunerna lagt mer fokus på denna balans är bland annat att det under de senaste decennierna har öppnats alltför stora butiker i områden utanför städerna. Det handlar oftast om butiker som är belägna i externa handelsområden eller fristående byggnader. Sådana externt belägna butiker ger såväl för- och nackdelar för konsumenterna och kommunerna. En fördel med

---

<sup>116</sup> Företrädare för en kommun.

externhandeln är att den bidragit till att öka aktörernas kostnadseffektivitet genom stordriftsfördelar i logistik och distribution.<sup>117</sup> Eftersom externhandel i regel lokaliseras utanför redan bebyggda områden är det också lättare att skapa goda parkeringsmöjligheter, vilket gör det möjligt för bilburna konsumenter i ett stort upptagningsområde att kunna veckohandla.<sup>118</sup> Samtidigt anses att en alltför omfattande externhandel kan leda till problem för kommuner och konsumenter, framför allt genom att tillgängligheten till butiker för konsumenter som inte har bil blir sämre och att stadskärnornas attraktivitet minskar. Detta kan i sin tur leda till sämre livskvalitet för medborgarna.<sup>119</sup>

Eftersom externhandeln främst lockar bilburna konsumenter kan upptagningsområdet omfatta konsumenter även i näraliggande kommuner. En kommun har små möjligheter att påverka eller hindra etablering av externhandelsområden i andra kommuner, även om de påverkar boende och butiker i den egna kommunen. Boverket har pekat på denna problematik tidigare:

*När nya handelsetableringar i externa lägen diskuteras har det visat sig att enskilda kommuner ofta har haft svårt att hävda sig tillräckligt gentemot stora handelsföretag och etablerare med avsevärda resurser. Utan regional samordning riskerar kommuner att spelas ut mot varandra och resultatet kan bli att alltfler handelsetableringar tillåts, utan att kommunen gjort de strategiska överväganden som krävs för att få en långsiktigt hållbar utveckling. Man varken vill eller vågar säga nej, av rädsla för att förlora en attraktiv etablering eller för att kanske grannkommunen i stället ska säga ja. Till detta kommer att länsstyrelserna hittills oftast har intagit en alltför passiv roll inom sitt ansvar som bevakare och samordnare av mellankommunala, regionala och nationella intressen.<sup>120</sup>*

Utgångspunkten för tanken att säkerställa en viss mängd handel i stadskärnor och centrum kan sägas baseras på så kallade *gravitationsmodeller* som innebär att attraktionen och dragningskraften till ett handelsområde ökar med ökad koncentration och utbud, vilket innebär att alltfler aktörer vill etablera sig där.<sup>121</sup> En kommun som vi intervjuat pekar exempelvis just på att dess val att fokusera på ett stort utbud av handel i centrum har lett till att stadskärnans attraktivitet ökat:

*Vi fick pris som årets stadskärna 2016 och i centrum är det fortfarande gratis att parkera. Utan kommunens prioritering att handel skulle finnas kvar i centrum skulle det inte etablerats en galleria i centrum. Vi värnar därför om stadskärnan och vi vill inte ha externhandel med livsmedel.<sup>122</sup>*

---

<sup>117</sup> Bergström F., "Är externa köpcentra ett hot mot cityhandeln?", *Ekonomisk debatt* 2000, årg 28, nr 4.

<sup>118</sup> Bergström F., "Är externa köpcentra ett hot mot cityhandeln?", *Ekonomisk debatt* 2000, årg 28, nr 4.

<sup>119</sup> Se bl.a. Boverket, *Dags att handla nu – Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling*, 2004.

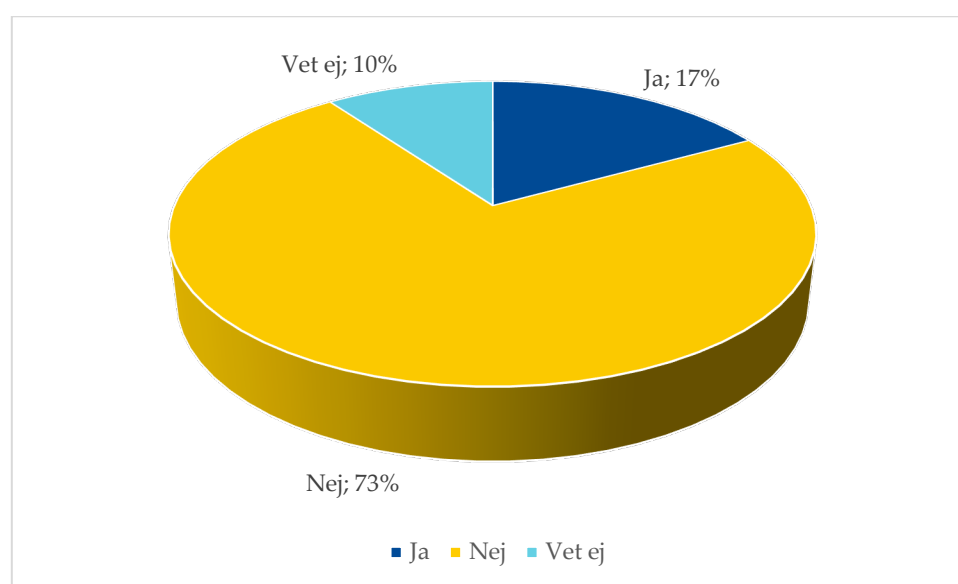
<sup>120</sup> Boverket, *Dags att handla nu – Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling*, 2004.

<sup>121</sup> Se genomgång gravitationsmodeller av Öberg M., *När handelsplatser växer fram vägen och tiden*, 2015, Göteborgs universitet, *Ekonomie doktorsavhandling*.

<sup>122</sup> Företrädare för en kommun.

Även om i princip alla de intervjuade kommunerna pekat på att de i sin planering strävar efter balans mellan centrum- och externhandel visar Konkurrensverkets enkätundersökning att en klar majoritet av kommunerna inte har någon policy för detta. En förklaring till detta kan vara att vi främst intervjuat större kommuner i tillväxtområden samtidigt som många av de kommuner som svarat på enkäten är mindre kommuner i vilka centrumområdet inte har samma betydelse som i större kommuner. Det kan dock konstateras att det här är en viktig fråga i många kommuner med något större befolkning.

**Figur 8** Har kommunen någon dokumenterad strategi, policy eller liknande avseende balansen mellan centrum- och externhandel, inbegripet handel med livsmedel? (antal respondenter 146)



En företrädare för en kommun har betonat att det utifrån ett socialt hållbarhetsperspektiv behöver finnas livsmedelsbutiker i anslutning till bostadsområden, såväl i stadskärnan som i ytterområden. När kommunerna planerar för nya bostadsområden vill de även att dagligvarubutiker ska etableras i området och det är därför viktigt att denna handel inte utarmas av för mycket handel i externhandelsområden. Kommunerna ser däremot inte något problem med att handel med skrymmande varor etableras i externhandelsområden.<sup>123</sup> Önskemålet om att bibehålla dagligvaruhandel i centrala lägen och i utsatta bostadsområden är något som betonas av framför allt större kommuner och också av Stockholms stad:

*I ytterstaden finns centrummiljöer som upplevs som otrygga, skräpiga, nedgångna och otrygga. Det är miljöer med bristande offentlig service och sjunkande kundunderlag för näringsidkarna. Trygghet och en stad som*

<sup>123</sup> Se genomgång av Öberg M., *När handelsplatser växer fram vägen och tiden*, 2015, Göteborgs universitet, Ekonomie doktorsavhandling.



*fungerar är själva kärnan i samhällskontraktet. Staden ska arbeta med att identifiera, prioritera och driva utvecklingsprojekt för fler centrummiljöer i ytterstaden, i syfte att främja trygghet, trivsel och förstärka sociala värden i stadsplaneringen.*<sup>124</sup>

#### 4.2.5 Kommuner vill ha dagligvarubutiker i bottenvåningar och flexibla dagligvaruaktörer

En annan återkommande synpunkt som framkommit av intervjuerna är att kommunerna gärna ser att det finns butiker i bottenvåningar i flerbostadshus. Det innebär att de som bor i området har tillgänglighet till dagligvaror utan att behöva åka bil och det skapar levande miljöer, vilket också kan bidra till social hållbarhet. Detta resonemang kan gälla såväl i kommunernas centrala delar som i större bostadsområden. Här finns ibland en viss konflikt mellan kommunerna och aktörerna som vill etablera nya butiker. Några av de kommuner som vi intervjuat menar att aktörerna ofta vill etablera butiker i externhandelsområden eller med fristående byggnader i ett externt läge som passar deras koncept. Kommunerna har uppfattat det som att anledningen till att aktörerna ofta vill ha större butiker i externa lägen är att de kan bygga mer effektiva butiker samt att de slipper ta hänsyn till befintlig bebyggelse och skapa trafiklösningar. Vidare kan de med dessa lägen attrahera kunder från ett större område eftersom kunderna förutsätts använda bil. Några kommuner önskar att dagligvaruaktörerna är mer flexibla med detta och inte enbart arbetar utifrån standardiserade butikskoncept.

#### 4.2.6 Restriktivitet för att behålla existerande butiksstruktur

Kommunernas restriktivitet till nyetablering kan i hög grad kopplas till deras övergripande mål avseende bland annat hållbarhet och levande områden. I några fall har kommuner pekat på att de ser en risk att nyetablering skulle kunna påverka utbudet negativt och att de ser en risk av att nyetablering kan slå ut existerande butiker. Det finns också kommuner som menar att konkurrensen är fullgod då marknaden är "mättad":

*Genom att befolkningskurvan varit platt så kommer nyetablering leda till att etablerade butiker slås ut vilket skulle kunna leda till negativa effekter bland annat i form av ett sämre utbud.*<sup>125</sup>

Även med beaktande av att det är få kommuner som har uttryckt detta tycks argumentet att "marknaden är mättad" vara något som dagligvaruaktörerna, enligt våra intervjuer, mött flera gånger när de haft en dialog med kommunerna om nyetablering av dagligvarubutiker.

---

<sup>124</sup> Stockholms stad, Livsmedelsetableringar – möte med Konkurrensverket, 29 november 2023.

<sup>125</sup> Fritextsvar från Konkurrensverkets enkätundersökning.

## 4.3 Kommunernas tolkning av en effektiv konkurrens enligt PBL

Kommunernas ansvar att beakta effektiv konkurrens under planprocessen följer som nämnts av 2 kap. 3 § PBL. Konkurrensverkets intervjuer och enkäter visar att många kommuner anser att de på något sätt arbetar med att utveckla en effektiv konkurrens. Samtidigt har flera kommuner pekat på att det kan finnas målkonflikter mellan att främja effektiv konkurrens och kommunens övergripande mål. En större kommun pekade på att bestämmelsen "ligger i gränslandet mellan det kommunala självstyret och den fria marknaden", vilket enligt kommunen innebär att det är oundvikligt med målkonflikter. Det är dock osäkert om kommunernas avvägningar avseende lokalisering och bebyggelse alltid bidrar till en effektiv konkurrens och hur viktig konkurrensaspekten faktiskt är i planarbetet.

### 4.3.1 Kommuner upplever osäkerhet om vad begreppet en effektiv konkurrens innebär

Av intervjuerna framgår att många kommuner uppfattar att regeln om en effektiv konkurrens är svårtolkad och därmed svår att tillämpa i praktiken. Vissa kommuner tycks dock vara bättre än andra på att säkerställa att ta hänsyn till regeln i planläggningen. I enkätundersökningen ställdes tre frågor som berörde bestämmelsen i PBL om att främja en effektiv konkurrens. Den första frågan gällde kännedom om regeln, varvid 62 procent uppgav att de har kännedom om bestämmelsen. 14 procent av kommunerna uppgav att de inte kände till bestämmelsen och 24 procent svarade "vet ej".

På frågan om kommunerna har skrivit ut/omnämnt bestämmelsen i översiktsplanen, någon detaljplan eller i något av kommunens andra styrande dokument var det endast 8 procent av kommunerna som uppgav att de hade gjort det. Av övriga respondenter svarade 55 procent att de inte gjort något motsvarande och 38 procent svarade "vet ej".

Utifrån resultaten konstaterar Konkurrensverket att det är få kommuner som tar hänsyn till bestämmelsen och arbetar aktivt med att främja effektiv konkurrens i planläggningen. Vidare konstateras att det är få kommuner som skriver ut regeln i planer och handlingspolicyer, samtidigt som det ofta tydliggörs i dessa planer att en effektiv konkurrens är en parameter som ska beaktas i planläggningen. I sammanhanget ska det framhållas att det är möjligt att respondenterna har misstolkat frågan för att handla om själva bestämmelsen i stället för att kommunen ska verka för en effektiv konkurrens.

Den sista frågan i enkäten som ställdes om bestämmelsen handlade om huruvida regeln är tydlig nog för att förstå innebörden av densamma och kunna tillämpas på ett effektivt sätt. Resultatet visar att en minoritet av de svarande kommunerna, 35 procent, anser att den är tydlig nog för att kunna tillämpas på ett effektivt sätt. Majoriteten anser att den inte är tillräckligt tydlig (23 procent), alternativt svarat "vet ej" (42 procent).

#### 4.3.2 Svårt att definiera eller tolka begreppet effektiv konkurrens och hur planläggningen ska främja den

Flera kommuner har i fritext i enkäten pekat på tolkningsproblematiken kring vad begreppet effektiv konkurrens innebär. Det handlar bland annat om att det är svårt att definiera och mäta vad effektiv konkurrens är:

*Paragrafen kan innefatta många olika typer av konkurrens. Det är stor skillnad på kommunernas förutsättningar vilket gör att den kan tolkas väldigt olika. Om vi kommer använda den kommer vi att förklara vad den innebär för vår kommun.*<sup>126</sup>

*Det är otydligt i vilket perspektiv konkurrens ska främjas - lokalt, regionalt. Kanske vore det bättre om planen skulle redogöra för konkurrensperspektivet.*<sup>127</sup>

Vissa av kommunerna som besvarat enkäten menar att det är svårt att arbeta med bestämmelsen i praktiken medan ett par kommuner uppfattar bakgrunden till bestämmelsen som otydlig. Det som efterfrågas bland de kommuner som anser att den är otydlig är en tydligare vägledning beträffande bestämmelsen och hur den har tillämpats i praktiken. Här efterfrågas konkreta exempel om hur den tillämpats och varför. En del kommuner anser att Boverket borde utveckla sin vägledning även om någon kommun anser att det behövs en fördjupning av lagen för att göra bestämmelsen tydligare.

Vad gäller vägledning pekar några kommuner på att det saknas rättspraxis på området och att de därför skulle vara betjänta av en mer utvecklad vägledning för att förstå innebörden av bestämmelsen och hur den ska tillämpas i praktiken.

#### 4.3.3 Kommunernas syn på en effektiv konkurrens skiljer sig

Intervjuerna och enkätstudien visar att kommunerna arbetar på olika sätt med att främja konkurrens, vilket delvis kan förklaras av att de har olika perspektiv på vad begreppet konkurrens innebär. Några kommuner anser att de är väldigt aktiva med att attrahera nyetableringar. Andra är mer restriktiva då de menar att det finns en risk för överetablering och att nyetableringar kan utarma handel i områden som kommunerna vill behålla "levande". En genomgående iakttagelse utifrån såväl intervjuerna som enkätstudien är att många kommuner upplever att det är svårt att planera för effektiv konkurrens. Enligt Konkurrensverket finns flera förklaringar till detta. Som exempel kan nämnas att effektiv konkurrens endast är ett av intressena som kommunen ska ta hänsyn till enligt PBL och det anses vara underordnat bland annat bostadsutveckling. En annan förklaring är att kommunerna ibland har svårt att tolka vad begreppet effektiv konkurrens innebär och att det därför är svårt att planera för en sådan. En tredje förklaring är att det råder osäkerhet om hur

---

<sup>126</sup> Företrädare för en kommun fritextsvar från enkäten.

<sup>127</sup> Företrädare för en kommun fritextsvar från enkäten.

kommunerna kan och bör agera för att främja en effektiv konkurrens. Slutligen har en kommun påpekat att det funnits oenighet bland politiker i synen på konkurrens vilket bland annat lett till oenighet hur handelspolicyerna ska vara utformad.

Det finns också kommuner som menar att konkurrensen är fullgod på marknaden och att de därför är restriktiva till nyetablering. Vidare har vissa kommuner också farhågor om att ytterligare nyetablering skulle kunna leda till att existerande butiker utkonkurreras, vilket i sin tur skulle minska utbudet för boende i vissa områden.

#### 4.4 Kommunernas arbete för att främja en effektiv konkurrens

Av intervjuerna framgår att kommunernas arbete för utveckling av handel och etablering av dagligvarubutiker skiljer sig åt beroende på bland annat kommunens storlek, geografi, befolkningstillväxt samt vilket intresse aktörer visar för etablering. Även om ett stort antal kommuner anser att det är svårt att tolka begreppet en effektiv konkurrens visar intervjuerna och vår enkätundersökning att många kommuner anser att de försöker främja en effektiv konkurrens i planläggningen av dagligvaruhandeln i kommunen.

##### 4.4.1 Flexibla detaljplaner för att möjliggöra nyetablering av dagligvarubutiker

Flera av kommunerna vi intervjuat har uppgett att de arbetar aktivt för att främja en effektiv konkurrens, såväl i översiktsplaner, handelspolicyer och genom det sätt de arbetar med sina detaljplaner.

Några kommuner som vi intervjuat och som besvarat enkäten menar att de främjar konkurrensen genom att ha så kallade flexibla detaljplaner. Detta innebär att detaljplanen tillåter all typ av handel och att kommunen därmed inte begränsar handelsändamålet, vilket enligt dem underlättar etablering av dagligvarubutiker. Ett annat sätt att underlätta etablering är genom att kommunen arbetar utifrån standardiserade processer vid planläggning i syfte att minska tidsdräkten och osäkerheten vid nyetablering. En av de kommuner vi intervjuat har uttryckt det på detta sätt:

*Kommunen arbetar med ett flexibelt detaljplanearbete och aktiv markanvisning med försäljning av marken i ett sent skede så att kommunen har rådighet över marken så att det går att säkerställa hur platsen och området bebyggs. Detta arbetssätt har skapat goda övergripande strukturer som de sedan kan fylla med de behov som de upplever behövs. Kommunen har en övergripande kravbild sedan får marknaden visa vad den kan göra baserat på denna vilket skapar en flexibilitet. Kommunen får inte ställa orimliga krav så att inte marknadens ambitioner hämmas.<sup>128</sup>*

---

<sup>128</sup> Företrädare för en kommun.

#### 4.4.2 Kommunal markanvisning för att underlätta etablering av dagligvaruaktör

Av intervjuerna följer att ett par kommuner har använt sig av försäljning av kommunal mark, så kallad kommunal markanvisning för att underlätta att en ny aktör kan etablera sig i kommunen. PBL definierar begreppet markanvisning som: "en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande".<sup>129</sup> Många kommuner äger mycket mark och har möjlighet att styra byggande och etablering i kommunen. Andra kommuner har dock ett begränsat markinnehav och har därför inte möjlighet att styra etablering genom markanvisning. Eftersom det inte går att styra utvecklingen i kommunen på annan mark än den kommunen själv äger så har en del kommuner valt att köpa upp mer mark i exploateringssyfte.

Formerna för markanvisning kan delas in i två huvudkategorier: direktanvisningar och anvisningar utifrån någon form av anbuds förfarande. Oberoende av vilken metod som används får kommunen inte sälja mark till underpris och hänsyn ska tas till EU:s statsstödsregler samt kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och att ingen specifik näringsidkare gynnas. Direktanvisning innebär att marken tilldelas en exploatör utan konkurrensutsättning. Dessa initieras ofta genom att exploatören kontaktar kommunen med ett förslag på byggnadsprojekt som är innovativt eller baseras på ett koncept som fyller ett behov hos kommuninvånarna. Kommunen kan också själv initiera direktanvisningar som riktas mot en specifik byggherre. Det kan också ibland ske genom ett enklare förfarande där ett begränsat antal kandidater väljs ut för att skissa på en gestalningsidé.<sup>130</sup> I den senare varianten finns inte något förfrågningsunderlag utarbetat och det sker ingen öppen tävling för att få markanvisningen. Anbudsförfarande sker ofta genom att kommunen ofta utlyser en anbudstävling baserat på pris eller andra kriterier, såsom utformning eller innovation. Men anvisningen kan även ske utan en utlyst tävling genom att kommunen helt enkelt väljer ett alternativ bland flera.

Sedan den första januari 2015 gäller ett krav, enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, på att alla kommuner som genomför markanvisningar upprättar en markanvisningspolicy. Tanken med lagen är att den ska öka transparensen kring kommunens hantering av markanvisningar. Lagen innebär att kommuner ska anta riktlinjer för kommunal markanvisning men

---

<sup>129</sup> 1 kap. 4 § PBL

<sup>130</sup> Sveriges kommuner och regioner (SKR), "Markanvisningar – grundläggande förutsättningar" februari 2021 <https://skr.se/download/18.1f376ad3177c89481f7468a1/1615373021584/Markanvisningar-grundl%C3%A4ggande-f%C3%B6ruts%C3%A4ttningar.pdf>, hämtad 21 april 2024.

innehåller inga krav på hur policyn ska utformas utan det kan beslutas av respektive kommun.

Det finns för- och nackdelar med respektive metod vad gäller kommunal markanvisning.<sup>131</sup> Fördelen med anbudsförfarande är att det leder till en effektiv allokering av marken. Anbudsförfarande torde också skapa bättre förutsättningar att markens marknadsvärde uppskattas korrekt och att exploatörerna konkurrerar på lika villkor. Nackdelen är att de kan vara resurskrävande för kommunerna och att stora aktörer med finansiella muskler och hög marknadsandel i kommunerna kan ytterligare stärka sin marknadsmakt speciellt om anbudstävlingen är fokuserad på pris. Fördelen med direktanvisningar är att det skapar incitament för nya, innovativa lösningar och förslag från exploatörerna och kräver mindre resurser från kommunernas sida. Direktanvisningar kan förbättra konkurrensen genom att kommunen fördelar marken till flera olika exploatörer. Nackdelen med direktanvisning är dock att de kan fungera som ett inträdeshinder för nya aktörer. Detta eftersom exploatörers upparbetade kontakter och erfarenheter från tidigare anvisningar kan öka möjligheterna för att tilldelas mark genom en direktanvisning. Det finns också en risker med direktanvisning då de kan baseras på korrupcion, utgöra förtäckt statsstöd, samt att subjektiva bedömningar kan väga tyngre än vid anbudsförfarande Dessa är också några av anledningarna till att vissa kommuner väljer anbudsförfarande i hög utsträckning vid kommunal markanvisning då markanvisningsprocessen är transparent för samtliga inblandade.

Det som måste betonas är att det ofta inte är dagligvaruaktörerna som får markanvisningen utan fastighetsutvecklare, vilka i princip själva väljer vilken aktör som ska hyra butiksytan. I dessa fall anser kommunerna att det är svårt att styra vilken aktör det är som kommer att etablera en dagligvarubutik i området. Ibland handlar det om fastighetsutvecklare som är fokuserade på handel i andra fall är det bostadsutvecklare som samarbetar nära en dagligvaruaktör för att tillfredsställa behovet av dagligvaruhandel i området.

Det finns kommuner som ställer villkor om att den som får markanvisningen måste bygga på tomten inom ett visst antal år och om den inte gör det får någon annan markanvisningen. Detta förfarande anses bidra till att ingen aktör kan göra anspråk på marken i obegränsad tid med risken för att hämma utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Några kommuner har framhållit att de arbetar med att främja en effektiv konkurrens genom att säkerställa att de har god tillgång till planlagd mark för olika typer av handel. En kommun har uppgett att digitalisering är ett viktigt verktyg och att kommunen håller på att publicera en interaktiv karta med information om tillgänglig mark som underlättar för aktörerna att identifiera attraktiva lägen. Några av kommunerna som Konkurrensverket intervjuat har förklarat att brist på

---

<sup>131</sup> Se bl.a. Konkurrensverket, *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Rapportserie 2015:5 och Konkurrensverket, *"Konkurrensen i Sverige 2013 – kapitel 2. Så kan det byggas mer och billigare"*, Rapport 2013:10.

kommunalt ägd mark kan vara ett problem för att utveckla och styra all form av etablering och att de därför har köpt mer mark för att kunna utveckla kommunen. I sammanhanget har några kommuner påpekat att tillgång på jordbruksmark har blivit allt viktigare och ökat i värde vilket till viss del kan begränsa möjligheten till exploaterbar mark. Dessutom krävs det tillstånd för att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktion, vilket länsstyrelserna under senare år blivit mer restriktiva till.

#### 4.4.3 Processer för att underlätta etablering och samarbeten för att förbättra kunskap om handel i kommunerna

Ett annat sätt för kommuner att skapa bättre förutsättningar för nyetableringar är genom att ha effektivare processer för handläggning av nyetableringar samt att öka kunskapen om handelns villkor och mål.

Flera kommuner har uppgett att de strävar efter att öka effektiviteten i etableringsprocesserna genom att skapa tydligare kontaktytor med dagligvaruaktörerna. Enligt en kommun kan etableringsprocessen uppfattas som ineffektiv och komplicerad bland annat på grund av att det inte är ovanligt att aktörerna kommer i kontakt med fel avdelning eller fel handläggare, vilket kan fördröja planprocessen. Vidare har en del kommuner uppgett att de har förståelse för att dagligvaruaktörer har synpunkter på hur kommunerna arbetar med planläggning och att det därför är viktigt att tjänstemännen är tydliga i sin myndighetsutövning samt hanterar alla aktörer likvärdigt och transparent. En kommun har utvecklat en guide för kommunens handläggare i syfte att standardisera arbetet och därmed effektivisera etableringsprocessen.

Vidare förekommer samarbeten mellan kommuner och dagligvarubranschen genom särskilda forum för samverkan. I exempelvis Göteborg har dagligvarubranschen tagit kontakt med näringslivsbolaget Business Region Göteborg (BRG) och bildat ett forum där aktörerna och kommunens företrädare möts. Syftet med detta är att tillsammans skapa förutsättningar för en effektiv utveckling av dagligvaruhandeln och att underlätta nyetableringar. En företrädare för Göteborgs stad uttrycker sig på detta sätt:

*Forumets arbete har flera syften som handlar om kunskapsutbyte mellan stad och näringsliv, kring övergripande behov och utmaningar, att få en gemensam bild av stadsutveckling, och att aktörerna får ökad kunskap och förståelse för stadens förutsättningar gällande planering och markanvändning. Dessutom att kommunen får ökad kunskap och förståelse för dagligvarubranschens förutsättningar och behov.<sup>132</sup>*

Denna typ av forum och samarbeten tycks dock inte vara så vanliga, utan förekommer endast i två storstäder (Göteborgs stad och Stockholms stad) som

---

<sup>132</sup> Företrädare för Göteborgs stad

Konkurrensverket intervjuat. Forumen har mottagits positivt av både aktörer och kommunala företrädare. Enligt båda storstadskommunerna kan forumen ge möjlighet till en gemensam målbild mellan aktörer och kommuner, vilket underlättar utvecklingen av handeln och på sikt utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Avslutningsvis bör det dock betonas att kommuners ambitioner och arbete med nyetablering skiljer sig åt väsentligt samt att det arbetet som behandlats ovan kommer från de kommuner som anser sig arbeta aktivt med att underlätta nyetablering och främja konkurrens. Med utgångspunkt i den genomförda studien finns samtidigt en rad goda exempel på olika arbetssätt samt utveckling av processer för att underlätta nyetableringar och inte minst minska osäkerheten i planprocesser.



## 5 Dagligvaruaktörernas syn på etablering

I detta kapitel beskrivs hur de fem stora dagligvaruaktörerna ser på vilka hinder de står inför vid etablering av nya butiker. Det handlar också om att identifiera goda exempel och att lättare kunna ta fram förslag på åtgärder för att underlätta nyetablering som är i linje med kommunens och aktörernas målbild.

### 5.1 Nyetablering av dagligvarubutiker i Sverige

Befolkningstillväxt och ändrade preferenser bland konsumenterna driver på dagligvaruaktörernas utveckling av sina butiker. Denna utveckling rör flera aspekter och kommer till uttryck på flera sätt. Det handlar om exempelvis ändringar av koncept och produktutbud, men en av de viktigaste delarna rör etableringar av nya butiker då detta kan förändra konkurrensen inom dagligvaruhandeln i en kommun. Nyetablering kan också ske genom att en butik flyttar från ett mer centralt till ett mer externt område, men inte sällan handlar det om att aktören ifråga etablerar sig i en kommun där den inte haft någon butik. I många fall sker nyetableringar genom att aktörens egna fastighetsbolag eller att aktören tillsammans med en fastighetsutvecklare utvecklar ett projekt där en ny butik etableras.

Konkurrensverkets fokus i denna studie har mot denna bakgrund varit att identifiera utmaningar och problem som aktörerna upplever när de överväger etableringar av nya butiker. I sammanhanget ska det framhållas att dagligvaruaktörerna skiljer sig åt väsentligt vad exempelvis gäller organisation, affärsstrategi och ägande av fastigheter. Detta kan i sin tur påverka både förutsättningarna och målsättningarna för etablering av butiker. Även med beaktande av dessa skillnader har Konkurrensverket, under studien, funnit att det finns en rad gemensamma upplevda problem vid aktörernas kontakt med kommunerna under arbetet med etablering av nya butiker.

#### 5.1.1 Ägande, strategier och arbetssätt för nyetablering av butiker

Dagligvaruaktörerna skiljer sig åt i en rad avseenden som berör hur deras butiker bedrivs. Det handlar om skillnader i form av bland annat finansiell styrka, organisering av grossistverksamhet, butiks-koncept och affärsstrategier. Vidare finns skillnader i hur vanligt förekommande det är att äga fastigheten som butiken är belägen i. Till exempel arbetar Lidl i huvudsak med ett standardiserat koncept som innebär att de äger de fastigheter som butikerna etableras i, och företaget äger därför majoriteten av sina butiker i Sverige. Lidl hyr dock en del butikslokaler, främst i citykärnor och etablerade bostadsområden. Lidl har också uttryckt att det är bättre att hyra lokaler när det är svårt att ändra detaljplanen för området samt när företaget arbetar tillsammans med en fastighetsutvecklare vid utveckling av områden med behov av en dagligvarubutik.

City Gross och i hög grad även Axfood har valt en strategi som innebär att de hyr sina fastigheter i stället för att äga dem. Företagen arbetar aktivt med fastighetsutvecklare när de ska etablera nya butiker. Ica bedriver däremot i huvudsak sina butiker i lokaler som antingen ägs av Ica Fastigheter AB eller av externa fastighetsägare som hyr ut fastigheten i fråga till Ica Sverige AB, varefter en andrahandsuthyrning sker till den aktuella Ica-butiken. Det förekommer även att handlaren själv äger fastigheten, alternativt att handlaren själv innehar förstahandshyreskontrakt. I de flesta fall äger handlarna dock inte fastigheten utan enbart själva rörelsen som bedrivs i butiken. Vad gäller Coop skiljer sig situationen åt mellan de olika föreningarna. Vissa föreningar har som uttalad strategi att inte äga fastigheterna medan andra äger flera av butikslokalerna.

## 5.2 Upplevda problem bland aktörer för etablering av nya butiker

Nedan följer en redogörelse för vilka problem och hinder som dagligvaruaktörerna uppger att de möter när de ska etablera nya butiker i kommunerna.

### 5.2.1 Kommunernas handelspolicier

I kapitel 4 framgår att kommunerna genom att anta en handelspolicy kan visa kommunens vilja och avsikter för handeln inom kommunen för att underlätta för aktörer som vill etablera sig i kommunen.

Några av aktörerna är positiva till handelspolicier, om de är tydliga och välutvecklade, då de kan skapa transparens kring hur kommunen vill utveckla dagligvaruhandeln. Ett av de övergripande problemen anses dock vara att de kan skilja sig väsentligt åt mellan kommuner vad gäller struktur och innehåll, även i de fall när förutsättningarna är mycket lika. Aktörer har också pekat på att det är osäkert vilken tyngd de har när det fattas beslut om etablering. I vissa fall är de tydliga och väl genomarbetade strategiska dokument, men ibland är de vaga och ger ingen större vägledning för butiksetablering. I dessa fall är det svårt för aktörerna att få en bild av hur kommunen vill att etablering av butiker och utvecklingen av butiksstrukturen ska se ut.

Ett annat problem som lyfts av några aktörer är att många kommuners handelspolicier anses begränsa nyetablering av dagligvaruhandeln då de ibland sätter uttryckliga gränser för hur mycket dagligvaruhandel som ska finnas i kommunen. När handelspolicyn är restriktiv gör det att den kan betraktas som ett "förbudsdokument" snarare än ett vägledningsdokument som möjliggör nyetablering av butiker. Resultatet kan bli att kommunen, som en aktör uttrycker det, "försöker reglera marknaden", vilket kan minska dynamiken på dagligvarumarknaden med försämrad konkurrens som följd. Samtliga aktörer är dock inte positiva till värdet av kommunernas handelspolicier. En aktör ifrågasätter värdet

av handelspolicyer överhuvudtaget. Denna aktör menar att handelspolicyn bara blir ett ytterligare dokument eller "skikt" i kommunernas planprocess, som redan är komplex, i stället för att skapa transparens. Aktören i fråga menar att det är viktigare att arbeta med översiktsplanen och detaljplanerna för att sätta ramarna för etablering. Enligt aktören riskerar handelspolicyn att inte fungera som en transparent vägledning utan blir i stället bromskloss som kommunen använder för att begränsa nyetablering.

### 5.3 Kommunerna har bristande kunskap om dagligvaruhandel

En allmän uppfattning bland de aktörer som Konkurrensverket varit i kontakt med är att kommunerna har bristfällig kunskap om hur handel fungerar i stort, och hur kommunerna kan underlätta för handeln i planeringen och vilket behov av handel det finns i kommunen.

#### 5.3.1 Avgör kommunen behovet av handel i stället för aktörerna?

En fråga som delvis kan vara kopplad till kommunernas planering för utveckling av dagligvaruhandeln är vilken roll en policy ska ha i fråga om etablering av nya dagligvarubutiker. Kommunernas planering av översiktsplaner och handelspolicyer baseras delvis på handelsutredningar som i sin tur bland annat visar hur stort behovet av handel är i kommunen. I vissa fall sätter kommunerna upp tak för hur mycket dagligvaruhandel som ska finnas i olika områden. Två av aktörerna har uttryckligen pekat på att det är ett problem att kommunen tydligt anger hur många procent eller kvadratmeter som ska avsättas för dagligvaruhandel. Enligt deras perspektiv bör det inte vara kommunen som helt ska bestämma behovet av dagligvaruhandel i en kommun och det utgör ett väsentligt hinder för ytterligare etablering. Att kommunerna gör detta tycks dock, enligt Konkurrensverkets enkätundersökning till kommunerna, inte vara så vanligt men det förekommer. Dagligvaruaktörerna möter dock kommuner som menar att "marknaden är mättad" och att det inte finns något behov av fler butiker. En aktör uttryckte problematiken på följande sätt:

*Vi upplever att större delen av kommunerna som vi kommer i kontakt med är negativt inställda till oss när vi hör av oss för att inleda samtal om etablering. Argument som vi ofta bemöts av är att det inte behövs mer dagligvaruhandel, att kommunen har ett positivt handelsindex, att konkurrensen redan är tillräckligt bra, att det inte kommer att vara lönsamt för oss att etablera en butik i det område som samtalet rör och att kommunen vill värna om levande stadskärnor. [...] Även handelspolicyn används som stöd för argument mot nyetablering. Kommuner lutar sig alltså mot denna för att t ex förklara att stadskärnan ska värnas eller att det finns tillräckligt med handel, men policyn främjar aldrig konkurrens. Den värnar om befintliga aktörer och kommunerna*

*visar ofta på en oro för att befintlig handel lider skada för det fall en ny aktör ska etablera sig.<sup>133</sup>*

Flera aktörer menar att det är aktörerna själva som bör avgöra om det finns underlag för ytterligare handel. Om aktörerna inte hade trott att en nyetablering skulle bli framgångsrik skulle de inte vilja etablera sig. Samtliga aktörer har framhållit att det alltså inte är kommunerna som borde avgöra om investeringarna är ekonomiskt rationella beslut.

En annan sak som aktörer vänt sig emot är att de upplever att kommuner kan ha en statisk syn på konkurrensen och marknaden när de kommer fram till sina bedömningar och bortser från existensen av dynamisk konkurrens där utveckling och innovation av nya koncept och utslagning av mindre effektiva butiker spelar större roll. Aktören har uttryckt sig på detta sätt:

*Kommunen borde inte vara rädd för att nya butiker ska slå ut befintliga. Det sker innovation inom handeln varje år och det dyker regelbundet upp nya koncept. Finns ingen utveckling kommer läget stagnera. Det måste ske en dynamisk utveckling. Vårt sätt att möta kommunerna är att övertyga dem om våra koncept och vad de kan tillföra. De vet inte om det finns något annat sätt att lösa det på och kan handla om (bristande) förståelse från kommunernas sida.<sup>134</sup>*

Aktörer menar att i stället för att kommunerna förlitar sig alltför mycket på handelsutredningar bör de ha en mer utvecklad dialog med aktörerna för att kunna ta vara på deras kunskap om efterfrågan och konsumentbeteenden.

En annan fråga som inte direkt är kopplad till kommunens kompetens, som lyfts av en aktör, är om de verkligen är objektiva eller om kommunpolitikernas personliga intressen påverkar beslutet om en aktör ska få etablera sig eller inte i kommunen. Det råder delade meningar om hur vanligt detta är och det är en problematik som uppmärksammats av vissa av aktörerna men även i pressen.<sup>135</sup> En del aktörer menar att detta var vanligare förr och att kommunerna har professionaliserat sig och att jävsproblematiken bland kommunalpolitiker inte torde vara så stor.

Det är dock inte bara de grundläggande besluten om etablering som kan utgöra ett problem utan även vilken kunskap som kommunerna har om aktörernas operativa verksamhet. Detta gäller inte minst när kommunen i planeringen eller vid förändringar i ett område inte tagit tillräcklig hänsyn till butikernas behov av att logistik och varuleveranser ska fungera på ett bra sätt. Det handlar främst om att aktörerna anser att de inte involveras tillräckligt tidigt i detaljplaneringen. Det kan också handla om att kommunen gör en mindre förändring i ett område för att

---

<sup>133</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör.

<sup>134</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör.

<sup>135</sup> Se exempelvis Dagligvarunytt, City Gross Karlstadsplaner motarbetas – av politiker med Coop-uppdrag: "Låter märkligt", 9 februari 2022. <https://www.dagligvarunytt.se/i-butik/etablering/city-gross-karlstadsplaner-motarbetas-av-politiker-med-coop-uppdrag-later-markligt/>. Hämtad 15 januari 2024.

uppnå något mål, samtidigt som ändringen försvårar varuleveranser och driften av en effektiv butik. Att kommunen inte förstår vikten av inlastningsfunktion och logistikbehov är något som också betonats av flera aktörer. Här finns således en målkonflikt enligt Konkurrensverket som belyses nedan:

*I några fall handlar det om att inlastningsfunktionen är bristfällig eller att det finns brister i någon annan funktion som inte är högst upp på kommunens agenda att lösa. Det gör att kommunen slår knut på sig själv och det är denna typ av omständigheter som gör att vi behöver tacka nej till vissa lägen. Ett exempel som illustrerar detta (bristande förståelse) är en kommun som valt att placera en skylt för inlastningen vid en existerande butik som gör att man inte kan lasta på rätt sätt och kommunen vägrar att flytta på den, vilket försvårar driften av en butik men är också negativt ur säkerhetsynpunkt.<sup>136</sup>*

## 5.4 Flexibla detaljplaner

Ett begrepp som förekommer i allmänhet och som även framkommit i kontakt med aktörer är att det finns en önskan om fler så kallade flexibla detaljplaner som kan underlätta etablering. Flera kommuner som Konkurrensverket intervjuat har också pekat på att de tar fram flexibla detaljplaner som kan underlätta etablering av all typ av handel.

### 5.4.1 Osäkerhet kring vad flexibla detaljplaner innebär

På en övergripande nivå så efterfrågar dagligvaruaktörer flexibla detaljplaner men det finns också en osäkerhet vad man menar med flexibla detaljplaner. Det som kan konstateras är att begreppet inte alltid är lätt att tolka eftersom det är svårt att definiera vad det innehåller. En dagligvaruaktör pekade bland annat på denna problematik:

*En detaljplan kan vara "flexibel" i princip men innehålla så mycket detaljer att den inte är speciellt flexibel. För att en detaljplan ska vara flexibel bör den bygga på att beskriva funktionen och inte en rad detaljer för hur byggnaden med mera ska se ut. Att kommunerna utgår från funktion är en viktig del för att en detaljplan ska anses vara flexibel.<sup>137</sup>*

Det bör dock poängteras att även kommuner har ifrågasatt begreppet och är tveksamma till vad det innebär.

---

<sup>136</sup> Företrädare för dagligvaruaktör.

<sup>137</sup> Företrädare dagligvaruaktör

#### 5.4.2 Ett problem med detaljplaner som tillåter handel men inte handel med livsmedel

Kommuner kan ta fram detaljplaner för handel som kan gälla all typ av handel, men de kan också anta detaljplaner som tillåter handel men inte handel med livsmedel. Det är som sagt inte alla kommuner som använder den möjligheten men det är många kommuner som gör det. Sammantaget anser aktörerna att det är problematiskt att många kommuner tar fram och antar detaljplaner som tillåter handel men inte handel med livsmedel. När kommunen har detaljplaner med handel utan livsmedel så krävs det inte bara en ändring av planen utan det krävs en ny detaljplan som tar tid vilket gör det svårare för att planera för en etablering.

Att undanta möjligheten att ha livsmedelshandel på ett område försvårar inte bara byggandet av nya butiker utan inte minst möjligheten att ta över lokaler i områden som utesluter livsmedelshandel där "handel utan livsmedel" är tillåten. Flera aktörer har pekat på att de har identifierat lämpliga lokaler för deras verksamhet, vars funktion inte efterfrågas som en annan typ av handelsbutik, men att detta inte är möjligt då detaljplanen inte tillåter handel med livsmedel. Det kan i praktiken leda till en "värdeförstöring", som en aktör uttryckte det, då lokalerna i stället måste användas för ett ändamål som inte är ekonomiskt optimalt.

Att kommuner använder denna möjlighet anses således försvåra etablering och leda till högre kostnader för aktörerna då de inte kan utnyttja existerande lokaler vilket i förlängningen kan försämra konkurrensen på platsen och i kommunen som helhet. Det finns ibland en konsensus mellan dagligvaruaktörer och kommuner speciellt då det skett en viss branschglidning där vissa handelsaktörer säljer allt mer livsmedel men räknas som handelsaktörer, vilket aktörer men också en kommun reflekterat över:

*Vi har endast detaljplan som reglerar frågan där vi då reglerat att handel inte inkluderar livsmedelsverksamheter men vi tror att detta kan vara svårt ändå t.ex. hur ska vi räkna en verksamhet som Dollarstore som säljer allt inklusive livsmedel.<sup>138</sup>*

*Att kommunerna tillåter handel men inte med dagligvaruhandel i detaljplanerna är otroligt problematiskt. Detta bland annat då det finns konkurrenter som inte klassas som livsmedelsbutiker som kan etablera sig på dessa plaster även om de säljer livsmedel. Vi upplever att situationen har blivit svårare än det historiskt varit. Problematiken har även beskrivits i debatten av utomstående analyser som påpekat att kommunernas begränsningar avseende planer leder till försämrad konkurrens och högre livsmedelspriser.<sup>139</sup>*

---

<sup>138</sup> Företrädare för en kommun.

<sup>139</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör

### 5.4.3 Kommunernas agerande och tolkning av lagstiftningen varierar

Aktörerna anser att det kan vara ett problem att kommunernas processer, tolkningar och agerande kan skilja sig åt och att det skulle vara önskvärt att de likriktas och standardiseras eftersom det skulle kunna öka transparensen, öka effektiviteten och underlätta nyetablering. I princip menar aktörerna att det inte är utformningen av reglerna i sig som utgör ett problem, utan att det snarare är kommunernas utformning av planprocesserna och tillämpning av PBL som kan hämma möjligheterna till butiksetablering. Konkurrensverket har också tidigare konstaterat att icke-transparenta och olika utformade planprocesser även i andra sektorer kan förlänga planarbetet och öka osäkerheten, vilket kan leda till minskade investeringar och försämra konkurrensen.<sup>140</sup> En av dagligvaruaktörerna uttryckte problematiken på följande sätt:

*Det är väldigt olikartat hur planeringen görs i kommunerna. Det skapar en osäkerhet och vi har därför dialog med fastighetsägare. Det är inte ovanligt att vi har fått två helt olika tolkningar och besked i likartade situationer, i såväl samma som olika kommuner. I en situation krävde kommunen en helt ny detaljplan för att de skulle kunna etablera sig och i den andra gjorde de endast en ändring i planen. Osäkerhet och planering som tar lång tid ökar affärsrisken vilket kan innebära att vi väljer att inte etablera oss på platsen.<sup>141</sup>*

Kommunernas agerande vad gäller planläggning och tolkning kan således inte bara skilja sig mellan kommuner utan inom en och samma kommun. Det senare tycks dock vara vanligare i stora kommuner där aktörerna kan komma i kontakt med flera olika handläggare som hanterar planläggning i olika delar av kommunen.<sup>142</sup>

En av aktörerna som Konkurrensverket intervjuat pekade på att kommunerna borde ta ett samlat grepp för att kunna utveckla livsmedelsstrategier så att de är mer lika varandra. En dialog mellan aktörerna och kommunerna, i vilken SKR skulle kunna spela en viktig roll, skulle enligt denna aktör kunna förbättra kommunernas kunskap om dagligvaruhandeln.

## 5.5 Dagligvaruaktörerna och kommunerna har olika syn på hur mål kan och bör uppnås

Kommunerna ska i sitt planarbete utgå från helheten och flera kommuner har pekat på att deras och dagligvaruaktörernas mål inte alltid i linje med varandra, vilket kan begränsa nyetablering av butiker. Aktörerna är inte minst kritiska mot att kommunerna gör sina egna bedömningar när marknaden är "mättad", och använder det som motargument när aktörer vill etablera sig i kommunen.

---

<sup>140</sup> Konkurrensverket, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapport 2018:7.

<sup>141</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör.

<sup>142</sup> Kommunernas styrning utgår ofta från FN:s Agenda 2030 – för hållbar utveckling vilken syftar till uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbarhet 2030.

Aktörerna är medvetna om kommunernas olika hållbarhetsmål och försöker anpassa sig till dessa mål. Enligt Konkurrensverket går dock målen hand i hand i många situationer; dagligvaruaktörernas närvaro bidrar till kommunens långsiktiga mål i form av samhällsservice och att erbjuda tillgänglig livsmedelshandel till samtliga kommuninvånare samt att säkerställa att etableringen bidrar till att exempelvis minska biltrafik.

### 5.5.1 Kommunernas och dagligvaruaktörernas mål i glesbygdskommuner

Att kommuninvånarna har god tillgänglighet till dagligvarubutiker anses vara centralt hos särskilt glesbygdskommuner eftersom de inte bara erbjuder dagligvaror utan också ofta har en funktion som ett serviceställe för många olika tjänster, som apotek-, post-, paket och betaltjänster.<sup>143</sup> Att dagligvarubutiker finns kvar på mindre orter anses vara speciellt viktigt i glesbygdskommuner där det kan vara långt mellan butikerna. Det bekräftas även i vår enkätundersökning. Om en dagligvarubutik läggs ned på sådana orter kan det få stora negativa konsekvenser för invånarna då det försvårar det dagliga livet. Av denna anledning har det varit viktigt för kommunerna och länsstyrelser att säkerställa och underlätta för att det ska finnas fungerande dagligvarubutiker i kommunernas samtliga delar för att säkerställa en god servicenivå åt samtliga kommuninvånare. Samtliga dagligvaruaktörer ser heller inga problem med att kommunen vill ha en fungerande dagligvaruhandel i hela kommunen och ser inte att deras och kommunernas mål är i konflikt med varandra.

## 5.6 Dagligvaruaktörerna och social hållbarhet

Majoriteten av alla kommuners visioner eller strategier syftar till hållbar utveckling i vilken social hållbarhet är en integrerad del. I kontakten med kommunerna och aktörerna är det tydligt att social hållbarhet har blivit alltmer väsentligt och att det inte bara kopplas till att säkerställa att det finns butiker i serviceorter men även i så kallade utsatta områden.<sup>144</sup> Kommunerna ser flera fördelar med en fungerande handel i dessa områden eftersom det kan bibehålla en hög servicenivå, öka områdets attraktivitet och bidra till ett levande område, vilket kan öka tryggheten. Att kommunerna planerar för handel och vill att aktörerna är etablerade i denna typ av områden ligger i princip helt i linje med PBL och mål som om social hållbarhet. Frågan som dock har uppstått är i vilken grad kommunerna bör styra utvecklingen av kommersiell service för att de ska uppnå sina egna specifika mål och om dessa mål är kompatibla med dagligvaruaktörernas verksamhetsmål, samt om

---

<sup>143</sup> Se bl.a. Tillväxtverket, *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021, 2022* Rapport 0369.

<sup>144</sup> En del kommuner har som explicit mål att kommunen inte ska ha några utsatta områden i framtiden, se bl.a. Umeå kommun, "Kommunens mål", <https://www.umea.se/kommunochpolitik/kommunfakta/kommunensmal.4.5bc0956b1719ab0ae7f50.html>. Hämtad 10 januari 2024.



kommunens mål alltid är i linje med kommuninvånarnas mål eller efterfrågan vad gäller dagligvaruhandel.

Dagligvaruaktörerna har delade meningar om deras roll för att bidra till social hållbarhet eftersom de ska förverkliga sina ekonomiska mål. Några aktörer uttrycker en viss skepsis mot deras roll för att kunna uppnå social hållbarhet.

*Samtidigt som kommunen vill att vi ska vara etablerade i utsatta områden försvårar de ibland våra möjligheter att behålla etableringar i utsatta områden. Ett exempel på detta är kommuner som trots den låga lönsamheten höjt hyresavgiften för butiker. Det har visat sig att en butik i ett utsatt område gått med en förlust på cirka 10 miljoner kronor per år, därför har vissa butiker stängts och nyetablering uteblivit. Vi föreslår därför att kommuner bör stötta butiker i utsatta områden genom att tillsätta pengar om de vill ha en aktiv dagligvaruhandel där.<sup>145</sup>*

En del aktörer menar att de egentligen inte har haft några problem med att etablera sig i exempelvis utsatta områden eftersom de har flera koncept som passar i olika miljöer. Flera har dock pekat på att personalens säkerhet är viktigt och att en anledning till att de ibland är tveksamma att etablera sig där är just risken för osäkerhet. Aktörerna pekar på att det egentligen inte behöver vara en målkonflikt när kommunerna planerar för social hållbarhet. Det är dock viktigt att kommunerna inte bara har rätt verktyg utan även förståelse för aktörernas villkor och verksamhet när de ska integrera dagligvaruaktörernas. Den fråga som aktörerna ställer är hur kommunerna kan underlätta för dem att etablera sig i utsatta områden och menar att det saknas insatser för att förverkliga detta.

## 5.7 Dagligvaruaktörernas bristande flexibilitet?

Flera kommuner har pekat på att dagligvaruaktörerna ibland har bristande flexibilitet och att deras koncept inte är anpassade för att etablera sig på de platser som kommunerna vill. Samtliga aktörer delar inte beskrivningen utan menar att de har flera koncept som möjliggör att de kan anpassa sig till olika lokala förutsättningarna. Aktörer ifrågasätter också vad som menas med bristande flexibilitet.

Ett exempel som kommunerna pekar på är att det finns en motvilja bland dagligvaruaktörer att etablera sig i bottenvåningar, vilket de anser vara viktigt för att skapa en tillgänglig dagligvaruhandel. Enligt aktörerna handlar det inte om motvilja eller bristande flexibilitet utan framför allt om kommunens bristande förståelse för vilka förutsättningar det behövs för att etablera sig bottenplan i tätare områden. En aktör uttrycker sig på detta sätt:

*I flera fall kan motvilja mot att etablera sig i bottenvåningar handla om att inlastningsfunktionen är bristfällig eller att det finns brister i någon annan*

---

<sup>145</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör

*funktion som inte är högst upp på kommunens agenda. Det gör att kommunen slår knut på sig själv och det är denna typ av omständigheter som gör att vi behöver tacka nej till vissa lägen.<sup>146</sup>*

Enligt aktörerna finns det också en tendens att kommunernas stadsutveckling och planering av kvarter ofta är optimerat för bostäder och de har inte alltid skapat förutsättningar för en dagligvarubutik i bottenplanet. Aktörerna kommer inte heller sällan i ett för sent skede in i planeringen då det inte finns en lämplig lokal att bedriva dagligvaruhandel i. I sammanhanget bör det påpekas att fastighetsutvecklare tenderar att planera mest för bostäder eftersom ett högre antal bostäder ofta är lönsammare än att planera för en butik. Här har dock kommunerna en roll att spela då de kan ställa krav på fastighetsutvecklarna vid planeringen av området. En aktör pekade också på att kommunernas planering inte tar hänsyn till behovet att butiken är synlig för konsumenterna för att den ska fungera, vilket också anses vara en brist i kommunernas planering.

Aktörerna pekar således återigen på att kommunerna behöver en bättre förståelse för handel när de planerar för butiker och att de i denna ställer krav på fastighetsutvecklare så att planeringen av området görs på ett sätt som skapar förutsättningar för dagligvarubutiker.

## 5.8 Dagligvaruaktörerna och kommunerna har ofta olika syn på trafik och parkering vid nyetablering

När det gäller planering för handel för att uppnå miljömässig hållbarhet så handlar det ofta om att planera för trafik, transportsätt och hur konsumenterna kan nå handeln.

Det finns förståelse för aktörerna att kommunerna har dessa mål och att de ska ta hänsyn till trafiksituationen. Enligt aktörerna är det dock inte säkert att kommunens planering avseende transportsätt, trafik och parkeringsantal är i linje med konsumenternas behov och efterfrågan. Om planeringen inte är väl utformad kan den också vara kontraproduktiv och generera mer biltrafik och inte bidra till att kommunen uppfyller sina miljömässiga mål. Hur kommunens beslut avseende butiksetablering och biltrafik kan vara kontraproduktiva illustrerades av en av dagligvaruaktörerna:

*När det gäller trafiksituationen så finns det exempel där kommuner motsatt sig etableringar i mera externa lägen med utgångspunkten att det skulle öka biltrafiken. Våra egna analyser har dock pekat på att dessa etableringar inte bara skulle möta konsumenternas efterfrågan utan även minska biltrafiken då det skulle minska behovet att åka bil till de existerande större externhandelsområdena för att köpa mat. Det har inte handlat om att etablera en större*

---

<sup>146</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör.

*externhandel utan att genom att etablera en butik i ett externläge som, enligt våra egna utredningar, kompletterar och utvecklar dagligvaruhandeln i kommunen eller staden.*<sup>147</sup>

Enligt aktörerna så underskattar ofta kommunerna behovet av parkeringsplatser i inte minst centrumområden vilket minskar möjligheten för centrumbutiker att konkurrera med mer externt belägna butiker, vilket begränsar incitamenten för nyetablering. I detta sammanhang anses kommunerna inte vara realistiska i planeringen såsom att inte utgå från konsumenternas verkliga val av färdssätt att ta sig till dagligvarubutiker.

Problematiken som aktörerna ser är att kommunerna inte alltid har en realistisk uppfattning om konsumenternas handlingsvanor, resmönster och med vilket färdssätt de tar sig till dagligvarubutiker. I detta sammanhang betonas att det kan vara svårt för exempelvis barnfamiljer att veckohandla med ett alternativ till bilen. Även om både kommuner och aktörer måste ta hänsyn till att många inte har tillgång till egen bil är det dock många som använder bil för att nå dagligvarubutikerna, vilket aktörerna alltså måste beakta inför etableringar.

Aktörerna menar att det finns en risk att kommunerna i sina ambitioner vad gäller trafik planerar bort möjligheter till nyetablering och förbättrad konkurrens om de inte utgår från ett realistiskt scenario. Även när det gäller denna fråga så anser aktörer att de borde få mer möjligheter att dela med sig av sin kunskap till kommunerna. I detta sammanhang anser en av aktörerna att kommunerna i dag planerar för en situation som kan ha förändrats som ett resultat av att exempelvis elbilar som har ett väsentligt lägre koldioxidavtryck och inte orsakar buller som bensindrivna bilar kommer bli betydligt vanligare i framtiden.

## 5.9 Centrum- och externhandel

Sammantaget menar aktörerna att det i grunden inte finns någon målkonflikt mellan att utveckla centrumhandel och externhandel samtidigt. Det betonas från aktörshåll att det inte går att förvänta sig att centrumbutiken klarar av att tillfredsställa konsumenternas behov av dagligvaruprodukter och det därför är tydligt att all typ av externhandel är viktig, vilket kommunen ibland har bristande förståelse för. Kommunerna upplevs också ibland vara låsta i hållningen när det gäller att förbjuda externhandel och bestämmer sig tidigt i processen utan att undersöka vilket ytterligare värde exempelvis en dagligvarubutik i ett externt område kan ge konsumenterna.

Det flera aktörer pekar på är att det finns en risk att kommunerna inte ser skillnad på olika former av externhandel och att vissa etableringar i mer externa områden

---

<sup>147</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör

kan leda till att handelsstrukturen utvecklas utan att det direkt skulle påverka centrumhandel negativt.

Aktörerna har förståelse för att vissa kommuner har en uttryckt strategi för att behålla centrumhandel. Problematiken är dock om ett alltför stort fokus på centrumhandel skapar hinder för utveckling av effektiv konkurrens och leder till att de etablerade aktörerna inte utmanas:

*Ingen aktör vill ha ett "second best-läge" i centrum eller närheten och så kan det bli om kommunerna inte tar hänsyn till konkurrensen.<sup>148</sup>*

Återigen betonar aktörerna att det ofta saknas lösningar för varuleveranser och välfungerande kundparkering i centrum och att om kommunen vill prioritera centrumhandel bör kommunen skapa bättre förutsättningar för att de ska kunna vara verksamma där och etablera nya butiker. Det stora problemet som uppmärksammas är att kommunerna inte tagit hänsyn till de förutsättningar som måste finnas på plats för att dagligvaruaktörerna ska kunna etablera en fungerande butik. Ett annat problem som uppmärksammas är att vid planering av nya områden så har kommunerna inte tagit hänsyn till hur stor butiksytta aktörerna behöver för att kunna etablera en butik. Främst handlar det om att kommunerna inte planerat för behov av parkering och inte minst att skapa möjligheter till effektiva varu-transporter och avlastning. Genom att etablering i centrum ofta handlar om att etablera butiker i bottenvåningar så är problematiken samma som om kommunerna brister i planeringen i flerbostadshus i bostadsområden.

Aktörerna ser således ett behov av en ökad förståelse för dagligvaruhandelns villkor generellt och att de också är insatta i hur den utvecklas. Några aktörer pekar också på att en alltför rigid syn på balansen mellan centrum- och externhandel kan leda till en negativ utveckling av handeln i kommunen och bidra till att konkurrensen inte utvecklas.

## 5.10 Dagligvaruaktörerna och 2 kap. 3 § PBL om effektiv konkurrens i planeringen

Aktörerna menar att bestämmelsen om att främja en effektiv konkurrens är inget som diskuteras eller de blivit hänvisade till. Det finns de som menar att bestämmelsen egentligen inte har bidragit till utvecklingen av effektiv konkurrens utan att det till och med har blivit sämre de senaste tio åren. Aktören menar att man bör se över bestämmelsen i PBL och att det är något som skulle vara välkommet. En aktör pekar på att regeln är relativt ny, att den inte ger så mycket vägledning och att det inte heller finns någon rättspraxis som ger någon vägledning. Regeln anses vara öppen för tolkning och leder inte fram till syftet att skapa effektiv konkurrens. Det är snarare konsumenter som ibland har drivit på för en mer effektiv konkurrens genom att de tydligt kommunicerat att de vill ha nya aktörer eller butiker i

---

<sup>148</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör.

kommunen. Det betonas dock att det inte alltid är lätt för kommunerna att planera för en mer effektiv konkurrens som regeln är utformad i dag. En av aktörerna uttrycker sig på detta sätt:

*För att bestämmelsen ska få betydelse skulle man behöva göra förändringar i hur paragrafen är formulerad. Bland annat skulle behövas en tydligare koppling till kapitlen i PBL om hur planändring och bygglov ser ut. Sannolikt skulle det även krävas en översyn av uppbyggnaden av hela 2 kapitlet för att bestämmelsen om "effektiv konkurrens" ska få ett enhetligt genomslag. Efter 10–20 år så skapas normalt sett praxis men i detta fall finns ingen och inte heller någon samsyn. Det krävs kanske ännu mer vägledning på lag-nivå eller annat sätt för att ska bli enhetligt/ändamålsenligt.<sup>149</sup>*

Det finns som sagt en förståelse bland aktörerna för att kommunerna inte alltid kan planera för effektiv konkurrens utan att de ska erbjuda möjligheter för marknaden att hantera detta. I detta sammanhang handlar det om en öppenhet och att de inte går in och planerar för mycket i detalj. Vidare pekas det på att en planering som inte tar hänsyn till förändrings- och förnyelsebehov kan få en konserverande effekt och därmed i sig vara hämmande både för utvecklingen och för en fri konkurrens. Ett par av aktörerna har dock noterat att det finns ett ökat intresse bland kommunerna att underlätta nyetablering för att förbättra konkurrensen inom dagligvaruhandeln, genom direktanvisning av kommunal mark för att främja utbud och konkurrens

## 5.11 Aktörerna efterlyser en bättre dialog med kommunerna

Betydelsen av en bättre fungerande dialog mellan aktörer och kommuner är något som betonas av samtliga aktörer för att etablering och konkurrens ska förbättras. Att kommunerna tidigt har en dialog med aktörerna i planprocessen kan förbättra förutsättningarna för en effektiv etablering och underlätta för kommunerna att nå sina mål när de planerar för handel. Det efterfrågas också att kommunerna har mer kompetens om handel vid arbetet med planprogrammen och att de har bättre förståelse för hur handeln i kommunen ser ut i nuläget och hur den ska utvecklas framåt. När det gäller detta menar aktörerna att de kan bidra till kommunen med ett mer utvecklat konsumentperspektiv och hur dagligvaruhandel fungerar, vilket är viktigt att kommunerna tar med sig i planeringen. Aktörerna har pekat på program som kommunen och ibland flera kommuner har initierat tillsammans med aktörerna för att bättre kunna förbättra och effektivisera planeringen för utveckling av dagligvaruhandel.

---

<sup>149</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör.

## 5.12 Kommunal markanvisning för att underlätta för dagligvaruaktörer för att etablera sig i kommunen

Tre av aktörerna har pekat på att kommunen kan använda sig av kommunal markanvisning för att underlätta dagligvaruaktörers etablering i kommunen och då speciellt för aktörer som antingen inte är etablerade eller har en låg närvaro i kommunen då det kan förbättra konkurrensen i kommunen. Den kommunala markanvisningen kan då riktas mot såväl dagligvaruaktörer som fastighetsbolag som samarbetar med dagligvaruaktörerna. I kontakt med kommunerna har det också visat sig att ett par av dessa har använt direktanvisning av kommunal mark för att möjliggöra nyetablering i kommunen.

Önskan om att kommuner använder sig av direktanvisning har uttryckts av flera dagligvaruaktörer:

*Sammanfattningsvis är de som är ansvarig för etablering av åsikten att direktanvisningar är att föredra samtidigt som man också konstaterar att dessa blivit ovanligare med tiden. Vad det beror på kan vi bara spekulera i men man kan misstänka att kommunerna är rädda ur ett korruptionsperspektiv eller att det inte blir lika transparens som vid anbudsförfarande. Direktanvisning skulle öka våra möjligheter att etablera oss i kommuner. Risker är dock att kommunen lägger in sina värderingar, anvisar tomter de anser passar som sedan inte fyller våra krav för etablering. Då har kommunen anvisat plats och vi tackar nej. Men i grunden är vi positiva till fler möjligheter för de som vill bidra till ökad konkurrens. Utökad direktanvisning skulle stärka våra chanser att komma åt lägen att bygga nya butiker. Men det förutsätter att dessa direktanvisningar korrelerar med den strategi vi har för varje ort och läge. Det viktigaste är ju att kommunerna ska inse att deras uppgift är stärka konkurrensen och inte säga att vi har en eller flera livsmedelsaktörer och behöver inte fler.<sup>150</sup>*

*Vi anser kommunernas markanvisning fungerar dåligt i praktiken, vilket de har påpekat för kommunerna. Vi upplever stora brister i hur budgivningen och tilldelningen av mark fungerar. Det beror på att högst bud vinner oavsett vad marken egentligen är värderad till, vilket innebär att ekonomiskt starkare aktörer tilldelas marken trots att de redan har stora marknadsandelar. Stora kostnader för aktörer tillkommer på grund av tävlingen om mark, där varje tävling kostar 300 000 kronor och som aktör får man räkna med att man vinner var tionde markanvisningstävling. Det kostar således relativt mycket pengar att vara med i många markanvisningstävlingar och utfallet är väldigt osäkert.<sup>151</sup>*

*En lösning på problemet är att kommuner, genom sitt planmonopol, direktanvisar byggbar mark istället, vilket kommunerna har möjlighet att göra. Att kommunerna kan genom direktanvisning av mark förbättra konkurrensen*

---

<sup>150</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör

<sup>151</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör

*inom dagligvaruhandeln och säkerställa att en dominant inte stärker sin ställning i kommunen.<sup>152</sup>*

Enligt de aktörer som efterfrågar mer direktanvisning av kommunal mark för etablering av nya dagligvarubutiker är det svårare för kommunerna att använda sig av anbudsförfarande vid kommunal marktilldelning för att förbättra konkurrensen.

---

<sup>152</sup> Företrädare för en dagligvaruaktör

## 6 Konkurrensverkets slutsatser

I tidigare studier har Konkurrensverket konstaterat att kommunerna genom sitt planarbete har hämmat dagligvaruhandelns etablering, vilket i sin tur kan ha påverkat konkurrensen negativt på lokala marknader. Denna rapport har syftat till att utröna förutsättningarna för dagligvaruaktörer att etablera nya butiker med beaktande av kommunernas arbete med planläggning. Aspekter som har behandlats i studien är bland annat tillgången till byggbar mark, ändringar av detaljplaner, vilken funktion handelspolicyer fyller samt dialogen mellan kommunerna och dagligvaruaktörerna. Sammantaget kan Konkurrensverket konstatera att kommunernas planarbete fortsatt bromsat upp möjligheten till nyetablering av dagligvarubutiker vilket fortsatt begränsat den lokala konkurrensen inom dagligvaruhandeln.

I det följande redogör vi för våra slutsatser. Det ska framhållas att Konkurrensverket är medvetet om att det är viktigt och nödvändigt för kommunerna att ta hänsyn till fler faktorer än enbart en effektiv konkurrens i sitt planlägningsarbete. Något annat som ska framhållas är att vi inom ramen för denna studie inte klarlagt hur stor andel av marken som är kommunalt ägd. Det som vi anger i det följande om kommunernas möjlighet att påverka aktörernas etableringsmöjligheter är således begränsat till de delar som kommunerna har ett faktiskt inflytande över.

### 6.1 Konkurrensen är begränsad i många kommuner

Vår studie visar flera indikationer på att konkurrensen kan vara begränsad i många kommuner, exempelvis att cirka var tredje kommun endast har butiker från en eller två dagligvaruaktörer för en konsument att välja mellan. Ungefär samma andel av Sveriges 290 kommuner, dvs. en tredjedel, saknar en lågprisbutik. Det senare innebär att knappt en miljon invånare inte har tillgång till en lågprisbutik i sin kommun.

Konkurrensverket bedömer att frånvaron av olika dagligvaruaktörer och av lågpriskoncept kan begränsa konkurrensen samt på sikt även konsumenternas valmöjligheter. För även om många undersökningar visar att konsumentrörligheten har ökat och att konsumenterna blivit mer aktiva i sina val av dagligvarubutik, bidrar ett begränsat utbud av butiker möjligheten för konsumenter att genom sitt inköpsbeteende och val av butik utöva ett tryck på aktörerna.

Konsumenternas möjlighet att påverka genom att handla i en annan butik kan även begränsas genom en potentiell inlåsningseffekt som uppstår om den näst närmaste butiken tillhör samma butikskedja. Vår kartläggning visar att dagligvarubutiker i Sverige vars närmsta konkurrerande dagligvarubutik tillhör samma aktör motsvarar 428 dagligvarubutiker, vilket utgör cirka 11 procent av samtliga butiker med fullsortiment. Ytterligare fördjupande analyser som inte ingått i denna



undersökning skulle behövas för att kunna befästa varför etableringen på den svenska dagligvaruhandelsmarknaden ser ut som den gör.

## 6.2 Bestämmelsen i PBL om effektiv konkurrens har inte haft avsedd effekt på kommunernas planläggningsarbete

Konkurrensaspekter i relation till det kommunala planmonopolet har behandlats i flera lagstiftningsärenden och den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 3 § PBL om att främja en effektiv konkurrens har varit i kraft sedan 2008. I en tidigare utvärdering av regeländringen fann Boverket att det inte finns något som talar för att införandet av bestämmelsen i PBL har haft någon egentlig effekt i den praktiska planeringen. Utifrån vad som framkommit i denna studie bedömer Konkurrensverket att bestämmelsen fortfarande har en liten eller underordnad roll i kommunernas planarbete. I Konkurrensverkets enkät som skickades ut till landets alla kommuner har 65 procent svarat "nej" eller "vet ej" på frågan om de tycker att regeln är tillräckligt tydlig för att förstå innebörden och att den ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt.<sup>153</sup> Som exempel på varför regeln bedöms otydlig har kommunerna uppgett bland annat att det inte framgår inom vilket område som konkurrensen ska vara effektiv, att regeln är väldigt generell, den tolkas subjektivt och att det är svårt att tolka bestämmelsen i avvägning mellan olika perspektiv, inte minst då PBL tydligt handlar om markens lämplighet och rätt plats. Därtill ställs även frågan om vad effektiv konkurrens betyder.

Det finns således mycket som pekar på att bestämmelsen är oklar och svår att tillämpa samt att det finns osäkerhet kring vad det innebär att främja en effektiv konkurrens. Eftersom det rör sig om ett allmänt intresse som ska beaktas bland andra är det dock alltför problematiskt att bestämmelsen bedöms vara svår att tillämpa. Vidare kan det antas att konkurrensintresset inte beaktas i den utsträckning som det ska när det finns osäkerheter kring innebörden. Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som i övrigt framkommit av undersökningen bedömer Konkurrensverket att det behövs mer vägledning i fråga om hur bestämmelsen om att främja en effektiv konkurrens bör beaktas i praktiken.

## 6.3 Tillämpningen av PBL skiljer sig åt mellan kommunerna

Utöver bestämmelsen om effektiv konkurrens finns andra delar i kommunernas planläggningsarbete som enligt Konkurrensverket präglas av en oförutsebar tillämpning av PBL. Som exempel kan nämnas utredningar till grund för ändringar av detaljplaner och vad som utgör en mindre avvikelse från detaljplan. Flera dagligvaruaktörer som Konkurrensverket varit i kontakt med har framhållit att utredningar som i förekommande fall beställs av kommunen ofta är utformade med ett resultat utifrån kommunens önskemål. Enligt aktörerna kan det samtidigt finnas

---

<sup>153</sup> Denna fråga hade 156 respondenter.

omständigheter som ger stöd för att det vore både gynnsamt och lämpligt med en etablering i det aktuella området som kommunen menar inte har utrymme för en butik.

Konkurrensverket bedömer att detta tyder på en oförutsebarhet för aktörerna i deras kontakt med kommunerna. Vidare har många aktörer framhållit att det ofta skiljer sig åt mellan kommunernas bedömningar i fråga om vad som är en mindre avvikelse från detaljplan. I sammanhanget ska det framhållas att utgångspunkten för en liten avvikelse eller avvikelse överhuvudtaget förvisso hänger samman med främst detaljplanen i sig, planbestämmelser, plankartan och planbeskrivningen. Även med beaktande av detta bedömer Konkurrensverket att det som framkommit av undersökningen tyder på bristande förutsebarhet i fråga om vad som kan anses vara en mindre avvikelse från en detaljplan – även när omständigheterna är förhållandevis likartade.

#### 6.4 Preciseringar av handelsändamål i detaljplaner påverkar konkurrensförutsättningarna

Enligt 4 kap. 37 § PBL får en detaljplan innebära en närmare reglering av möjligheterna att bedriva handel endast om det finns skäl av betydande vikt för det. Detta innebär bland annat att kommunerna får precisera handelsändamålet på så sätt att handel med livsmedel inte tillåts inom detaljplaneområdet i fråga. Konkurrensverket bedömer att preciseringar av handelsändamål i detaljplaner, i detta fall inom kategorin detaljhandel, påverkar konkurrensförutsättningarna i en kommun. Enligt Konkurrensverket ger förarbetena till PBL lite vägledning i fråga om kommunernas utredningar till grund för sådana preciseringar. Syftet med att återinföra möjligheten till detta genom regeländringen 1997 var inte att begränsa konkurrensen. Tvärtom ska kommunerna tillämpa möjligheten restriktivt. Vidare ankommer det på kommunerna att utreda behovet och konsekvenserna av en precisering utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Flera aktörer har inom ramen för denna studie framhållit att preciseringar av handelsändamålet medför ytterligare fördröjningar i planförfarandet i form av att det ofta krävs en ändring av detaljplan innan en eventuell etablering kan komma till stånd. Det har även framhållits att preciseringarna innebär en snedvridning av konkurrensen då aktörer som inte betraktas som livsmedelsaktörer men ändå säljer livsmedel kan etablera sig på dessa platser. Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som i övrigt framkommit av undersökningen bedömer Konkurrensverket att det finns omständigheter som tyder på att 4 kap. 37 § PBL, som avser möjligheten till att göra preciseringar av handelsändamål, får effekter som är negativa ur ett konkurrensperspektiv.

## 6.5 Kommunal markanvisning kan underlätta nyetablering av dagligvarubutiker

Kommunal markanvisning kan ske genom direktanvisning eller anbudsförfarande och båda metoderna har för- och nackdelar. Markanvisningar kan bidra till att förbättra konkurrensen och mångfalden i kommunen till nytta för konsumenterna. För att kommunen ska kunna styra förutsättningarna för etablering genom markanvisning behöver kommunen äga tillräckligt med mark. Konkurrensverket konstaterar att det kommunala markägandet varierar. En del kommuner äger mycket mark och har möjlighet att styra byggande och etablering i kommunen genom markanvisning. Andra kommuner har dock ett begränsat markinnehav och har därmed inte denna möjlighet.

Flera av dagligvaruaktörerna anser att kommunerna borde i ökad grad använda sig av direktanvisningar för att underlätta nyetablering och förbättra konkurrensen i kommunen. Detta gäller framför allt i situationer då en dagligvaruaktör inte finns etablerad i eller har en låg marknadsandel i kommunen. Konkurrensverket har tidigare betonat att båda metoder avseende kommunal markanvisning kan användas för att förbättra konkurrensen på en marknad. Direktanvisningar kan i vissa fall vara positivt då det ger kommunen möjlighet att öka konkurrensen och mångfalden genom att fördela marken till flera exploatörer.

## 6.6 Handelspolicyer kan vara bra men hämmar butiksetableringar i vissa fall

Flera kommuner har antagit en handelspolicy, dock långt ifrån alla. Denna policy är ett strategiskt dokument som beskriver den förankrade politiska inriktningen för utvecklingen av handeln i kommunen. Majoriteten av dagligvaruaktörerna har i sin kontakt med Konkurrensverket uppgett att handelspolicyer kan vara bra då de kan ge bättre vägledning inför nyetablering av butiker. Problem som de emellertid uppmärksammat är att handelspolicyns innehåll och vilken roll den har i praktiken är något som skiljer sig åt mellan kommunerna. Några aktörer har pekat på problemen med kommuners handelspolicyer som anses begränsa nyetablering av dagligvaruhandeln, exempelvis genom att uttrycka gränser för hur mycket dagligvaruhandel som ska finnas i kommunen. När handelspolicyn är restriktiv uppfattas den därmed som ett "förbudsdokument" snarare än ett vägledningsdokument som möjliggör nyetablering av butiker. Detta leder sammantaget till att policyns grundläggande syfte inte uppfylls utan snarare medför osäkerhet och i värsta fall utgör hinder i etableringsprocessen. Sammantaget kan det konstateras att handelspolicyer om rätt utformade och förankrade kan bidra till ökad transparens och underlätta butiksetablering. Detta ställer dock krav på att de är tydligt utformade och att de representerar kommunens politiska vilja avseende framtida utveckling av dagligvaruhandeln.

## 6.7 Dialogen mellan kommunerna och dagligvaruaktörerna är bristfällig

Ett problem som har identifierats av främst dagligvaruaktörerna men även av kommunerna är att dialogen dem emellan är otillräcklig. Brister i dialogen tycks finnas både på ett övergripande plan rörande utvecklingen av dagligvaruhandeln i kommunen och i mer specifika frågor som uppstår i samband med planeringen för nyetablering av dagligvarubutiker.

Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att dialogen mellan handeln och kommunerna i nuläget generellt sett är bristfällig. Detta gäller naturligtvis inte alla kommuner och som nämnts i avsnitt 5.11 finns exempel på forum som initierats i syfte att skapa just en tätare dialog. I stort bedöms det dock vara nödvändigt med närmare samverkan då bristen på dialog riskerar att leda till färre nyetableringar; om kommunerna och aktörerna i ett tidigare skede har bättre förståelse för varandras förutsättningar och mål kan det i de styrande plandokumenterna skapas bättre förutsättningar för nyetableringar, vilket på sikt främjar konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Enligt Konkurrensverket borde en ökad samförståelse därmed leda till att planprocessen blir mer välgrundad och transparent.

## 6.8 Det anses ofta vara otydligt vem det är som aktörerna ska vända sig till i kommunen

Enligt Konkurrensverkets studie verkar det inte vara ovanligt att aktörer som vill etablera sig i kommunen kommer i kontakt med fel avdelning eller handläggare, vilket i sin tur fördröjer planprocessen. I sammanhanget ska det framhållas att varje kommun är skyldig att inrätta en byggnadsnämnd, som har en fastställd roll i den fysiska planeringen och därmed bör kunna fungera som en inledande kontakt.

Med beaktande av att det framhållits som problematiskt att komma i kontakt med rätt instans eller person i kommunen bedömer Konkurrensverket alltså att det finns skäl till större tydlighet i fråga om vem det är som aktörerna ska vända sig till inför en nyetablering. Vissa kommuner har infört så kallade etableringslotsar som hjälper aktören vidare till rätt handläggare. I dessa fall har etableringslotsarna ett nära samarbete med mark- och exploateringsavdelningen. Även en nära samverkan mellan näringslivsavdelningen och mark- och exploateringsavdelningen verkar vara till gagn för företag som vill etablera sig i kommunen. Detta är några exempel på hur kommuner kan skapa kontaktytor i syfte att öka effektiviteten i etableringsprocessen.

## 7 Bilagor

### 7.1 Bilaga 1. Internationell överblick

Nedan följer en genomgång av de svar som lämnats av konkurrensmyndigheter länder inom EU som svar av konkurrensverkets frågor, kompletterat med det som framkommit i undersökningar genomförda av den nyzeeländska och den brittiska konkurrensmyndigheten.

#### **Belgien**

Belgiens konkurrensmyndighet (BMA) har noterat viss problematik med att gällande regelverk<sup>154</sup> kan skapa inträdeshinder på grund av dess komplexitet. BMA betonar däremot att det inte är komplexiteten i regelverket som innebär störst hinder mot etablering. Nuvarande regelverk inkluderar en klausul om att en publik förfrågan ska genomföras vid en etableringsansökan. Likt fallet i Nya Zeeland nyttjar aktörer klausulen för att motverka rivalers etableringsansökningar vilket skapar fördröjningar i planeringsprocessen och fungerar som etableringshinder för nya såväl som etablerade aktörer.

#### **Danmark**

I Danmark är det, liksom i Sverige, kommunerna som ansvarar för den fysiska planeringen av mark som allokeras till etablering av livsmedelsbutiker. Den danska konkurrensmyndigheten (KSFT) menar att deras motsvarighet till PBL, Planloven, fungerar som ett hinder för nyetablering, expansion av befintliga dagligvarubutiker och förhindrar att utländskt ägda kedjor etablerar sig i Danmark.<sup>155</sup> Den tyska aktören Aldi annonserade 2022 att de avser att lämna den danska marknaden. Planlovens regelverk säger bland annat att butiker ska etableras i centrum av städer och det finns en begränsning på maximal butiksytta som är 5 000 kvadratmeter. Stand-alone-butiker i externhandelsområden får exempelvis ha en maximal butiksytta på 1 200 kvadratmeter. KSFT anser att regleringen av maximala butiksytor förhindrar aktörer att uppnå ekonomiska skalfördelar och att expandera vilket skulle kunna förbättra konkurrensen och sänka livsmedelspriserna. KSFT menar också på att kommunerna måste bli mer flexibla i sitt arbete med detaljplanering för handel.

#### **Finland**

Även i Finland är det kommunerna som sköter planering av hur mark ska användas utifrån markanvändnings- och bygglagen (132/1999).<sup>156</sup> Den finska konkurrensmyndigheten (KKV) publicerade 2013 en rapport som fokuserade på hur

---

<sup>154</sup> [General construction law in Belgium - DLA Piper REALWORLD](#)

<sup>155</sup> LBK nr 1157 af 01/07/2020 (Bekendtgørelse af lov om planlægning).

<sup>156</sup> [Markanvändnings- och bygglag \(Lag om... 132/1999 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX ®\)](#)

regleringen av dagligvarubutikers placering och kommunernas markpolitik kan begränsa konkurrensen inom dagligvaruhandeln.<sup>157</sup> KKV konstaterade att om inte Markanvändnings- och bygglagen tar hänsyn till konkurrensen på dagligvarumarknaden så förblir övriga åtgärder för att förbättra konkurrensen delvis ineffektiva. Enligt utredningen gynnade också det existerande och svårtolkade regelverket regleringssystemet de ledande aktörernas ställning och försvårade nya aktörers inträde på den finska marknaden. Rapporten betonade också att det fanns skäl att granska regleringen avseende butikers placering och kommunernas förfaranden vid överlåtelse av mark. Detta eftersom största delen av kommunernas mark för butiksetablering och annan verksamhet har överlåtits på basis av prövning eller genom förhandlingar. Endast var tionde affärstomt överläts genom konkurrensutsättning, vilket KKV ansåg var ett problem ur konkurrenssynpunkt. Vidare konstaterade KKV i sin utredning från 2013 att allokeringen av mark ibland reserveras till en given aktör innan planläggningen har inletts. KKV menade att detta förfarande premierade aktörer med goda kontakter.

KKV presenterade en rad förslag i sin rapport. Det huvudsakliga förslaget var att målsättningen med markanvändnings- och bygglagen (132/1999) skulle ändras och utvidgas så kommunerna i planläggning och markförsäljning främjar konkurrensen. I dag är lagen ändrad så att kommunerna ska ta hänsyn till konkurrensen. Ytterligare förslag som presenterades var bland annat ett slopande av kraven på att placera stora dagligvaruhandelsenheter på områden för centrumverksamhet och ett slopande av maximigränsen på butiksstorlekar. Dessa rekommendationer är fortfarande relevanta, men maximigränsen höjdes 2017 från 2 000 till 4 000 kvadratmeter, vilket KKV anser kan förbättra konkurrensen.

## Frankrike

I Frankrike ska expansion av befintliga detaljhandelsenheter eller etablering av nya, vilka överstiger 1 000 kvm, meddelas till planeringskommissionen på departementshuvudstadsnivå (CDAC).<sup>158</sup> Det finns cirka 100 departementshuvudstäder i Frankrike. CDAC är närmare bestämt en lokal kommitté som består av kvalificerade medlemmar och lokalt förtroendevalda personer såsom borgmästare och representanter från konsumentföreningar. Myndighetens beslut kan överklagas till den nationella kommissionen för kommersiell utveckling (CNAC) innan ärendet eventuellt tas till domstol.<sup>159</sup>

Den franska konkurrensmyndigheten publicerade 2010 ett yttrande om tilläggsavtal för fristående butiker och inköpsvillkor för kommersiella fastigheter.<sup>160</sup> I detta yttrande framhöll konkurrensmyndigheten att administrativa och regulatoriska

---

<sup>157</sup> The Finnish Competition and Consumer Authority (FCCA) "Regulation of store locations – Perspective of entry and competition", 2013.

<sup>158</sup> Egen översättning. På originalspråk är myndighetens namn Commission Départementale de l'Aménagement Commercial ("CDAC").

<sup>159</sup> Egen översättning. På originalspråk är myndighetens namn Commission Nationale de l'Aménagement Commercial (CNAC).

<sup>160</sup> [Meddelande 10-A-26 av den 7 december 2010 \(autoritedelaconurrence.fr\)](#).

hinder var de största inträdeshindren inom detaljhandeln. Detta inkluderade överklaganden av beslut från CDAC och CNAC samt tvister om bygglov. I yttrandet skrev konkurrensmyndigheten en del rekommendationer, men dessa handlade om rörlighet mellan varumärken i livsmedelsbutiker snarare än nyetablering. Myndigheten har inte granskat någon reform rörande planläggning av dagligvarubutiker under de senaste tio åren.

## Irland

På Irland sköts planlägningsfrågor av 88 myndigheter på lokal nivå.<sup>161</sup> Beslut från dessa kan i de flesta fall överklagas till en planöverklagandenämnd. För flera år sedan genomförde den irländska konkurrensmyndigheten en analys av landets planlagstiftning och mer specifikt om riktlinjerna för detaljhandelsplanering. Av analysen framkom att plansystemet för detaljhandeln försvårade inträdet för nya dagligvaruaktörer och expansion för befintliga aktörer, främst genom tre kanaler: i) detaljhandelsbutiker får inte överstiga en viss storlek, således leder det till mindre plats på hyllor och färre konkurrerande varumärken, ii) restriktioner för var butiker får upprättas, och iii) osäkerheter i beslutsprocessen avskräcker nya aktörer och gynnar etablerade aktörer.<sup>162</sup> Konkurrensmyndigheten lämnade rekommendationer till det då ansvariga departementet i syfte att främja konkurrensen inom dagligvaruhandeln på Irland.

År 2012 publicerade den dåvarande ansvariga ministern nya riktlinjer för detaljhandelsplanering, vilken speglade konkurrensmyndighetens lämnade rekommendationer med undantag för förslaget att ta bort storleksbegränsningar avseende detaljhandelsenheter. I stället kom de existerande begränsningarna att justeras. Konkurrensmyndigheten har fortsatt förespråkat att det inte ska finnas någon begränsning härom samt att de ansvariga myndigheterna i stället ska göra en bedömning utifrån varje enskilt fall. Sedan dessa reformer har det inte skett några större förändringar i fråga om riktlinjerna för detaljhandelsplanering.

## Island

Den isländska konkurrensmyndigheten (ICA) konstaterade 2015 att det inte finns några bestämmelser eller regler som hindrar öppnande av livsmedelsbutiker på Island förutom hälsokrav. Kommunerna har dock stor kontroll över vem som får tilldelade ytor för kommersiell verksamhet. ICA anser att det finns ett stort behov av att konkurrensperspektiv vägs in mer i kommunernas planering. Det ansågs särskilt viktigt i fråga om tilldelning av mark för etablering av dagligvarubutiker. Tomterna tilldelas vanligtvis entreprenörer som försöker vinstmaximera, vilket gör

---

<sup>161</sup> 29 County Councils, 5 County Borough Corporations, 5 Borough Corporations and 49 Town Councils.

<sup>162</sup> The Competition and Consumer Protection Commission, "Grocery Monitor Report 3\_Executive Summary" 2017, [https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/Grocery-Monitor\\_Report-3\\_Executive-Summary.pdf](https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/Grocery-Monitor_Report-3_Executive-Summary.pdf)

det svårare för mindre livsmedelsbutiker att få sådana lägen. Konkurrensmyndigheten har tidigare tagit emot klagomål om detta.<sup>163</sup>

I ICA:s tidigare utredningar kom de fram till att det fanns signifikanta hinder mot nyetablering i form av skalekonomiska fördelar för de tre stora marknadsaktörerna. De tre stora marknadsaktörerna, som idag har över 90 procent av marknaden, lyckades förhandla till sig lägre inköspriser från leverantörerna och fick således en konkurrensfördel mot mindre aktörer som försökte etablera sig.<sup>164</sup> Flera aktörer försökte under de senaste 10 åren att etablera sig på marknaden men misslyckades. Costco var ett av få företag som lyckades etablera sig på marknaden 2017 och till följd av etableringen konstaterade ICA att livsmedelspriserna hos de tre stora aktörerna sjönk.<sup>165</sup>

## Lettland

I Lettland bestäms kraven för fysisk planering och utveckling i varje stad, inklusive planering och lokalisering av butiker, av varje kommun men det yttersta ansvaret har Myndigheten för miljöskydd och regional utveckling (MEPRD).

Lettlands konkurrensmyndighet befinner sig för närvarande i slutskedet av en marknadsundersökning för att bedöma konkurrensen inom dagligvarumarknaden och fokuserar bland annat på aktörers möjlighet att etablera sig i Riga. En av slutsatserna i undersökningen är att det fortfarande finns ytor tillgängliga för butiker att etablera sig på men att det är ont om högattraktiva ytor, dvs. de ytor som möter aktörers krav på hög konsumentgenomströmning och rimlig kostnad.<sup>166</sup>

## Norge

Den norska konkurrensmyndigheten (KT) menar att tillgången till lämpliga lokaler är en bristvara och ett hinder mot nyetablering.<sup>167</sup> I en rapport från Oslo Economics och Oeconomica anges att det norska importskyddet, stordriftsfördelar vid inköp, utbredd vertikal integration och begränsad tillgång till attraktiva lokaler är faktorer som gör det svårt att etablera sig. Den begränsade tillgången till lämpliga lokaler gör det utmanande för en nyetablerad kedja att växa snabbt.<sup>168</sup>

KT ser ett behov av ett marknadsundersökningsverktyg som ett komplement till konkurrenslagens bestämmelser.<sup>169</sup>

---

<sup>163</sup> Icelandic Competition Authority, "Grocery market in Iceland", Nordic fall meeting 2023.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>167</sup> [Konkurransetilsynets Dagligvarerapport - konsentrasjon.](#)

<sup>168</sup> [Høring - av forslag til forskrift om forbud mot negative servitutter og eksklusive leieavtaler i dagligvaremarkedet - regjeringen.no.](#)

<sup>169</sup> Ibid. s.21.



## Nya Zeeland

I en omfattande studie av konkurrensen i livsmedelskedjan, som publicerades 2022, konstaterade Commerce Commission New Zealand (CC) att de stora dagligvaruhandelsaktörerna i Nya Zeeland uppnådde, mellan 2015 till 2019, lönsamheter som överstiger vad som förväntas vara möjligt på en fungerande konkurrerande marknad.<sup>170</sup>

Marknaden domineras av två aktörer, Woolworths NZ och Foodstuffs<sup>171</sup>. De stora dagligvaruhandlarna har till stor del likvärdigt sortiment och befinner sig på platser som konsumenter lätt kan besöka, ofta en gång per vecka för att storhandla. Viss konkurrens mellan de två etablerade stora aktörerna kan observeras, däremot finns det indikatorer på att incitament saknas för att konkurrera om marknadsandelar.<sup>172</sup> De mindre aktörer som existerar påträffas primärt i stadsmiljöer och kan generellt inte tillfredsställa kunders behov av att inhandla samtliga varor under ett besök. Ny småskalig etablering är möjlig men har tidigare haft begränsad effekt på de stora aktörernas marknadsandelar. Under senare år har några nischade aktörer etablerat sig på dagligvarumarknaden. De nya nischade aktörerna, som etablerats under senare år, kan eventuellt konkurrera med de stora aktörerna. Däremot är Commerce Commissions slutsats dock att det inte är troligt, under rådande marknadsläge, att de kommer att utöva något märkbart konkurrenstryck på de stora etablerade aktörerna.

Det finns flertalet hinder som försvårar etableringen för nya aktörer på Nya Zeelands marknad. Ett problem är att den tillgängliga markytan som lämpar sig för dagligvaruhandel är begränsad. Detta beror på att områden som lämpar sig och lättillgängliga samt har hög populationsdensitet inte har planlagts för dagligvaruhandel på grund av hög biltrafik. Ett annat exempel är att ytan är begränsad genom att de stora aktörerna köpt upp områden och upprättar exempelvis negativa servitut eller köper upp områden utan fasta planer för att upprätta butiker (land banking).

Vidare fungerar de etablerade aktörernas stordriftsfördelar som inträdeshinder för nya aktörer som önskar etablera sig. Nya aktörer har uppgett att de inte kan konkurrera med de stora aktörernas priser eftersom dessa får mängdrabatt och andra stordriftsfördelar från grossisthandlare. För vissa produkter tvingas nya aktörer köpa direkt från producenter eller från någon av de stora dagligvaruaktörerna.<sup>173</sup> Ytterligare stordriftsfördelar i Nya Zeeland är att de stora aktörerna

---

<sup>170</sup> Commerce Commission New Zealand, "Market study into the retail grocery sector". Final report, [Market-Study-into-the-retail-grocery-sector-Final-report-8-March-2022.pdf \(comcom.govt.nz\)](#). Hämtad 20 februari 2024.

<sup>171</sup> Foodstuffs är i sin tur uppdelade i två mindre dagligvaruaktörer, en som agerar på norra ön (Foodstuffs NI) och en på södra ön (Foodstuffs SI).

<sup>172</sup> Indikatorer, förutom den relativt stabila marknadsuppdelningen, är exempelvis dagligvaruhandlares efterfråga på inköp av varor är relativt konstant. Studien finner heller inga tecken på tyst kommunikation eller annan prismanipulation.

<sup>173</sup> [Market-Study-into-the-retail-grocery-sector-Final-report-8-March-2022.pdf \(comcom.govt.nz\)](#) – avsnitt 6.182.2

kan dela upp fasta kostnader på flera butiker och få lägre marginalkostnad genom vertikalt integrerade marknadsstrukturer.

Enligt Nya Zeelands Resource Management Act 1991 (RMA) har det varit möjligt för konkurrenter att avstyrka och direkt motsätta sig andra aktörers etableringsansökningar.<sup>174</sup> Historiskt har de stora aktörernas avstyrkande orsakat förseningar i ansökningsprocesser i upp till 20 år.<sup>175</sup> I studien sammanställer CC en rad rekommendationer för att förbättra konkurrensen. De rekommendationer som syftar till att förbättra förutsättningarna för inträde och expansion är:

- i) Förbättra tillgängligheten av platser för dagligvaruhandel enligt RMA.
- ii) Förbjuda restriktiva och exklusiva avtal som hämmar utvecklingen av dagligvarubutiker och övervaka markinläsning av de stora dagligvaruaktörerna.
- iii) När aktörer tvingas köpa produkter från någon av de stora aktörerna så ska de stora aktörerna ta hänsyn till förfrågan i god tro och möta tillhörande informationskrav.
- iv) Övervaka strategiskt beteende som påverkar förutsättningarna för inträde eller expansion.

## Spanien

I Spanien spelar både regioner och kommuner en roll i den fysiska planeringen av områden för nyetablering av dagligvarubutiker. Regionerna är ansvariga för planeringen av markanvändningen på regional nivå, vilket kommer till uttryck genom olika instrument såsom lagar och sektorsspecifika planer inom ramen för planeringen av dagligvaruhandel. Dessa instrument innehåller kriterier om bland annat skydd för miljön och preferens för placering nära stadskärnan med mera, vilka kommunerna behöver beakta bland andra aspekter i deras egna instrument för stadsplaneringen. Detta sammanfattar detaljhandelns användning av marken och placeringen av detaljhandelsenheter.

Den spanska konkurrensmyndigheten har adresserat frågan om konkurrensförutsättningarna i förhållande till lagstiftning om planering vid flera tillfällen. Som exempel kan nämnas att myndigheten 2011 analyserade hinder för konkurrens inom dagligvaruhandeln, varav bland annat regionala regler rörande fysisk planering för dagligvaruhandel identifierades som ett hinder.<sup>176</sup> Vidare har flera regeländringar skett i syfte att effektivisera tillståndsförfarandet vid nyetablering av butiker. Som exempel kan nämnas en lag som antogs 2010, vilken stadgade en

---

<sup>174</sup> RMA bestämmer vad som kan byggas och även vart, hur och när det får byggas. RMA är i skrivande stund under granskning om lagstiftningen är syftesenlig.

<sup>175</sup> [Market-Study-into-the-retail-grocery-sector-Final-report-8-March-2022.pdf \(comcom.govt.nz\)](#) – Avsnitt 6.66

<sup>176</sup> [CNC - Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario \(cnmc.es\)](#).

generellt gällande princip om att nyetablering av detaljhandelsenheter inte ska vara föremål för administrativt tillstånd om det inte finns övertygande skäl av allmänt intresse.<sup>177</sup> Vidare antogs en lag 2014 som syftade till ökad tillväxt och konkurrenskraft genom minskad administrativ börda. Mer specifikt gäller lagen att det tidigare kommunala tillståndet som är kopplat till kommersiella anläggningar upp till 750 kvadratmeter ersätts med andra former av efterhandskontroller.<sup>178</sup>

## Storbritannien

Den brittiska konkurrensmyndigheten (CMA), skickade i juni 2023 ett brev till de två stora dagligvarukedjorna Sainsbury's och Asda om att de skulle upphöra med att försvåra för butiksetablering från konkurrerande dagligvaruhandlare. Bakgrunden är att de två kedjorna misstänks för att ha brutit mot tidigare åläggande, dvs. att inte förhindra konkurrenter att etablera butiker. Dessa olagliga avtal inkluderar att genom olika restriktioner hindra konkurrenter att etablera sig på mark de äger eller att införa restriktioner som varar i fem år eller mer som hindrar hyresvärdar från att tillåta konkurrerande butiker på mark i samma kvarter som en befintlig stormarknad.<sup>179</sup>

I Storbritannien utformades *Groceries Market Investigation (Controlled land) Order 2010*<sup>180</sup> (även benämnd *the order*), en konkurrensåtgärd som upprätthålls av CMA och gäller för de sju största livsmedelsbutikskedjorna. *The order* syftar till att begränsa vissa typer av avtal, bland annat negativa servitut, som hindrar andra rivaliserande livsmedelsbutiker från att öppna närliggande butiker jämte någon av de andra sju utsedda butikskedjorna. Enligt en utredning från CMA har *Wm Morrison Supermarkets Limited* brutit mot *the order* 55 gånger mellan 2011 och 2020. Inklusivt *Wm Morrison Supermarkets Limited* har 6 av de 7 stora kedjorna sammanlagt brutit mot *the order* 127 gånger sedan den infördes 2010.<sup>181</sup> CMA har för närvarande inte befogenhet att besluta om ekonomiska sanktioner för de som bryter mot CMA:s konkurrensåtgärder.

## Tyskland

Planeringsarbetet i Tyskland sker på kommunnivå som följer gällande plan- och byggreglering.<sup>182</sup> Dagligvarubutiker med en butiksyta på mer än 1 200 kvadratmeter tillåts endast i speciella utpekade områden. Syftet med dimensionsbegränsningen är att främja redan etablerade livsmedelsbutiker i centrala lägen genom att hindra att stora butiker etablerar sig i externa s.k. "greenfield" områden. Enligt den tyska konkurrensmyndigheten, Bundeskartellamt, leder den restriktiva beslutsprocessen

---

<sup>177</sup> [BOE-A-2010-3365 Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.](#)

<sup>178</sup> [BOE-A-2012-15595 Lag 12/2012 av den 26 december 2012 om brådskande åtgärder för att liberalisera handeln och vissa tjänster.](#)

<sup>180</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/904491/groceries\\_land\\_order\\_PDF\\_A.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/904491/groceries_land_order_PDF_A.pdf)

<sup>181</sup> <https://www.gov.uk/government/news/cmacracks-down-on-more-supermarket-land-agreements-to-protect-shoppers>

<sup>182</sup> [BauNVO - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis \(gesetze-im-internet.de\).](#)

till att lämplig markyta för butiksetablering är otillräcklig vilket försvårar etablering och försämrar konkurrensen. Bundeskartellamt konstaterar även att lämplig mark är en viktig parameter för konkurrens på dagligvarumarknaden och att dagens bestämmelser avseende etablering kan begränsa marknaden.

Bundeskartellamts arbete är att säkerställa att aktörer inte använder sig av exklusivitetsavtal eller andra avtal som försvårar för en konkurrent att etablera sig nära deras egna butiker i syfte att begränsa konkurrensen

## 7.2 Bilaga 2. SKR:s kommungruppsindelning, 2017

Denna 2017-gruppering är vald, eftersom data från åläggandet baseras på 2022 och därmed föregår 2023-gruppering. Följande är en beskrivning av de nio grupperna enligt SKRs kategorisering från 2017:<sup>183,184</sup>

1. Landsbygdskommun: Denna variabel avser de kommuner med mindre än 15000 invånare i den största tätorten och lågt pendlingsmönster på mindre än 30 procent.<sup>185</sup>
2. Landsbygdskommun med besöksnäring: Variabeln inkluderar landsbygdskommuner med minst två kriterier för besöksnäring, vilka är antal gästnätter och omsättning i förhållande till invånarantalet inom detaljhandel/hotell/restaurang.
3. Lågpendlingskommun nära större stad: För kommuner med mindre än 40 procent av nattbefolkningen<sup>186</sup> som pendlar till arbete i en större stad.
4. Mindre stad/tätort: Variabeln avser kommuner med minst 15 000 och mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.
5. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort: En variabel för kommuner där minst 30 procent ut- och inpendling sker till mindre stad/tätort.
6. Pendlingskommun nära storstad: Variabeln avser kommuner med en nattbefolkning som pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun som uppgår till minst 40 procent.
7. Pendlingskommun nära större stad: En variabel för kommuner där andelen av nattbefolkningen som pendlar till arbete i en större stad är minst 40 procent.
8. Storstäder: I denna kommungrupp finns kommuner med minst 200 000 invånare där 200 000 av dem bor i den största tätorten.
9. Större stad: Kommuner med ett invånarantal med minst 40 000 och mindre än 200 000 i kommunens största tätort.

---

<sup>183</sup> SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). *Kommungruppsindelning*. Publicerad: 2023-09-19. Hämtad från 2023-10-30.

<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

<sup>184</sup> SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). *Kommungruppsindelning 2017*. Publicerad: okänt datum. Hämtad 2024-03-07: <https://skr.se/download/18.2f6c078f1840e44be6faffc/1666797822526/7585-455-7.pdf>.

<sup>185</sup> Pendlingsmönster är skillnaden mellan ut- och inpendling. Utpendling definieras som sysselsatta personer 16–64 år som bor i kommunen men jobbar i annan kommun.

<sup>186</sup> Sysselsatt nattbefolkning motsvarar sysselsatta personer i åldern 16-64 som bor i kommunen. Det går också att beskriva detta som "bofast befolkning".

## 7.3 Bilaga 3. Kontrollvariabler och ytterligare deskriptiv statistik om dagligvaruetaablering

I följande bilaga presenteras kontrollvariablerna som används i analysen och ytterligare deskriptiv statistik. Dessa inkluderar folkmängd, genomsnittlig månadslön samt variabler för olika kommungrupper och storstäder. Beräkningarna är baserat på Konkurrensverkets åläggande och därmed de fem största aktörerna (Axfood, City Gross, Coop, ICA och Lidl).

### Folkmängd:

Variabeln, folkmängd, är baserad på 2022 års data från SCB och uttrycks i antal personer.<sup>187</sup> Skälet till att variabeln är inkluderad i analysen bygger på hypotesen att en större folkmängd, som indikerar en större marknad genom ett större kundunderlag, leder till ett ökat behov av dagligvarubutiker för att tillgodose efterfrågan.

### Finansiering:

Variabeln genomsnittlig månadslön, uttryckt i miljoner SEK, bygger på data från SCB och är beräknad som ett genomsnitt mellan åren 2017 till 2021.<sup>188</sup> Den ingår i analysen eftersom den ger en ekonomisk kontext till dagligvarubutikers finansieringsmöjligheter. Hypotesen är att högre genomsnittlig månadslön i kommuner leder till fler butiker genom ökad efterfrågan på livsmedel och förbättrade finansieringsmöjligheter. Vi har även testat att använda den ålagda datan på total butiksomsättning, som vi har både per butikskoncept och på aktörnivå, för detta ändamål. Dock har variabeln uteslutits på grund av datarelaterade problem, såsom den höga korrelationen med andra kontrollvariabler. Specifikt mättes korrelationen med folkmängd till 0,99, medan korrelationen mellan genomsnittlig månadslön och folkmängd visar betydligt lägre nivåer. Detta gör genomsnittlig månadslön mer lämpad att använda sig av.

Tabell 4 beskriver summeringen av nyckeltal per kommun.

**Tabell 4 Summering av nyckeltal per kommun med standardavvikelser**

Variabel	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	10,162	16,457	1	218
Total omsättning butiker (miljoner kr)	904,676	1 658,947	36,917	20 310,779
Totalt antal aktörer	3,155	1,075	1	5
Folkmängd	36 281,228	75 783,007	2372	984 748

<sup>187</sup> SCB. *Folkmängd efter region, kön och år*. Senast uppdaterad: okänt datum. Hämtad 2023-09-07 från:

[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101A/BefolkningNy/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/)

<sup>188</sup> SCB. *Genomsnittlig månadslön inom kommuner efter kommun och kön. År 2007-2022*. Senast uppdaterat okänt.

Hämtad 2023-12-05 från:

[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_AM\\_AM0106\\_AM0106A/Kommun17g/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AM_AM0106_AM0106A/Kommun17g/)

Här presenteras summerande statistik på kommungruppsnivå. Tabell 5 till Tabell 13 visar ett lägre genomsnittligt antal butiker för pendlingskommuner än väntat med tanke på att icke-pendlingskommuner med ungefär samma genomsnittliga folkmängd har ett högre genomsnittligt antal butiker. Vidare har landsbygds-kommuner, med lägre folkmängd, i genomsnitt tre aktörer medan större stad och storstäder, med betydligt högre folkmängd, i genomsnitt har fem. Dessutom ser man att minst en kommun i samtliga kommungrupper saknar marknadsandelar för lågprisconcept förutom i grupperna storstäder och större stad. Däremot visar inte kommungrupperna med högst folkmängd de högsta lågprisandelarna. I stället visas de för landsbygdskommuner med besök och pendlingskommuner nära större stad på 67 respektive 83 procent. Det lägsta genomsnittsvärdet, 10 procent, visas för landsbygdskommuner medan det högsta, 22 procent, visas för mindre stad/tätort.

**Tabell 5 Landsbygdskommun**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	35	6,314	3,094	2	12
Total omsättning butiker (miljoner kr)	35	398,408	267,079	79,916	1 390,236
Genomsnittlig månadslön	35	30 038,857	753,173	28 520	31 700
Folkmängd	35	12 454,743	7 736,476	2 413	29 481
Totalt antal aktörer	35	2,829	0,822	2	4
Marknadsandel för lågpris	35	9,578	12,266	0	35,737
Marknadsandel för lågpris utan nollor	16	20,951	9,320	8,608	35,737

**Tabell 6 Landsbygdskommun med besök**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	21	6,381	2,655	3	14
Total omsättning butiker (miljoner kr)	21	432,678	256,729	75,463	1155,621
Genomsnittlig inkomst	21	30408,571	877,487	28900	31920
Folkmängd	21	10824,10	5067,071	2436	20679
Totalt antal aktörer	21	2,667	0,730	2	4
Marknadsandel för lågpris	21	18,016	23,357	0	67,283
Marknadsandel för lågpris utan nollor	10	37,834	19,473	9,601	67,283

**Tabell 7 Lågpendling nära större stad**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	24	7,375	3,899	2	16
Total omsättning butiker (miljoner kr)	24	540,207	415,132	104,984	1 876,165
Genomsnittlig inkomst	24	30 610,833	678,156	29 440	31 820
Folkmängd	24	21 140,875	15 076,716	3 701	57 282
Totalt antal aktörer	24	2,958	1,083	1	5
Marknadsandel för lågpris	24	14,278	13,140	0	39,562
Marknadsandel för lågpris utan nollor	16	21,417	10,083	8,506	39,562

**Tabell 8 Mindre stad/tätort**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	27	14,259	5,861	7	29
Total omsättning butiker (miljoner kr)	27	1330,671	711,140	655,142	3945,282
Genomsnittlig inkomst	27	30 846,667	1 021,296	29 400	33 280
Folkmängd	27	42 381,444	16 206,464	22 423	74 402
Totalt antal aktörer	27	4,074	0,675	2	5
Marknadsandel för lågpris	27	22,164	9,691	0	40,666
Marknadsandel för lågpris utan nollor	26	23,017	8,790	6,236	40,666

**Tabell 9 Pendlingskommun nära större stad**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	63	5,048	2,648	1	13
Total omsättning butiker (miljoner kr)	63	347,708	252,382	55,443	1 219,259
Genomsnittlig inkomst	63	30 636,508	955,835	28 480	33 920
Folkmängd	63	16 183,127	10 151,870	2372	47 848
Totalt antal aktörer	63	2,714	0,851	1	5
Marknadsandel för lågpris	63	13,018	17,677	0	83,199
Marknadsandel för lågpris utan nollor	33	24,852	17,381	4,611	83,199



**Tabell 10 Pendlingskommun nära mindre tätort**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	51	4,176	2,114	1	9
Total omsättning butiker (miljoner kr)	51	294,161	217,751	36,917	1 108,669
Genomsnittlig månadslön	51	30 642,353	774,242	28 920	32 160
Folkmängd	51	11 490,412	5 963,301	3 683	35 329
Totalt antal aktörer	51	2,529	0,946	1	4
Marknadsandel för lågpris	51	12,696	16,429	0	58,394
Marknadsandel för lågpris utan nollor	24	26,979	13,591	6,684	58,394

**Tabell 11 Pendlingskommun nära storstad**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	43	9,419	5,020	2	24
Total omsättning butiker (miljoner kr)	43	1 097,642	787,461	125,544	3 446,868
Genomsnittlig månadslön	43	32 837,674	1 466,965	28 700	36 780
Folkmängd	43	46 377,419	27 487,783	9 703	114 504
Totalt antal aktörer	43	3,698	0,860	2	5
Marknadsandel för lågpris	43	20,876	13,006	0	49,822
Marknadsandel för lågpris utan nollor	37	24,261	10,627	6,651	49,822

**Tabell 12 Storstäder**

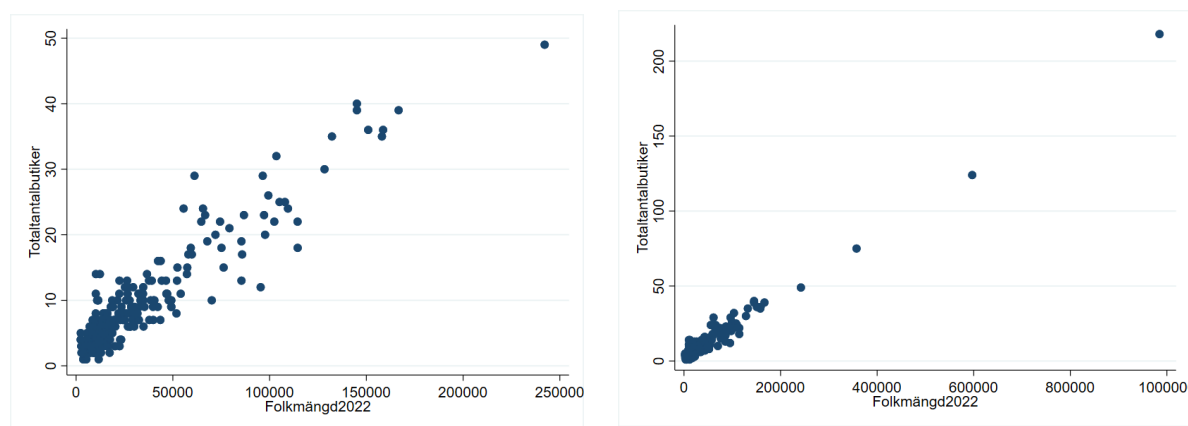
Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	3	139,000	72,670	75	218
Total omsättning butiker (miljoner kr)	3	13 603,139	6 425,129	7 503,786	20 310,779
Genomsnittlig månadslön	3	32 520,000	1 278,124	31 520	33 960
Folkmängd	3	646 322	316 598,91	357 377	984 748
Totalt antal aktörer	3	4,667	0,577	4	5
Marknadsandel för lågpris	3	21,083	7,116	13,040	26,568
Marknadsandel för lågpris utan nollor	3	21,083	7,116	13,040	26,568

**Tabell 13 Större stad**

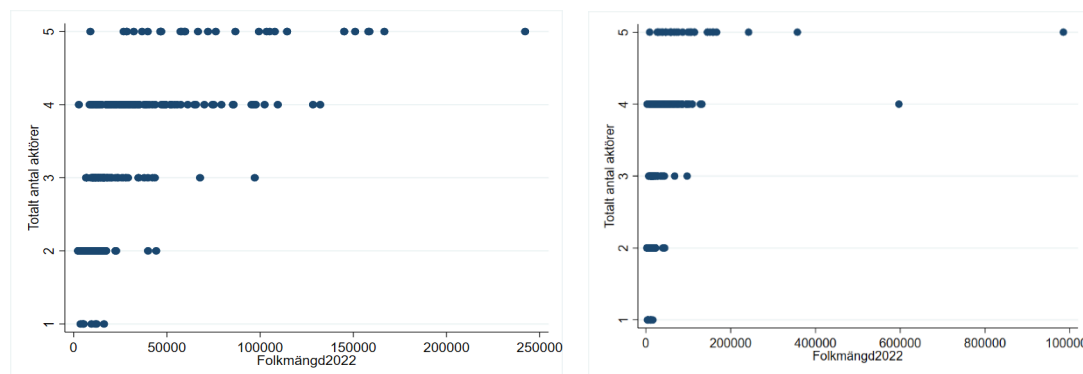
Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Totalt antal butiker	23	28,696	8,741	13	49
Total omsättning butiker (miljoner kr)	23	2 848,550	1 108,256	245,766	6 047,670
Genomsnittlig månadslön	23	30 866,087	739,372	29 500	32 300
Folkmängd	23	115 996,130	43 173,205	52 178	242 140
Totalt antal aktörer	23	4,609	0,583	3	5
Marknadsandel för lågpris	23	20,823	6,361	11,100	38,874
Marknadsandel för lågpris utan nollor	23	20,823	6,361	11,100	38,874

Nedan visas olika punktdiagram för sambandet mellan totala antalet butiker och folkmängd samt antalet aktörer och folkmängd. Figur 8 till vänster visar sambandet när storstäder exkluderas (Stockholm, Göteborg och Malmö) medan storstäderna är inkluderade i det skattade sambandet till höger i samma figur. Det framgår att högre folkmängd har ett positivt samband med totalt antal butiker. Sambandet är inte lika tydligt i diagrammen för aktörer som syns i Figur 9.

**Figur 9 Totalt antal butiker och folkmängd utan eller utan storstäder**



**Figur 10 Totalt antal aktörer och folkmängd utan eller med storstäder**



Tabell 14 visar lågprismarknadsandelar för samtliga kommuner. Nationellt sett är medelvärdet cirka 15,7 procent (oberoende av kommuner som har eller saknar lågpris), medan det är 24,3 i de kommunerna med lågpris.

**Tabell 14 Lågprismarknadsandelar för samtliga kommuner**

Variabel	Obs	Medel	Standardavvikelse	Min	Max
Marknadsandel för lågpris, nationellt	290	15,731	15,425	0	83,199
Marknadsandel för lågpris, kommuner med lågpris	188	24,266	12,629	4,611	83,199

Storleken per marknadssegment mätt i omsättning illustreras i Tabell 15, där det vanligaste marknadssegmentet är "traditionell livs och större butiker".<sup>189</sup> Detta motsvarar 44 procent av alla dagligvaruhandelsbutiker. Näst största marknadssegmentet är stormarknad (27 procent).

Detta motsvarar väl Axfoods beräkningar av marknadssegmenten i dagligvaruhandeln för 2022. Bakomliggande skillnader mellan beräkningarna (som inte syns procentuellt) beror på att Konkurrensverkets åläggande inte innefattade Mathem. Enligt Dagligvarukartan för 2022 har Mathem en procent av marknaden.<sup>190</sup> Ytterligare skillnader kan uppkomma då åläggandet inte heller räknade med Handlar'n, Matöppet och andra mindre butiker.

**Tabell 15 Marknadssegment**

Marknadssegment	Miljoner SEK	Procent
Soft och hard discount	52 061	20 %
Stormarknad	71 255	27 %
Traditionell livs och större butiker	116 268	44 %
Traditionell livs och mindre butiker	22 771	9 %
Totalt	262 356	100 %

<sup>189</sup> Uppdelningen är gjord enligt Axfood (Axfood. Svensk dagligvaruhandel. Publicerad: okänt datum. Hämtad 2023-10-05 från: <https://www.axfood.se/om-axfood/marknad-och-trender/den-svenska-dagligvaruhandeln/>) med ett undantag för Coop Xtra som saknades och placerades i "soft och hard discount". Soft och hard discount inkluderar även Lidl, Willys och Eurocash. I "stormarknad" ingår City Gross, ICA Maxi och Stora Coop. Kategorin för "traditionell livs och större butiker" har Coop, Hemköp, ICA Kvantum och ICA Supermarket. Den sista kategorin, "traditionell livs och mindre butiker", inkluderar Tempo och ICA Nära.

<sup>190</sup> DLF. Dagligvarukartan 2023. Publicerad: okänt datum. Hämtad 2024-02-16 från: <https://www.dlf.se/rapporter/dagligvarukartan-2023/> (Notera att kartan visar på år 2022-data).

## 7.4 Bilaga 4. Vidare resultat samt metodbilaga för närmaste butik

### 7.4.1 Detaljerad beskrivning av Pupos data och metodbeskrivning för närmaste butik

#### Bilaga 4.1 Butiksdata för dagligvaror fullsortiment

Data som har använts i analysen är hämtad från Tillväxtverkets tjänst Pupos.<sup>191</sup> De får i sin tur den från Delfi Marknadspartner AB. Denna data uppdateras automatisk varje dygn via automatiskt API.

Datat ser ut på följande vis:

Namn	Serviceplatsid	Adress	Postnummer	Postort	Kommun	Län	Huvudmän
Backens Livs	TVV_17016	Astrabacken 6 A	151 36	SÖDERTÄLJE	Södertälje kommun	Stockholms län	Oklassad
Lidl 344	TVV_17018	Enköpingsvägen 26 B	177 45	JÄRFÄLLA	Järfälla kommun	Stockholms län	Lidl
Hemköp 4725 Solle...	TVV_17023	Lomvägen 25 B	192 56	SOLLENTUNA	Sollentuna kommun	Stockholms län	Hemköp
ICA Supermarket H...	ICA-B-1141	Hagsåtra Torg 28	124 73	BANDHAGEN	Stockholms kommun	Stockholms län	ICA
Nära Dej Turen	NDJ-0093	Turingegatan 32	151 34	SÖDERTÄLJE	Södertälje kommun	Stockholms län	Nära Dej

Utöver det som framgår ovan finns det även koordinater till varje rad. Koordinaterna är angivna i geodetiska referenssystemet SWEREF 99 som anger koordinater i meter. Datamängden innehåller totalt 4 053 butiker som ligger under "dagligvaror fullsortiment". Utav dessa har 2 934 av 4 053 någon av de ålagda aktörerna som huvudman.<sup>192</sup> De kolumner som används i analysen var "Namn", "Huvudmän" och "Koordinater". Dessa betyder följande:

- "Namn" är butikens namn,
- "Huvudmän" är vilken aktör/ägare butiken tillhör,
- "Koordinater" är koordinaterna för var butiken är belägen.

#### Bilaga 4.1.2 Vägnätsdata

Data över Sveriges vägnät, som också har använts, är hämtad från Pupos.<sup>193</sup> Denna data kommer från Trafikverkets nationella vägnätsdatabas (NVDB), som Tillväxtverket sedan har bearbetat och korrigerat. Geometrin i vägnätet har däremot behållits i sin ursprungsform och hittills har ingen extra geometri lagts till/tagits bort i NVDB-databasen.

<sup>191</sup> Pupos (Tillväxtverket). *Serviceanalys. Dagligvaror fullsortiment*. Senast uppdaterad: okänt datum. Hämtad 2023-11-23 från: <https://serviceanalys.tillvaxtverket.se/sa1/>.

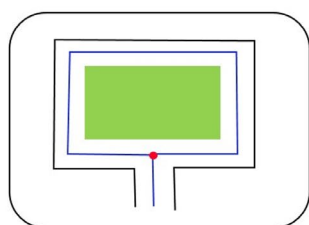
<sup>192</sup> Dagligvaruhandelsaktörerna som omfattades var Axfood, City Gross, Coop, Ica och Lidl. Se åläggandet av de femdagligvaruhandelsaktörerna, Dnr 281/2023.

<sup>193</sup> Pupos (Tillväxtverket). *Beräkning via vägnät i våra externa tjänster*. Senast uppdaterad: okänt datum. Hämtad 2023-11-09 från: <https://pipos.se/om-pipos/data-och-berakningar/berakning-via-vagnat-i-vara-externa-tjanster>.

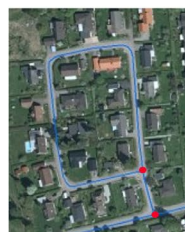
Vägnätet är i formen av en graf (från grafteori) bestående av noder och länkar. I denna graf representerar alla noder antingen en vägkorsning eller slutet av en väg, varje nod har ett geometriattribut som beskriver var den befinner sig någonstans och en unik identitet. Länkarna i grafen representerar själva vägarna i vägnätet, dessa är alltid kopplat till 1 eller 2 noder. Länkarna har flera attribut bundna till sig, den som använts i analysen är längd. Längd beskriver hur lång vägsträckan är mellan noderna.

Bilden nedan är tagen från NVDBs hemsida för att illustrera hur vägnätets data har byggts upp.<sup>194</sup>

## Generalisering – trevägskorsningar i samband med ögla



I det här fallet ska två referenslänkar skapas. Det ska vara en referenslänk fram till noden och en referenslänk för ögla.  
Referenslänken börjar och slutar i samma nod.



Verkligt exempel

2023-12-07



41

## Bilaga 4.1.2 Metodbeskrivning för närmaste butik

### Bilaga 4.1.2.1 Skattning av fågelavstånd

För beräkning av närmaste dagligvarubutik med avseende på fågelavstånd, så beräknades avståndet mellan alla butiker genom att ta det euklidiska avståndet mellan koordinaterna enligt formeln:

#### Formel 1 Skattning av fågelavstånd

$$\sqrt{(x_1 - x_2)^2 + (y_1 - y_2)^2}$$

Där  $(x_1, y_1)$  är koordinaterna för den första butiken och  $(x_2, y_2)$  koordinaterna för den andra butiken. Koordinatsystemet SWEREF 99 är angivet i meter, så beräkningen görs direkt på de angivna koordinaterna för att få ett avstånd i meter. Den närmaste butiken med avseende på fågelavstånd är då den butiken som får det minsta värdet för det euklidiska avståndet.

<sup>194</sup> Trafikverkets nationella vägnätsdatabas. NVDB. Senast uppdaterad: okänt datum. Hämtad 2024-01-25 från: <https://www.nvdb.se/sv/utbildning/>.

### Bilaga 4.1.2.2 Skattning av körsträcka

För beräkningen av närmaste dagligvarubutik med avseende på körsträcka så gjordes beräkningarna endast på ett urval av butiker. Mer specifikt gjordes detta för de 5 närmast belägna butiker med avseende på fågelavstånd. Skälet till detta är att beräkningarna var tidskrävande och att resultatet rimligtvis inte bör ändras av denna åtgärd.

Då koordinaterna anknutna till varje butik inte nödvändigtvis ligger i en korsning, har en förenkling gjorts inför beräkningar av köravståndet mellan butiker. För varje butik har dess koordinater jämförts mot vägnätet. Den korsning/vägslut som ligger närmast butikens koordinater har blivit utgångspunkten för att beräkna körsträckan. Detta bör inte ha någon påverkan alls för vilken den närmaste butiken är när körsträckan är någorlunda stor, men kan påverka något för mycket korta sträckor.<sup>195</sup>

Metoden som använts för att hitta den närmast belägna dagligvarubutiken med avseende på körsträcka är Dijkstras algoritmen.

#### Formel 2 Dijkstras algoritmen

Beskrivningen nedan löser problemet med att finna den billigaste, i detta fall kortaste, vägen från startnoden  $n_s$  till terminalnoden  $n_t$  där  $c_{ij}$  beskriver vikten på länken som går mellan noderna  $n_i$  och  $n_j$ . I detta fall med vägsträckor så har längden på vägsträckan använts som vikt.

Låt  $y_i$  representera den kortaste vägen till nod  $n_i$  och  $p_i$  dess föregångare.

1. Sätt  $y_s = 0$ . För alla andra noder, sätt  $y_j = \infty$ .
2. Finn den nod  $i$  med lägst nodpris  $y_i$  som ännu inte är avsökt.
3. Undersök varje länk som utgår från nod  $i$ . Om den representerar en billigare väg till nod, det vill säga att  $y_i + c_{ij} < y_j$ , uppdateras värdena för nod  $n_j$  med  $y_j = y_i + c_{ij}$  och  $p_j = i$ .
4. Gå till steg 2 om inte alla noder är avsökta.

När algoritmen är färdig återfinns den billigaste vägen genom att avläsa föregångaren  $p_t$  till slutnoden, sedan den nodens föregångare, och så vidare tills startnoden påträffas.

Beräkningarna för den närmaste butiken gjordes på 2 olika datamängder, den första hade alla butiker som Pupos hade klassat som fullutbudsbutiker och den andra bestod av butiker som hade någon av de ålagda aktörerna angiven som huvudman. Efter alla butikers närmaste granne hade beräknats, jämfördes vilka av dessa

---

<sup>195</sup> Korta sträckor räknas som mellan 1 till 2 kilometer.

grannar som hade samma huvudman. Om en butik hade samma huvudman som sin närmaste granne så blev denna klassificerad som SANT. Antalet butiker som var klassificerade som SANT aggregerades sedan per kommun.

Dagligvarubutiker som i Pupos data har "Oklassad" som "Huvudmän" har inte blivit klassificerad som SANT, även om en "Oklassad" dagligvarubutik har haft en annan "Oklassad" dagligvarubutik som sin närmste granne. Anledning till detta är att de flesta butiker som har "Oklassad" som "Huvudmän" är mindre fristående dagligvarubutiker som inte tillhör någon aktör, och därför rimligen inte heller är av samma aktör.

#### 7.4.2 Bilaga 4.2 Antal butiker per kommun som tillhör samma dagligvaruaktör

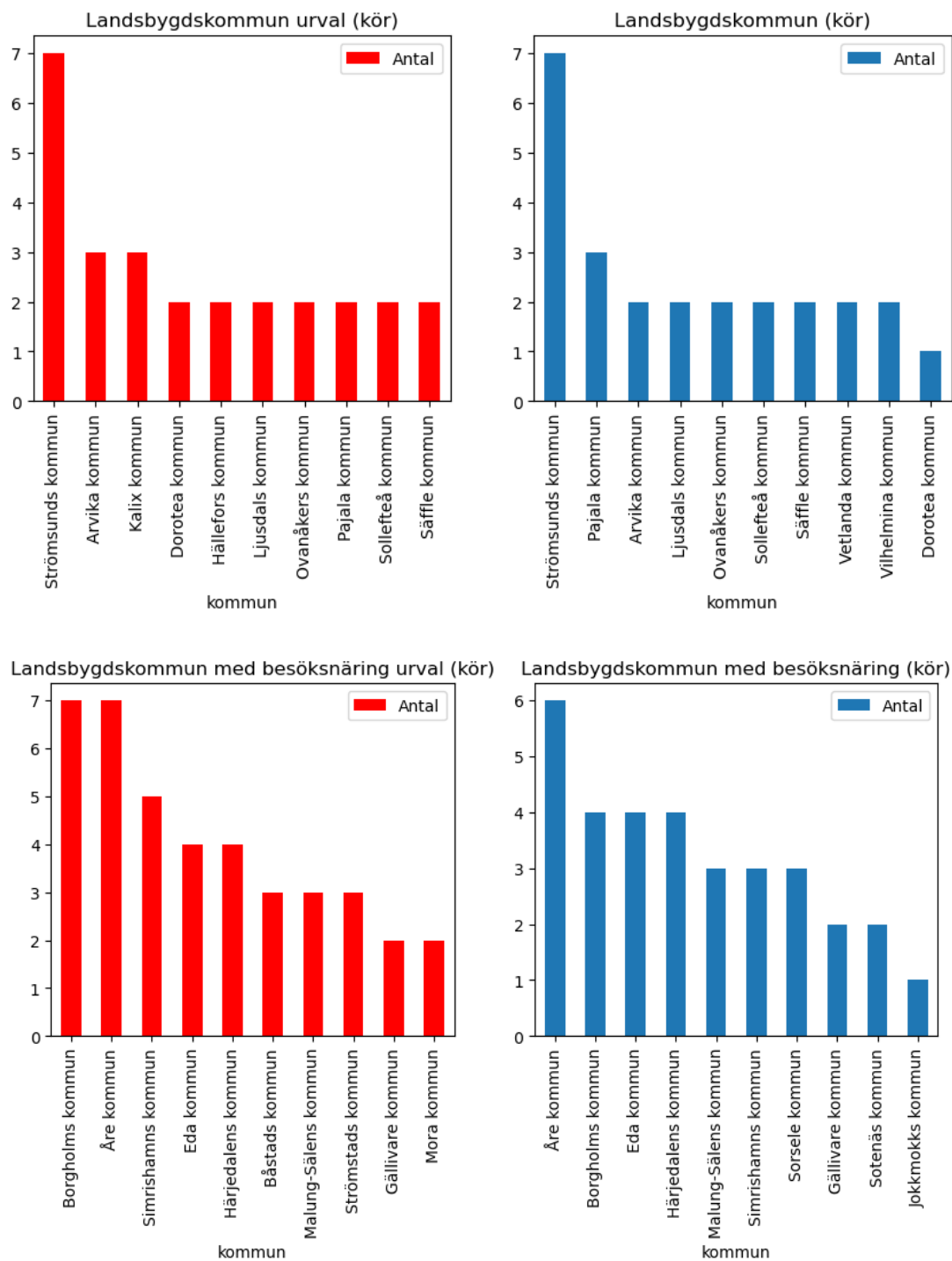
Figur 10 illustrerar antalet av närmaste butik per kommungrupp avseende körsträcka. De röda stapeldiagrammen beskriver resultaten avseende de fem dagligvaruhandelsaktörerna (Axfood, Coop, City Gross, Ica och Lidl). Medan de blåa stapeldiagrammen fångar alla butiker som finns i datasetet från Pupos. Detta gjordes för att undersöka hur våra resultat hade påverkats om vi använde en annan datamängd.<sup>196</sup>

Vi ser en viss diskrepans mellan de två resultaten i Figur 10. I många fall är skillnaden minimal (+/-1). En kommun som står ut med större skillnader är Tjörns kommun, där att urvalet och Pupos ger 6 respektive 3 träffar. Med tanke på att merparten av kommuner har så en skillnad, drar vi slutsatsen att antalet inkluderade aktörer i datasetet kommer att påverka resultatet på kommunnivå minimalt. För att se vilken effekt detta får på aggregerad nivå, se figur 11.

---

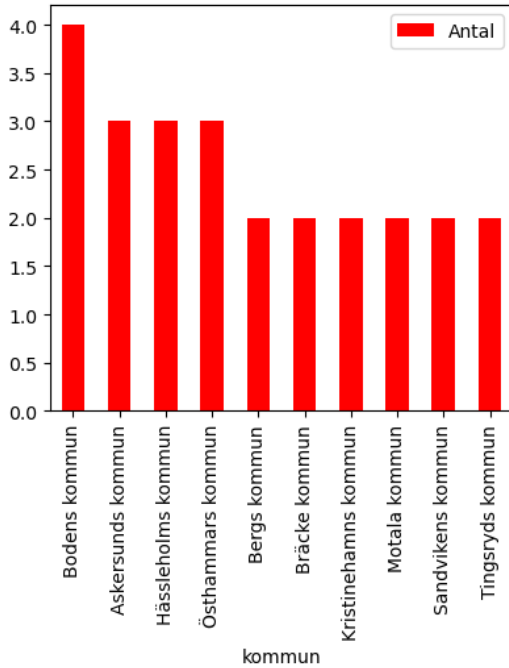
<sup>196</sup> Likt tidigare analys i avsnitt 2.2.1 presenteras inte resultaten för "större stad" och "storstad", eftersom dessa har ett större antal träffar än genomsnittet på kommungruppsnivå. Detta följer den tidigare diskussionen att med ett större antal butiker, ökar också sannolikheten att dessa tillhör samma kedja och råkar ligga närmast varandra.

Figur 11 Antal av närmaste butik per kommungrupp, körsträcka

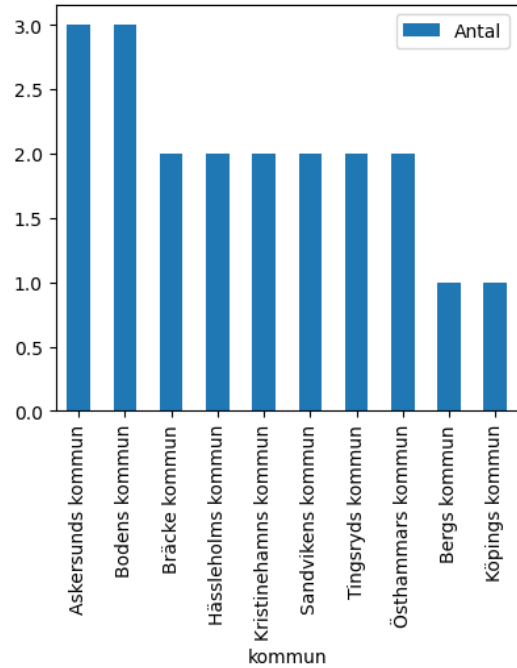




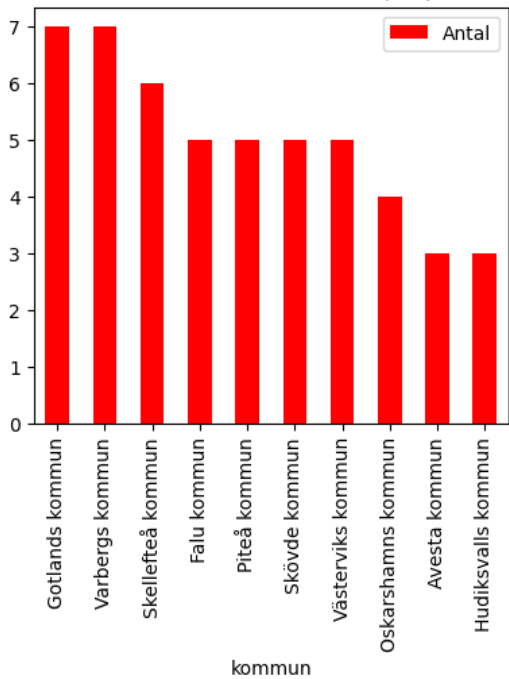
Lågpendlingskommun nära större stad urval (kör)



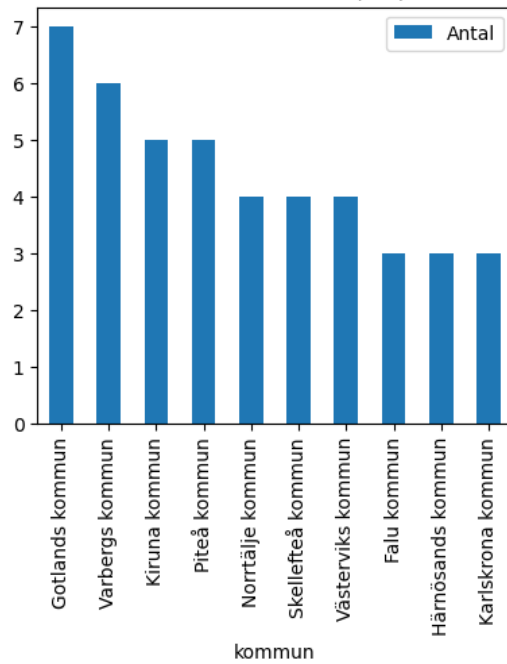
Lågpendlingskommun nära större stad (kör)



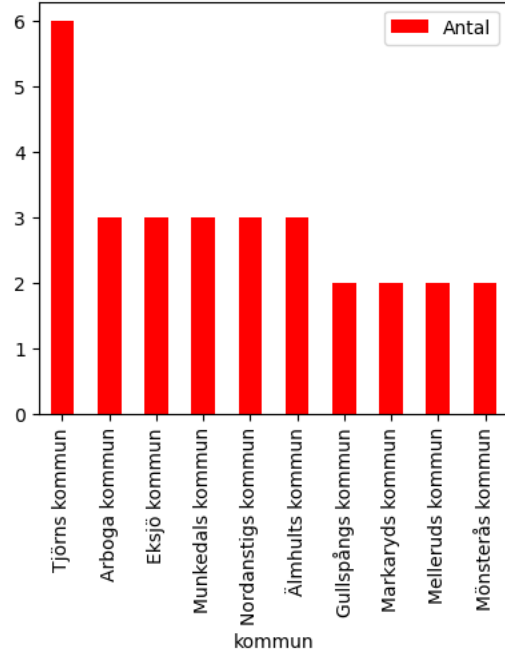
Mindre stad/tätort urval (kör)



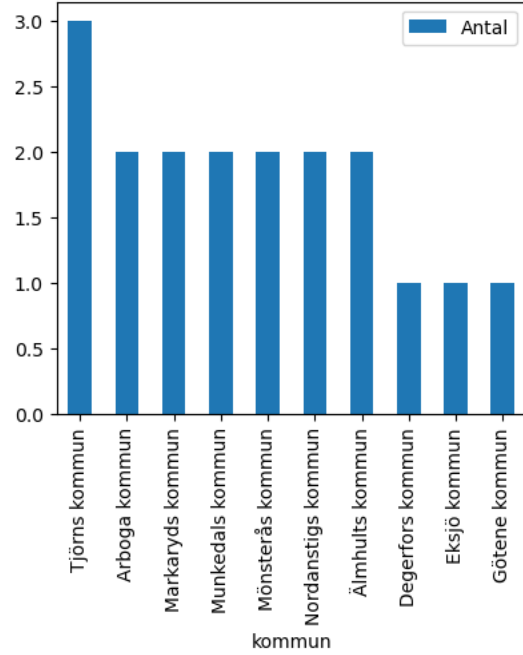
Mindre stad/tätort (kör)



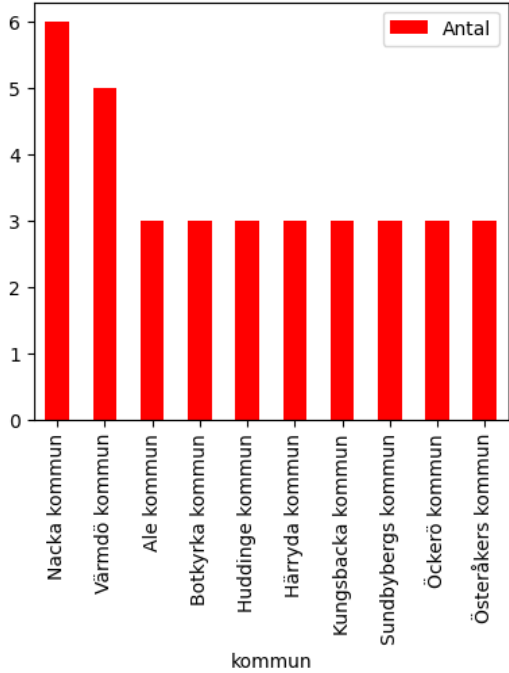
Pendlingskommun nära mindre tätort urval (kör)



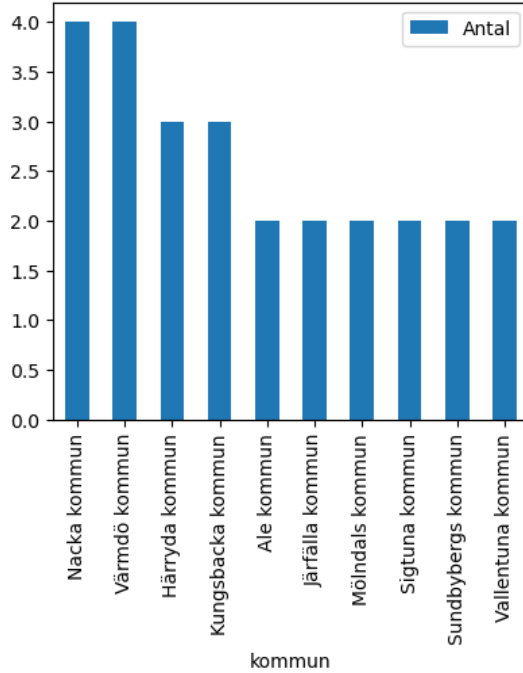
Pendlingskommun nära mindre tätort (kör)

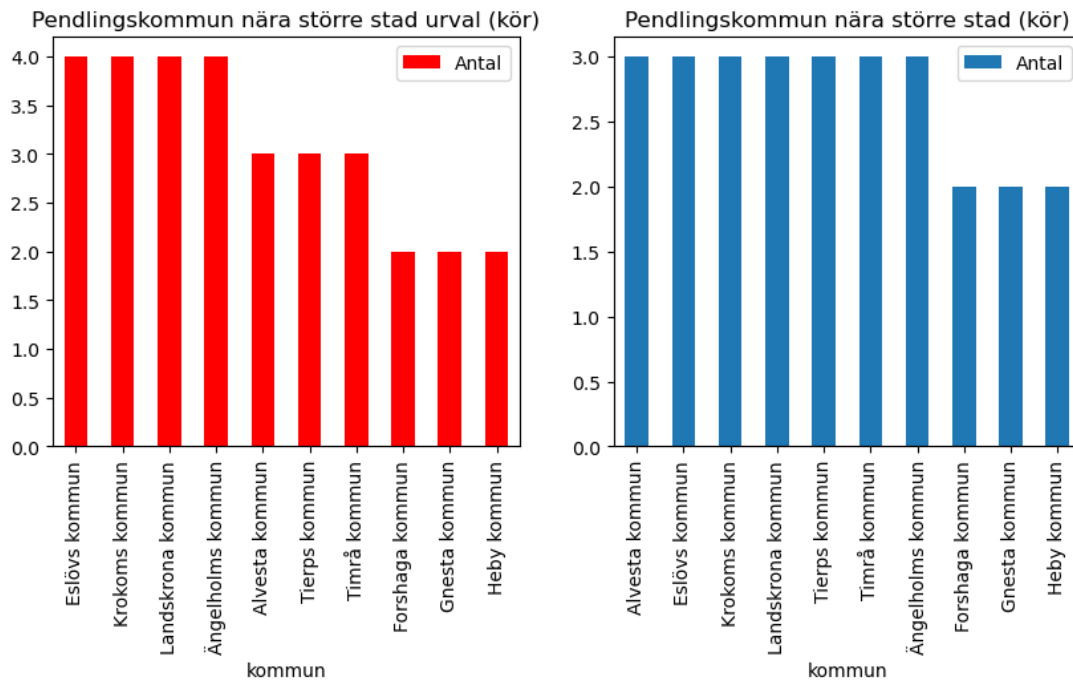


Pendlingskommun nära storstad urval (kör)



Pendlingskommun nära storstad (kör)

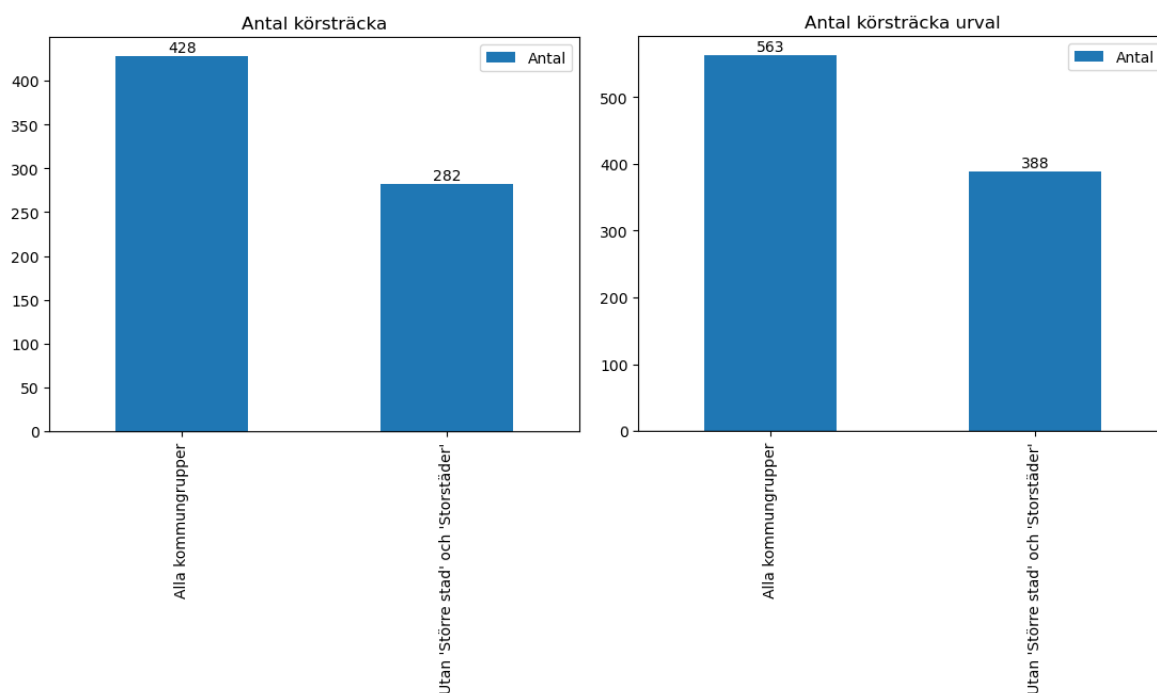




Figur 11 beskriver det aggregerade resultat för att den närmaste butiken tillhör samma aktör. Det vänstra stapeldiagrammet fångar resultaten för Pipo's data. Medan det högra stapeldiagrammet speglar resultatet för urvalet av aktörer som finns med i åläggandet (Axfood, City Gross, Coop, ICA och Lidl).

Det syns tydligt i Figur 11 att ett större antal av träffar finns för urvalet från åläggandet jämfört med Pipo's data. Med tanke på att urvalet rör sig om ett färre antal butiker ökar troligen sannolikheten för träffar, vilket också resultaten indikerar. En jämförelse mellan ålagd och Pipo's data visar på en aggregerad skillnad på 135 träffar.

**Figur 12** Totalt antal av närmaste dagligvarubutik som tillhör samma butik per aktör avseende Pipos data och urval, körsträcka



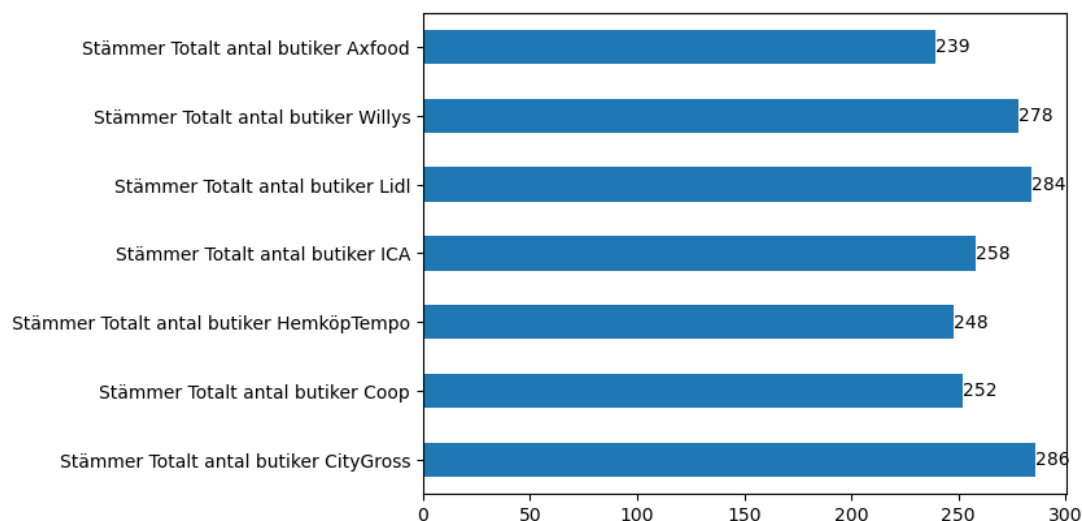
Vi ser även att i båda fallen påverkas resultaten stort, beroende på om "större stad" och "storstäder" inkluderas eller inte. Detta överensstämmer med vad tidigare resultat och tillhörande diskussion pekade på i kapitel 2.

#### 7.4.3 Bilaga 4.3 Skillnader mellan datamängderna för butikerna mellan åläggandet och Pupos

För att undersöka hur väl Pupos datamängd överensstämmer med den ålagda datamängden så beräknades det hur många dagligvarubutiker det fanns av varje aktör i varje kommun från Pupos datamängd. För varje kommun jämfördes sedan hur många butiker varje aktör hade mot hur många butiker den ålagda datamängden hade för den kommunen.

Figur 13 nedan visar för varje aktör hur många kommuner antalet stämde överens med för båda datamängderna.

**Figur 13 Skillnader i totalt antal butiker mellan Pupos och åläggandet**



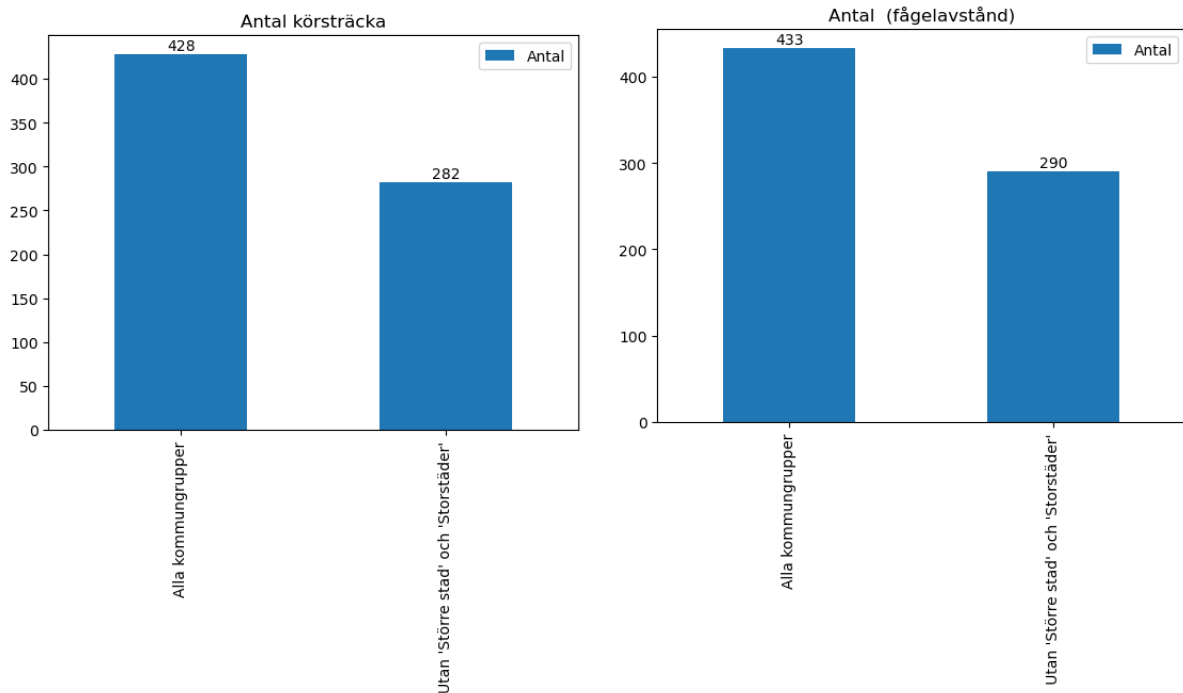
Dessa skillnader beror troligen på flera olika anledningar. En av dessa är att den ålagda datamängden är från ett tidigare år, medan Pupos datamängd uppdateras kontinuerligt. En annan trolig anledning är att Pupos "huvudmän" klassificering inte stämmer till 100 procent, vilket ger en diskrepans mellan datamängderna.

#### 7.4.4 Bilaga 4.4 Skillnader mellan resultaten om fågelavstånd eller körsträcka används

I bilaga 4.4 redovisas skillnaderna för hur resultaten ser ut beroende på om fågelavstånd eller körsträcka används. De aggregerade resultaten för detta visas i figur 14. Den vänstra visar på antalet för körsträcka, medan den högra för fågelavstånd.

Figur 14 visar relativt samma resultat för alla kommungrupper oavsett om det är körsträcka eller fågelavstånd som avses, 428 respektive 433 träffar. Däremot finns små skillnader i beräkningarna där kommungrupperna "större stad" och "storstäder" exkluderas. Mer specifikt, är antalet för körsträcka 282 respektive 290 för fågelavstånd. Vi drar därmed slutsatsen att valet mellan körsträcka och fågelavstånd har en liten påverkan på våra resultat. Som metod väljs dock körsträckan, eftersom den anses mer representera konsumenternas konsumtionsmönster.

**Figur 14** Totalt antal av närmaste dagligvarubutik som tillhör samma butik per aktör, körsträcka och fågelavstånd

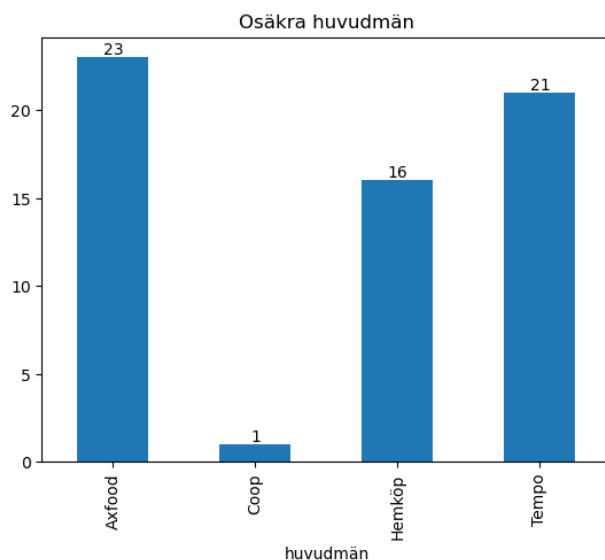


#### 7.4.5 Bilaga 4.5 Eventuella databegränsningar

##### Bilaga 4.5.1 Pupos huvudmän

I den data som kommer från Pupos så är det inte säkert att alla dagligvarubutikers huvudmän är korrekta. Flera butiker med huvudmän som är tveksamma om de korrekta har identifierats. En aggregerad bild av de osäkra huvudmännen ges i figur 15. Orsaken till varför dessa skulle kunna vara felaktiga är okänd. Men det finns orsaker som är troliga, såsom att vissa aktörer inte är med i deras alternativ som "huvudmän" så närmast "besläktad" aktör sätts som "huvudmän". Ett exempel på detta är Urban Deli butiken som har Tempo som "huvudmän", Urban Deli tillhör liksom Tempo Axfood-aktören.

**Figur 15**      **Antal osäkra huvudmän i Pipo's data**



#### **Bilaga 4.5.2 Körsträcksberäkningar**

Som tidigare nämnt så gjordes beräkningarna på körsträckor från närmaste korsning/vägslut. Stickprov gjordes på några butiker i stora städer där sträckan mellan butiker oftast är kort. Dessa stickprovresultat visade på att samma butik som var närmast oavsett om man utgick från närmaste korsning eller från den verkliga platsen.

En annan begränsning i beräkningen av körsträckorna är att ingen hänsyn tagits till om vissa vägar är enkelriktade. Detta bör inte heller ha någon påverkan på sträckor som är relativt långa, utan endast på kortare sträckor. Här gjordes inget stickprov på butiker i större städer, då det var svårare att identifiera vilka butiker som eventuellt skulle kunna påverkas av detta.

Bedömningen är att inget av detta bör ha någon påverkan på längre sträckor där eventuell inläsningseffekt skulle kunna ske.

## 7.5 Bilaga 5. Åläggande till dagligvaruaktörerna om butiksetablering kommunerna

BESLUT

2023-05-05 Dnr 281/2023

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens, följa utvecklingen inom vårt ansvarsområde och när så är påkallat göra en bredare genomlysning av konkurrensförhållanden inom en viss bransch eller sektor inom näringslivet.

Med anledning av det genomför Konkurrensverket för närvarande en undersökning av konkurrensförhållandena på den svenska livsmedelsmarknaden. Denna undersökning syftar till att belysa hur de kraftiga prishöjningar på livsmedel som har skett under det senaste året påverkar livsmedelsbranschen och att identifiera behov av åtgärder.

Inom ramen för ärende med diarienummer 281/2023 undersöker Konkurrensverket bland annat hur Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och antagna policys tillämpas av kommunerna samt på vilket sätt detta påverkar etableringsmöjligheterna och expanderingsmöjligheter för aktörer inom dagligvaruhandeln.

### **Åläggande att inkomma med uppgifter**

För att tillgodose de behov av uppgifter om marknads- och konkurrensförhållanden som Konkurrensverket har får Konkurrensverket ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt följande.

Konkurrensverket ålägger er enligt 1 § Lag (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden att tillhandahålla uppgifter till verket enligt följande.

### **Frågor**

1. Vad gäller kommunernas tolkning och tillämpning av PBL och annan tillämplig lagstiftning:

- a) I vilka kommuner har ni upplevt problem vid tillämpningen av PBL och policys vad gäller t.ex. markanvisning, bygglov, antagande och ändring av detaljplan m.m.?
- b) Beskriv på vilket sätt nämnda kommuners tolkning och tillämpning av PBL och/eller annan lagstiftning och olika policys (ex. handelspolicy) utgör hinder för er vid etablering av nya butiker



c) Upplever ni att det varierar mellan kommunerna vad gäller hur stor avgift som tas ut i samband med butiksetablering, påverkar det ert beslut om butiksetablering? Påverkar andra kommunala avgifter besluten?

2. Vilka hinder upplever ni finns gällande expandering av befintlig butiksetablering? Exempelvis vid tillämpning av PBL eller annan tillämplig lagstiftning.

3. Enligt 2 kap. 3 § PBL ska vid planläggning hänsyn tas till bl.a. en god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens. En del kommuner har vidare antagit en handelspolicy.

a) Ge exempel på kommuner där dessa intressen beaktats i planprocessen.

Hur har det påverkat era möjligheter till butiksetablering?

b) Ge exempel på kommuner där dessa intressen inte beaktas i planprocessen. Hur har det påverkat era möjligheter till butiksetablering?

I svaret kan ni även lämna övriga synpunkter rörande kommunernas tillämpning av PBL och deras eventuella handlingspolicys samt om och hur det påverkar er verksamhet.

4. Finns det några andra regelverk förutom PBL som påverkat era möjligheter till butiksetablering?

Informationen ska vara Konkurrensverket tillhanda senast den 22 maj 2023. Skicka informationen per e-post till [registrator@kkv.se](mailto:registrator@kkv.se). Om det finns uppgifter som ni anser bör omfattas av sekretess hos Konkurrensverket, enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ber vi er gärna ange det och tala om varför.

Hänvisa till Konkurrensverkets diarienummer 281/2023 vid kontakter med Konkurrensverket.

Om ni har några frågor med anledning av detta kan ni kontakta John Söderström (tel. 08-700 16 60) eller Anosheh Ameli (tel. 08-700 15 47).

## **Tagit del**

Bekräfta skriftligen att ni har mottagit detta beslut genom att skicka en e-post till [registrator@kkv.se](mailto:registrator@kkv.se).

## **Hur ni kan överklaga**

Detta beslut kan överklagas skriftligen till Patent- och marknadsdomstolen.

Överklagandet ska ges in till Konkurrensverket, 103 85 Stockholm, inom tre veckor från den dag ni fick del av beslutet. I överklagandet ska anges vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som begärs.

---

Detta beslut har fattats av enhetschef Nikos Tsakiridis. Föredragande har varit ekonområdet John Söderström.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

## 7.6 Bilaga 6. Beslut om åläggande att tillhandahålla uppgifter

BESLUT

2023-06-29 Dnr 281/2023

Konkurrensverket genomför för närvarande en undersökning av konkurrensförhållandena på den svenska livsmedelsmarknaden. Denna undersökning syftar till att belysa hur de kraftiga prishöjningar på livsmedel som har skett under det senaste året påverkar livsmedelsbranschen och att identifiera behov av åtgärder.

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens, följa utvecklingen inom vårt ansvarsområde och när så är påkallat göra en bredare genomlysning av konkurrensförhållanden inom en viss bransch eller sektor inom näringslivet.

Konkurrensverket har samrått detta åläggande med Svensk Dagligvaruhandel.

### **Åläggande att inkomma med uppgifter**

För att tillgodose de behov av uppgifter om marknads- och konkurrensförhållanden som Konkurrensverket har får Konkurrensverket ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter eller handlingar.

Konkurrensverket ålägger ICA Sverige AB enligt 1 § Lag (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden att tillhandahålla uppgifter till verket enligt följande.

Inkom med uppgifter om 2022 års omsättning i kronor för era samtliga butiker i Sverige för respektive kommun avseende samtliga butiksprofiler. Ange uppgifterna genom att fylla i den bifogade Excel-filen. Uppgifterna ska avse samtliga butiker inom Sverige.

Informationen ska vara Konkurrensverket tillhanda **senast den 22 augusti 2023**. Skicka informationen per e-post till [registrator@kkv.se](mailto:registrator@kkv.se). Om det finns uppgifter som ni anser bör omfattas av sekretess hos Konkurrensverket, enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ber vi er gärna ange det och tala om varför. Hänvisa till Konkurrensverkets diarienummer 281/2023 vid kontakter med Konkurrensverket.

Om ni har några frågor med anledning av detta kan ni kontakta John Söderström (tel. 08-700 16 60) eller Anosheh Ameli (tel. 08-700 15 47).

## Tagit del

Bekräfta skriftligen att ni har mottagit detta beslut genom att skicka en e-post till [registrator@kkv.se](mailto:registrator@kkv.se).

## Hur ni kan överklaga

Detta beslut kan överklagas skriftligen till Patent- och marknadsdomstolen. Överklagandet ska ges in till Konkurrensverket, 103 85 Stockholm, inom tre veckor från den dag ni fick del av beslutet. I överklagandet ska anges vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som begärs.

---

Detta beslut har fattats av enhetschef Nikos Tsakiridis. Föredragande har varit ekonområdet John Söderström.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

## 7.7 Bilaga 7. Enkät till kommuner om etablering av nya dagligvarubutiker

Frågor till kommunerna

1. Har ni något styrdokument som ger långsiktig vägledning för handeln i kommunen/som tydliggör viljeriktningen för handeln i kommunen?

Ja, Nej, Vet ej

2. Finns det en övre gräns (ett tak) för hur mycket dagligvaruhandel det som mest ska eller bör finnas i kommunen? Exempelvis omsättning eller antal kvadratmeter för handel med livsmedel?

Ja, Nej, Vet ej

3. Har kommunen någon dokumenterad strategi, policy eller liknande avseende balansen mellan centrum- och externhandel, inbegripet handel med livsmedel?

Ja, Nej, Vet ej

4. Görs en skillnad i kommunens detaljplaner mellan handel i allmänhet respektive handel med livsmedel? Som exempel på vad det innebär att det görs en skillnad kan nämnas detaljplaner där det står att handel är tillåtet, dock ej med livsmedel?

Ja, Nej, Vet ej

5. Av 2 kap. 3 § Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att planläggning enligt lagen ska främja bland annat en effektiv konkurrens. Ange vad som stämmer för vart och ett av nedanstående frågor.

	Ja	Nej	Vet ej
Finns det inom kommunen kännedom om bestämmelsen om att en effektiv konkurrens ska främjas vid planläggningen?			
Har kommunen skrivit ut den här bestämmelsen/omnämnt den i översiktsplanen, någon detaljplan eller i något av kommunens andra styrande dokument?			
Tycker kommunen att bestämmelsen är tydlig nog för att förstå innebörden och kunna tillämpas på ett effektivt sätt?			

5.a. Om du svarat att bestämmelsen är otydlig, på vilket sätt är den otydlig och hur bör den ändras?

6. Hur främjar kommunen en effektiv konkurrens för dagligvaruhandeln i planläggningen?

7. En välfungerande konkurrens innebär i det här sammanhanget att det finns flera aktörer inom livsmedelsbranschen närvarande i kommunen, vilka erbjuder ett brett utbud av livsmedelsprodukter i olika kvalitets- och prisklasser (t.ex. ICA/Coop/Hemköp/Lidl/Willys).

Utifrån denna definition: hur välfungerande är konkurrensen i er kommun?

	Väldigt dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Väldigt bra
Ange hur väl konkurrensen fungerar inom dagligvaruhandeln i kommunen.					

8. Har ni några övriga synpunkter rörande etablering av dagligvarubutiker som ni vill dela med Konkurrensverket



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

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)