



Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024

Konkurrensverket, juni 2024
Foto: Scandinav

Innehåll

1	Sammanfattande problembeskrivning och förslag	4
1.1	Bristande konkurrens i livsmedelskedjan.....	4
1.2	Vad orsakar den bristande konkurrensen?	5
1.3	Förslag för att konkurrensen ska förbättras	9
1.4	Konkurrensverkets åtgärder nu och framöver	14
2	Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen – bakgrund och genomförande.....	19
3	Den svenska livsmedelskedjan och de ökade livsmedelspriserna.....	21
3.1	En överblick över den svenska livsmedelskedjan	21
3.2	Historiskt hög inflation på livsmedel i Sverige.....	23
3.3	Hög inflation på livsmedel i flera andra europeiska länder	24
4	Vart har pengarna tagit vägen?.....	27
4.1	Konkurrensverkets studie om sju olika livsmedel	27
4.2	Uppdragsforskningsrapport om kostnadsöverföring avseende mjölk och centralpackat kött.....	30
5	Faktorer som påverkar konkurrensen i livsmedelskedjan.....	33
5.1	Avtalen de förädlade företagen har med sina leverantörer och köpare	33
5.2	Konkurrensen i dagligvaruledet	37
5.3	Dagligvaruhandelns etablering i Sverige	42
5.4	Systemet med samtidiga lanseringar och sortimentsrevideringar påverkar konkurrensen	47
5.5	Handelns egna märkesvaror (EMV).....	49
6	Internationell utblick – åtgärder och studier i andra länder med anledning av höjda livsmedelspriser	53
6.1	Åtgärder.....	53
6.2	Rekommendationer.....	58
6.3	Studier.....	59

1 Sammanfattande problembeskrivning och förslag

1.1 Bristande konkurrens i livsmedelskedjan

Konkurrensverket har i ljuset av de ökande livsmedelspriserna under 2022 och 2023 och inom ramen för ett regeringsuppdrag genomfört en genomlysning av konkurrensen i livsmedelsbranschen. En övergripande slutsats som Konkurrensverket kan dra är att det i flera avseenden finns brister i konkurrensen. Dessa kan förklaras av en hög marknadskoncentration i flera led, låsningar och obalanser genom avtal och handelsbruk samt förekomsten av olika former av etableringshinder. Detta medför dels att konsumenter betalar mer för många livsmedel än de skulle behöva göra, dels att pengarna inte alltid hamnar där de behövs för att ge incitament till marknadsinträde, investeringar och ökad produktion.

Den svenska dagligvaruhandeln är koncentrerad med ett fåtal vertikalt integrerade aktörer med centrala inköpsfunktioner. Att aktörer på en marknad är stora behöver inte i sig vara dåligt eller medföra högre priser. När det finns skalfördelar kan stora aktörer vara mer kostnadseffektiva och de har även större möjligheter att pressa inköpspriser. Likaså kan samarbeten mellan aktörer medföra effektivare distribution och logistik. Däremot behövs en effektiv konkurrens för att effektivitetsvinster och lägre inköpspriser ska komma konsumenterna till del.

Livsmedelsbranschen har de senaste åren kännetecknats av kraftigt ökade kostnader, bland annat i form av höjda priser för nödvändiga insatsvaror. Coronapandemin och Rysslands invasionskrig i Ukraina är faktorer som påverkat priserna för insatsvaror. Konkurrensverkets genomlysning visar att de senaste årens kostnadsökningar i varierande grad förts över på konsumenterna i form av högre konsumentpriser. Vissa aktörer i livsmedelskedjan, exempelvis inom dagligvaruhandeln, har kunnat bibehålla samma procentuella bruttomarginaler som innan kostnaderna började öka kraftigt. Detta har med högre kostnadsläge medfört att marginalerna i kronor ökat. Ökade priser synes inte i någon nämnvärd grad ha stimulerat ökad produktion eller betydande marknadsinträde i någon av de sektorer i livsmedelskedjan som Konkurrensverket granskat. Det finns inte heller några tydliga indikationer på att alternativa och billigare produkter tagits fram eller börjat säljas till konsumenterna, vilket hade kunnat ske om konkurrensen fungerade bra.

1.2 Vad orsakar den bristande konkurrensen?

1.2.1 Hög koncentration

Flera delar av den svenska livsmedelskedjan kännetecknas av en hög koncentrationsgrad, det vill säga att några få aktörer har en sammantaget stor marknadsandel i den aktuella sektorn. Den svenska marknaden för dagligvaruhandel är koncentrerad till fyra aktörer som har ett större butiksnät och en egen inköpsverksamhet: Ica, Axfood, Coop och Lidl. En femte aktör, City Gross som kontrolleras gemensamt av Axfood och Bergendahls, har ett eget butiksnät men ingen egen inköpsverksamhet.¹ Den inköpsmarknad som de fyra största aktörerna agerar på, genom sin egen fullsortimentsgrossist eller inköpsorganisation, får ses som nationell. De butiker som konsumenterna gör sina inköp i konkurrerar däremot på lokal nivå, men de påverkas starkt av att de tillhör en kedja. På lokal nivå kan marknadskoncentrationen vara än högre och vår studie visar till exempel att i var tredje kommun finns endast en eller två etablerade dagligvaruaktörer. Det saknas vidare lågprisbutiker i 102 av Sveriges 290 kommuner, vilket innebär att cirka en miljon invånare inte har tillgång till en lågprisbutik i sin kommun. Närvaron av lågprisbutiker har i tidigare studier visat sig leda till lägre livsmedelspriser.² Det sedan tidigare koncentrerade dagligvaruledet har de senaste åren koncentrerats ytterligare genom företagsförvärv.

Inträde skulle kunna leda till att konkurrensen ökar och livsmedelspriserna pressas nedåt. Konkurrensverkets genomlysning har emellertid visat att möjligheterna och incitamenten för en ny rikstäckande dagligvaruaktör att träda in i Sverige är begränsade, både till följd av olika aktörers beteende, etablerade marknadsstrukturer och Sveriges geografi. En låg sannolikhet för inträde bidrar till att de etablerade dagligvaruaktörerna kan ta ut högre vinstmarginaler med en mindre risk att förlora kunder till en ny aktör.

Det är inte bara inom dagligvaruhandeln som koncentrationen är hög. Även i flera sektorer inom förädlingsindustrin är koncentrationsgraden hög. Som exempel bland de marknader som Konkurrensverket studerat närmare i genomlysningen kan nämnas matolja, mejeriprodukter, ägg och kyckling. Konkurrensverkets bedömning är att koncentrationen i livsmedelskedjan ökat över tid och att det finns relativt få exempel på nya aktörer som etablerat sig och expanderat.

¹ Den 11 juni 2024 meddelade Axfood att företaget ingått ett avtal med Bergendahls om att förvärva samtliga utestående aktier i, och därmed ensam kontroll över, City Gross. (Pressmeddelande från Axfood den 11 juni 2024, <https://www.axfood.se/nyhetsrum/pressmeddelanden/2024/06/axfood-forvarvar-city-gross>). Koncentrationen är anmälningspliktig enligt konkurrenslagen.

² Konkurrensverket, *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Rapportserie 2004:2.

1.2.2 Inlåsnings effekter

Genomlysningen har visat att det finns avtalsrelaterade begränsningar och andra låsningar i flera olika led av livsmedelskedjan som försvårar inträde och leder till stela strukturer där vissa aktörer har svårt att konkurransutsätta sina köpare eller leverantörer. Inlåsningsarna kan förutom avtal bero på att det saknas alternativa köpare eller leverantörer, vilket gör att man i praktiken är låst till en avtalspart.

Låsningar består bland annat i långa avtalstider, vilket vi sett exempel på mellan primärproducenter och förädlade företag. I flera fall innehåller avtalen även exklusiva leveransförpliktelser där en primärproducent får sälja sin produktion endast till en köpare. Avtal som löper under lång tid kan försvåra marknadstillträde i båda leden. Långa avtal i kombination med att primärproducenterna typiskt sett har liten möjlighet att påverka det pris som förädlaren betalar dem för varan, kan även medföra att priset inte reflekterar efterfrågan i senare handelsled och därmed minskar incitamenten att öka primärproduktionen där brist uppstår. För en primärproducent innebär även de långa avtalen, som ibland förstärks av andra faktorer, att det är svårt att i praktiken konkurransutsätta sina köpare.³

I ett senare led i livsmedelskedjan styr dagligvaruaktörerna anslutna butikers efterfrågan mot den egna inköpsorganisationen eller fullsortimentsgrossisten, vilket minskar övriga leverantörers avsättning till butikerna utanför denna kanal. Att dagligvaruaktörerna direkt eller indirekt, genom kringtjänster och incitament, styr anslutna butikers inköp till den egna inköpsorganisationen kan ge butikerna fördelar i form av lägre inköpskostnader och förenklad distribution, men innebär samtidigt ett mer likriktat utbud inom kedjan. Det kan dessutom hindra fristående innovativa företag inom distribution och grossistverksamhet från att expandera och öka konkurrenstrycket gentemot dagligvaruaktörernas egna grossistverksamheter. Därtill förekommer långa avtalstider mellan aktörer och anslutna butiker och andra starka låsningar, vilket kan påverka möjligheterna till marknadstillträde och expansion negativt i såväl butiksledet som, indirekt, inköpsledet.

Stora delar av den svenska dagligvaruhandeln, inklusive de tre största dagligvaruaktörerna Ica, Axfood och Coop och deras leverantörer, har samordnat sig på ett strukturerat sätt avseende vid vilka tidpunkter på året som förändringar i produktassortimentet bör ske i butiksledet.⁴ Detta sätt att samordna sig synes avvika från hur det ser ut i andra europeiska länder. Den svenska samordningen gäller tidpunkter för lansering av nya produkter, nya smaker eller varianter på existerande produkter, ändrade förpackningar och även utfasning av produkter. Syftet med samarbetet uppges vara att uppnå en effektiv lanseringsprocess med hänsyn till varuförsörjning och servicegrad. Konkurrensverket kan dock konstatera att samarbetet i viss utsträckning hindrar eller begränsar såväl leverantörernas som dagligvaruaktörernas möjligheter att fatta oberoende beslut om tidpunkter för lansering av nya produkter eller produktvarianter. Antalet tidpunkter under året då förändringar i

³ För en fördjupad bild se Konkurrensverket, *Avtalsstrukturer i livsmedelskedjan*, Analys i korthet 2024:3.

⁴ Samarbetet sker inom ramen för ECR Sverige, som årligen publicerar rekommendationer om s.k. tidsfönster.

sortimentet sker enligt samarbetet är få och har minskat över tid. För respektive produktkategori är dessutom tidpunkterna desamma för alla medverkande leverantörer och dagligvaruhandlare, vilket också alla känner till, inklusive de som valt att stå utanför samarbetet.⁵ Detta medför att det blir lättare för konkurrenter i dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin att förhålla sig till varandras produktlanseringar. Denna typ av samarbete kan visserligen medföra effektivitetsvinster som kan ge lägre konsumentpriser om sådana effektivitetsvinster förs vidare till konsumenterna. Samtidigt medför ett sådant samarbete en minskad dynamik och risk för samordning eller likriktning även avseende andra konkurrensparametrar som pris och sortiment.

Konkurrensverket har inom ramen för genomlysningen inte granskat om olika avtal och samarbeten som beskrivs ovan är förenliga med konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal. Genomlysningen har fokuserat på branschen i stort och inte på tillsyn av enskilda aktörers beteende. Generellt kan sägas att sedda var och en för sig är olika lösningar som uppstår genom avtal och samarbeten inte nödvändigtvis konkurrensbegränsande eller i strid med de regelverk Konkurrensverket tillämpar i sin tillsyn. Däremot kan de förstärka varandra och tillsammans medföra att konkurrensen inte fungerar så bra som den skulle kunna göra.

1.2.3 Obalanser i livsmedelskedjan

Konkurrensverket konstaterar också att de faktorer som nämnts ovan, tillsammans med en obalans i styrkeförhållande mellan aktörer både inom leden och mellan leden i livsmedelskedjan, medför att det i praktiken är olika spelregler för företagen i livsmedelskedjan. Det finns stora skillnader i vilket inflytande olika avtalsparter har över vilka avtal de kan ingå och även hur risk fördelar sig mellan avtalsparterna. Detta får anses vara uttryck för marknadsmakt hos vissa aktörer. Att företag konkurrerar om marknadsandelar genom att erbjuda bättre produktutbud, service och lägre priser, är vad som karaktäriserar en väl fungerande marknad. Dock kan en högre marknadsandel leda till att en aktör utnyttjar sin marknadsmakt för att öka vinsten på ett sätt som missgynnar konsumenter både på kort och på lång sikt, med högre pris till konsument, och mindre vinst i producentledet vilket kan hämma produktutveckling och bättre produktionsmetoder. På det stora hela kan obalanserna medföra att den som tar mest risk inte får störst belöning, vilket påverkar allokeringen av produktion negativt.

⁵ Lidl deltar inte i samordningen av tidpunkter för förändringar i sortimentet.

Konkurrensverket har i genomlysningen, och även i den löpande tillsynen av regelverket om förbud mot otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan, noterat en relativt stor förekomst av obalanserade avtal. Livsmedelskedjan kännetecknas bland annat av att externa faktorer, exempelvis vädret och Sveriges geografi, har en stor inverkan på utbudet av produkter. Inom vissa sektorer, som i delar av spannmålssektorn, har det vuxit fram avtalsmodeller för att aktörerna ska kunna balansera denna risk, medan inom andra sektorer är det Konkurrensverkets förståelse att det inte förekommer liknande avtalsbaserad riskfördelning på samma sätt.⁶

En effekt av den koncentrerade dagligvaruhandeln är att det finns få försäljningskanaler för livsmedelsindustrin. Detta innebär att det är svårt för leverantörer att konkurrensutsätta sina köpare och det finns stora risker med att förlora en kund. Konkurrensverket har noterat att avtalen mellan dagligvaruaktörerna och livsmedelsindustrin i de granskade sektorerna, tvärt emot i tidigare led, kännetecknas av korta uppsägningstider och avsaknad av volymåtaganden från dagligvaruhandels sida. Samtidigt finns det krav på livsmedelsindustrin att vid risk för vite leverera en mycket hög andel av det som kan beställas enligt avtalen med kort varsel. Detta får anses vara ett uttryck för att dagligvaruaktörerna har en stark förhandlingsposition gentemot livsmedelsindustrin och är en indikation på obalans. Det ska dock sägas att dagligvaruhandels marknadsstyrka är olika stark gentemot olika livsmedelsproducenter. Även i vissa delar av livsmedelsindustrin är marknaden i flera fall starkt koncentrerad till ett fåtal aktörer.

1.2.4 Bristen på tillgång till butikslägen är ett etableringshinder

Sveriges geografi och befolkningstäthet innebär att det, i delar av landet, finns naturliga hinder för inträde och expansion i livsmedelsbranschen. Därutöver finns andra hinder som går att eliminera eller i vart fall mildra.

Tillgången till butikslägen är central för konkurrensen i dagligvaruhandeln. Konkurrensverket har i genomlysningen noterat att både kommuner och dagligvaruaktörer agerar på sätt som medför att det är onödigt svårt att etablera nya dagligvarubutiker. Kommunernas planarbete har stor betydelse för möjligheterna att få tillträde till butikslägen. Konkurrensverket har därför undersökt förutsättningarna för dagligvaruaktörer att etablera nya butiker med beaktande av kommunernas arbete med planläggning.

Det finns även inslag i dagligvaruaktörernas eget arbete med att säkra butikslägen som riskerar att ytterligare begränsa tillgången till såväl befintliga som nya butikslägen, och som därmed kan utgöra onödiga etableringshinder för nya butiker och

⁶ Från tillsynen av otillbörliga handelsmetoder finns dock även exempel på avtalsstrukturer som synes vara mer fördelaktiga för leverantörer. I ett ärende som rörde kontraktsodling av frö fick leverantörerna, primärproducenter, del av den värdeökning som uppstod när köpare i sin tur handlade med och sålde produkterna. Konkurrensverket, dnr 3/2022.

aktörer. Exempelvis kan en dagligvaruaktör genom klausuler i avtal med fastighetsägare eller med anslutna handlare påverka möjligheterna för konkurrenter att etablera sig eller ta över befintliga butiker.

Enligt Konkurrensverkets mening finns det en outnyttjad potential för etablering av nya aktörer med nya koncept, exempelvis lågpris och större diversifiering, som kan utmana de befintliga dominerande aktörerna, vilket i sin tur skulle öka konkurrensen och kunna leda till lägre livsmedelspriser för konsumenterna. Det är därför viktigt att förutsättningarna för att etablera dagligvarubutiker förbättras.

1.3 Förslag för att konkurrensen ska förbättras

Konkurrensverket har identifierat ett antal orsaker till att konkurrensen i livsmedelskedjan är försvagad och har mot den bakgrunden tagit fram förslag till åtgärder som kan förbättra konkurrensen. Förslagen syftar dels till att sänka hinder för etablering, dels till att minska låsningar som till exempel följer av avtal. Härigenom kan förutsättningar skapas för en minskad koncentrationsgrad på marknaden och möjliggöra ökad konkurrens mellan befintliga aktörer.

1.3.1 Bättre förutsättningar för butiksetableringar

För att skapa bättre förutsättningar för aktörer att etablera butiker ser Konkurrensverket att det behövs åtgärder vad gäller dels kommunernas arbete med planläggning, dels i dagligvaruhandelns bruk av olika former av begränsande avtalsvillkor.

Kommunernas arbete med planläggning

Inom ramen för genomlysningen har Konkurrensverket funnit att bestämmelsen i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, om att planläggning ska främja en effektiv konkurrens spelar en liten roll i kommunernas arbete med planläggning och byggande. Många kommuner har uppgett att regeln är svårtolkad och även att den är svår att tillämpa i praktiken. Tillämpningen av regeln skiljer sig också åt mellan kommuner.

Konkurrensverket kommer därför att initiera ett arbete med att ta fram informationsmaterial och vägledning på nationell nivå som syftar till att stödja och vägleda kommunerna om vad det innebär i praktiken att främja effektiv konkurrens vid planlägningsarbetet. Informationsmaterial av vägledande karaktär kan innehålla konkreta beskrivningar och förklaringar av hur en effektiv konkurrens kan främjas. Ett första steg i detta arbete är att Konkurrensverket informerar och samråder med Boverket om den problembild som framkommit i genomlysningen samt hur myndigheterna kan agera framåt i frågan.

Utöver bestämmelsen om effektiv konkurrens finns andra delar i planläggningsarbetet som enligt Konkurrensverket bör präglas av en mer förutsebar tillämpning av PBL. Mot bakgrund av vad som framkommit av genomlysningen om bristen på förutsebarhet anser Konkurrensverket att kommunernas utredningar, som ligger till grund för bland annat ändringar av detaljplaner och bygglovsprövningar, bör vara mer standardiserade. 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 mindre avvikelse eller avvikelse över huvud taget förvisso hänger samman med främst detaljplanen i sig, planbestämmelserna, plankartan och planbeskrivningen. Även med beaktande av detta bedömer Konkurrensverket att kommunerna bör säkerställa en större enhetlighet, såväl inom som mellan kommuner, i fråga om vad som kan anses vara en mindre avvikelse från en detaljplan. Detta gäller särskilt när omständigheterna är förhållandevis likartade. Mot denna bakgrund kommer Konkurrensverket att ha en dialog med Boverket om vad som framkommit av genomlysningen i dessa frågor.

Det finns inget krav på att kommuner ska ta fram så kallade handelspolicyer.⁷ Även om dagligvaruaktörerna som Konkurrensverket varit i kontakt med generellt sett är positivt inställda till handelspolicyer, har det framkommit exempel på när policyn inte fyller någon funktion eller till och med motverkar konkurrensen, det vill säga den upplevs i en del kommuner snarare som ett dokument som begränsar dagligvaruhandeln än att underlätta utveckling av den. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det vore gynnsamt för kommunerna – både de som redan har en handelspolicy och de som överväger att ta fram en – om det fanns en tydlig mall att utgå från. Konkurrensverket kommer även i denna fråga att uppmärksamma Boverket om behovet av att ta fram nya och tydliga riktlinjer för vad en handelspolicy generellt sett bör adressera och vad kommunen bör tänka på under arbetet med att ta fram en sådan policy.

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 konstaterar att preciseringar av handelsändamål i detaljplaner, i detta fall inom kategorin detaljhandel, påverkar konkurrensförutsättningarna i en kommun. Utifrån vad som framkommit av undersökningen bedömer Konkurrensverket att det finns omständigheter som tyder på att 4 kap. 37 § PBL inte tillämpas såsom tänkt. Konkurrensverket avser därför att återkomma till regeringen om behovet av att göra en översyn av bestämmelsen och då särskilt avseende kategorin detaljhandel. En översyn bör bland annat innehålla en kartläggning av i vilken omfattning och under vilka omständigheter kommunerna tillämpar bestämmelsen.

⁷ En handelspolicy är ett strategiskt dokument som beskriver den förankrade politiska inriktningen för utvecklingen av handeln i kommunen.

Vidare bör en analys göras av vilka konsekvenser som tillämpningen av bestämmelsen får utifrån såväl ett samhällsekonomiskt perspektiv i bred bemärkelse som ett konkurrensperspektiv.

En annan omständighet som påverkar möjligheterna till etablering av dagligvarubutiker är tillgången till mark. Förutsatt att kommunen äger tillgänglig mark kan kommunal markanvisning vara ett sätt att underlätta etablering och förbättra konkurrensen inom dagligvaruhandeln i kommunen. Detta kan ske genom direktanvisning eller anbudsförfarande. Båda metoderna har för- och nackdelar. Oavsett metod anser Konkurrensverket att kommunerna i ökad grad bör ta den rådande konkurrensen inom dagligvaruhandeln i beaktande när de anvisar mark för etablering av dagligvarubutiker. Detta kan vara särskilt viktigt i kommuner där marknadskoncentrationen är hög eller där vissa typer av aktörer inte är etablerade.

Vidare bör det vara tydligt för dagligvaruaktörerna och fastighetsutvecklare vem de ska vända sig till i kommunerna. I vår rapport om butiksetablering har vi uppmärksammat att dialogen mellan kommunerna och dagligvaruaktörerna är bristfällig och att dagligvaruaktörerna uppger att det ofta är otydligt vem det är som aktörerna ska vända sig till i kommunen. Konkurrensverket uppmanar därför kommunerna att de bör utveckla tydliga kontaktytor och effektiva processer för att underlätta nyetablering av dagligvaruhandel i kommunerna.

Dagligvaruhandelns bruk av olika former av begränsande avtalsvillkor

Dagligvaruaktörerna kontrollerar en stor andel av befintliga butiker och butikslägen antingen genom ägande eller genom förstahandshyresavtal. Kortare avtalstider mellan dagligvarukedjorna och anslutna handlare och en ökad transparens avseende när hyresavtal löper ut skulle öka möjligheten för konkurrerande butikskedjor att identifiera potentiella möjligheter till etablering genom att ta över befintliga butikslägen eller värva över befintliga handlare. Bestämmelser i dagligvaruaktörernas avtal med anslutna handlare medför ofta att handlaren inte kan förfoga helt fritt över sin rörelse eller överlåta den, vilket skapar en hård låsning av butiker till dagligvaruaktören. När sådana bestämmelser används försvårar de för anslutna butiker att byta till en annan aktörs dagligvarukedja. Även nya butiksetableringar kan försvåras av nyttjanderättsbegränsningar och begränsande klausuler i dagligvaruaktörernas avtal med tredje parter såsom fastighetsägare. Konkurrensen skulle sannolikt förbättras om dessa inlåsningsfaktorer undanröjdes eller åtminstone mildrades.

Beslut om nya butiksetableringar tas i praktiken vanligen på grossistnivå, av dagligvaruaktörerna. Aktörerna beaktar därvid vilket kundunderlag som finns inom ett visst område inför etablering, och väljer även koncept för butiksläget. Befintliga kedjeanslutna butiker kan därmed de facto vara skyddade från konkurrens från etableringar av nya butiker i närområdet, åtminstone beträffande etableringar från den egna kedjan. Ett sådant strategiskt agerande vad gäller etablering av nya butiker skulle kunna vara ett konkurrensrättsligt problem för en aktör som ägs av sina anslutna handlare, om det innebär att handlarna genom förfarandet kan dämpa det

lokala konkurrenstrycket sinsemellan. Konkurrensverket uppmanar att branschen frivilligt ser över frågan och kommer att informera branschen om de problem Konkurrensverket identifierat. Konkurrensverket utesluter inte heller att frågan blir föremål för Konkurrensverkets tillsyn, se nedan.

1.3.2 Ökad flexibilitet för dagligvarubutiker vad gäller inköp och lanseringar

Konkurrensverket har i genomlysningen identifierat flera olika typer av avtalsklausuler, samarbeten och handelsbruk som på olika sätt försvårar för aktörer i olika delar av livsmedelskedjan att konkurrensutsätta sina leverantörer eller sina köpare. Därigenom minskar i varierande grad den dynamik och osäkerhet om konkurrenters beteende som bör präglade en konkurrensutsatt marknad. Som konstateras ovan behöver inte varje avtalsbegränsning i sig vara problematisk, men den sammanlagda omfattningen motiverar åtgärder. Om inträde på en marknad inte är sannolikt eller inte sker i tillräcklig omfattning, är det ännu viktigare att värna konkurrensen mellan befintliga aktörer.

Dagligvaruaktörernas inköpsverksamhet har expanderat till att omfatta ett stort antal kringtjänster som styr butikernas inköp av varor till deras inköpsfunktion. Samarbetet omfattar bland annat butiksp profiler och praktisk hantering som underlättar det dagliga arbetet, till exempel system för beställning och prissättningsstöd. Detta, tillsammans med krav och incitament i form av rabatter, sortimentskrav och rekommendationer kopplade till inköp från den egna inköpsfunktionen, förstärker butikernas låsning till den befintliga kedjan. En sådan ökad tillgång till andra leverantörer kan öka konkurrensen i butiksledet, särskilt mellan butiker inom samma kedja, genom att butikerna får större möjligheter att differentiera sitt utbud. Det skulle även kunna leda till ett ökat tryck på fullsortimentgrossisterna att vässa sina erbjudanden. För leverantörer och specialgrossister kan en ökad tillgång till butiksledet medföra bättre förutsättningar för inträde och expansion, och särskilt mindre leverantörer skulle få större möjligheter att gradvis skala upp sin verksamhet och på så sätt konkurrensutsätta fullsortimentsgrossisterna och sänka inträdeshindren för nya aktörer i butiksledet.

Som konstateras ovan behöver inte varje samarbete, avtalsklausul eller handelsbruk i sig vara konkurrensbegränsande och möjlig att åtgärda med befintliga konkurrensregler. Konkurrensverket har inte heller någon pågående tillsynsutredning av inköpsarbeten eller butikers möjlighet att köpa från andra än den egna inköpsfunktionen. Däremot kan de olika låsningarna förstärka varandra och större möjligheter för butiker att köpa direkt från leverantörer och andra grossister än kedjans egen inköpsverksamhet skulle enligt Konkurrensverkets uppfattning vara positivt för konkurrensen.

En ökad flexibilitet avseende de ovan nämnda tidpunkterna för produktlanseringar och övriga sortimentsrevideringar i butik (de så kallade tidsfönstren) skulle enligt Konkurrensverkets bedömning vara positiv för konkurrensen såväl i leverantörs- som butiksled. Det är emellertid aktörerna själva som i första hand ska göra bedömningen om samarbetet är konkurrensbegränsande och om det i så fall kan motiveras av att det finns effektivitetsvinster som väger över och som kommer konsumenterna till del. I en så koncentrerad bransch som livsmedel är det nödvändigt att en sådan bedömning sker löpande, att branschen kan visa vilka effektivitetsvinster som uppstår genom samarbetet och att dessa är tillräckliga för att väga upp de konkurrensnackdelar som samarbetet medför. Ett begränsat antal tillfällen för produktsortimentsrevideringar mjukar upp konkurrensen. Där företag som förutsätts konkurrera med varandra möts uppstår dessutom enligt Konkurrensverket alltid risker för samordning och samarbeten som leder till att konkurrensen inte sker på sunda villkor. Konkurrensverket har ingen pågående tillsynsutredning av samarbetet om tidsfönster för produktlanseringar och andra sortimentsrevideringar. Konkurrensverket kommer emellertid att informera aktörer som ingår i samarbetet om de slutsatser som Konkurrensverket har dragit.⁸

1.3.3 Större frihet för primärproducenter i förhållande till förädlare

Ett tydligt resultat i genomlysningen är att det i flera sektorer är vanligt förekommande att primärproducenter är låsta att sälja sin produktion till en köpare under lång tid och sällan byter köpare. Detta samtidigt som köparen har det största inflytandet över vilket pris som primärproducenten får. För primärproducenterna innebär detta att de inte kan byta köpare även om det finns en annan köpare och denne erbjuder bättre villkor. Detta motverkar en rörlighet i branschen och innebär att det är svårare för nya aktörer att få tillgång till tillräckligt stora produktionsvolymmer för att det ska vara motiverat att träda in på marknaden. Inom exempelvis mejerisektorn förekommer det att primärproducenterna får leverera en viss del av sin produktion av mjölkkråvara till andra aktörer än den egna mejeriföreningen, vilket gynnar konkurrensen mellan mejerier och sänker inträdeshindren för nya mejeriföretag.⁹ Konkurrensverket ser positivt på denna möjlighet och anser att det även i andra koncentrerade sektorer, exempelvis kyckling och ägg, inom primärproduktionen bör vara möjligt att öppna upp för sådana möjligheter. För att detta ska bli möjligt krävs det att avtalen mellan de förädlade företagen och primärproducenterna justeras av avtalsparterna. Effekter av detta skulle kunna vara ökad konkurrens mellan de förädlade företagen och ökade möjligheter till marknadsinträde både i förädlings- och primärproducentledet.

Konkurrensverket har också i vissa sektorer, exempelvis spannmålsbranschen, sett exempel på avtalslösningar där primärproducenterna år för år har möjlighet att,

⁸ Konkurrensverket, *Tidsfönster för lansering av varor i dagligvaruhandeln*, Analys i korthet 2024:5.

⁹ Se till exempel Konkurrensverkets beslut i dnr 630/2015.

utifrån sin riskbenägenhet, välja mellan olika prismodeller. Vissa prismodeller innehåller dessutom inslag där primärproducenten kan ta del av den värdeökning som sker inom ramen för det förädlade företagets verksamhet genom att följa utvecklingen av en relevant faktor, vanligtvis det relevanta marknadspriset. I samband med att primärproducenterna väljer prissättningsmodell kan även köparen konkurransutsättas mot andra köpare. Detta medför en ökad kontroll över den risk som primärproduktion typiskt sett innebär samtidigt som köparna oftare konkurransutsätts. Detta är typiskt sett positivt för konkurrensen.

Frågan om obalanserade avtal är inte en unik svensk frågeställning utan flera medlemsstater i EU har sett behov av att reglera detta. Flera medlemsstater införde, vid genomförandet av UTP-direktivet¹⁰, nationella bestämmelser om generalklausuler som förhindrar problematiska avtalsvillkor i livsmedelskedjan, vilka går utöver vad som krävs enligt direktivet. Konkurrensverket har i flera utredningar av otillbörliga handelsmetoder noterat villkor som synes obalanserade mellan avtalsparterna. Dessa kan exempelvis yttra sig i att det är köparen, ett äggpackeri, som ensidigt bestämmer hur priset på ägg ska sättas och när det ska justeras utan att leverantören, primärproducenter, har någon möjlighet att påverka priset.¹¹ Det finns också exempel där Konkurrensverket fått tips om avtal om tjänster som leverantörer ingått med en dagligvaruaktör där kostnaden för tjänsten inte nödvändigtvis ger en motsvarande prestation.¹² Genomlysningen har även gett indikationer på att det kan finnas behov av skärpta regler även i Sverige. Konkurrensverket kommer att granska och återkomma i denna fråga inom ramen för Konkurrensverkets regeringsuppdrag att utvärdera LOH.¹³

1.4 Konkurrensverkets åtgärder nu och framöver

1.4.1 Tillsyn enligt konkurrenslagen och lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder

Konkurrensverkets kärnuppdrag är att utöva tillsyn över konkurrenslagen (2008:579), upphandlingslagarna och LOH. Även om den offentliga upphandlingen påverkar livsmedelskedjan genom de inköp av livsmedel som offentlig sektor gör, så är det konkurrenslagen och LOH som reglerar hur företag får agera i livsmedelskedjan i övrigt.¹⁴ Tillsynen enligt konkurrenslagen är alltså det viktigaste verktyget som Konkurrensverket förfogar över för att undanröja och motverka allvarliga

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan.

¹¹ Konkurrensverket, dnr 739/2022.

¹² Konkurrensverket, dnr 282/2022.

¹³ Utvärderingen ska redovisas till regeringen senast den 1 november 2025.

¹⁴ Se Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6, s. 21 ff för en översiktlig genomgång av Konkurrensverkets tillsyn på livsmedelsområdet.

konkurrensproblem. Tillsynen av otillbörliga handelsmetoder är central för att stärka livsmedelskedjans funktionssätt och därigenom förbättra konkurrensen.

Konkurrensverket har utifrån indikationer som framkommit i genomlysningen initierat tillsynsutredningar enligt dessa regelverk och har för närvarande flera pågående utredningar som rör livsmedelskedjan. Inom ramen för dessa utreds bland annat för konkurrensen centrala frågeställningar som avlistningar av produkter i samband med att avtalsparterna inte kommer överens i en förhandling, misstanke om koordinering mellan leverantörer av prisförändringar till dagligvaruaktörerna samt misstänkta samarbeten avseende inköps- och försäljningspriser inom bärbranschen. Konkurrensverket följer också upp efterlevnaden av de åtaganden som Dagab lämnade i samband med förvärvet av Bergendahls grossistverksamhet 2021, och som syftade till att undanröja Konkurrensverkets farhågor om försämrade villkor för fristående handlare.¹⁵

I tillsynsarbetet enligt konkurrenslagen prioriterar Konkurrensverket vilka av alla tips, klagomål och egna uppslag om potentiella konkurrensproblem som ska utredas. I prioriteringspolicyn¹⁶ pekas inte specifika branscher ut, och inte heller är kraftiga prisökningar i sig en prioriteringsgrund. Däremot väger Konkurrensverket in nyttan av ett ingripande för en större grupp konsumenter och den samhällsekonomiska vikten av att konkurrensbegränsningen i fråga undanröjs. Livsmedel är också en av de frågor och branscher som Konkurrensverket valt att uppmärksamma särskilt under 2024.¹⁷ Mot bakgrund av de problem som har framkommit under genomlysningen kommer Konkurrensverket att ha fortsatt fokus på livsmedelsbranschen, både i tillsynen enligt konkurrenslagen och enligt LOH. Ett särskilt fokus ligger på strukturen för samarbeten i dagligvaruhandeln för att säkerställa att de inte är alltför långtgående utan att nyttan kommer konsumenterna till del. Detta kan komma att leda till flera nya tillsynsutredningar.

Genomlysningen har visat att det finns anledning att misstänka att butiksetableringar försvåras på ett sätt som kan vara konkurrensbegränsande. Konkurrensverket ser i första hand ett behov av att prioritera en granskning av överenskommelser inom kedjorna men utesluter inte en granskning även av dagligvaruaktörernas avtal med tredje parter såsom fastighetsägare.

Det kommer även fortsättningsvis vara en prioriterad uppgift för Konkurrensverket att uppmärksamma och ingripa mot konkurrensbegränsande prissamarbeten mellan konkurrenter.

¹⁵ Konkurrensverket, dnr 633/2021. Se även avsnitt 5.2.2 och fotnot 67.

¹⁶ Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen, dnr 814/2023.

¹⁷ Konkurrensverkets verksamhetsplan 2024–2026, dnr 16/2024.

1.4.2 Nytt konkurrensverktyg kan medföra en förbättrad konkurrens i vissa fall då ingripande inte är ändamålsenligt eller kan ske genom tillsyn

Åtgärder med stöd av konkurrenslagen förutsätter att en överträdelse av något av förbuden i konkurrenslagen kan visas. Ingripande med stöd av LOH förutsätter att det har varit fråga om ett förfarande som utgör en förbjuden handelsmetod i lagens mening. Dessa lagar kan däremot inte användas för att åtgärda bredare problem som omfattar marknader i sin helhet eller som rör strukturer på marknader snarare än förfaranden. Enligt Konkurrensverkets uppfattning har genomlysningen visat att det finns ett behov av ett nytt bredare konkurrensverktyg för att komma till rätta med specifika problem, exempelvis vissa typer av avtalsklausuler som höjer inträdeshindren eller som förstärker andra strukturella problem som medför att marknaderna inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Konkurrensverket ser därför positivt på att regeringen tillsatt en utredning som ska analysera och bedöma om det finns behov av ett nytt bredare konkurrensverktyg.¹⁸

1.4.3 Skärpt förvärvskontroll kan motverka marknadskoncentration

För att förhindra ökad koncentration som skadar konkurrensen finns i konkurrenslagen regler om att vissa förvärv ska anmälas till och prövas av Konkurrensverket innan de får genomföras.¹⁹ Flera förvärv inom livsmedelsbranschen har prövats genom åren och i några fall inte kunnat genomföras alls eller först efter vissa åtaganden från företagets sida.²⁰

Det finns dock vissa begränsningar i det nuvarande svenska regelverket. Konkurrensverket kan bara ingripa när en företagskoncentration påverkar hela landet, eller en väsentlig del av det. På många områden – till exempel vad gäller livsmedelsbutiker – är marknaderna mer lokala och där är möjligheterna att ingripa mot förvärv begränsade. Det kan leda till att sammanslagningar som innebär att konsumenter på lokala marknader helt går miste om möjligheten att kunna välja butik inte kan förhindras. I Danmark där det – liksom i de flesta andra europeiska länder – är möjligt för konkurrensmyndigheten att ingripa mot förvärv som har effekter på lokal nivå, godkändes exempelvis Salling Groups förvärv av konkurrenten Aldi 13 danska butiker och 8 pågående butiksprojekt först efter att Salling Group (där bland annat lågpriskedjan Netto ingår) åtagit sig att sälja en butik i Rødbyhavn och hyra ut en butikslokal i Stubbekøbing i 6 år.²¹

¹⁸ Dir. 2023:136, *Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*, kommittédirektiv.

¹⁹ Konkurrenslagens regler om företagsförvärv syftar till att förhindra att skadlig marknadskoncentration uppstår genom förvärv eller samgåenden, men kan inte användas för att aktivt minska en redan befintlig marknadskoncentration.

²⁰ Se Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6, s. 21 ff innehåller exempel på förvärvsärenden från livsmedelskedjan.

²¹ [Konkurrenserådets afgørelse af 29. november 2023 - Fusion mellem Salling Group og ALDI Danmark \(kfst.dk\)](#).

Konkurrensverket prövar i huvudsak förvärv som involverar företag med en viss minsta omsättning, som då måste anmälas till Konkurrensverket innan de får genomföras. I vissa fall kan Konkurrensverket ålägga företag att anmäla koncentrationer som inte är anmälningspliktiga, men det förutsätter bland annat att Konkurrensverket får kännedom om dessa. I vissa länder, bland annat Norge, kan företag i särskilt utsatta branscher åläggas att informera konkurrensmyndigheten om förvärv, även om de inte är anmälningspliktiga, bland annat eftersom mindre förvärv kan påverka lokal konkurrens.²² I Norge har möjligheten använts bland annat på dagligvarumarknaden.²³

Konkurrensverket har i tidigare rapporter²⁴ som rört konkurrensen i livsmedelskedjan lyft fram behovet av att se över de svenska koncentrationsreglerna på ett sätt som liknar de norska koncentrationsreglerna. I Norge kan konkurrensmyndigheten ålägga företag i koncentrerade branscher att informera myndigheten om alla förvärv de gör, även minoritetsförvärv. Om det finns tillräckliga skäl för det kan myndigheten därefter pröva och ingripa mot förvärvet. I Norge gäller informations skyldighet bland annat för de stora företagen inom dagligvaruhandel, drivmedelsbranschen och energisektorn. Genomlysningen har bekräftat behovet av en sådan möjlighet och Konkurrensverket ser därför positivt på att utredningen om ett nytt konkurrensverktyg även kommer att ta ställning till denna fråga.²⁵

Konkurrensverket har även tidigare framfört behovet av justerade förvärvsregler för att kunna värna konkurrensen i hela Sverige. Med gällande koncentrationsregler och kravet på effekter inom en avsevärd del av landet har Konkurrensverket begränsade möjligheter att ingripa mot företagskoncentrationer som enbart påverkar mindre lokala marknader, även om koncentrationen skulle hämma konkurrensen på en sådan marknad. I nuläget kan Konkurrensverket exempelvis inte ingripa mot en företagskoncentration som berör en ort med enbart två butiker, även om de efter koncentrationens genomförande skulle ingå i samma kedja, vilket skulle innebära att konsumenterna helt frånges valmöjlighet. Under rådande förhållanden kan Konkurrensverket enbart skydda konkurrensförhållandena på en mindre ort om den, tillsammans med andra, utgör en avsevärd del av landet. Om Konkurrensverket ska kunna värna konkurrensen i alla delar av landet krävs därför en lagändring.²⁶ Genomlysningen har även bekräftat att behovet av en sådan justering är angelägen.

²² En informationsplikt innebär inte en skyldighet att inge en fullständig anmälan av en koncentration, men ger konkurrensmyndigheten en möjlighet att bedöma om en anmälan och prövning är påkallad.

²³ För en lista över företag som har informationsplikt i Norge, se Konkurransetilsynets webbplats: <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/opplysningsplikt-for-saerskilde-marknader/>.

²⁴ Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6 och Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10.

²⁵ Dir. 2023:136, *Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*, kommittédirektiv.

²⁶ Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6 och Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10.

1.4.4 Ytterligare analyser av konkurrensförhållanden i livsmedelskedjan

Vissa aspekter som rör konkurrensen i livsmedelskedjan har av resurs- och tidsskäl inte kunnat analyseras i den nu genomförda genomlysningen av livsmedelskedjan.

En fråga som under senare år uppmärksamats är förekomsten av så kallad krympflation, det vill säga att förpackningsstorlekar minskar men produkten säljs till samma pris. Konkurrensverket har gett forskare i uppdrag att undersöka drivkrafter bakom krympflation och dess effekter på konsumenters möjlighet att göra jämförelser mellan produkter. Uppdraget pågår.²⁷

Konkurrensverket kommer inom ramen för vår uppdragsforskning granska dagligvaruhandelns användning av olika former av säljfrämjande aktiviteter som extrapriser, kampanjer och lojalitetsprogram. Det finns indikationer på ett ökat fokus på extrapriser och kampanjer i dagligvaruhandeln, och det finns flera aspekter som behöver bli belysta. En studie kan undersöka hur de påverkar konsumentbeteenden, konsumenters möjligheter att göra rationella val och hur dagligvaruaktörer konkurrerar med varandra genom de säljfrämjande aktiviteterna.²⁸ En annan studie kan undersöka konkurrensförutsättningar mellan olika led i livsmedelskedjan. I vår genomlysning har till exempel förädlingsföretag framfört att kampanjer påverkar deras marginaler och att priset på kampanjvaror är pressat för förädlarna i vissa sektorer medan dagligvaruhandeln beskrivs ha nästintill full marginal. Leverantörer har också uppgett att de måste delta i kampanjer för att behålla sina marknadsandelar.²⁹

Konkurrensverket kommer senare under 2024 att publicera en analys i korthet över lönsamheten för företagen i livsmedelskedjan. Fler analyser och rapporter kan komma att publiceras under året.

Att dagligvaruaktörerna i hög utsträckning kunnat försvara sina bruttovinstmarginaler och till och med ökat sina marginaler i kronor tyder på att priskonkurrensen är svag. Konkurrensverket kommer även framöver att följa upp hur marginalerna utvecklas för att se om det finns tecken på att konkurrensen förbättras nu när inflationen är lägre.

²⁷ Konkurrensverket, dnr 431/2024.

²⁸ En liknande studie genomförs för närvarande av konkurrensmyndigheten CMA i Storbritannien: <https://www.gov.uk/cma-cases/loyalty-pricing-in-the-groceries-sector>.

²⁹ Konkurrensverket, *Avtalsstrukturer i livsmedelskedjan*, Analys i korthet 2024:3.

2 Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen – bakgrund och genomförande

De kraftigt stigande livsmedelspriserna de senaste tre åren har träffat Sveriges konsumenter och hushåll hårt. De har också bidragit till den höga inflationen. Prisstegringen på livsmedel i Sverige påbörjades i slutet av 2021. Takten i prishöjningarna ökade under våren 2022, och mellan februari 2022 och mars 2023 uppgick inflationen på livsmedelsprodukter till cirka 26 procent³⁰. De stigande livsmedelspriserna berodde bland annat på effekter från flera på varandra följande kriser, exempelvis coronapandemin och Rysslands invasionskrig i Ukraina, som lett till ökade kostnader i flera led i livsmedelskedjan. Bland förklaringarna finns också en svag svensk krona.

Konkurrensverket kunde under våren 2023 inte utesluta att delar av de ökade priserna på livsmedel berodde på bristande konkurrens i livsmedelskedjan. Mot denna bakgrund har Konkurrensverket därför genomfört en bred genomlysning av hela livsmedelsbranschen. Det övergripande syftet har varit att undersöka om det föreligger bristande konkurrens i livsmedelskedjan som kan förklara delar av ökningen av livsmedelspriserna. Genom förevarande rapport och övriga underlag från genomlysningen redovisar Konkurrensverket sin bedömning.

Den svenska livsmedelskedjan är en av de största branscherna i Sverige. Konkurrensverket har därför avgränsat genomlysningen till delar av livsmedelskedjan som är centrala för de olika delmarknadernas funktionssätt. Konkurrensverket har granskat prishöjningarna för produkter i produktgrupperna färdigförpackat mjukt bröd, färsk kyckling, matolja, ost, potatis, smör och ägg. Forskare har på uppdrag av Konkurrensverket studerat prisutvecklingen för mjölk och centralpackat kött (gris- och nötkött). Konkurrensverket har även gett forskare i uppdrag att granska konkurrensen från handelns egna märkesvaror. Vidare har granskningen fokuserat på avtalsstrukturerna i de sektorer som, med undantag för gris- och nötkött, handlar med ovan nämnda produkter. Konkurrensverket har även granskat konkurrensen i primärproduktionen.

Granskningen har även fokuserat på tillgången till butikslägen och frågan om marknadsinträde i dagligvaruhandeln. Därtill har Konkurrensverket kartlagt dagligvaruhandelns etablering i Sverige och hur kommunerna agerar i etableringsprocessen. Vidare har Konkurrensverket analyserat frågan om sortimentsrevideringar.

³⁰ SCB, Historisk ökning av matpriserna senaste året, pressmeddelande publicerat den 15 mars 2023, <https://www.scb.se/pressmeddelande/historisk-okning-av-matpriserna-senaste-aret/>.

Denna rapport är en sammanställning av det arbete som Konkurrensverket och forskare på uppdrag av Konkurrensverket genomfört inom ramen för den breda genomlysningen av livsmedelsbranschen under 2023 och 2024. Konkurrensverket har inom ramen för denna hämtat in omfattande underlag och sammanställt det i olika analyser och rapporter. Dessa har publicerats på Konkurrensverkets webbplats.³¹ För metodfrågor hänvisas till respektive analys och rapport.

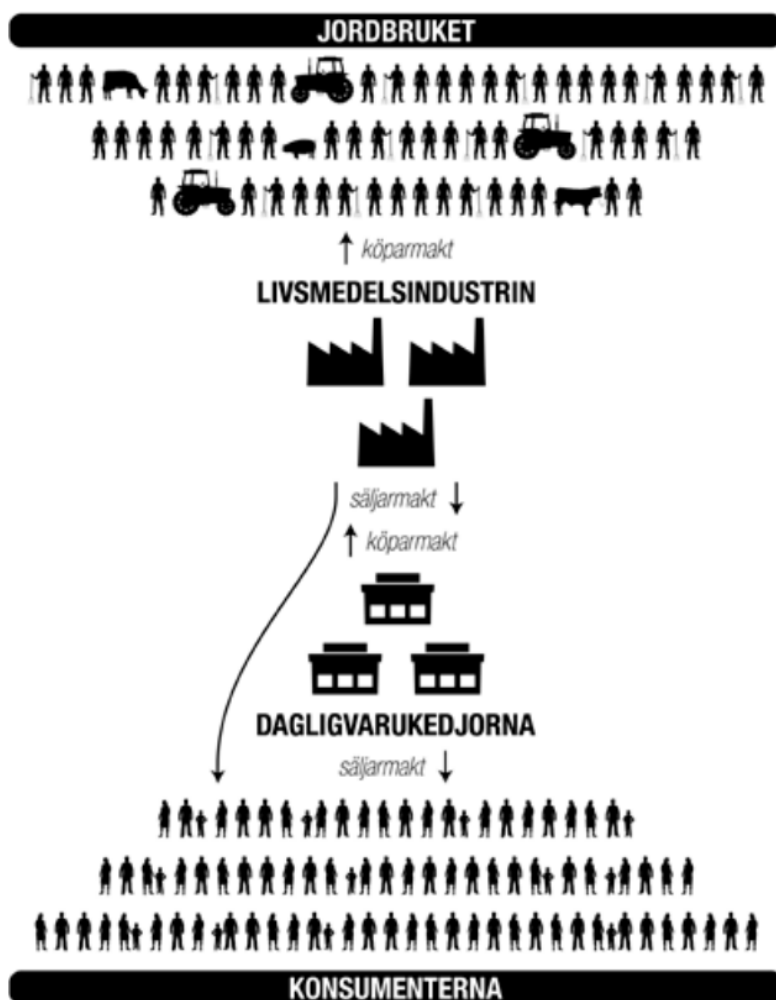
³¹ Konkurrensverket, "Rapporter och analyser",
<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/>, hämtad 25 juni 2024.

3 Den svenska livsmedelskedjan och de ökade livsmedelspriserna

3.1 En överblick över den svenska livsmedelskedjan

Livsmedelskedjan består förenklat av tre led: primärproducenter (lantbrukare), förädlare (livsmedelsindustrin m.m.) och dagligvaruhandeln, vilken i sin tur består av inköps- och grossistfunktioner samt butiksverksamhet. Vid sidan av dagligvaruhandeln finns även restaurang- och storkhushållssektorn. Enligt statistik från SCB omfattar livsmedelskedjan 160 000 företag med 300 000 anställda. Livsmedelskedjan kan delas upp i en rad delbranscher och livsmedelsindustriledet delas exempelvis upp i 38 delbranscher enligt SCB:s näringslivsindelning.

Figur 1 Livsmedelskedjans olika led



Källa: Konkurrensverket, illustration av Per Thornéus.

Primärproduktionen består framför allt av många små företag, som tillsammans står för en stor del av produktionen av jordbruksprodukter.³² Koncentrationsgraden har dock ökat under de senaste 15 åren inom exempelvis arell produktion, mjölk- och grisproduktion.³³ Primärproducenterna samordnar sig i vissa fall och det finns exempelvis två stora jordbrukskooperativ i Sverige som äger och driver livsmedelsförädlade företag. Lantmännen ägs av cirka 18 000 svenska bönder och som bedriver flera olika typer av verksamhet, inklusive produktion av spannmåls- och köttbaserade produkter med olika varumärken, till exempel Axa, Kungsörnen och Scan. Arla Foods ägs av cirka 8 000 mjölkbönder i flera länder, varav cirka 2 000 i Sverige. Kooperativet äger bland annat Arla Foods AB som tillverkar mejeriprodukter. Andra kooperativa verksamheter är till exempel Norrmejerier och Falköpings mejeri.³⁴ Vidare finns producentföreningar inom frukt och grönt, exempelvis Sydgrönt. Kooperativt anslutna jordbrukare och jordbrukare i producentföreningar levererar i huvudsak sin produktion till kooperativets egna vidareförädlingsenheter.

Livsmedelsindustrin är det led i livsmedelskedjan där den huvudsakliga förädlingen av livsmedel sker. Den svenska livsmedelsindustrin omsatte drygt 220 miljarder kronor under 2022³⁵ och utgör ett led i livsmedelskedjan som har många små företag och ett fåtal stora, som skapar merparten av de ekonomiska värdena. Cirka 56 procent av nettoomsättningen och 61 procent av förädlingsvärdet finns i företag med fler än 250 anställda.³⁶ De varor som livsmedelsindustrin förädlar säljs huvudsakligen till dagligvaruhandeln. Andra större försäljningskanaler är till hotell- och restaurangsektor, offentliga måltider och export. När varorna har vidareförädlats förhandlar livsmedelsindustrin med bland andra dagligvaruhandeln om sortiment och inköpspriser.

Försäljningen i dagligvaruhandeln uppgick till 330 miljarder kronor under 2022.³⁷ Marknaden för dagligvaruhandel är högt koncentrerad till fyra aktörer som har ett större butiksnät och en egen inköpsverksamhet. De fyra aktörerna utgörs av Ica, Axfood, Coop och Lidl och de skiljer sig åt sinsemellan. En femte aktör är City Gross som har ett eget butiksnät men ingen egen inköpsverksamhet.

³² Jordbruksverket (2022), [Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2022](#). Rapport 2022:2. Perioden 2011–2020. Rörelsemarginal visar det procentuella överskott som varje omsättningskrona ger, efter avdrag för rörelsens kostnader. Primärproduktionens nettomarginal ligger högre än i livsmedelskedjan totalt, vilket beror på att en jämförelsevis stor andel av företagen i primärledet drivs som enskilda firmor och för enskilda näringsidkare ingår inte lönekostnaden för den enskilde näringsidkaren. Om man däremot inkluderar räknar av ersättning för eget arbete som läggs ner i företagen, blir nyckeltalen avsevärt lägre för primärproduktionen.

³³ Sveriges Lantbruksuniversitet (2022), [Samhällsekonomiska aspekter på svensk livsmedelsberedskap – ett nationellt och regionalt perspektiv](#), Working Paper, H Andersson, I-M Gren, L Jonasson, R Knutsson.

³⁴ Svensk Kooperation, (2022), [Det kooperativa Sverige – de största företagen 2021](#).

³⁵ Livsmedelsföretagen, [Konjunkturbrev Q4 2023](#), s. 7.

³⁶ Jordbruksverket (2022), [Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2022](#). Rapport 2022:2.

³⁷ Svensk Dagligvaruhandel, [Dagligvaruindex, Årsrapport 2023](#).

Aktörernas inköpsorganisationer förhandlar och sluter avtal med producenter och leverantörer om leverans och försäljningsvillkor. Icas grossistverksamhet i Ica-gruppen ägs till största del av Ica-handlarnas förbund, som är medlemsorganisationen för de olika Ica-handlarna som äger och driver butikerna.³⁸ Coop Sverige AB ägs av Kooperativa Förbundet som i sin tur ägs av 28 konsumentföreningar som äger butikerna. Axfood är ett börsnoterat bolag som genom grossistverksamheten i Dagab förser exempelvis Axfoods helägda Willys- och Hemköpbutiker, butiker inom Hemköp som drivs av franchisetagare samt fristående butiker med varor. Lidl är helintegrerat, det vill säga samma företag äger såväl inköps- och grossistverksamheten som samtliga detaljistbutiker. Aktörernas grossist-/partihandel säljer i huvudsak enbart till de egna butikerna, med undantag för Axfood som också säljer till fristående butiker, se avsnitt 5.2.2.

En stor del av de livsmedel som konsumeras i Sverige importeras från andra länder. Det kan röra sig om jordbruksprodukter som inte alls produceras i Sverige som bananer, kaffe och kakao eller produkter som även produceras i Sverige, exempelvis fisk, kött och mejeriprodukter. Under 2022 exporterade Sverige livsmedel för 64 miljarder kronor och importerade för 112 miljarder kronor.³⁹

3.2 Historiskt hög inflation på livsmedel i Sverige

Inflationen på livsmedel var under en längre tid måttlig, men i februari 2022 inleddes en serie historiskt snabba prisökningar på jordbruks- och livsmedelsprodukter i konsumentledet. En analys av prisökningarna visar dock att priserna i tidigare led i livsmedelskedjan började stiga ungefär ett år tidigare, det vill säga i början av 2021.⁴⁰

Under den här perioden var prisökningarna mindre och dagligvaruhandeln behöll sina marginaler i kronor. Den totala prisökningen blev därför inte så stor. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 steg priserna på vissa insatsvaror dramatiskt. Det ledde till att leverantörerna höjde priser gentemot dagligvaruhandeln och dagligvaruhandeln höjde i sin tur sina priser gentemot konsumenterna. Detta ledde till mycket höga prisökningar i konsumentledet.

Under perioden januari 2015 till februari 2024 följer konsumentprisindex (KPI) på total nivå och motsvarigheten för livsmedel varandra relativt väl. Detta förändrades under våren 2022 då KPI för livsmedelsprodukter började öka i en högre takt.

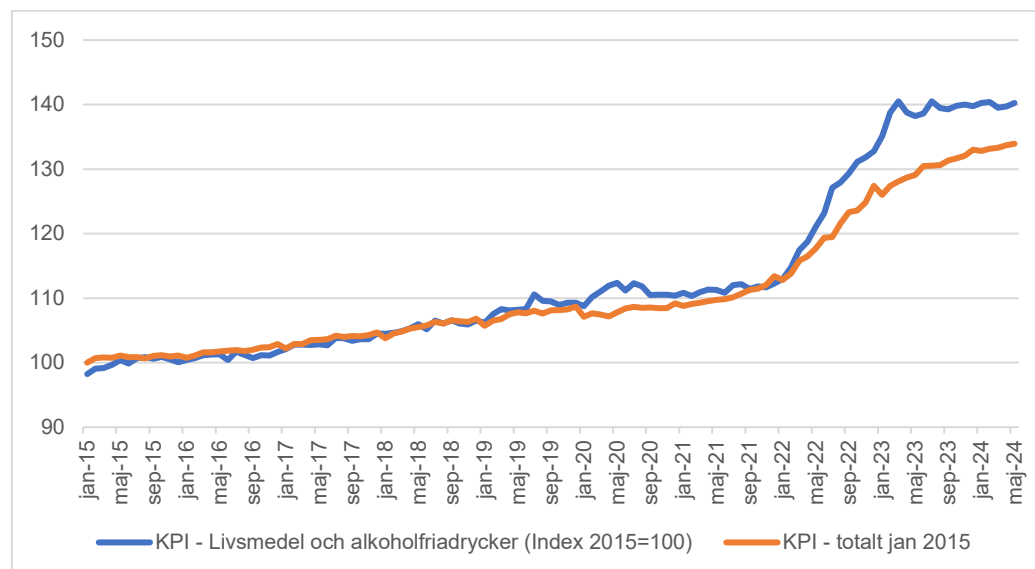
³⁸ Ica-gruppen, *Bolagsstyrningsrapport 2022*.

³⁹ Jordbruksverket, *Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2020–2022*.

⁴⁰ För en genomgång av olika faktorer som bidragit till ökade kostnader i livsmedelskedjan, se Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6 och Konkurrensverket, *Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen*, Rapport 2024:3.

I februari 2022 var KPI för livsmedelsprodukter 114,74. Drygt två år senare, i maj 2024, var samma KPI-index för livsmedel dock 140,24. I andra ord, innebär detta en procentuell ökning med cirka 22 procent mellan februari 2022 till maj 2024.

Figur 2 Inflation för livsmedel och alkoholfria drycker i Sverige 2015–2024⁴¹



Källa: SCB, KPI för livsmedel och alkoholfria drycker januari 2015 till maj 2024.

Enligt SCB har livsmedelspriserna inte ökat så mycket sedan början av 1950-talet.⁴² SCB:s statistik visar en kraftig allmän uppgång i livsmedelspriser, men prisutvecklingen varierar mellan varugrupper och över tid. Överlag har prisökningarna varit påtagliga för till exempel grönsaker, mejeriprodukter och bröd. Priset på typiska importprodukter har också ökat under perioden februari 2022 till februari 2023.⁴³ Pris- och volymutveckling för en del importvaror kan vara fördröjd då avtal om volym och pris förhandlas flera månader före leverans och beroende på säsong. Dessutom kan ledtiderna vara långa från det att en råvara skördas till att det finns en färdig produkt, särskilt om råvaran odlas i en annan del av världen än Europa. Samtidigt sker snabba prisförändringar för exempelvis vissa importerade grönsaker.

3.3 Hög inflation på livsmedel i flera andra europeiska länder

Den höga prisutvecklingen på livsmedel är inte unik för Sverige, utan förekommer i olika utsträckning även i andra europeiska länder. Av data från EU:s statistikkontor Eurostat framgår att index i EU på livsmedel och icke-alkoholhaltiga drycker började öka, från låga nivåer, omkring juni 2021 (se Figur 3). Utvecklingen av index på livsmedel i Sverige följer i stort den genomsnittliga utvecklingen i EU fram till

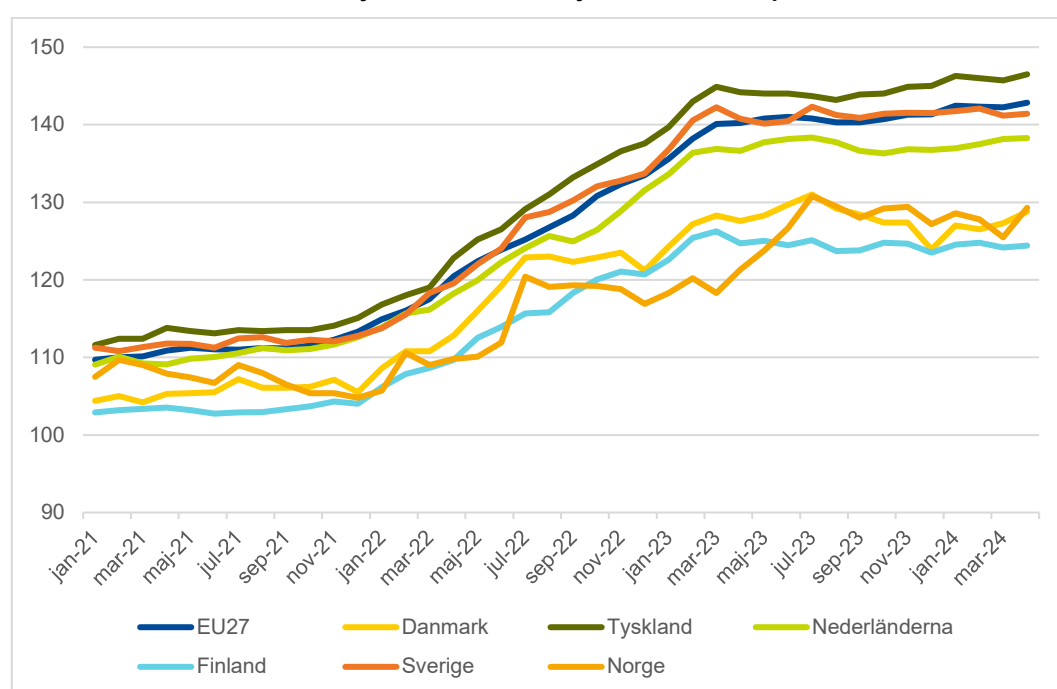
⁴¹ Figuren har uppdaterats med ny data och beskrivning den 27 juni 2024.

⁴² SCB, Historisk ökning av matpriserna senaste året, pressmeddelande publicerat den 15 mars 2023.

⁴³ SCB, Konsumentprisindex (KPI) efter produktgrupp, januari 2015=100.

årsskiftet 2022/2023. Mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige har prisutvecklingstakten i viss mån skiljt sig åt. Jämfört med Sverige började prisutvecklingstakten i Danmark stiga tidigare för att sedan plana ut i slutet av sommaren 2022. Från ungefär samma tidpunkt har den svenska prisutvecklingstakten varit den högsta bland dessa fyra länder. Prisutvecklingstakten i Sverige har på det stora hela följt EU:s genomsnitt och var i april 2024 enligt index 141,43. Prisutvecklingstakten i Norge har från mitten av 2021 till mitten av april 2023 varit lägre än i Danmark, Finland och Sverige. Efter april 2023 har Finland haft lägst indexnivå jämfört med de andra nordiska länderna. Bland de nordiska länderna hade Finland lägst prisutvecklingstakt på livsmedel (124,40) i april 2024.⁴⁴

Figur 3 Prisutvecklingsindex, livsmedel och icke-alkoholhaltiga drycker i Norden, Nederländerna, Tyskland och EU27, januari 2021 till april 2024, HICP⁴⁵



Källa: Eurostat, januari 2021 till april 2024. Basåret som används för index är 2015.

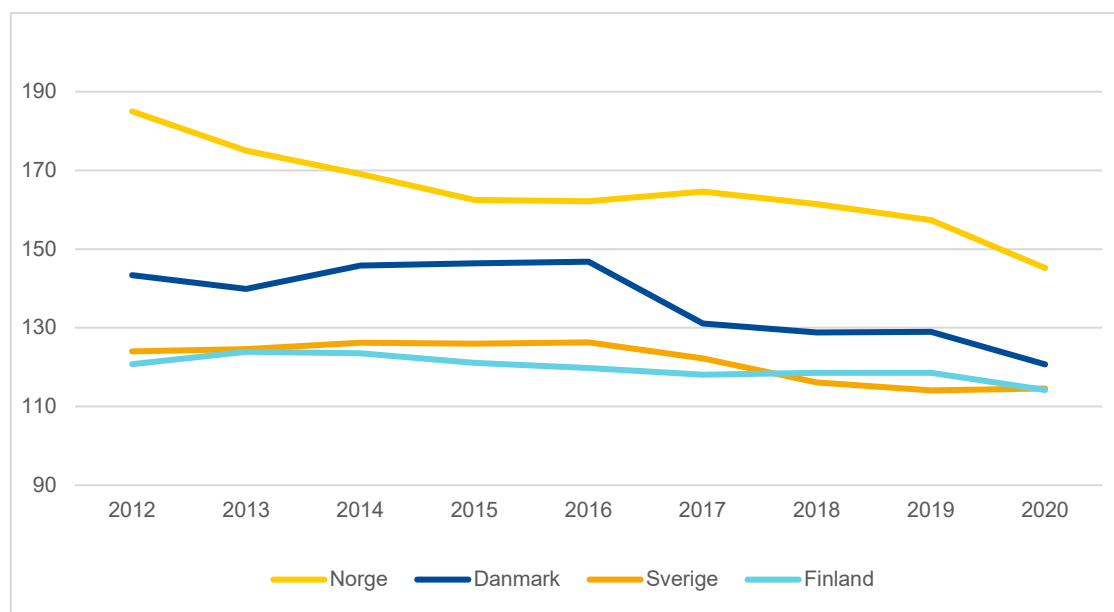
Sverige hade i inledningen av 2023 den högsta inflationstakten på livsmedel av de nordiska länderna. Jämfört med Danmark och Norge har dock den relativa prisnivån⁴⁶ i förhållande till EU-genomsnittet tidigare varit lägre i Sverige. Mellan 2020 och 2022 har inte heller någon större skillnad skett i prisnivån i Danmark, Finland, Norge och Sverige jämfört med EU-genomsnittet. Detta framgår av diagrammet nedan.

⁴⁴ Eurostat, Time frequency; Monthly, Unit of measure; Percentage change m/m-12, Index; Food price monitoring tool, 21 mars 2023. Se Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6, för ytterligare resonemang om varför de nordiska inflationskurvorna skiljer sig åt.

⁴⁵ HICP står för *Harmonised Index of Consumer Prices* och är ett index som bygger på att samma metod används för alla EU-länder för att göra prisutvecklingen jämförbar mellan länderna.

⁴⁶ Prisnivåindex, PNI, ger en jämförelse mellan EU-länders prisnivå i förhållande till EU-genomsnittet. Värdet över 100 innebär att det aktuella landet är jämförelsevis dyrt jämfört med EU-genomsnittet. Värdet under 100 innebär motsatsvis att landet är jämförelsevis billigt jämfört med EU-genomsnittet.

Figur 4 Prisnivåindex i Norden januari 2014 till april 2022, EU 27=100



Källa: Eurostat.

4 Vart har pengarna tagit vägen?

Konkurrensverket har dels genom analys av prisuppgifter från dagligvaruhandelns aktörer, dels genom resultat från uppdragsforskning, undersökt prisutvecklingen för totalt nio varugrupper som gemensamt uppgår till ungefär hälften av svenskar-
nas livsmedelskonsumtion mätt i kilogram per capita. Konkurrensverket har även analyserat lönsamheten för livsmedelsföretagen och dagligvaruhandeln.

4.1 Konkurrensverkets studie om sju olika livsmedel

För att besvara frågan om de snabba prisökningarna på livsmedel under 2022 och början av 2023 till viss del kan förklaras av att dagligvaruhandeln höjde priserna till konsumenterna med mer än vad som motiverades av ökningen i leverantörspriser, har Konkurrensverket genomfört en studie om sju olika livsmedel.⁴⁷ Inom ramen för studien hämtade Konkurrensverket in pris- och kostnadsuppgifter för sju utvalda produktkategorier från de fyra stora dagligvaruaktörerna med egen inköpsverksamhet. Dessa produktkategorier var mjukt bröd, smör, ost, ägg, färsk kyckling, matolja och potatis. Konkurrensverket hämtade också in uppgifter från dagligvaruaktörerna om produktspecifika försäljningsomkostnader och principer för hur fasta kostnader fördelas på produkter.

Det huvudsakliga resultatet av denna studie är att priserna på dessa varugrupper steg mer och har förblivit höga längre än vad som motiverades av den temporära mycket kraftiga prisökning på insatsvaror i jordbruket som skedde våren 2022. Exempelvis hade priset på raps, som skenade efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022, redan i juni samma år återgått till nivåer som var lägre än före invasionen. Bristen blev inte lika stor som marknadens aktörer befarat, och därför föll priserna lika snabbt som de stigit, men inte till konsument. Mer än två år senare är priserna till konsument fortsatt höga.

Som framgår av tabellen nedan skedde de största prisökningarna i leverantörsledet, men dagligvaruhandeln bidrog också till prisökningarna.

⁴⁷ Konkurrensverket, *Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen?*, Rapport 2024:3.

Tabell 1 Prisökning för utvalda varugrupper perioden januari 2021 till april 2023, kronor per kilo eller liter⁴⁸ exklusive moms

Varugrupp	Ökning av leverantörspriset kronor per kilo (för matolja per liter)	Ökning av konsumentpriset kronor per kilo (för matolja per liter)
Matlagningssmör	28	36
Bröd	14	16
Ägg	4	14
Kyckling	26	39
Matolja	17	25
Potatis	1,5	3
Ost	34	48

I analysen av prisuppgifter från dagligvaruhandeln för sju varugrupper, som i hög grad påverkades av de temporära kostnadsökningarna, finner vi att priserna steg mer än vad som motiverades av ökade leverantörspriser 2022 och 2023. Detta kan förklaras dels med ökade marginaler i kronor i dagligvaruhandeln, dels med en så kallad raket- och fjädereffekt. Det senare beskriver en situation där handlare höjer snabbt när inköpspriset går upp men är långsamma med att sänka priset när kostnaderna sjunker.

För de sju varugrupper vi studerat skedde flera mindre prishöjningar från livsmedelsproducenterna under 2021. Dessa prishöjningar i leverantörspriser förs i genomsnitt över till konsumentledet av dagligvaruhandeln, men dagligvaruhandeln ökar inte sin marginal i kronor. Under våren 2022 skedde två saker med marginalerna. Först lyckas livsmedelsföretagen förhandla fram kraftiga prishöjningar mot dagligvaruhandeln, höjningar som är högre än vad som kan förklaras av ökat pris på insatsvaror. Höjningen motiveras dock delvis av att kostnadsöverföringen från livsmedelsföretagen sker med en viss fördröjning, det handlar alltså om kompensation för tidigare kostnadsökningar. I dagligvaruhandeln sker däremot ingen fördröjning med att föra över kostnader till konsumenterna. Priset till konsument kan höjas av dagligvaruhandeln närsomhelst oavsett när leverantörspriset går upp, och ibland även innan dess. Konsumentpriset går dessutom upp med mer än ökningen i leverantörspris. Detta får till effekt att prisökningarna i konsumentled under 2022 blir betydligt större än vad som kan motiveras av de faktiska prisökningarna på insatsvaror.

För de granskade sju varugrupporna kan vi konstatera att prisökningarna under 2021 i dagligvaruhandeln var en ren kostnadsöverföring ett-till-ett. Höjdes priset med en krona från leverantören, höjdes det med en krona till konsument exklusive mervärdesskatt. Under 2022 sker en förändring i prissättningen, där priser till konsumenterna börjar höjas med mer än den ökade kostnaden från leverantörsledet.

⁴⁸ Prisökningen avser pris per kilo för matlagningssmör, bröd, ägg, kyckling, potatis och ost. För matolja avses pris per liter.

I genomsnitt möjliggör prisökningarna en oförändrad bruttovinstmarginal för dagligvaruhandeln, det vill säga kronmarginalens andel av priset är oförändrad.

Det finns således indikationer på att de stora prisökningarna under 2022 och de fortsatt höga priserna under 2023 förklaras av att både livsmedelsföretagen och dagligvaruhandeln höjde priserna mer än vad som kan förklaras av ökade leverantörspriser, för att försvara sina respektive bruttovinstmarginaler.

Dagligvaruhandelns bruttovinstmarginaler har inte minskat under den tid då priserna ökade som mest. Det ger ett starkt stöd för att dagligvaruhandeln ökade sina priser med mer än vad som motiverats av högre priser på insatsvaror. I exemplet med matlagningssmör går det att se att leverantörens pris till dagligvaruhandeln gick upp med 28 kronor per kilo. Vid en ren kostnadsöverföring borde priset ökat med 28 kronor även i dagligvaruhandeln. Men Konkurrensverkets analys visar emellertid att priset ökade med 36 kronor i dagligvaruhandeln. Dagligvaruhandeln kunde således först öka priset med leverantörens prisökning, därefter lägga till sin egen vinstprocent på prisökningen.

Analysen finner därför att omvärldsfaktorer endast kan förklara en del av de faktiska prisökningar som skett i dagligvaruhandeln. Snarare har de kostnadsökningar som uppstått i producentledet kunnat överföras till dagligvaruhandeln, som i sin tur har kunnat överföra dem i procent till konsumenterna. Denna "ränta-på-ränta-effekt", där dagligvaruhandeln först kunnat föra över producenternas pris till konsumenterna och sedan kunnat försvara sina bruttovinstmarginaler, har lett till omfattande ökning av konsumentpriset i butik och dagligvaruhandelns marginaler i kronor.

Konkurrensverkets bedömning är att dessa effekter i konsumentledet – att priserna ökat mer än vad som kan motiveras av ökade kostnader i produktionsledet – inte hade uppstått om konkurrensen varit bättre i dagligvaruhandeln.

De flesta av de bristsituationer som uppstod i samband med Rysslands invasion av Ukraina har lösts. Kriget pågår alltjämt, men olika investeringar och import från andra länder har gjort att beroendet av insatsvaror från Ryssland har upphört. Detta har lett till att priserna på dessa insatsvaror minskat. De snabba prisökningarna och de snabba prisminskningarna, till följd av investeringar och inträde av nya aktörer, visar att marknadsdynamiken i detta led fungerat väl.

Konkurrensverket kan dock notera att trots att dessa bristsituationer har lösts och priserna för insatsvaror har minskat, är konsumentpriserna i dagligvaruhandeln fortsatt höga. Konkurrensverkets bedömning är därför att marknadsdynamiken i senare led fungerat sämre. En välfungerande marknadsdynamik har relativt snabbt löst problem med brist som skapas av kriser som Rysslands invasion av Ukraina, men som Konkurrensverket observerat är matpriserna i Sverige fortsatt höga två år efter att dessa bristsituationer har lösts.

Inflationen har fungerat som ett förstöringsglas som visat konsekvenserna av dubbelmarginalisering ("ränta-på-ränta-effekter") och strategisk prissättning av aktörer med betydande marknadsmakt i livsmedelskedjan. Den har gjort redan existerande konkurrensproblem mer synliga.

Konkurrensverkets övergripande och sammanfattande slutsats är att dagligvaruaktörerna har, i varierande grad och på grund av marknadsmakt, kunnat öka vinstmarginalerna i kronor genom att tillämpa oligopolistiska prisstrategier mot konsumenterna. I praktiken innebär det att för vissa varor har dagligvaruhandelns ökade påslag varit större än vad som kan motiveras av ökningen i inköpskostnader.

4.2 Uppdragsforskningsrapport om kostnadsöverföring avseende mjölk och centralpackat kött

Under hösten 2022 i samband med allt större livsmedelsprisökningar, gav Konkurrensverket forskare vid Lunds universitet i uppdrag att undersöka den senaste tidens prisökning på livsmedel och konkurrensen i livsmedelskedjan.⁴⁹ Författarna ansvarar själva för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Syftet med uppdraget var att undersöka om dagligvaruhandeln har höjt priserna mer än vad som är motiverat givet ökade kostnader (det vill säga kostnadsöverföring) och hur det i så fall påverkat priskonkurrensen mellan företag på sikt. Den tidsperiod som undersökts sträcker sig från juli 2020 till juli 2023.⁵⁰ En brytpunkt satt till februari 2022 används för att tydligt kunna jämföra förändringar över tid (ett *före* och *efter*-perspektiv).

Uppdragsforskningsrapporten fokuserar på två varor, centralpackat kött och mjölk (konsumtionsmjölk).⁵¹ Inom försäljningen av dessa två varor är utbudet av egna märkesvaror (EMV) särskilt utbrett.⁵² Notera att cirka 25 procent av allt kött antas täckas in under centralpackat kött-kategorin. Detta beror på att majoriteten av köttet som säljs är butikspackat och där finns det ingen streckodsdata tillgänglig att analysera. För mjölk, däremot, täcks all mjölk in som säljs i de stora dagligvarukedjorna. Prisökningen för konsumtionsmjölk var 23 procent enligt SCB mellan september 2021 och september 2022, medan prisökningen för kött under motsvarande period var 19 procent. Detta skiljer sig mot livsmedel som helhet vars ökning var cirka 16 procent. Fenomenet "passa på" anses därmed vara särskilt intressant att undersöka för centralpackat kött och mjölk.

⁴⁹ Projektledare är ekonomie doktor Christian Jörgensen på Agrifood vid Lunds universitet och projektmedarbetare är ekonomie doktor Eric Rehn på Agrifood vid Svenskt lantbruksuniversitet.

⁵⁰ Notera att Konkurrensverket använder en annan tidsperiod, från vecka 1 2021 till vecka 26 2023 i rapporten *Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen?*, Rapport 2024:3.

⁵¹ Konsumtionsmjölk och mjölk används synonymt i texten.

⁵² EMV beskriver dagligvaruhandelns egna varumärken, medan LMV syftar på leverantörernas (livsmedelsindustrins) varumärken.

För att analysera varorna har streckkodsdata som köptes in. Utifrån denna data är det möjligt att beräkna och illustrera hur volymer och priser utvecklats på artikel-nivå. Till skillnad från i Konkurrensverkets studie⁵³, använder uppdragsforskningsrapporten aggregerad data för avräkningspriser, konsumtions- och produktionsprisindex respektive sålda volymer. Den aggregerade datan kommer från Statistiska Centralbyrån (SCB) och Jordbruksverket.

Resultaten visar att försäljningsvolymen för EMV- och LMV-mjölk var relativt lika varandra i början av 2020. Från våren 2022 syns däremot en tydlig ökning för EMV-mjölakens försäljningsvolym medan det motsatta sker för LMV. Totalt sett minskade försäljningsvolymen med 8,0 procent *efter* februari 2022 jämfört med *före*. Samtidigt har mjölkpriserna stigit kraftigt för följande kategorier: laktosfri jämfört med vanlig mjölk; och EMV jämfört med LMV.⁵⁴ Generellt sett har mjölkpriserna för EMV (laktosfri och vanlig) ökat mer än för LMV. Sammantaget menar forskarna därför på att EMV-mjölken har ökat sina marknadsandelar mer, då EMV-mjölakens marknadsandel av försäljningsvolymen var 38 procent när kriget i Ukraina började jämfört med 44 procent i mitten av 2023. Detta betyder att prisökningen troligen påverkar konsumenter som redan dessförinnan valde EMV-mjölk av skälet att det var billigast. Med andra ord, kan prisökningarna inom mjölk därmed ha slagit i en större utsträckning mot konsumenterna med tunnare plånböcker.

Till skillnad från mjölk, följer försäljningsvolymen för EMV- och LMV-centralpackat kött varandra väl under perioden och därmed är det svårt att se några trender. Däremot ökade priserna för EMV-kött mer än LMV, vilket syns i slutperioden genom en ökning på 23,9 procent respektive 18,5 procent. Detta skiljer sig mot mjölken där avvikelser mellan EMV och LMV förekom i både pris och försäljningsvolym. En tydlig skillnad inom segmentet centralpackat kött syns dessutom i både försäljningsvärde och försäljningsvolym för lågpriskött och kött. Lågprisköttets försäljning ökade, exempelvis, med 14 procent medan motsvarande för "vanligt" kött var i princip konstant under tidsperioden. Priset på lågpriskött gick även upp mer än motsvarande pris för EMV men även för centralpackat kött generellt sett. Sammanlagt ökade marknadsandelen för lågpriskött inom centralpackat kött med 15 procent under tidsperioden. Alltså kan prisökningarna inom livsmedel ha slagit hårt mot konsumenter som väljer lågpriskött för att spara pengar.

Uppdragsforskningsrapporten om kostnadsöverföring drar den övergripande slutsatsen att resultaten inte ger stöd för att dagligvaruhandeln "passat på" att öka sina marginaler. Forskarna påpekar att detta inte motsäger att marginalerna ökade för vissa varugrupper såsom mjölk. Dessutom ser forskarna att EMV-mjölk säljs i en större utsträckning samtidigt som priset för EMV-mjölk ökat mer än för LMV. För centralpackat kött visar forskarna ett liknande mönster – att fler konsumenter väljer lågpriskött och att priset på lågpriskött ökat mer än för EMV och hela centralpackat kött-kategorin. Med tanke på att i tider med högre livsmedelspriser tenderar allt fler

⁵³ Konkurrensverket, *Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen?*, Rapport 2024:3.

⁵⁴ Dessutom har EMV-laktosfritt ökat mer än LMV-laktosfritt och EMV med laktos mer än LMV med laktos.

konsumenter att välja billigare matvaror, är det sannolikt att dessa prisökningar slår både mot konsumenter som då börjar handla andra varor för att spara pengar och de konsumenter som redan innan prisökningarna väljer billigare varor.

En översikt över skillnaderna och likheter mellan Konkurrensverkets analys och uppdragsforskningsrapporten framgår av tabellen nedan.

Tabell 2 Sammanfattning av likheter och skillnader mellan de två rapporterna om kostnadsöverföring

	Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen? (Konkurrensverkets rapport 2024:3)	Ökade livsmedelspriser och förändrad konkurrens? (Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:3)
Data	Uppgifter från dagligvaruaktörer om inköpspriser från leverantör, pris till butik, och pris till konsument samt uppgifter om försäljningsomkostnader, för sju specifika produktgrupper, i sin tur fördelade på 960 olika artiklar.	Inköpt strecks-kodsdata från Nielsen IQ om försålda volymer och värde över 4-veckorsperioder. Information avseende exempelvis ursprung, EMV och om miljömärkt.
Andra datorkällor	Jordbruksverket för produktionsmedelspris index, avräkningspriser, livsmedelskonsumtion per capita och produktionsmedelsprisindex.	SCB och Jordbruksverket för avräkningspriser, konsumtions- och produktionsprisindex respektive sålda volymer.
Tidsperiod	Vecka 1 2021–vecka 19 2023	Vecka 29 2020–vecka 28 2023
Varor	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mjukt bröd 2. Färsk kyckling 3. Matlagningssmör 4. Matolja 5. Ost 6. Potatis 7. Ägg 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centralpackat kött 2. Mjök
Slutsatser	Kostnadsöverföring 1:1 under 2021 Kostnadsöverföring 1:1,44 i mars 2023	Inga bevis på att prisökningarna har gett dagligvaruhandeln ett utrymme att "passa på" att öka sina marginaler. Däremot kan det förekomma avseende, exempelvis, enskilda dagligvarukedjor eller enskilda varor. En ökad pristransmission syns för mjök och nötkött. Priserna på mjök och centralpackat kött har ökat både i kronor och i procent. Liknande trender sågs även för volym.

5 Faktorer som påverkar konkurrensen i livsmedelskedjan

I föregående kapitel har redogjorts för omständigheter som indikerar att det finns brister i konkurrensen i livsmedelskedjan. I detta kapitel beskrivs olika beteenden och strukturer som påverkar konkurrensen.

5.1 Avtalen de förädlade företagen har med sina leverantörer och köpare

Konkurrensverket har undersökt om det förekommer avtalsstrukturer eller avtalsvillkor som är hinder för en väl fungerande konkurrens i ett urval av sektorer i livsmedelskedjan.⁵⁵ De faktorer som granskats är bland annat villkor om vad som ska odlas och födas upp, hur priset sätts och av vem, möjligheterna till prisjusteringar under avtalstiden. Andra faktorer som granskats är frågor om produktionsrisk, volymer, avtalstider och leveransåtaganden.

Granskningen har utgått från förädlare inom olika produktionssektorer⁵⁶ som köper jordbruksprodukter direkt från primärproducenter⁵⁷. Förädlarna utgörs bland annat av packerier av ägg, kycklingslakterier, mejerier, spannmålshandlare, spannmålsförädlare, potatispackerier samt frukt- och gröntgrossister. Det rör sig i de flesta fall om förädlade livsmedelsföretag, men i vissa fall aktörer som säljer vidare produkterna utan någon förädling. Aktörerna benämns här genomgående "förädlare", även om enstaka aktörer inte genomför någon förädling av själva produkterna de köper och säljer vidare.

Konkurrensverket konstaterar sammanfattningsvis att avtalen som förädlare ingår – både med sina leverantörer (primärproducenter) och med sina viktigaste köpare (dagligvaruaktörer) – innehåller villkor som kan leda till en svagare konkurrens. Detta är en övergripande bild och det skiljer sig åt mellan olika sektorer hur konkurrensen fungerar. Det finns således områden där konkurrensen fungerar bättre. Primärproducenterna är i vissa sektorer låsta till en eller ett fåtal livsmedelsförädlade köpare under relativt lång tid. Dessa förädlade köpare bestämmer ofta priserna, men kan i sin tur ha en skyldighet att ta emot all produktion av primärproducenten. I nästa led, mellan de livsmedelsförädlade företagen och deras köpare, framför allt dagligvaruhandelns grossister, är det tydligt att det typiskt sett

⁵⁵ Konkurrensverket, *Avtalsstrukturer i livsmedelskedjan*, Analys i korthet 2024:3.

⁵⁶ Kyckling, mjölk, oljeväxter, potatis, spannmål och ägg.

⁵⁷ Primärproduktion är ett begrepp som används för att beskriva verksamheter på gård eller liknande nivå. Exempel kan vara att odla och skörda grönsaker, föda upp djur före slakt, producera ägg och mjölk, fiska och jaga. Exempel på primärprodukter är spannmål, ägg, mjölk och honung. Primärproduktionen är starten på livsmedelskedjan. Närmare information om begreppet kan hittas på Livsmedelsverkets webbplats: <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/primarproduktion>.

inte finns exklusivavtal och att priserna förhandlas mellan parterna. Det framgår också att det, trots avsaknad av uttryckliga volymåtaganden eller liknande, i praktiken finns långtgående krav på förädlingsföretaget att ha en hög servicegrad och att leverera samtliga produkter som beställs.

5.1.1 Prisförhandlingar

Primärproducenterna har liten eller ingen möjlighet att påverka priset på sina produkter. Bilden från Konkurrensverkets undersökning av konkurrensen i primärproduktionsledet från våren 2023 bekräftas således.⁵⁸ Det har framkommit att det ofta är köparna av primärproducenternas produkter som bestämmer priset på produkterna. Granskningen visar inte heller något annat än att det är primärproducenterna som står risken för det fall något går fel. Prislistor finns ofta på förhand och primärproducenterna kan ibland vara involverade i framtagandet av prislistorna. Det är emellertid genomgående förädlaren som vid avräkningen av en leverans bedömer kvaliteten på det som levereras och därefter bestämmer det belopp som ska betalas. Enligt vad som framkommit rörande prissättning sätts eller förhandlas pris mot primärproducent med längst mellanrum för kyckling och ägg. Samtidigt kan justeringar enligt avtalen ske utan begränsningar, åtminstone för vissa produkter. Priset påverkas av olika faktorer, där vissa aktörer tydligare följer exempelvis foderpriset eller något annat förutbestämt index. Det finns inom spannmålssektorn olika prismodeller som primärproducenterna kan välja mellan för att hantera sin risk.⁵⁹ Spannmålssektorn präglas av en relativt transparent prissättning.

Genomgående i denna granskning har det framgått att primärproducenterna inte har någon löpande möjlighet att ta initiativ till prisförhandlingar utan att det är köparen av primärproducentens produkter som råder över justeringen av det pris som betalningen till primärproducenten baseras på. Detta medför att en primärproducent själv inte kan råda över sin prissättning om priset behöver höjas till följd av ökade kostnader medan köpare i högre grad kan råda över prissättningen till primärproducenten exempelvis vid förändringar i marknadspriset i senare led. Möjligheten till prisjusteringar vid omvärldsförändringar är således ofta asymmetrisk.

När det gäller initiativrätt till prisförhandlingar i nästa handelsled, mellan förädlade företag som kycklingslakterier, mejerier och äggpackerier och deras viktiga kundgrupp dagligvaruhandeln, så skiljer det sig åt jämfört med mellan primärproduktionen och förädlade företag. De förädlade företagen får typiskt sett avisera höjda priser gentemot dagligvaruhandeln, men det ska ske med relativt långt varsel. Motsvarande krav på varsel tycks typiskt sett inte finnas om dagligvaruhandeln vill ta initiativ till en prisförhandling gentemot de förädlade företagen. Priserna förhandlas sedan mellan parterna. Detta medför att priserna mellan förädlare och

⁵⁸ Konkurrensverket, *Konkurrensen i primärproduktionen*, Analys i korthet 2023:11.

⁵⁹ Se Konkurrensverket, *Konkurrensen i primärproduktionen*, Analys i korthet 2023:11 för en fördjupad beskrivning av de olika prissättningsmodellerna.

dagligvaruhandel gäller fram till nästa prisavisering och efterföljande prispförhandling. Pris eller uppgifter om vad rabatter och bonusar ska uppgå till regleras sällan i själva avtalet utan i olika bilagor. Även avtal om marknadsföring eller säljfrämjande åtgärder som kampanjer regleras i separata avtal eller bilagor. Konkurrensverket kan konstatera att detta sammantaget innebär en relativt komplex avtalsstruktur där även andra faktorer än själva prispförhandlingen har stor påverkan på det slutliga priset.

5.1.2 Förekomsten av exklusivitet och volymåtaganden

Av granskningen har det framkommit att det i flera sektorer finns olika typer av exklusiva upplägg mellan förädlarna och primärproducenterna vilka reglerar att all, eller viss del, av produktionen ska levereras till en och samma köpare. Det har vidare framkommit att förädlingsföretagen i praktiken kan uppleva sig förhindrade att handla med någon annan än dagligvaruhandelns grossister – även om exklusivitet inte regleras i avtal – då det finns en rädsla att annars drabbas av minskade inköpsvolym. Det tycks således finnas en skillnad mellan vad som regleras i de skriftliga avtalen och vad som sker i praktiken. Eftersom en stor del av försäljningen ofta sker till dagligvaruaktörernas centrala inköpsorganisation kan de påtryckningar som förekommer upplevas vara begränsande i möjligheten att leverera till andra kunder än dessa eller direkt till butik. Det finns emellertid skillnader mellan de undersökta sektorerna.

Avtalsreglerade exklusiv- och volymåtaganden från primärproducentens sida finns i större utsträckning för kyckling, ägg och mejeri än i andra sektorer som Konkurrensverket granskat. För kyckling och ägg medför exklusivavtalen att det inte finns möjlighet att leverera till konkurrerande kycklingsslakterier eller äggpackerier. För ägg är det dock i regel tillåtet med en mindre andel gårdsförsäljning. För mjölk finns det för Arlas del, det vill säga den största mejeriföreningen, en möjlighet till så kallade splitleveranser där de svenska medlemmarna har möjlighet att sälja en viss del av sin produktion av mjölkråvara till en annan köpare än Arla. Samtidigt ska det understrykas att det typiskt sett finns en mottagningsplikt för förädlaren som innebär att primärproducenten får en garanterad avsättning av hela sin produktion av kyckling, mjölk eller ägg. Det finns också exempel på att primärproducenter i vissa fall enligt avtalen är tvungna att köpa insatsvaror, exempelvis nykläckta kycklingar eller foder, från det förädlade företaget eller från någon aktör som det förädlade företaget väljer. Detta medför att primärproducenternas kontroll över sin egen kostnadsbild minskar.

Genomgående för kyckling, ägg och mjölk är att produkterna i relativt hög grad säljs direkt från förädlaren till dagligvaruaktörerna⁶⁰ som når konsumenterna. Vid en granskning av avtalen mellan förädlarna och deras kunder är ett genomgående resultat att det skiljer sig åt vad gäller exklusivitet och volymåtaganden jämfört med

⁶⁰ I regel är det via dagligvaruaktörernas grossister/centrala inköpsorganisationer, som ofta är helägda eller integrerade med dagligvaruverksamheten.

avtalen med primärproducenterna. I ledet mellan förädlaren och dess privata kunder är huvudregeln att det inte förekommer någon exklusivitet utan att köparna är fria att köpa från vilken förädlare de vill. Såvida gäller offentliga köpare är dessa hänvisade till den aktör som vunnit den offentliga upphandlingen av livsmedel. Det förekommer inte heller, med undantag för kampanjer, några volymåtaganden. Däremot förekommer icke-bindande prognoser. Köparna ställer också krav på leverantörerna att de ska hålla en mycket hög servicegrad⁶¹ på beställningar som kan läggas med relativt kort framförhållning. Sammantaget medför detta att förädlarna tycks ta en betydligt större del av volymrisken än deras köpare.

Som konstaterades i Konkurrensverkets analys i korthet av konkurrensen i primärproduktionen, är en stor del av den svenska livsmedelsproduktionen påverkad av de geografiska förutsättningarna och kanske också det begränsade befolkningsunderlaget. Det handlar ofta om praktiska och logistiska skäl till att möjligheterna för primärproducenter att byta köpare är begränsad – att det helt enkelt är svårt att nå lönsamhet om en producent exempelvis inte levererar till det mejeri vars mjölk-bilar utan större omväg kan köra förbi dennes gård. Vissa hinder mot en högre konkurrens i förädlingsleden i dessa sektorer skulle enligt vad som framkommit i granskningen i större utsträckning delvis kunna bero på marknadsförutsättningar – att den är väderberoende och kräver stora logistikinsatser – än på avtalsstrukturen eller särskilda åtaganden från en part.

Konkurrensverket konstaterade vidare i analysen i korthet om konkurrensen i primärproduktionen att organiseringen i kooperativ kan skapa en starkare förhandlingsposition för producenterna men att det också riskerar att leda till ineffektivitet. Det kan även försvåra inträde i förädlingsledet om en stor del av den befintliga produktionen är låst till ett visst kooperativ. Vissa föreningar har angett att de generellt inte nekar nya medlemmar i upptagningsområdet, men det är tydligt i de flestas stadgar att de har möjlighet att göra så om en ny medlem inte skulle gynna kooperativets ekonomi.

I mejerisektorn förekommer inte exklusivitet i samma omfattning som i exempelvis ägg- och kycklingsektorn. De granskade mejeriföreningarna ställer som krav att medlemmarna ska leverera minst 50–80 procent av den producerade mjölken till den mejeriförening man är medlem i. Övrig volym finns det en möjlighet för primärproducenten att leverera till andra mejerier.

5.1.3 Avtalens löp- och uppsägningstider

Även vad gäller avtals löp- och uppsägningstider skiljer sig villkoren mellan de granskade sektorerna. För avtalen mellan primärproducenterna av kyckling och ägg och slakterierna och packerierna kan avtal löpa flera år och ha mycket långa uppsägningstider. I nästkommande led är avtalen typiskt sett tillsvidareavtal, men med korta uppsägningstider. Detta medför att förädlande företag kan vara bundna av

⁶¹ Andel levererad volym i förhållande till beställd volym.

långa låsta avtal med sina producenter samtidigt som avtalen med köparna kan sägas upp av båda parter med kort varsel. En effekt av de långa avtalen kan bli att en primärproducent under överskådlig tid inte kan byta till en annan förädlare som erbjuder bättre villkor. De långa avtalstiderna låser primärproducenterna under längre tid och kan vara en faktor som bidrar till att minska konkurrensen mellan slakterierna eller konkurrensen mellan äggpackerierna. Givet att förädlarna oftast fastställer priset medför det även att en primärproducent sällan kan konkurrensutsätta det pris denne får för sina produkter. Inom växtodling är den avtalsmässiga konstruktionen att affärer i stället vanligen sker skörd för skörd och relativt stor flexibilitet finns för primärproducenter i vissa branscher, exempelvis potatis, att byta köpare också ganska sent i en avtalsperiod.

5.2 Konkurrensen i dagligvaruledet

5.2.1 Dagligvaruaktörerna

Marknadskoncentrationen inom dagligvaruhandeln är sedan länge hög i Sverige. De stora aktörerna har länge haft en stark ställning och kunnat bygga upp logistik och inköpsfunktioner samt etablera butiker i attraktiva lägen. Genomförda intervjuer har visat att möjligheten att nå tillräckliga volymer inom en rimlig tidsrymd är en förutsättning för lönsamt inträde som grossist för dagligvaror.

Merparten av de stora dagligvaruaktörernas grossistverksamhet försörjer endast butikerna i det egna butiks nät. Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna tar i dagsläget sitt uttryck främst genom tävlan om marknadsandelar i butiksledet.⁶²

Enligt 2023 års dagligvarukarta uppgår de största aktörernas försäljning i butiksledet till 315,4 miljarder kronor och fördelar sig mellan dessa i tur och ordning: Ica (50,3 procent), Axfood (Willys, Hemköp, Tempo) (20,5 procent), Coop (17,5 procent), Lidl (6,1 procent), City Gross (3,7 procent)⁶³, Matrebellerna (1 procent) och Mathem (0,9 procent).⁶⁴ I Axfoodkoncernen ingår även koncepten Handlarn och Matöppet, med en omsättning på cirka 2,1 miljarder 2022,⁶⁵ vilket utgör mindre än en procent av marknaden.

Fristående butiker har en mycket begränsad andel av dagligvarumarknaden. Ett antal butiker tillhörande Matrebellerna har under senaste åren köpts upp av andra aktörer, som Coop, Willys och City Gross, eller gått i konkurs. Antalet butiker har

⁶² Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10, s. 4–10.

⁶³ City Gross kontrolleras gemensamt av Axfood och Bergendahls.

⁶⁴ Dagligvaruleverantörerna (DLF) och Delfi, *Dagligvarukartan 2023*. Marknadsandelar mätt som andel av kedjeföretagens försäljning 2022.

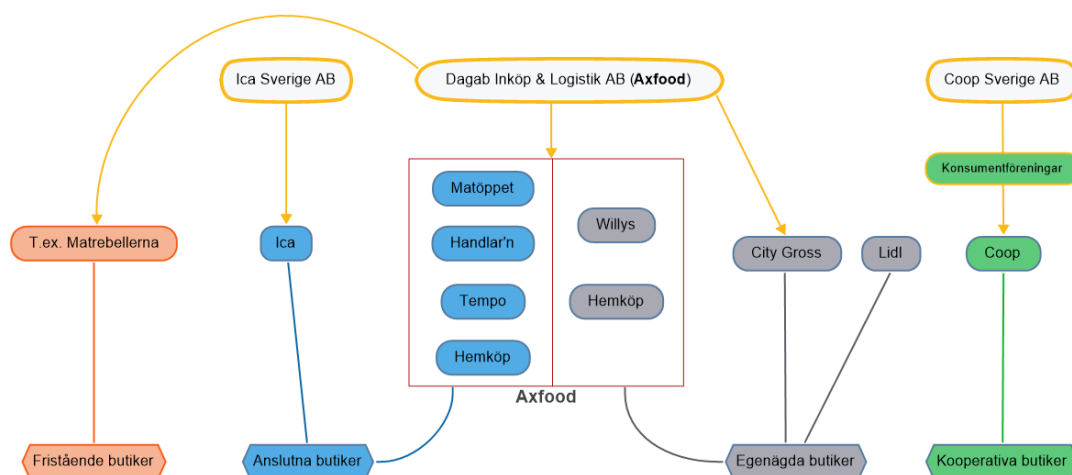
⁶⁵ Omsättningssiffrorna är hämtade från Convenience Industry Report 2023, [Convenience Industry Report \(conveniencestores.se\)](https://conveniencestores.se) och uppräknade med en momssats på 16 procent för att korrespondera med Dagligvarukartans siffror.

minskat till 23 i dagsläget. Även andra fristående butiker har över åren anslutit sig till existerande dagligvarukedjor.

De flesta befintliga dagligvarubutiker är på olika sätt kopplade till en dagligvaruaktör. Egenägda butiker ingår i samma koncern som aktörens inköps- och grossistverksamhet. Anslutna butiker drivs av handlare som genom avtal är nära knutna till dagligvaruaktörens inköps- och grossistverksamhet. Handlaren kan ha anslutit sig till en kedja genom att ha rekryterats av kedjan för att bedriva en specifik butik som redan finns etablerad. Handlaren kan även ha drivit en dagligvarubutik sedan tidigare och valt att ansluta denna till en kedja.

Figuren nedan ger en översiktlig beskrivning av hur den svenska marknadens största aktörer är organiserade, med fokus på deras grad av vertikal integration.

Figur 5 Dagligvaruaktörernas struktur och varuflöden



5.2.2 Fullsortimentsgrossisternas roll

Det finns stora likheter i hur dagligvaruaktörerna sköter sina inköps- och grossistverksamheter. Kärnan i respektive aktörs verksamhet är att försörja ägda eller anslutna butiker med varor på ett effektivt sätt. Denna verksamhet har dock expanderat till att omfatta ett antal kringtjänster utöver varuförsörjning. Dagligvaruaktörerna hanterar även i hög utsträckning etablering av butiker, rekrytering av handlare, fastighetsutveckling och förvaltning av fastigheter centralt.

Merparten av de befintliga dagligvarubutikerna är knutna till dagligvaruaktörerna genom olika former av samarbetsavtal. Avtalen reglerar olika frågor mellan parterna. Av avtalen framgår bland annat flera skyldigheter som handlaren har gentemot aktören, som till exempel att verka för aktörens eget varumärke, att bedriva sin butik under ett visst koncept eller en viss butiksprofil och att göra sina huvudsakliga varuinköp från den anslutna grossisten.

Ett antal omständigheter som tyder på att dagligvaruaktörerna har ett betydande inflytande över de anslutna och kooperativa butikernas inköpsbeslut har framkommit. En konsekvens av det fördjupade samarbetet är att det för anslutna handlare och konsumentföreningar blir svårare att ersätta inköpen från fullsortimentsgrossisten med alternativa inköpskanaler. Att handlarna ser affärsmässiga fördelar med samarbetet är en förklaring till att de gör en så stor del av sina inköp från sin fullsortimentsgrossist och varför de inte finner det önskvärt att nyttja två fullsortimentsgrossister parallellt. Konkurrensen mellan fullsortimentsgrossisterna om butikers efterfrågan är mer indirekt och avhängig den övergripande konkurrensen mellan de olika dagligvaruaktörerna. Trots att det är svårt för en butik att ersätta hela sin varuförsörjning från en fullsortimentsgrossist med varor från enskilda leverantörer så bidrar alternativa inköpskanaler och teknologiska lösningar med ett begränsat konkurrenstryck.

Undersökningen visar att dagligvaruaktörerna agerar på ett sådant sätt att konkurrenstrycket från alternativa inköpskanaler kan försvagas eller förhindras. Konkurrenstrycket från alternativa leverantörer är, till följd av fullsortimentsgrossisternas marknadsstyrka, begränsat och riskerar att försvagas ytterligare. Handlare och konsumentföreningar påverkas genom krav och incitament i form av rabatter, sortimentskrav och rekommendationer, autoorder, samt prissättnings-tjänster till att göra inköp från fullsortimentsgrossisten snarare än från utomstående leverantörer.

Dessutom kan villkor och krav i kombination med viten i avtal mellan leverantörer och fullsortimentsgrossisterna, om de är svåra att uppfylla, leda till att leverantörer blir restriktiva i sin varuförsörjning till andra parter. Det finns även indikationer på att det förekommer påtryckningar från fullsortimentsgrossisterna gentemot leverantörer. Detta tyder på att fullsortimentsgrossisterna använder det ofta asymmetriska maktförhållandet gentemot leverantörerna för att förmå dem att begränsa sin försäljning till andra aktörer, såväl inom som utom den egna kedjan.

Till följd av Axfoodägda Dagabs förvärv av Bergendahls grossistverksamhet⁶⁶ finns det för närvarande endast en fullsortimentsgrossist, Dagab, som levererar till fristående butiker. De fristående butikerna är därmed hänvisade till en fullsortimentsgrossist som är vertikalt integrerad med konkurrerande butiker, vilket kan skapa intressekonflikter och risker för att de fristående butikerna missgynnas. Dagabs förvärv av Bergendahls grossistverksamhet kunde genomföras efter att åtaganden från Dagab att avhjälpa de farhågor som Konkurrensverket identifierade under utredningen.⁶⁷

⁶⁶ Se Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021.

⁶⁷ Bland annat åtog sig Dagab att ge Bergendahl Foods befintliga kunder avtalsvillkor som är likvärdiga eller bättre än befintliga avtal med Bergendahl Food, och att Dagab ska förhandla med nya innovativa kunder om att ingå avtal på affärsmässiga och icke-diskriminerande villkor i förhållande till likvärdiga kunder under med Dagab. Åtagandena gäller en viss bestämd tid. Konkurrensverket följer upp efterlevnaden av åtagandena, dnr 633/2021.

En varaktig konkurrensutsättning av fullsortimentsgrossisterna kan leda till ökat tryck på fullsortimentsgrossisterna att vässa sina erbjudanden genom en pris- och prestationskonkurrens som i mindre utsträckning förlitar sig på volym- och infrastrukturfördelar.

Bättre förutsättningar för alternativa inköpskanaler kan leda till flera positiva effekter, både på kort och längre sikt. För leverantörer kan en ökad tillgång till butiksledet medföra bättre förutsättningar för inträde och expansion i leverantörs- och grossistledet. Det kan bland annat innebära att mindre leverantörer får större möjligheter att gradvis skala upp sin verksamhet.

En ökad tillgång till leverantörer kan även öka konkurrensen i butiksledet. En sådan förändring kan leda till att butiker får ett mer differentierat utbud även inom samma kedja. Ju mer differentierat användandet av alternativa inköpskällor är desto större inslag av strategisk osäkerhet om varandras affärsbeslut skapas mellan butiker.

Dagligvaruaktörernas prissättningstjänster och kampanjerbjudanden riskerar dessutom att likrikta butikernas prisbild och dämpa konkurrensen mellan butikerna, framför allt inom samma kedja/koncept.

5.2.3 Butiksetablering

Dagligvaruaktörerna har centralt ett strategiskt arbete med att säkra attraktiva butikslägen. Aktörerna kan skapa sig ett stabilt butiksnät över tid genom att de förfogar över de flesta butikslägen där det redan finns en butik som bedrivs under ett av aktörens koncept. Det kan ske på olika sätt. Då kedjorna äger butikslägen blir dessa kvar i butiksnätet så länge kedjorna vill ha dem kvar. Aktörerna kan även teckna förstahandshyresavtal för dagligvarubutiker med fastighetsägare. Dessa lokaler kan utnyttjas av ägda eller kooperativa butiker, eller hyras ut i andra hand till anslutna butiker.

Dagligvaruaktören kan ha möjlighet att överta butiksläget även när den anslutna handlaren tidigare har förfogat över butiksläget, genom till exempel klausuler som ger aktören förköpsrätt för rörelsen varav hyresavtal för butiksläget är en del. Detta kan bidra till mindre rörlighet mellan dagligvaruaktörerna för befintliga butikslägen. Dagligvaruaktörerna kan även påverka konkurrensen genom strategiska etableringar, som till exempel genom val av koncept för butiker. Det har även framkommit att aktörerna i större utsträckning äger eller har tecknat förstahandskontrakt för butiker tillhörande koncept som generellt omfattar större butiker. Dessa har ofta en högre omsättning än mindre butiker som ofta är närköps- eller landsbygdsbutiker och kan därmed vara av större strategisk betydelse.

Dagligvaruaktörerna kan parallellt med att säkra butikslägen till det egna butiksnätet även förhindra att butikslägen används för konkurrerande dagligvaru verksamhet. Det förekommer att dagligvaruaktörerna utvecklar området omkring sina

dagligvarubutiker eller äger lokaler i anslutning till sina butiker. I dessa situationer har dagligvaruaktörerna intresse av att få in butiker som kan gynna dagligvarubutikens kundflöde som hyresgäster (till exempel apotek eller Systembolaget) medan konkurrerande dagligvarubutiker inte premieras som hyresgäster.

Det förekommer att dagligvaruaktörerna äger obebyggd mark. I andra länder har så kallad "landbanking" uppmärksammats som en potentiell strategi för att stänga ute konkurrenter. Landbanking definieras som ägande av obebyggd mark eller fastigheter som inte används för aktörens egen dagligvaruverksamhet, och för vilka det inte finns någon konkret plan för deras användning. Om dagligvaruaktörerna äger obebyggd mark eller fastigheter i syfte att begränsa möjligheten för konkurrenter att etablera sig på dessa platser snarare än för framtida egen etablering kan det begränsa konkurrensen.

Dagligvaruaktörer kan även försöka styra vilka som etablerar sig inom ett visst område genom nyttjanderättsbegränsningar eller begränsande klausuler i hyresavtal. Konkurrensverket har inte inom ramen för denna genomlysning fått indikationer på att sådana begränsningar förekommer i någon större utsträckning. Det går dock inte att utesluta att det är mer förekommande vad gäller strategiska lägen och att det i de fall det förekommit har fått konsekvenser på berörda lokala marknader.

Konkurrensverket har konstaterat att tillgång till butikslägen är en förutsättning för inträde och expansion på dagligvarumarknaden. Antalet tillgängliga lägen är begränsat genom kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen. Dagligvaruaktörernas strategiska arbete med att säkra butikslägen riskerar att ytterligare begränsa tillgången till såväl befintliga som nya butikslägen.

Hur mycket resurser behövs för att starta en ny dagligvaruverksamhet?

Konkurrensverket har inom ramen för en pågående studie av lönsamheten för företagen i livsmedelskedjan analyserat kostnaden för att träda in på svenska dagligvarumarknaden och konkurrera med de etablerade aktörerna. Konkurrensverket har analyserat det samlade kassaflödet för Lidl som trädde in på den svenska dagligvarumarknaden när den första butiken öppnades 2003.

Lidls totala investeringar har under de 20 år som företaget varit verksamt i Sverige uppgått till 11,3 miljarder kronor. Detta har delvis finansierats av kassaflödet från verksamheten, men huvudsakligen har Lidls ägare bidragit med runt sju miljarder kronor i kapitaltillskott. Även om Lidls verksamhet bidragit med ett positivt kassaflöde är det samlade resultatet efter finansiella poster för hela tjuugoårsperioden en förlust på runt tre miljarder kronor.

En jämförelse med Willys AB kan göras. Under samma period som Lidl har Willys kassaflöde från verksamheten uppgått till 22,8 miljarder kronor. Av dessa medel har 5,5 miljarder kronor använts för investeringar.

En försiktig slutsats är därför att det är kostsamt för en ny dagligvaruaktör att träda in på den svenska dagligvarumarknaden. En aktör som önskar träda in behöver ha resurser att etablera butiker, resurser att driva butiker som är olönsamma och resurser att ta förluster under en längre tid. Lidl har varit verksamma i Sverige i 20 år. Den ansamlade förlusten är tre miljarder kronor. Ägarna har bidragit med sju miljarder kronor.

5.2.4 Den koncentrerade dagligvaruhandeln leder till låsningar

Den svenska dagligvaruhandeln är sedan länge starkt koncentrerad. Ett fåtal vertikalt integrerade aktörer med centrala inköpsfunktioner har länge haft en stark ställning och kunnat bygga upp logistik och inköpsfunktioner samt etablera butiker i attraktiva lägen. Det har framkommit att fristående handlare svarar för en liten andel av den totala omsättningen i butiksledet. Koncentrationen har ökat över tid bland annat genom förvärv. Med ett undantag försörjer de stora dagligvaruaktörernas grossistverksamhet endast butikerna som ingår i det egna butiksnätet. Det finns inte heller någon fristående fullsortimentsgrossist. De fristående butikerna är därmed hänvisade till en fullsortimentsgrossist som är vertikalt integrerad med konkurrerande butiker, vilket kan skapa intressekonflikter och risker för att butikerna i fråga missgynnas. Aktörernas kärna är att försörja ägda eller anslutna butiker med varor på ett effektivt sätt. Denna verksamhet har dock expanderat till att omfatta ett stort antal kringtjänster som kan styra butikernas inköp till inköpsfunktionen i den egna verksamheten.

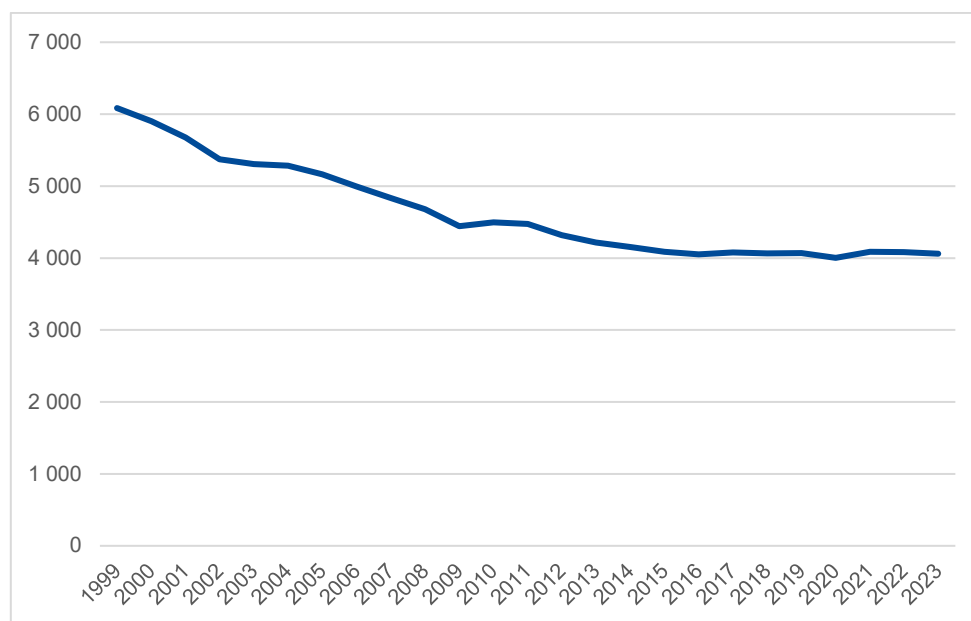
Bestämmelser i avtalen medför även att handlaren inte kan förfoga helt fritt över sin rörelse och oftast inte heller sälja den till någon tredje part utan dagligvaruaktörens medgivande eller utan att först ha erbjudit aktören att köpa den. I vissa fall har kedjan även rätt att köpa tillbaka aktier i rörelsen om den sålts till en tredje part. Detta riskerar att skapa en trögrörlighet och försvåra för anslutna butiker att byta dagligvarukedja.

Dagligvaruaktörerna kan parallellt med att säkra butikslägen även förhindra att butikslägen används för konkurrerande dagligvaruverksamhet.

5.3 Dagligvaruhandelns etablering i Sverige

Antalet butiker som säljer livsmedel i Sverige har minskat över tid. Den huvudsakliga minskningen skedde 1998–2012, från cirka 6 200 till cirka 4 200 butiker. Efter det har antalet butiker legat tämligen konstant runt 4 200. Observera att i antalet butiker ingår förutom aktörernas dagligvarubutiker även butiker som säljer ett begränsat sortiment av livsmedel som exempelvis 7-Eleven och Pressbyrån.

Figur 6 Antal butiker som säljer livsmedel i Sverige (fullsortiment)



Källa: Tillväxtverkets plattform för geografiska analyser, Pupos.

År 2022 fanns det cirka 3 200 dagligvarubutiker i Sverige.⁶⁸ Dagligvaruaktörer har olika butikskoncept eller butiksformat som skiljer sig i storlek, utformning, utbud samt fokus på olika konsumentgrupper och hur butiksägandet ser ut. 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. År 2022 hade Axfood cirka 830 dagligvarubutiker.⁶⁹ Axfoods absolut största koncept sett till omsättning är Hemköp och Willys. År 2022 ägde Axfood samtliga 234 Willys-butiker och 66 av de 202 Hemköpsbutikerna varav resterande är handlarägda.⁷⁰ 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.⁷¹

⁶⁸ Det finns olika uppgifter om det totala antalet dagligvarubutiker i Sverige vilket delvis beror på skillnader i definitioner av vad en fullsortimentsbutik är.

⁶⁹ DLF och Delfi, *Dagligvarukartan* 2022.

⁷⁰ Axfood, "Prisvärd, bra och hållbar mat Axfood företagspresentation 2024", <https://www.axfood.se/globalassets/startsidea/investerare/rapporter-och-presentationer/2023/axfood-foretagspresentation-2024.pdf>.

⁷¹ Axfood, "Bolagsfamilj", <https://www.axfood.se/om-axfood/bolagsfamilj/>, hämtad 20 mars 2024.

- City Gross butiker är helägda och är fokuserade på ett stormarknadskoncept. År 2022 var antalet butiker 42.⁷² City Gross ägs av Bergendahls (90,1 procent) och Axfood (9,9 procent).⁷³
- Coop har koncepten Coop, Stora Coop och X-tra. X-tra är ett lågpriskoncept där de flesta butikerna tidigare varit Netto-butiker. År 2022 var antalet butiker inom Coop cirka 820.⁷⁴
- Ica Sverige har koncepten Ica Maxi, Ica Kvantum, Ica Supermarket och Ica Nära. År 2022 var antalet Ica-butiker cirka 1 300.⁷⁵
- Lidl har ett mer standardiserat lågpriskoncept och hade 205 helägda butiker 2022.⁷⁶

Därutöver finns det fristående dagligvaruhandlare där Den svenska matrebellerna är den största med 23 butiker som gått samman i en gemensam inköpsorganisation.⁷⁷

5.3.1 Konsumenternas agerande påverkas av möjligheten att välja konkurrerande butiker

En viktig förutsättning för att konkurrensen ska fungera på dagligvarumarknaden är att konsumenterna jämför pris och kvalitet i flera olika butiker och inte är hänvisade enbart till en specifik butik eller dagligvaruaktör. En annan viktig förutsättning är att konsumenten har fler än en livsmedelsbutik att välja mellan på ett rimligt avstånd från bostaden. Så är inte fallet i alla landets kommuner. Konkurrensverket har undersökt och konstaterat att i 99 av landets 290 kommuner finns bara 1–2 dagligvaruaktörer etablerade i kommunen, vilket motsvarar ungefär 1 miljon människor eller 10 procent av folkmängden. Möjligheten att välja konkurrerande livsmedelsbutiker är således ofta betydligt sämre i glesbygdskommuner än i större städer.

⁷² DLF och Delfi, *Dagligvarukartan* 2022.

⁷³ I samband med att Axfood 2021 förvärvade en ägarandel i City Gross bedömde Konkurrensverket att Axfood genom aktieägaravtal, tillsammans med Bergendahls, fick gemensam kontroll över City Gross (Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 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 meddelade Axfood att företaget ingått ett avtal med Bergendahls om att förvärva samtliga aktier i City Gross. (Pressmeddelande från Axfood den 11 juni 2024, <https://www.axfood.se/nyhetsrum/pressmeddelanden/2024/06/axfood-forvarvar-city-gross/>).

⁷⁴ DLF och Delfi, *Dagligvarukartan* 2023 och Konkurrensverkets egna beräkningar.

⁷⁵ Ica-gruppen, "ICA Sverige– Sveriges ledande dagligvaruaktör" <https://www.icagruppen.se/om-ica-gruppen/var-verksamhet/vara-bolag/ica-sverige/>, hämtad 20 mars 2024.

⁷⁶ DLF och Delfi, *Dagligvarukartan* 2023 och Konkurrensverkets egna beräkningar.

⁷⁷ Matrebellerna, "Hitta din butik", <http://www.matrebellerna.se/?pg=78487204>. Hämtad 29 mars 2024.

Tabell 3 Antal dagligvaruaktörer per kommun, 2022⁷⁸

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.

5.3.2 Konsumenternas rörlighet har ökat

Samtidigt finns det tydliga tecken på att konsumentrörligheten har ökat de senaste åren på grund av de stigande livsmedelspriserna och att det finns en pågående förflyttning där konsumenter oftare väljer bort traditionella dagligvarubutiker och kvartersbutiker till förmån för lågprisbutiker och stormarknader.⁷⁹

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.⁸⁰ Sex av tio respondenter hade handlat i minst tre och 27 procent av respondenterna i minst fyra olika butiker under den senaste månaden.⁸¹ Att konsumenter ofta besöker fler butiker bekräftas också av marknadsaktörer i intervjuer som Konkurrensverket genomfört.

Den slutsats som kan dras av de undersökningar som Konkurrensverket genomfört eller tagit del av är att konsumentrörligheten ökar och att konsumenterna blivit mer aktiva i sina val av dagligvarubutik, vilket är positivt ur ett konkurrensperspektiv. Men för att främja en fortsatt utveckling härom bör förutsättningarna för dagligvaruaktörernas möjlighet till nyetablering av butiker underlättas och inträdeshindren på lokala marknader minskas.

⁷⁸ SCB. "Folkmängd efter region, kön och år", https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/. Hämtad 7 september 2023.

⁷⁹ Uppgifter från dagligvaruaktörerna, maj 2023.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Origo Group, "Konsumenters prismedvetenhet i dagligvaruhandeln 2023". Origo Group på uppdrag av Konsumentverket, augusti 2023, s. 9.

5.3.3 Hur påverkas konkurrensen inom dagligvaruhandeln av kommunernas planlägningsarbete?

Konkurrensverket har i genomlysningen undersökt hur kommunernas planlägningsarbete påverkar konkurrensen inom dagligvaruhandeln och hur kommunernas planlägningsarbete bestämmer förutsättningarna för att etablera nya livsmedelsbutiker.⁸² I en tidigare analys från Konkurrensverket sommaren 2023 fanns en iakttagelse från undersökningen att det finns en allmän uppfattning bland dagligvaruaktörerna som Konkurrensverket varit i kontakt med att kommunerna har bristfällig kunskap om hur handel i stort fungerar, och vilket behov av handel som finns i kommunen, och att godtyckliga tolkningar av PBL, inom kommunerna hämmar konkurrensen.⁸³ Konkurrensverket har därför följt upp arbetet med kommunerna under hösten 2023/våren 2024 om kommunernas planlägningsarbete och dess påverkan på konkurrensen, genom att intervjua 20 kommuner hur de ser på kritiken och genom en enkät riktad till alla Sveriges kommuner med ett urval av frågor angående planlägningsarbetet. 172 kommuner besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på drygt 59 procent.

I 2 kap. 3 § 4 PBL finns sedan 2008 en bestämmelse om att kommunerna i sitt planlägningsarbete ska ta hänsyn till en god ekonomisk tillväxt och en fungerande konkurrens. En fungerande konkurrens är en av de viktigaste faktorerna (enligt våra intervjuer med dagligvaruaktörerna) för att nya aktörer ska kunna etablera sig på marknaden. Vår slutsats från intervjuerna med kommunerna och enkätsvar är dock att bestämmelsen i dagsläget spelar en underordnad roll i kommunernas planlägningsarbete. Kommunerna känner till regeln men själva tillämpningen skiljer sig åt mellan kommuner. Bestämmelser i en del detaljplaner där kommunen tillåter handel men inte handel med livsmedel, är också något som hämmar en effektiv konkurrens enligt dagligvaruaktörerna. Aktörerna menar att det snedvrider konkurrensen när exempelvis byggvaruhus tillåts sälja livsmedel i ett område men inte livsmedelsbutiker. Det finns ingen logik i denna begränsning menar aktörerna och denna begränsningsmöjlighet i detaljplaner bör tas bort.

Även Boverket menar att goda konkurrensförhållanden, inte minst inom handeln, leder till ett större och mer varierat utbud samt lägre priser. Att erbjuda olika typer av lokaler och markområden för olika typer av verksamheter och företag skapar en grund för ett ökat utbud som i sin tur kan leda till en effektivare konkurrens. En hållbar ekonomisk tillväxt kan gynnas av en tätare och mer funktionsblandad struktur där olika verksamheter stöttar varandra i en gynnsam konkurrens.⁸⁴

⁸² Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4.

⁸³ Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10.

⁸⁴ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/ekonomi/>.

5.3.4 Konsumenterna har begränsade valmöjligheter av dagligvarubutik i en tredjedel av landets kommuner

Enligt Konkurrensverket innebär frånvaron av olika dagligvaruaktörer i en tredjedel av landets kommuner, och att det i en tredjedel av landets kommuner saknas lågpriskoncept, en begränsning av konkurrensen och av konsumenternas valmöjligheter, särskilt i glesbygd. Konsumenternas möjlighet att utöva ett tryck på dagligvaruaktörerna i sitt val av butik och genom sitt inköpsbeteende kan även komma till uttryck som en potentiell inlåsnings effekt som uppstår genom begränsningar att handla i en annan butik om den näst närmaste butiken tillhör samma aktör. 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.⁸⁵

5.4 Systemet med samtidiga lanseringar och sortimentsrevideringar påverkar konkurrensen

Sortiment är en central konkurrensfaktor. Vilket sortiment en dagligvarubutik har påverkar var konsumenterna väljer att handla, och har således effekter på konkurrensen mellan olika butiker och butikskedjor. Sortimentet påverkar även konkurrensen i producentledet. Möjligheten för en livsmedelsproducent att lansera nya och innovativa produkter i handeln kan medföra att producenten kan ta marknadsandelar av sina konkurrenter, och i förlängningen att konsumenterna kan erbjudas ett bredare och bättre produktutbud.

Eftersom systemet med samtidiga sortimentsrevideringar i den svenska dagligvaruhandeln har en direkt inverkan på konkurrensparametern sortiment har Konkurrensverket gjort en kartläggning av detta system.⁸⁶ Underlaget för kartläggningen utgörs framför allt av uppgifter som inhämtats från aktörer i dagligvarubranschen, närmare bestämt leverantörer, dagligvaruaktörer, fristående butiker och branschorganisationer. Informationen har inhämtats bland annat genom en enkätundersökning och intervjuer. Konkurrensverket har även kontaktat övriga europeiska konkurrensmyndigheter för att ställa frågor om förekomsten av tidsfönstersamarbete i dagligvarubranschen i dessa länder.

I den svenska dagligvaruhandeln sker de allra flesta nylanseringar och sortimentsrevideringar enligt rekommendationer om gemensamma tidsfönster, det vill säga revideringstillfällen. Rekommendationerna tas fram inom ramen för ECR Sverige, som är ett samarbete mellan Dagligvaruleverantörerna och Svensk Dagligvaruhandel. Tidsfönsterrekommendationerna innefattar ett tidschema med administrativa rutiner för en rad produktkategorier. I tidsschemat anges exempelvis hur många veckor före planerad nylansering eller revidering av en produkt som en leverantör ska skicka artikelinformation till dagligvaruhandeln, tidpunkt då

⁸⁵ Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4.

⁸⁶ Konkurrensverket, *Tidsfönster för lanseringar av varor i dagligvaruhandeln*, Analys i korthet 2024:5.

dagligvaruhandeln ska lämna listningsbesked till leverantör och tidpunkt då komplett och kvalitetssäkrad artikelinformation ska vara klar. Lanseringar och revideringar sker vid samma tidpunkt för alla berörda inom respektive produktkategori. I dag finns två eller tre tidsfönster per år för varje produktkategori.

Såvitt framkommit, är systemet med gemensamma tidsfönster för nylansering och sortimentsrevidering i dagligvarubranschen en svensk företeelse. Ingen av de europeiska konkurrensmyndigheter som besvarat Konkurrensverkets frågor har bekräftat kännedom om ett sådant system i sina respektive länder.

Konkurrensverket kan konstatera att en stor del av den svenska dagligvaruhandelns sortiment omfattas av rekommendationerna om tidsfönster och att följsamheten till rekommendationerna är hög.⁸⁷ De flesta aktörer i dagligvarubranschen är på det hela taget nöjda med tidsfönstersystemet även om ett antal leverantörer önskar fler tidsfönster per år. Även vissa butiker har framfört önskemål om fler tidsfönster.

Då aktörerna i dagligvarubranschen på det hela taget synes vara nöjda med tillämpningen av tidsfönster är det rimligt att anta att systemet är effektivt när det gäller att optimera produktflöden etc. och att det därmed genererar fördelar för såväl leverantörerna som dagligvaruaktörerna. Att dessa aktörer anser att systemet är effektivt innebär dock inte per automatik att det också gynnar konkurrensen eller konsumenterna. Kartläggningen visar att samarbetet om tidsfönster har konkurrensbegränsande inslag eftersom det kan hindra marknadsaktörer – både leverantörer och handlare – från att lansera nya produkter eller göra produktrevideringar när som helst under året. Lanseringar och revideringar i respektive produktkategori sker vid vissa bestämda tidpunkter som gäller för alla inblandade. Detta begränsar aktörernas möjlighet och incitament att agera oberoende av varandra och därmed att konkurrera fullt ut med varandra.

Genom det lilla antalet sortimentsrevideringar per år får även dagligvaruhandeln en möjlighet att utöva marknadsakt gentemot leverantörerna. I Konkurrensverkets tillsyn av otillbörliga handelsmetoder har exempelvis framkommit att leverantör och dagligvaruhandelsaktör inte kunnat komma överens om priset vid justering av förpackningsstorlek på leverantörens produkter. Detta medförde att produkterna inte listades och att leverantören får vänta till nästa tidsfönster, det vill säga en relativt lång tid, innan möjligheten till listning uppstår igen.⁸⁸

Konkurrensverkets genomlysning av olika aspekter i livsmedelskedjan visar att det finns strukturer som, enskilt eller sammantagna, motverkar en effektiv konkurrens. Sett i ett större sammanhang kan även samordningen av tidsfönster för sortimentsrevideringar vara en bidragande faktor till stelheter i marknadsstrukturen i livsmedelsbranschen. Utan samarbetet om tidsfönster skulle det sannolikt finnas

⁸⁷ Lidl tillämpar inte rekommendationerna om tidsfönster.

⁸⁸ Se exempelvis Konkurrensverket, dnr 323/2024. Notera att ärendet är pågående där Konkurrensverket inte tagit slutlig ställning till om någon överträdelse av lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- eller livsmedelsprodukter skett.

starkare incitament hos respektive aktör att självständigt effektivisera lanseringsprocessen.

5.5 Handelns egna märkesvaror (EMV)

Konkurrensverket har vid flera tillfällen granskat handelns egna märkesvaror (EMV) och kunnat konstatera att EMV påverkar konkurrensen i livsmedelskedjan både positivt och negativt.⁸⁹ Bland de fördelar som lyfts fram finns att EMV kan stimulera pris- och prestationskonkurrens. EMV anses även påverka förhandlingspositionerna mellan dagligvaruhandeln och leverantörerna och från leverantörshåll förs fram att det är lägre lönsamhet i att producera EMV än leverantörernas märkesvaror (LMV).⁹⁰ Nackdelar som lyfts fram är att EMV kan medföra lägre grad av innovation och produktutveckling, samt ett mer enformigt produktutbud. EMV-andelen har över tid ökat, men denna ökning skiljer sig åt mellan olika produktkategorier.

Tabell 4 Andel EMV av försäljningen i procent, ett urval, 2018–2021

	2018	2019	2020	2021
Höga andelar EMV				
Fisk	45,7	46,3	46,6	46,1
Frukt	42,4	44,2	43,7	45,3
Grönsaker	41,4	43,7	44,0	44,4
Kött	37,5	38,9	38,4	38,0
Låga andelar EMV				
Mineralvatten, läsk, juice	10,6	10,3	12,6	11,9
Alkoholfria drycker	10,2	9,8	11,2	10,5
Socket, sylt, honung, choklad och konfektyr	7,9	8,2	9,2	9,3
Kaffe, te och chokladdryck	9,1	8,3	7,6	7,0

Källa: SCB.⁹¹

Andelen EMV har ökat mer än 300 procent mellan 2004 till 2022. Under de senaste åren har fokus legat på lågpris- och standard-EMV medan premium-EMV har fått stå tillbaka. Konsumenter med mindre pengar i plånboken vänder sig ofta till EMV-livsmedel, vilka tenderar att prissättas lägre än LMV, och detta beteende verkas spådas på ytterligare av höga livsmedelspriser i inflationens spår.⁹²

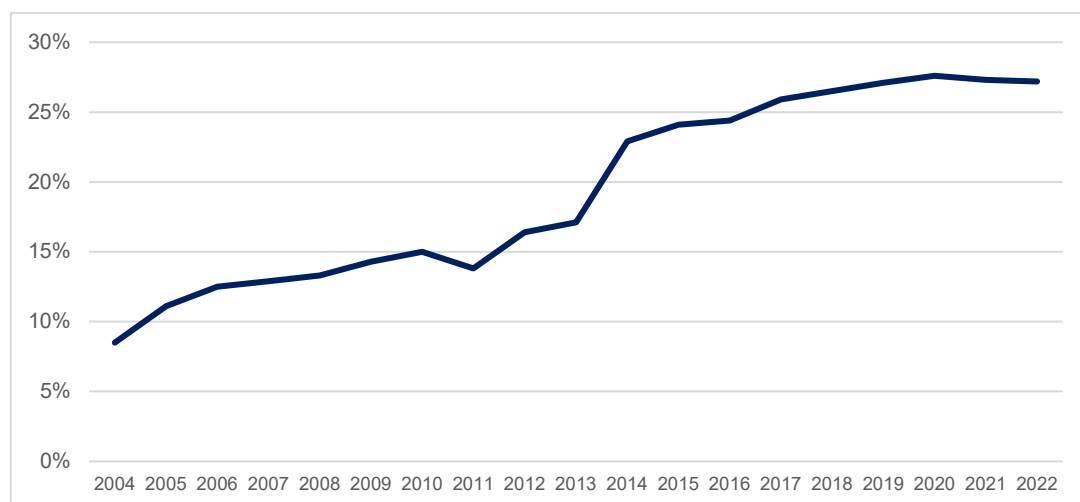
⁸⁹ Se exempelvis Konkurrensverket, *Egna varumärken på livsmedel – konsumtionsmjölk*, Rapport 2016:7, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4 och *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6.

⁹⁰ Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q4 2022*.

⁹¹ SCB, [Matbutikernas egna varumärken säljer tre gånger så mycket](#), pressmeddelande, 1 november 2022.

⁹² Agrifood, (2018). Påverkar egna märkesvaror priserna på livsmedel. Policy brief. 2018:3. Konkurrensverket, *Ökade livsmedelspriser och förändrad konkurrens?*, Uppdragsforskningsrapport 2024:3.

Figur 7 EMV-andelen av dagligvaruhandelns livsmedelsförsäljning



Källor: SCB (2022) och SCB (2023).

Konkurrensverket har i genomlysningen gjort egna jämförande analyser av bland annat marginaler för liknande EMV och LMV och om EMV har gått upp mer i pris än LMV. Konkurrensverket har även gett forskare i uppdrag att granska EMV ur ett bredare konkurrensperspektiv.

Konkurrensverket har vid ett flertal tillfällen konstaterat att EMV kan ha en positiv prispressande effekt i leverantörsledet som medför att konsumenterna får produkter till lägre pris. Enligt Konkurrensverket finns det emellertid vissa risker med omfördelningen av marginaler från leverantörer till dagligvaruhandeln. En risk är att detta kan leda till att det satsas mindre på produktutveckling och produktutbud, vilket i sin tur kan medföra att konsumenter på sikt får färre produkter att välja mellan. Denna fråga har inte belysts under genomlysningen och för att dra ytterligare slutsatser behövs den undersökas mer.

5.5.1 Uppdragsforskning om EMV

Konkurrensverket gav i juli 2023 forskare i uppdrag att granska hur EMV påverkar konkurrensen.⁹³ Uppdraget resulterade i en rapport.⁹⁴

Syftet med rapporten utgår från EMV för att kartlägga och analysera frågor om konkurrens, effekt på priser, maktbalans i livsmedelskedjan samt produktutveckling och innovation. För att belysa prisutvecklingen hos EMV fokuserar forskarna på tre varor: cornflakes, falukorv och grönsaksfond.

⁹³ Projektledare är professor Ulf Johansson på Ekonomihögskolan vid Lunds universitet och projektmedarbetare är professor Jens Hultman vid Högskolan Kristianstad.

⁹⁴ Konkurrensverket, *Handelns egna varumärken – utveckling, användning och påverkan på konkurrensen*, Uppdragsforskningsrapport 2024:4. Forskarna står själva för slutsatserna i rapporten.

Forskarna genomförde ett 25-tal intervjuer med bland annat branschföreträdare från leverantörssidan, dagligvaruhandelssidan (Axfood, Coop och Ica) samt med representanter för branschföreningar. För att få en bild av hur EMV marknadsförs samlade också forskarna in data i butik och via flygblad. Därutom köptes streckodsdata in från NielsenIQ för de tre varorna mellan oktober 2020 (vecka 41) och november 2023 (vecka 44).

Dagligvaruhandelns roll inkluderar bland annat att iscensätta kundmöten, sätta priser och bestämma det egna sortimentet. Forskarna menar på att dagligvaruhandeln huvudsakligen konkurrerar genom dessa tre delarna. Detta gäller även EMV-produkter. Samtidigt som EMV-försäljningen har ökat med mer än tre gånger sedan millennieskiftet, har EMV:s strategiska funktion hos dagligvaruaktörerna vuxit sig allt starkare.

Genom att undersöka 147 olika flygblad, visar forskarna på att LMV-andelen motsvarar majoriteten av produkter som finns i flygbladen (över 90 procent). Generellt sett betalar aktörer själva för att delta i flygbladen med målsättningen att locka till sig (ofta med rabatter) fler konsumenter som köper deras produkter. Väl i butiken kan konsumenterna (som tänkt sig att köpa LMV) ändå välja EMV, med tanke på att EMV-produkter tenderar att vara billigare. Detta betyder att reklamkostnaderna för EMV-produkter kan minimeras och därmed kan kostnadsutrymmet i sin tur skapa möjligheter för andra investeringar.

Forskarna tittar även på hur placeringen av EMV-produkter ser ut i butikshyllorna för de tre varorna i 16 butiker. Analysen indikerar att EMV i många fall exponeras i en större utsträckning än vad deras EMV-marknadsandelar motiverar. Inga tydliga och systematiska skillnader kunde identifieras mellan glesbygd och stad. EMV-andelen för falukorv i butikshyllorna är mellan 47 och 55 procent. För cornflakes är EMV-andelarna däremot större, ungefär 65–78 procent. Grönsaksfond har lägst EMV-andel av de tre studerade produkterna, där det varierar mellan 24 och 37 procent, förutom ett fall då EMV är 57 procent. Dessa marknadsandelar jämförs med kategorins marknadsandel enligt SCB:s data. Jämförelsen visar att EMV-andelen för samtliga produkter för de tre aktörerna överstiger SCB:s skattade marknadsandelar för EMV (i flera fall är det närmare dubbelt så mycket). Baserat på exponeringsresultaten drar forskarna därmed slutsatsen att EMV-marknadsandelarna inte styr exponeringen, alltså tvärtemot vad handeln uppger.

Uppdragsforskningsrapportens prisanalys klargör att på aggregerad nivå har priserna för EMV såväl som LMV ökat, dock har EMV-produkterna varit föremål för högre prishöjningar än LMV. Det syns även tydligt att falukorven har större prisfluktuationer jämfört med cornflakes och grönsaksfond, vilket troligen beror på rabattpriser. Prisskillnaden mellan LMV och EMV ökade från 2020 till 2023 för cornflakes, däremot var den konstant för grönsaksfond, medan den minskade för falukorv. Forskarna drar därmed slutsatsen att hur priserna för EMV och LMV höjs i förhållande till varandra troligen varierar från produkt till produkt.

Intervjuerna för rapporten berörde även attityder till tidsfönster för nylansering och sortimentsrevidering i dagligvaruhandeln.⁹⁵ Leverantörerna hävdar att dagligvaruhandeln kopierar LMV, medan dagligvaruhandeln uppger att det är tvärtom. Lanseringen av nya produkter beskrivs som en möjlighet för dagligvaruhandeln att förstå marknadsutbudet och sedan kopiera det. Å andra sidan menar dagligvaruhandeln att EMV tar ungefär ett år att ta fram och därför finns det en svag tidsmässig koppling mellan en ny LMV-lansering och en möjlig EMV-kopiering. I intervjuerna framförs även kritik mot att dagligvaruhandeln ibland struntar i de framförhandlade tidsfönstren. Detta uttrycker sig genom att EMV lanseras utanför fönstren. Dessutom beskriver leverantörerna att dagligvaruhandeln är snabb med att avlista LMV-produkter som inte säljer, men detsamma gäller inte för EMV.

Därutöver undersöker forskarna dagligvaruaktörernas lojalitetsprogram där kunder även kan få rabatter på EMV-produkter. Dagligvaruaktörerna beskriver dock i intervjuerna att EMV-rabatterna är underordnade två andra faktorer, kundanpassning av erbjudanden och att kunna finansiera kampanjer i lojalitetsprogrammen.

Forskarna redogör också för det som de kallar för EMV och dagligvaruhandelns dubbla roller, det vill säga att dagligvaruhandeln både agerar som kund och som konkurrent till sina leverantörer. Detta ger dagligvaruhandeln försprång när den bestämmer sortimentet, var vissa produkter ska säljas, hur de ska säljas, och vilket pris som sedan sätts på produktens hylla. I rapporten påpekar forskarna att LMV-aktörer, förutom att sälja sina produkter i butikerna som LMV, även kan komma in i butikshyllorna som EMV-leverantörer. Produkterna tillverkas då av LMV-aktörerna men säljs under varumärken som räknas som EMV.

Sammanfattningsvis, avslutar forskarna med att konstatera att det är svårt att avgöra om EMV:s nackdelar överväger fördelarna och vice versa. EMV kan både öka och minska konkurrensen mellan olika dagligvaruaktörer och leverantörer.

⁹⁵ Tidsfönster behandlades även i Konkurrensverket, *Tidsfönster för lansering av varor i dagligvaruhandeln*, Analys i korthet 2024:5.

6 Internationell utblick – åtgärder och studier i andra länder med anledning av höjda livsmedelspriser

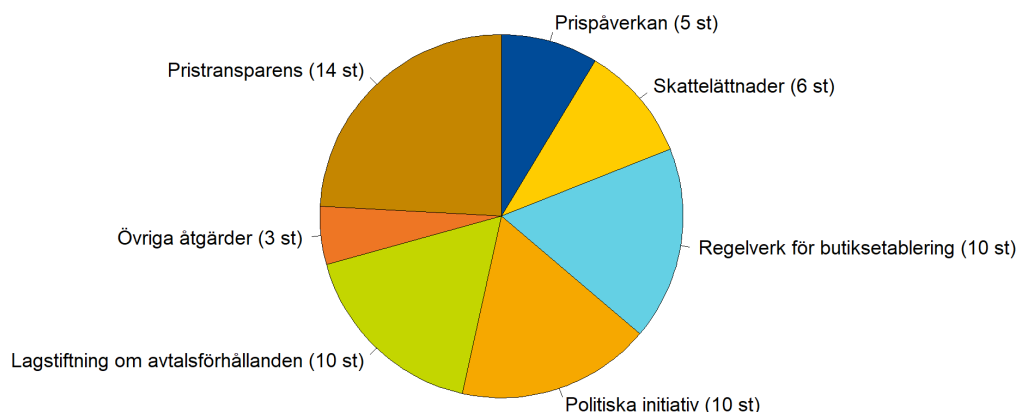
I flera länder i Europa, precis som i Sverige, har det förts fram många synpunkter på de höga livsmedelspriserna och vad som borde göras åt dem. Olika instrument som pristak, övervakning av priser och frivilliga åtaganden från dagligvaruaktörerna har diskuterats och genomförts. Åtgärder har diskuterats och jämförts mellan länder.

Översikten som redovisas i detta visar en bredd av olika genomförda analyser, rekommendationer från myndigheter och vidtagna åtgärder. Vissa åtgärder handlar om sänkt eller slopad mervärdesskatt och åtgärder riktade till målgrupper som drabbats hårdast av höga priser på energi och livsmedel. Andra åtgärder är riktade mot livsmedelskedjan eller detaljhandeln specifikt. Fokus i den internationella utblicken har varit på åtgärder efter coronapandemin kopplade till höga livsmedelspriser. Åtgärder med koppling till otillbörliga handelsmetoder utifrån UTP-direktivet⁹⁶ och stöd till företag i livsmedelskedjan inklusive jordbruksföretag och landsbygdsföretag har däremot inte varit del av utblicken. Exempel från EU:s medlemsstater, Island, Norge, Nya Zeeland och USA finns med.

6.1 Åtgärder

Konkurrensverket har i denna internationella utblick valt att kategorisera de olika åtgärder som myndigheter och regeringar vidtagit, med fokus på inflationen för livsmedelsprodukter i sju olika kategorier.

Figur 8 Åtgärder noterade i Konkurrensverkets internationella utblick, per kategori



Källa: Konkurrensverkets internationella utblick i EU, Island, Norge och Nya Zeeland. Arbetet med otillbörliga handelsmetoder utifrån UTP-direktivet samt stöd till företag i livsmedelskedjan inklusive jordbruksföretag och landsbygdsföretag är inte del av utblicken.

⁹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan.

6.1.1 Prispåverkan och skattelättnader

Till följd av ökande livsmedelspriser har några medlemsstater vidtagit åtgärder med direkt påverkan på priset på livsmedel. Detta har gjorts på olika sätt. Kroatien och Ungern införde ett direkt pristak på utvalda livsmedel och hushållsartiklar medan Grekland bland annat begränsade vinstmarginaler för vissa produkter i dagligvarukedjan.⁹⁷

Andra medlemsstater, såsom Polen, Portugal, Spanien och Tjeckien, introducerade skattelättnader i form av avskaffad eller sänkt mervärdesskatt för utvalda livsmedel och hushållsprodukter i syfte att påverka priset som konsumenter möter. En uppföljning av åtgärden i Portugal har visat att detta lett till prissänkningar på livsmedel.⁹⁸

6.1.2 Politiska initiativ

Några medlemsstater har försökt påverka priset på livsmedel och hushållsprodukter genom att initiera överenskommelser med aktörer i livsmedelskedjan. Maltas regering ingick i början av 2024 ett avtal med dagligvaruaktörer och livsmedelsimportörer om prisstabilitet avseende 15 viktiga livsmedelskategorier.⁹⁹ Frankrikes regering ingick en överenskommelse med 75 producenter om att sänka sina priser i takt med att råvarupriserna går ner.¹⁰⁰ Även i Portugal undertecknades en liknande överenskommelse i samband med att mervärdesskatten togs bort på ett antal viktiga

⁹⁷ Kroatiens regering, nyhet på Kroatiens regerings webbplats den 13 september 2022, "Gov't set of measures is timely and strong intervention", <https://vlada.gov.hr/news/gov-t-set-of-measures-is-timely-and-strong-intervention/36041>, och nyhet den 31 oktober 2023, " Filipović za RTL Danas: Vlada će poduzeti sve korake da zaštiti standard hrvatskih građana ", <https://vlada.gov.hr/vijesti/filipovic-za-rtl-danas-vlada-ce-poduzeti-sve-korake-da-zastiti-standard-hrvatskih-gradjana/39300>; Europeiska kommissionen, "Country Report Hungary – Institutional Paper 241, June 2023" https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip241_en.pdf; Greklands regering, pressmeddelande den 29 februari 2024, "Εναρξη εφαρμογής τεσσάρων δραστικών μέτρων κατά του πληθωρισμού – Οι μειώσεις των τιμών στα ράφια των super market", (2024-05-20) <https://www.mindev.gov.gr/50007/>, och pressmeddelande den 1 februari 2023, "Στο 92% των προϊόντων στο «Καλάθι του Νοικοκυριού» οι τιμές μειώνονται ή διατηρούνται σταθερές την 14η εβδομάδα εφαρμογής του", (2024-05-17), <https://www.mindev.gov.gr/στο-92-των-προϊόντων-στο-καλάθι-του-νοικο/>.

⁹⁸ Polens regering, nyhet den 1 februari 2022, [We are doing all we can to keep prices lower and fight raging inflation, says Polish Prime Minister - The Chancellery of the Prime Minister - Gov.pl website \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl/web/chancellery/en/we-are-doing-all-we-can-to-keep-prices-lower-and-fight-raging-inflation-says-polish-prime-minister); Portugals regering, nyhet den 10 juli 2023, [IVA zero baixou preços de produtos alimentares essenciais em quase 10% - XXIII Governo - República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](https://www.portugal.gov.pt/pt/mec/pt/iva-zero-baixou-precos-de-produtos-alimentares-essenciais-em-quase-10); Spaniens regering, pressmeddelande den 27 juni 2023, [El Gobierno prorroga la rebaja del IVA de los alimentos, la limitación del precio de la bombona de butano y el apoyo a La Palma hasta final de año \(hacienda.gob.es\)](https://www.hacienda.gob.es/El-Gobierno-prorroga-la-rebaja-del-IVA-de-los-alimentos-la-limitación-del-precio-de-la-bombona-de-butano-y-el-apoyo-a-La-Palma-hasta-final-de-año); Europeiska kommissionen, publicering på Europeiska kommissionens webbplats den 15 maj 2024, [Economic forecast for Czechia - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/economic-forecast-for-czechia) (2024-05-20).

⁹⁹ Maltas regering, pressmeddelande den 18 januari 2024, [STOARRIJA MILL-UFFIČĴJU TAL-PRIM MINISTRU Iffirmat ftehim li se fisser stabbiltà fil-prezzijiet ta' prodotti essenzjali tal-ikel \(gov.mt\)](https://www.gov.mt/en/infirmita-ftehim-li-se-fisser-stabbilt-fil-prezzijiet-ta-prodotti-essenzjali-tal-ikel) (2024-05-20)

¹⁰⁰ Intervju med Frankrikes finansminister Bruno Le Maire, [Prononcé le 9 juin 2023 - Bruno Le Maire 09062023 Prix des produits alimentaires | vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/actualite/le-9-juin-2023-bruno-le-maire-09062023-prix-des-produits-alimentaires) (2024-05-23).

för butiker revideras eller slopas.¹⁰⁷ Rekommendationerna följdes av ändringar i respektive regelverk. I Finland har även krav på så att kommunerna ska ta hänsyn till konkurrensen förts in i regelverk som styr markanvändning.

6.1.4 Lagstiftning om avtalsförhållanden

Några länder har även infört förbud mot införandet och nyttjandet av avtal och klausuler som begränsar konkurrenters möjlighet till att etablera sig på marknaden. Sådana avtal har observerats i Norge, Storbritannien och Nya Zeeland och förbud mot dessa avtal har, sedan upptäckten, införts i alla tre fallen.¹⁰⁸

Nya Zeeland har infört en förordning för att de två stora dagligvaruaktörerna inte ska kunna utnyttja sin relativa marknadsstyrka vid inköp från leverantörer. Syftet med förordningen är att minska deras möjligheter att föra över kostnader och risker till leverantörerna.¹⁰⁹

Likt den politiska påtryckningen som riktats till de två stora detaljhandlarna i Nya Zeeland, överväger Norge ett förbud mot skillnader i inköpspriser till olika aktörer inom dagligvaruhandeln. De föreslagna reglerna mot prisdiskriminering skulle gälla leverantörer och grossister med relativt stort inflytande på marknaden.¹¹⁰ Den norska konkurrensmyndigheten har dock kritiserat de förslag på icke-diskriminering som hittills har remitterats och menar att det inte skulle hjälpa små aktörer eller bidra till bättre konkurrens.¹¹¹ I Litauen har skyddet mot otillbörliga handelsmetoder utökats genom att detaljhandlare inte längre kan kräva att leverantörer levererar den beställda mängden varor om leverantören inom en dag från beställningen meddelar att de inte kan leverera den önskade mängden.¹¹²

¹⁰⁷ Konkurrens- och konsumentverket Finland, nyhet den 6 juni 2013, [FCCA recommends a swift review of regulation of store locations in order to improve competition - Finnish Competition and Consumer Authority \(kkv.fi\)](#) (2024-05-24); Konkurrens- och konsumentskyddskommissionen Irland, [Monitoring the Irish Groceries Market - CCPC Business](#) (2024-05-24).

¹⁰⁸ Norges regering, pressmeddelande den 16 juni 2023, [Forbyr praksis som motvirker konkurranse i dagligvaremarkedet - regjeringen.no](#) (2024-05-22); Storbritanniens regering, webbsida senast uppdaterad den 27 oktober 2020, [Groceries Market Investigation \(Controlled Land\) Order 2010 - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#) (2024-05-22); Nya Zeelands regering, webbsida senast uppdaterad den 19 december 2023, [Competition market study into supermarkets | Ministry of Business, Innovation & Employment \(mbie.govt.nz\)](#) (2024-05-22).

¹⁰⁹ Ibid.; Nya Zeelands regering, faktablad den 28 september 2023, [Commerce-Commission-Grocery-supply-code-factsheet-28-September-2023.pdf \(comcom.govt.nz\)](#) (2024-05-22).

¹¹⁰ Norges regering, pressmeddelande, [Nytt forslag om prisdiskriminering - regjeringen.no](#) (2024-05-22).

¹¹¹ Konkurransetilsynet, yttrande den 15 december 2022, "Høringsuttalelse – forslag til forskrift om forbud mot usaklige innkjøpsbetingelser i verdikjeden for mat og dagligvarer", <https://konkurransetilsynet.no/decisions/horingsuttalelse-forslag-til-forskrift-om-forbud-mot-usaklige-innkjopsbetingelser-i-verdikjeden-for-mat-og-dagligvarer/>, och yttrande den 9 februari 2024, "Høringsuttalelse – forslag til forskrift mot konkurranseskadelige forskjeller i innkjøpspriser i verdikjeden for mat", <https://konkurransetilsynet.no/decisions/horingsuttalelse-forslag-til-forskrift-mot-konkurranseskadelige-forskjeller-i-innkjopspriser-i-verdikjeden-for-mat/> (2024-06-14).

¹¹² Konkurrensrådet Litauen, nyhet den 16 november 2023, [SEIMAS PRITARĖ KONKURENCIJOS TARYBOS SIŪLYTAM PREKYBOS TINKLOS RINKOS GALIĄ RIBOJANČIO ĮSTATYMO PAPILDYMUĮ | Konkurencijos taryba \(kt.gov.lt\)](#) (2024-05-22).

6.1.5 Pristransparens

Åtgärder för ökad pristransparens som *offentliga aktörer* initierat finns eller övervägs i 13 medlemsstater i EU. I Belgien, Danmark och Irland samlas material in för att myndigheter ska kunna bearbeta data.¹¹³ I Lettland finns en offentligt tillgänglig prisplattform för jordbruksprodukter hos den nationella statistikmyndigheten.¹¹⁴ Frankrike och Spanien har sedan tidigare observatorier som publicerar rapporter om priser för livsmedel och marginaler i livsmedelskedjan.¹¹⁵

Bulgarien och Portugal har i samband med inflationen tagit fram offentliga plattformar för prisövervakning längs hela livsmedelskedjan för vissa livsmedelsprodukter.¹¹⁶ En plattform för slutkonsumenter finns nu också i flera länder (Grekland, Ungern och Rumänien).¹¹⁷ Verktyget har, enligt Ungerns konkurrensmyndighet, sänkt prisnivåerna i Ungern.¹¹⁸ På Island har regeringen tagit initiativ till en "livsmedelsportal" som där konsumenter ska kunna följa priserna på vissa varor i livsmedelsbutiker, pristrender över tid och jämförelser mellan butiker för slutkonsumenter.¹¹⁹ Dessa prisövervakningsplattformar återfinns kopplade till centrala departement, på konkurrensmyndigheter respektive på egna myndighetsfunktioner. I Islands exempel är deras portal etablerad genom ett avtal mellan Kultur- och handelsdepartementet och Centrum för handelsforskning. De olika ländernas åtgärder omfattar olika antal varor och aktörer.

¹¹³ Konkurrensverkets Request for Information (RFI) (2023-04-24); Danmarks regering, nyhet den 25 augusti 2022, [Regeringen aktiverer omfattande pristjek på energi- og dagligvarer | Erhvervsministeriet \(em.dk\)](#) (2024-05-20); Agri-Food Regulator Irland, [Agri Food Regulator](#) (2024-05-20).

¹¹⁴ Lettlands officiella statistikmyndighet, [Purchase prices of agricultural products | Officiālās statistikas portāls](#) (2024-05-20).

¹¹⁵ FranceAgriMer, myndighet under jordbruksministeriet i Frankrike, Pris- och marginalobservatoriets webbplats, [L'observatoire | Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires \(franceagrimer.fr\)](#) (2024-05-20); Spaniens regering, webbplats för Observatoriet för företagsmarginaler, [Agencia Tributaria: Observatorio de márgenes empresariales](#) (2024-05-20).

¹¹⁶ Bulgariens regering, nyhet den 24 mars 2023, "Informationssidan för presentation av priserna på baslivsmedel har lanserats" [Стартира информационният сайт за представяне на цените на основни хранителни продукти • Министерство на икономиката и индустрията \(government.bg\)](#) (2024-05-20); Bulgariens regering, informationsportal för övervakning och jämförelse av priser, [Начало :: Цени на храни \(foodprice.bg\)](#); Portugals regering, Prisobservatoriets webbplats, [Observatório de Preços \(observatorioagroalimentar.gov.pt\)](#) (2024-05-20)

¹¹⁷ Greklands regering, nyhet den 1 februari 2023, "För 92 % av produkterna i "Hushållsvarukorgen" sänks priserna eller hålls stabila under den 14:e tillämpningsveckan" [Στο 92% των προϊόντων στο «Καλάθι του Νοικοκυριού» οι τιμές μειώνονται ή διατηρούνται σταθερές την 14η εβδομάδα εφαρμογής του | Υπουργείο Ανάπτυξης \(mindev.gov.gr\)](#); Greklands regering, webbplats "e-konsument" med priser för "Hushållsvarukorgen", [e-Καταναλωτής | Παρατηρητήριο Αγοράς \(e-katanalotis.gov.gr\)](#) (2024-05-20); Konkurrensmyndigheten Ungern, pressmeddelande den 6 juni 2023, "Databas för prisövervakning på nätet testas", [Tesztüzemben az online árfigyelő adatbázis - GVH; Árfigyelő \(gvh.hu\)](#) (2024-05-20); Konkurrensrådet Rumänien, Prisbevakningsportal, [Monitorul preturilor](#) (2024-05-20).

¹¹⁸ Konkurrensmyndigheten Ungern, pressmeddelande den 10 oktober 2023, "GVH: Prisövervakning och statliga åtgärder driver ner livsmedelsinflationen" [GVH: Az Árfigyelő és a kormányzati intézkedések leszorítják az élelmiszer-inflációt - GVH](#) (2024-05-20).

¹¹⁹ Islands regering, nyhet den 10 februari 2023, "Konsumenterna kommer att kunna följa dagliga livsmedelspriser på ett och samma ställe", [Stjórnarráðið | Neytendur munu geta fylgst með daglegu matvöruverði á einum stað \(stjornarradid.is\)](#) (2024-05-20); Retail Research Center (RSV) på uppdrag av Islands regering och arbetsmarknadens parter, "Prisportal", [Verðgáttin \(verdgattin.is\)](#) (2024-05-20).

Nya Zeeland har infört krav som är snarlika de krav som EU redan har på märkning av pris per mängdenhet (till exempel kronor per kilo).¹²⁰ I Frankrike finns krav på specifik märkning av i butik av prissänkta varor.¹²¹

Förslag om uppbyggnad av kostnadsindex finns i Finland och i Österrike finns rekommendationer framtagna för etablering av hemsidor för prisjämförelse, med förslaget att det bör etableras metoder för att samla information om pris på livsmedelsprodukter.¹²²

6.1.6 Övriga åtgärder

I Frankrike har de så kallade EGalim-lagarna, som bland annat syftar till att ge skälig ersättning till primärproducenter i livsmedelskedjan, stärkts. I Nederländerna har förbud mot så kallade skenhöjningar införts. Skenhöjningar syftar till att säljare höjer priset på en vara under en kort period för att sedan rea ut varan, i detaljhandelsledet.¹²³

6.2 Rekommendationer

Utifrån de analyser som myndigheter genomfört har de i flertalet fall kommit med rekommendationer till marknaden eller beslutsfattarna. Även om de inte alltid omsatts till skarpa åtgärder visar de på identifierade behov utifrån de förutsättningar som råder i olika delar av EU, med utblick även till USA.

¹²⁰ Gäller endast för livsmedelsbutiker över en viss storlek och online, studien om Nya Zeeland nämnd tidigare i avsnittet.

¹²¹ Frankrikes regering, nyhet den 15 maj 2023, "Anti-inflationskvartal: DGCCRF, som mobiliserats för att övervaka systemets effektivitet, observerar en nedgång på cirka 13 % i produktpriset", [Trimestre anti-inflation : la DGCCRF mobilisée pour surveiller l'efficacité du dispositif, observe une baisse d'environ 13 % du prix des produits | economie.gouv.fr](#) (2024-05-20).

¹²² Livsmedelsmarknadsombudsmannen Finland, förslag den 12 oktober 2022, "Förslag till uppbyggnad av kostnadsindex för livsmedelssektorn", [Elintarvikemarkkinavaltuutetun asiakirja \(ruokavirasto.fi\)](#) (2024-05-20); Konkurrensmyndigheten Österrike, nyhet den 15 september 2023, [Sector inquiry into food industry – focus paper price comparison sites: BWB Bundeswettbewerbshörde](#) (2024-05-20).

¹²³ Frankrikes regering, webbsida om skrivelse från direktoratet för rättsliga frågor, [Lettre de la DAI - Loi tendant à rééquilibrer les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs | economie.gouv.fr](#) (2024-05-22); Nederländernas regering, nyhet den 6 december 2022, "Vilseledande "sänkt-från"-priser förbjuds från och med den 1 januari 2023", [Misleidende 'van-voor'-prijzen vanaf 1 januari 2023 verboden | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#) (2024-05-22).

Kopplat till etablering av livsmedelsbutiker och detaljplanering finns rekommendationer om:

- Ökad transparens i kommunala beslut om markanvändning (Finland); slopande av krav på etablering av stora dagligvarubutiker i centrum (Finland) och maxtaget för butiksstorlek (Finland och Irland).¹²⁴

Livsmedelskedjans funktion belyses av följande rekommendationer:

- Främja konkurrens för att minska allvarliga konsekvenser av chocker i försörjningskedjan (USA); öka transparens och kunskapsutbyte för ökad lönsamhet i livsmedelskedjan (Finland); utred prisökningar i detaljhandeln som överstiger kostnadsökningar (USA); studera ekonomiska konsekvenser av nedströms kampanjfinansiering i detaljhandeln med tanke på potentiell påverkan på konkurrensen (USA); särskilt offentliga aktörer behöver beakta behovet av flexibilitet för prissättning av livsmedel i avtal om förutsättningarna ändras (Finland).¹²⁵

Kopplat till brister i nuvarande verktyg för konkurrenstillsyn efterfrågas nya befogenheter att motverka tyst samverkan på marknader med få aktörer i Nederländerna.¹²⁶ Bland angränsande frågeställningar föreslås också åtgärder för resiliens efter genomgång av frakt och logistikförsörjningskedjan i USA.¹²⁷

6.3 Studier

Europeiska kommissionen samlar, presenterar och analyserar data om priser inom primärproduktionen.¹²⁸ Utblicken fokuserar på studier kopplat till livsmedelskedjan och detaljhandeln. Vissa studier har landat i att det inte förekommer konkurrensproblem (Tjeckien, Litauen, Slovakien) och andra rekommenderar vidare studier utifrån misstanke om konkurrensproblem (USA).¹²⁹ Andra studier har initierats

¹²⁴ Konkurrens- och konsumentverket Finland, nyhet den 6 juni 2013, [KKV rekommenderar att regleringen av affärers placering snart förnyas för att främja konkurrensen - Konkurrens- och konsumentverket; Microsoft Word - Grocery Monitor Report 3 Executive Summary.doc \(ccpc.ie\)](#) (2024-05-21).

¹²⁵ Federal trade commission USA, FTC Staff Report den 21 mars 2024, [Feeding America in a Time of Crisis: The U.S. Grocery Supply Chain 22nd the COVID-19 Pandemic \(ftc.gov\)](#) (2024-06-14); Livsmedelsmarknadsombudsmannen Finland, rekommendation den 11 augusti 2022, "Rekommendation om åtgärder för att förbättra lönsamheten inom livsmedelskedjan", [Elintarvikemarkkinavaltuutetun asiakirja \(ruokavirasto.fi\)](#) (2024-05-21); Livsmedelsmarknadsombudsmannen Finland, rekommendation den 11 augusti 2022, "Rekommendation för precisering av avtalspraxis inom livsmedelskedjan", [Elintarvikemarkkinavaltuutetun asiakirja \(ruokavirasto.fi\)](#) (2024-05-21).

¹²⁶ Nederländernas myndighet för konsumenter och marknader, tal publicerat den 8 mars 2023, [Speech Martijn Snoep: 'Plugging gaps' in Antitrust Enforcement | ACM.nl](#) (2024-05-21).

¹²⁷ [Supply Chain Assessment of the Transportation Industrial Base: Freight and Logistics | US Department of Transportation](#) (2024-05-21).

¹²⁸ [Market transparency - European Commission \(europa.eu\)](#) (2024-05-17).

¹²⁹ Studien om USA nämnd ovan.

nyligen när det egna landets prisutveckling blivit tydlig i relation till andra länder (till exempel Finland).¹³⁰

Plan- och byggregler har analyserats i Danmark vilket är ett område där en del andra länders myndigheter också gått vidare till rekommendationer och åtgärder.¹³¹ Sektorgenomlysningar för livsmedelskedjan har varit aktuellt (Österrike, Kroatien, Tjeckien, Litauen, Slovakien, Slovenien, Nya Zeeland).¹³² Flera medlemsstater, inklusive nordiska grannländerna utanför EU, har valt att genomföra en marknadsundersökning i detaljhandelsledet (Ungern, Irland, Luxemburg, Norge, Island).¹³³ Flertalet studier baserat på data om priser och kundbeteenden har genomförts i USA.¹³⁴ I Polen initierades studier om koncentration på livsmedelsmarknaden 2020, det vill säga före de senaste årens uppmärksammade inflation.¹³⁵

Studie av marginaler har genomförts i flertalet medlemsstater och för utblick utanför EU kan Nya Zeeland noteras. Vissa har valt att studera prismarginaler i livsmedelskedjan specifikt (Österrike, Finland, Litauen, Nederländerna, Slovakien, Norge, Nya Zeeland) och Nederländerna gör det årligen för en varukorg.¹³⁶

¹³⁰ Konkurrens- och konsumentverket Finland, nyhet den 21 november 2023, "[KKV utreder hur livsmedelsmarknaden fungerar](#)", [KKV tutkii elintarvikemarkkinoiden toimivuutta - Kilpailu- ja kuluttajavirasto](#) (2024-06-14).

¹³¹ The Danish Competition Authority, Workshop – Competition problems and regulation in the grocery market, 2023-09-05; Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen, Fremtidens detailhandel – Konkurrens- og forbrugeranalyse 01, 2014.

¹³² Konkurrensmyndigheten Österrike, nyhet den 3 november 2023, [AFCA presents final report on sector inquiry into food industry: BWB Bundeswettbewerbsbehörde](#); Konkurrensmyndigheten Kroatien, nyhet den 10 april 2024, [CCA launches Sector inquiry into vertical relations between suppliers and retailers in the food and non-food supply chain in the Republic of Croatia - AZTN](#); Konkurrensverket Tjeckien, nyhet den 23 maj 2023, [Office for the Protection of Competition | Press releases - Competition | Investigation of Five Staple Foods Shows No Distortion of Competition \(gov.cz\)](#); Konkurrensrådet Litauen, nyhet den 15 februari 2023, "[Konkurrensrådet delade med sig av sina insikter vid mötet i Seimas budget- och finansutskott](#)" [KONKURENCIOS TARYBA PASIDALIJŲ IŽVALGOMIS SEIMO BIUDŽETO IR FINANSU KOMITETO POSĖDYJE | Konkurencijos taryba \(kt.gov.lt\)](#); Anti monopol myndigheten Slovakien, nyhet den 10 november 2023, "[AMO har publicerat resultaten av en undersökning i samband med de stigande livsmedelspriserna och den så kallade antiinflationssgarantin](#)", [PMÚ zverejnil výsledky prešetrovania v súvislosti s rastom cien potravín a tzv. Protiinflačnou garanciou | Protimonopolný úrad SR \(gov.sk\)](#); Konkurrensverket Slovenien, nyhet den 18 januari 2024, "[Myndigheten genomförde en undersökning om prisläget på marknaden för utvalda livsmedel](#)", [Iavna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence: Agencija je izvedla raziskavo cenovnih razmer na trgu izbranih živilskih proizvodov \(varstvo-konkurence.si\)](#); Handelskommissionen Nya Zeeland, nyhet den 8 mars 2022, [Commerce Commission - Market study into the grocery sector \(comcom.govt.nz\)](#) (2024-05-22).

¹³³ Konkurrensmyndigheten Ungern, pressmeddelande den 3 augusti 2023, "[GVH färdigställde sin rapport om den påskyndade branschutredningen om varaktiga livsmedel](#)", [A GVH véglegesítette jelentését a tartós élelmiszerek gyorsított ágazati vizsgálatáról - GVH](#); Irlands regering, webbsida senast uppdaterad 1 mars 2024, [gov - High-level analysis of the Irish Grocery Retail Sector \(www.gov.ie\)](#); Konkurrensrådet Luxemburg, Rapport den 18 januari 2019, <https://conurrence.public.lu/dam-assets/fr/avis-enquetes/enquetes/2019/Rapport-enquete-2019-1-18.pdf>; Konkurrensutlysnet Norge, rapport december 2023, [Konkurransetilsynets Dagligvarerapport - konsentrasjon](#); Konkurrensverket Island, promemoria den 11 april 2022, "[Prishöjningar och övervakning av eventuella konkurrensfel relaterade till dessa](#)", [MINNISBLAD-til-radherra-11.4.2022.pdf \(samkeppni.is\)](#) (2024-05-22).

¹³⁴ USDA, Economic Research Service, webbsida senast uppdaterad 23 maj 2024, [USDA ERS - Food Prices, Expenditures, and Establishments](#) (2024-05-22).

¹³⁵ Konkurrensverkets Request for Information (RFI) (2023-04-24).

¹³⁶ Studier om Finland, Litauen, Slovakien och Nya Zeeland är nämnda tidigare i avsnittet; Michiel van Galen et. al. (Wageningen University), 2022. [Agro-Nutri Monitor 2022 - Hoofdrapport](#); [Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en aankoopmotieven van biologische producten](#). Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-069. 80 blz., [Agro-Nutri Monitor 2022 - Hoofdrapport \(acm.nl\)](#); Norges regering, pressmeddelande den 15 december 2023, [Følger opp arbeidet for bedre konkurranse i dagligvarebransjen - regjeringen.no](#) (2024-05-22).

Danmark har studerat smör och ägg och Lettland har studerat mejeriprodukter och skillnaden för handelns egna märkesvaror (EMV).¹³⁷

Flertalet länder har funnit att dagligvaruhandeln har marknadsmakt (Ungern, Lettland, Luxemburg, Slovenien, Nya Zeeland).¹³⁸ Lettland har konstaterat dålig prisöverföring i värdekedjan för vissa mejeriprodukter och Luxemburg som genomför studier återkommande, senast 2019, har fokuserat på konkurrens i grossistledet inklusive gränsöverskridande handel.

¹³⁷ Studie om Lettland och nyhet om Danmark nämns tidigare i avsnittet; Danmarks regering, nyhet den 14 mars 2023, [Forum for Forbrugerpriser fortsætter i nyt format | Erhvervsministeriet \(em.dk\)](#); Konkurrensrådet Lettland, nyhet den 9 november 2023, "Konkurrensrådet studerar priserna på mejeriprodukter – från obehandlad mjölk till butikshyllorna", [Konkurences padome pēta piena produktu cenas - no svaigpiena līdz veikalū plauktiem | Konkurences padome \(kp.gov.lv\)](#) (2024-05-22).

¹³⁸ Studier om Ungern, Lettland, Luxemburg, Slovenien och Nya Zeeland är nämnda tidigare i avsnittet.



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

www.konkurrensverket.se