

Axfood Investering och Utveckling AB
c/o Axfood AB
107 69 Stockholm

Per e-post till:

[

]

Anmälan om företagskoncentration – dagligvaruhandel

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket lämnar Axfood Investering och Utveckling AB:s, 559229-8896, förvärv av ensam kontroll över City Gross Sverige AB, 556597-2451, utan åtgärd.



Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Konkurrensverkets beslut | 1 |
| Bakgrund till ärendet..... | 3 |
| Den anmälda företagskoncentrationen | 3 |
| Berörda företag | 3 |
| Axfood | 3 |
| City Gross | 5 |
| De berörda företagens omsättning..... | 6 |
| Axfoods syfte med förvärvet | 6 |
| Konkurrensverkets behörighet..... | 6 |
| Förutsättningar för ingripande | 6 |
| Konkurrensverkets utredning..... | 7 |
| Allmänt om marknaden och dess aktörer..... | 8 |
| Bedömning..... | 10 |
| Utgångspunkter för Konkurrensverkets prövning..... | 10 |
| Relevant marknad | 13 |
| Inledning | 13 |
| Relevant produktmarknad | 13 |
| Relevant geografisk marknad | 15 |
| Sammanfattning..... | 17 |
| Koncentrationens effekter | 18 |
| Horisontella effekter på en nationell marknad..... | 18 |
| Horisontella effekter på lokala marknader | 28 |
| Särskilt om nationell prissättning..... | 36 |
| Vertikala effekter | 37 |
| Sammanfattande bedömning..... | 42 |
| Slutsats..... | 44 |

Bakgrund till ärendet

Den anmälda företagskoncentrationen

1. Axfood Investering och Utveckling AB ("Axfood I&U") har den 19 juni 2024 anmält förvärv av ensam kontroll över City Gross Sverige AB ("City Gross").
2. Axfood I&U utövar sedan tidigare gemensam kontroll över City Gross, tillsammans med Bergendahl Food Holding AB ("Bergendahl"). Axfood I&U:s förvärv av den gemensamma kontrollen prövades av Konkurrensverket 2021.¹ Axfood I&U förvärvade då från Bergendahl 9,9 procent av aktierna i City Gross. I ett aktieägaravtal som tecknades mellan Axfood I&U och Bergendahl i samband med aktieöverlåtelsen fick Axfood I&U sådana vetorättigheter rörande strategiska beslut i City Gross att Axfood I&U fick medbestämmande över City Gross affärsstrategi. Därmed fick Axfood I&U gemensam kontroll över City Gross, tillsammans med Bergendahl.²
3. Genom den nu anmälda företagskoncentrationen avser Axfood I&U att förvärva resterande 90,1 procent av aktierna i City Gross från Bergendahl. Axfood I&U kommer därmed efter företagskoncentrationens genomförande att äga samtliga aktier i City Gross. Koncentrationen innebär således att Axfood I&U:s kontroll över City Gross förändras från gemensam till ensam kontroll.
4. Den anmälda transaktionen utgör en företagskoncentration enligt 1 kap. 9 § konkurrenslagen (2008:579), KL.
5. Den 25 juli 2024 fattade Konkurrensverket beslut om att genomföra en särskild undersökning av företagskoncentrationen enligt 4 kap. 11 § KL. Beslut i ärendet ska därmed fattas senast den 25 oktober 2024, jfr. 4 kap. 13 § första stycket.

Berörda företag

Axfood

6. Axfood I&U ägs till 100 procent av Axfood AB (tillsammans med dotterbolag, "Axfood"), vilket är ett publikt aktiebolag noterat på Nasdaq OMX Stockholm AB:s Large Cap-lista. Axfood ägs till 50,06

¹ Konkurrensverkets ärende med dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding.

² Inom ramen för samma ärende prövade Konkurrensverket även Dagab Inköp & Logistik AB:s förvärv av ensam kontroll över Bergendahl Food AB, dvs. Bergendahls grossistverksamhet. De två transaktionerna prövades tillsammans som en koncentration.

procent av AxRetail AB som i sin tur ägs av Axel Johnson AB. Axel Johnson AB ägs av Axel Johnson Holding AB.³

7. Axfood är verksamt genom handel med dagligvaror i både detaljist- och grossistledet. Detaljisthandel sker genom fysiska butiker i kedjorna under namnen Willys, Hemköp, Tempo, Handlar'n, Matöppet och Eurocash, och genom e-handel via Willys.se och Hemköp.se. Butikerna inom de olika kedjorna drivs både genom av Axfood egenägda butiker och genom handlarägda butiker som drivs i franchiseform under Axfoods koncept.⁴ Axfood äger även varumärket "Den svenska matrebben" som används av en inköpsorganisation för vissa fristående butiker.
8. Willys är en detaljistsäljare av dagligvaror som ägs och kontrolleras av Axfood. Willys koncept och priser tillämpas nationellt. Willys affärsidé är att erbjuda kunderna "Sveriges billigaste matkasse". Butikerna har vanligen ett mer begränsat sortiment och sparsam inredning i sina butikslokaler. Willys har även vissa butiker med mindre butiksyta och utbud än standardbutikerna under varumärket "Willys Hemma". Det finns 180 Willys-butiker och 54 Willys Hemma-butiker i Sverige.
9. Hemköp bedriver försäljning av dagligvaror i 197 butiker runtom i Sverige. Butikerna varierar i storlek och sortiment och är vanligen placerade i bostadsnära lägen eller i pendlarlägen. Av butikerna ägs 64 av Axfood genom bolaget Hemköpskedjan AB, medan 133 är franchisedrivna och ägs av lokala handlare.
10. Tempo bedriver försäljning av dagligvaror i 125 butiker runtom i Sverige. Butikerna är mindre än Hemköpsbutiker och ligger vanligen bostadsnära. Samtliga butiker utom en drivs i franchiseform och ägs av lokala handlare.
11. Matöppet och Handlar'n bedriver försäljning av dagligvaror i cirka 50, respektive cirka 230 butiker. Butikerna ligger oftast bostadsnära eller i glesbygd och har ett mer begränsat produktutbud än Tempo. Samtliga butiker drivs i franchiseform av lokala handlare.

³ Per den 31 maj 2024.

⁴ Med koncept avses i detta beslut grupper av butiker som drivs under ett visst varumärke tillhörande en kedja. Exempelvis finns inom Axfood bland annat koncepten Hemköp och Willys.

12. Eurocash (Euro Cash Food AB) är en gränshandelskedja med sju butiker nära gränsen mot Norge. Eurocash ägs av NAX AB, som ägs till 51 procent av Axfood och till 49 procent av Norgesgruppen ASA.
13. Utöver ovan nämnda verksamheter driver Axfood också öppenvårdsapotek genom Apohem, matkasseverksamhet genom Middagsfrid,⁵ restaurang-/saluhallsverksamhet genom Urban Deli samt "cash and carry"-verksamhet genom Snabbgross.⁶ Axfood äger även en minoritetsandel i Oda, som i sin tur äger e-handelsaktören Mathem.
14. Grossistförsäljningen av dagligvaror bedrivs huvudsakligen i Dagab AB ("Dagab"), som är en fullsortimentsgrossist med kunder såväl inom Axfood-sfären som utanför. Dagab säljer främst till kunder inom dagligvaruhandeln och servicehandeln. Därutöver finns Axfood Snabbgross AB som säljer till kunder inom foodservice-sektorn. De varor Axfood Snabbgross säljer köps från Dagab.
15. Axfoods totala omsättning 2023 uppgick till cirka 81,1 miljarder kronor, varav merparten var hänförlig till Sverige. Axfoods omsättning av dagligvaror i detaljhandelsledet uppgick samma år till cirka 63,7 miljarder kronor.⁷ Dagabs omsättning 2023 uppgick till cirka 74,2 miljarder kronor.⁸

City Gross

16. City Gross är verksamt inom dagligvaruhandeln i Sverige genom detaljistförsäljning i 42 butiker. Butikerna drivs i kedjeform centralt av City Gross och är huvudsakligen belägna i Götaland och Svealand. Butikerna erbjuder ett fullsortiment av dagligvaror.
17. City Gross erbjuder även e-handel via citygross.se, dock endast så kallad "click and collect" där konsumenten beställer via internet och sedan hämtar varorna själv i butik.
18. Redovisningsåret 2022/2023 hade City Gross en omsättning om cirka 9,4 miljarder kronor, i sin helhet hänförlig till Sverige.

⁵ Axfood har fattat beslut om att avveckla Middagsfrid per den 30 september 2024.

⁶ Snabbgross erbjuder i nio av sina butiker en möjlighet för privatpersoner att bli medlemmar och därefter handla. Konceptet skiljer sig dock från traditionell dagligvaruhandel, och erbjuder enligt Axfood inte ett fullsortiment.

⁷ Innefattar Willys (inklusive Eurocash), Hemköp (egen- och handlarägda butiker) samt Tempo. Därutöver omsatte samma år Matöppet cirka 0,6 miljarder kronor och Handlar'n uppskattningsvis cirka 1 miljard kronor.

⁸ I Dagabs omsättning ingår förutom grossistverksamheten också den från Apohem, Urban Deli och Middagsfrid.

De berörda företagens omsättning

19. De berörda företagens omsättningar i Sverige under det föregående verksamhetsåret översteg tillsammans en miljard kronor, samtidigt som omsättningen i Sverige för vart och ett av de berörda företagen översteg 200 miljoner kronor. Därmed överstiger omsättningen för de berörda företagen tröskelvärdena för anmälningsplikt till Konkurrensverket i 4 kap. 6 § KL.

Axfoods syfte med förvärvet

20. Axfood har uppgett att City Gross genom Axfoods minoritetsförvärv 2021 fick bättre möjlighet att konkurrera på marknaden genom bland annat bättre inköspriser och tillgång till nya IT-system. Under perioden fram till i dag upplever Axfood att konkurrensen skärpts på marknaden och att City Gross behöver ytterligare förändringar för att vara konkurrenskraftigt. Axfood menar att City Gross genom förvärvet kan bli en starkare aktör i stormarknadssegmentet och en tydligare utmanare till ICA Maxi och Stora Coop som är verksamma i detta segment. Axfood har före förvärvet inga egna butiker i stormarknadssegmentet.

Konkurrensverkets behörighet

21. Den anmälda transaktionen utgör en företagskoncentration enligt 1 kap. 9 § KL. De berörda företagen har tillsammans en omsättning som överstiger tröskelvärdena i 4 kap. 6 § KL. Företagskoncentrationen har inte gemenskapsdimension enligt de tröskelvärden som anges i Rådets förordning 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer ("EU:s koncentrationsförordning"). Konkurrensverket är således behörigt att pröva företagskoncentrationen.

Förutsättningar för ingripande

22. Konkurrensverket har att bedöma huruvida den anmälda företagskoncentrationen påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det, och därför ska förbjudas.⁹ Vid prövningen ska särskilt beaktas om koncentrationen medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks. Övriga faktorer som har betydelse för bedömningen är bland annat koncentrationens effekter på marknadsstruktur och konsumenternas valmöjligheter. Vid bedömningen av en koncentrations inverkan på konkurrensen ska de konkurrensvillkor

⁹ 4 kap. 1 § KL.

som blir följden av den anmälda koncentrationen jämföras med de villkor som skulle ha rått om koncentrationen inte hade genomförts.¹⁰

Konkurrensverkets utredning

23. Konkurrensverket har under utredningen tagit del av de samgående företagens interna strategidokument, marknadsundersökningar och konkurrentanalyser samt ekonomisk och strategisk information från publika källor. Konkurrensverket har även granskat styrelseprotokoll och annan dokumentation rörande styrningen av City Gross samt haft intervjuer med representanter för Axfood och Bergendahl. Konkurrensverket har därtill inhämtat information från de samgående företagen rörande hyresavtal på detaljistmarknaden. Konkurrensverket har även hämtat in material relaterat till Axfoods grossistverksamhet och intervjuat företrädare för Dagab.
24. Vidare har Konkurrensverket hämtat in uppgifter och synpunkter på förvärvet från ett antal konkurrenter till City Gross och Axfood. Konkurrensverket har därtill genomfört en enkätundersökning riktad till handlarägda butiker för att närmare utreda konkurrenssituationen på lokala marknader och få synpunkter på förvärvet. Konkurrensverket har i utredningen också beaktat de resultat som kommit fram i verkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024.¹¹
25. Konkurrensverket har genomfört olika analyser för att undersöka horisontella effekter såväl nationellt som på lokala marknader. Analyserna utgår främst från data över 3 206 dagligvarubutiker i Sverige.¹²
26. Konkurrensverket har genomfört en övergripande kartläggning av antalet konkurrerande butiker som ligger nära någon av City Gross 42 butiker. Konkurrensverket har vidare identifierat och särskilt analyserat lokala områden som utgår från en City Gross- eller Axfood-butik och där Axfood genom förvärvet potentiellt får en väsentligt starkare ställning. Områdena är avgränsade utifrån körtiden med bil mellan den butik som området utgår från och övriga butiker.

¹⁰ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 9.

¹¹ Konkurrensverkets rapport 2024:5: Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024.

¹² Datan inkom i Konkurrensverkets prövning av Axfoods förvärv av gemensam kontroll över City Gross 2021 (dnr 361/2021). Den har uppdaterats med kända förändringar av butiksbeståndet och kan anses representativ även i dag.

27. Konkurrensverket har även analyserat om förvärvet kommer att förändra Axfoods incitament att genomföra prishöjningar.
28. Analyserna beskrivs närmare i avsnitten om förvärvets effekter.

Allmänt om marknaden och dess aktörer

29. Dagligvaror är de varor som konsumenterna köper för att täcka sitt behov av livsmedel, hygienprodukter m.m. Dagligvaror säljs i den traditionella dagligvaruhandeln, som utgörs av butiker med ett relativt brett sortiment av dagligvaror. Försäljning sker också till viss del i servicehandeln, i kiosker, på bensinstationer, och i specialiserade butiker såsom bagerier och slaktare samt i butiker som Rusta, Ö&B och Dollarstore.
30. Omsättningen i dagligvaruhandeln 2023 uppgick till totalt cirka 330 miljarder kronor, varav e-handel stod för cirka 14 miljarder kronor (cirka 4 procent).¹³
31. Inom den traditionella dagligvaruhandeln utgörs erbjudandet till kunderna av ett fullständigt sortiment av dagligvaror för hushåll. Det finns på marknaden för dagligvaruhandel fem större aktörer: ICA, Coop/KF, Axfood, Lidl och Bergendahl.
32. Aktörerna på dagligvarumarknaden har ofta en hög grad av vertikal integration. Vertikal integration avser i detta sammanhang integration mellan butiker och en dagligvaruaktörs centrala funktioner såsom inköp och grossistförsäljning av dagligvaror till butikerna. Graden av vertikal integration varierar och inbegriper både direkt ägande och omfattande samarbete mellan butiker och dagligvaruaktören.
33. Utöver ICA, Coop/KF, Axfood, Lidl och Bergendahl finns ett mindre antal fristående, ej vertikalt integrerade, butiker som svarar för en liten andel av försäljningen i detaljistledet.
34. ICA är dagligvaruaktören med flest antal butiker i Sverige (cirka 1 300). Butikerna drivs under fyra olika koncept, ICA Maxi, ICA Kvantum, ICA Supermarket och ICA Nära. Samtliga butiker inom ICA är handlarägda, men handlarna är tätt knutna till ICA genom medlemskap i ICA-handlarnas Förbund, en ideell förening som i sin tur äger ICA-Gruppen AB. ICA-Gruppen inkluderar flera bolag som står för bland annat ICA butikernas gemensamma inköp, logistik och marknadskommunikation. I ICA-Gruppen ingår Grossistbolaget ICA

¹³ Källa: Svensk Dagligvaruhandel. [Om dagligvaruhandeln - Svensk Dagligvaruhandel](#)

Sverige AB som är fullsortimentsgrossist av dagligvaror till ICA-butikerna.

35. Coop driver sina butiker under tre koncept, Stora Coop, Coop och Coop X:tra. Det finns cirka 800 Coopbutiker i Sverige. Butikerna ägs av 26 ekonomiska föreningar som ägs av sina medlemmar. Det finns även ett antal Coopbutiker som drivs av franchisetagare. Föreningarna äger tillsammans Kooperativa Förbundet som i sin tur äger Coops gemensamma fullsortimentsgrossist Coop Sverige AB som tillhandahåller Coopbutikerna tjänster inom bland annat inköp, logistik och marknads-kommunikation. Utöver butikerna som verkar under de olika Coop-koncepten finns också lågpriskedjan Pekås med butiker på 15 orter, främst i Värmland, och två MaxiMat-butiker.
36. Lidl är en fullt ut vertikalt integrerad kedja bestående av endast egenägda butiker verksamma i lågprissegmentet på dagligvarumarknaden. Lidl har drygt 200 butiker i Sverige.
37. Axfoods respektive Bergendahl/City Gross verksamheter har beskrivits ovan.
38. Av den totala detaljstförsäljningen av dagligvaror 2022, stod ICA för cirka 50,3 procent, Axfood för cirka 20,5 procent, Coop för cirka 17,5 procent, Lidl för cirka 6,1 procent och City Gross för cirka 3,7 procent. Övriga aktörer stod tillsammans för cirka 1,9 procent av försäljningen.¹⁴
39. Under 2024 publicerade Konkurrensverket en utredning av livsmedelsbranschen där verket konstaterade att den svenska dagligvaruhandeln sedan länge är koncentrerad till ett fåtal vertikalt integrerade aktörer med centrala inköpsfunktioner. Fristående butiker som inte tillhör någon av ovanstående dagligvaruaktörer är få och står för en mycket liten del av den totala omsättningen på marknaden.¹⁵ Andra slutsatser från genomlysningen av livsmedelsbranschen är att det finns avtalsrelaterade begränsningar och andra lösningar i flera led som kan förstärka varandra och tillsammans medföra att konkurrensen inte fungerar så bra som den skulle kunna göra.¹⁶ Vidare har Konkurrensverket konstaterat att inträdeshindren på marknaden är

¹⁴ Jfr handl.nr 1, Anmälan om företagskoncentration, p. 125, handl.nr 11, Dagligvarukartan 2023, Konkurrensverkets analys i korthet 2024:4, Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna, s. 12. Matbellema och Mathem är de övriga aktörer som är inräknade i den totala försäljningen på dagligvarumarknaden. Axfoods andel inkluderar Willys, Hemköp, Tempo och Eurocash.

¹⁵ Konkurrensverkets rapport 2024:5: Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023-2024, s. 4.

¹⁶ Konkurrensverkets rapport 2024:5: Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023-2024, s. 7.

höga, vilket delvis har att göra med bristen på butikslägen, till följd av såväl kommunernas planarbete som dagligvaruaktörernas agerande.¹⁷

Bedömning

Utgångspunkter för Konkurrensverkets prövning

40. Den anmälda företagskoncentrationen rör en förändring av Axfoods redan befintliga kontroll över City Gross, från gemensam till ensam kontroll. Det är effekterna på konkurrensen av denna förändring i kontrollen som nu är föremål för Konkurrensverkets prövning.
41. Axfoods förvärv av gemensam kontroll genomfördes 2021 och anmäldes till Konkurrensverket. Konkurrensverket kom i sin prövning fram till att förvärvet inte riskerade att leda till ett påtagligt hämmande av effektiv konkurrens på marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror, varken på nationell eller på lokal nivå.¹⁸
42. När en förvärvare redan utövar kontroll över målbolaget kan det för en kontrollförändring från gemensam till ensam kontroll – beroende på omständigheterna – vara tillräckligt med endast en mer översiktlig prövning för att utesluta konkurrensproblem.¹⁹ Det finns dock situationer då en sådan kontrollförändring kan ge Konkurrensverket anledning att göra en mer ingående prövning. Graden av inflytande över målbolaget kan skilja sig väsentligt mellan ensam och gemensam kontroll, då det förvärvande företaget efter transaktionens genomförande inte längre behöver beakta den eller de andra ägarnas intressen avseende målbolaget. Konkurrensproblem skulle exempelvis kunna uppstå om begränsningar som rätt till följd av de övriga kontrollerande ägarnas potentiellt olika intressen bortfaller, och det tidigare gemensamma företaget antar en mindre konkurrensinriktad marknadsstrategi.²⁰

¹⁷ Konkurrensverkets rapport 2024:5: Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024, s. 8.

¹⁸ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding, p. 152–159. Inom ramen för samma prövning utredde Konkurrensverket Dagab Inköp & Logistik AB:s förvärv av ensam kontroll över Bergendahl Food AB. Mot bakgrund av Konkurrensverkets farhågor i denna del lämnade Dagab Inköp & Logistik AB åtaganden, se p. 223–243 och bilaga 1 till beslutet.

¹⁹ Jämför kommissionens hantering av koncentrationer av förändringar från gemensam till ensam kontroll, se kommissionens tillkännagivande om ett förenklat förfarande för handläggning av vissa koncentrationer enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT C 160, 5.5.2023, s. 1–10), p. 5(e).

²⁰ Se kommissionens tillkännagivande om ett förenklat förfarande för handläggning av vissa koncentrationer enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT C 160, 5.5.2023, s. 1–10), p. 20.

43. City Gross utgör före den nu anmälda koncentrationen ett separat bolag med egen ledning i vilket Axfood har en minoritetsandel om endast 9,9 procent, men ett inflytande rörande strategiska beslut på basis av vetorättigheter som medför att Axfood har gemensam kontroll med Bergendahl. Vidare kontrollerar Axfood, utöver City Gross, ett antal andra aktörer verksamma i detaljistledet inom dagligvaruhandeln i Sverige. Axfood och Bergendahl kan därför ha potentiellt olika intressen avseende driften av City Gross. Efter koncentrationens genomförande kommer City Gross att ägas till 100 procent av Axfood. Det talar för att Axfoods intressen av hur City Gross bör drivas kan förändras efter koncentrationen och utgör i sig skäl att göra en ingående prövning av den aktuella företagskoncentrationen.²¹
44. Ytterligare en omständighet som talar för att en ingående prövning av den aktuella företagskoncentrationen är motiverad är den nämnda genomlysning av livsmedelsbranschen som Konkurrensverket genomfört under 2023–2024 och där den övergripande slutsatsen är att det i flera avseenden finns brister i konkurrensen.²² Mot bakgrund av detta har det funnits anledning att särskilt bedöma om Axfoods förvärv av ensam kontroll över City Gross ytterligare försämrar konkurrensen i något av dessa avseenden.
45. Som nämnts ovan ska, vid bedömningen av en koncentrations inverkan på konkurrensen, de konkurrensvillkor som blir följderna av den jämföras med de villkor som skulle ha rått om koncentrationen inte hade genomförts.
46. När Axfood 2021 förvärvade gemensam kontroll över City Gross tillsammans med Bergendahl ingicks ett aktieägaravtal mellan Axfood och Bergendahl. Aktieägaravtalet innebär, förutom ett antal vetorättigheter kopplade till styrningen av City Gross, att Axfood har option på att förvärva upp till 30 procent av aktierna i City Gross. Ett sådant förvärv hade kunnat aktualiseras om Axfood inte hade genomfört det nu aktuella förvärvet. Nu har Konkurrensverket att jämföra Axfoods förvärv av ensam kontroll över City Gross med den situation som skulle råda om detta förvärv inte skulle genomföras, vilken är att Axfood och Bergendahl behåller den gemensamma kontrollen över City Gross. Det har därför varit relevant att undersöka hur den gemensamma styrningen hittills sett ut och få en uppfattning om vilket inflytande Axfood redan har över City Gross.

²¹ Jämför kommissionens ärende M.8944 – *Liberty Global/De Vijver Media and Liberty Global (SBS)/Mediahuis/JV*, beslut den 23 november 2018, p. 164.

²² Konkurrensverkets rapport 2024:5: Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024, s. 4.

47. Konkurrensverket har under utredningen granskat protokoll från City Gross styrelsesammanträden under treårsperioden sedan Axfood förvärvade gemensam kontroll över City Gross. Konkurrensverket har även granskat interna dokument gällande City Gross styrning, samt haft intervjuer med styrelserepresentanter från Axfood och Bergendahl i City Gross styrelse. Utredningen av hur den gemensamma kontrollen över City Gross utövats sedan 2021 visar att det förefaller ha rått stor samstämmighet mellan Axfood och Bergendahl om de strategiska beslut, bland annat i frågor om prissättning, nyetableringar, nedläggningar och investeringar, som fattats beträffande City Gross. Utredningen visar att Axfood utövat ett betydande inflytande över dessa beslut i förhållande till sitt minoritetsägande i City Gross.
[SEKRETESS]
48. Enligt aktieägaravtalet, som gäller sedan Axfood förvärvade 9,9 procent av aktierna i City Gross, [SEKRETESS]
²³
²⁴
49. I samband med att Axfood förvärvade gemensam kontroll över City Gross 2021 ingicks även ett leveransavtal mellan Axfood-ägda Dagab och City Gross, med innebörden att Dagab är fullsortimentsgrossist till City Gross, [SEKRETESS]
50. Konkurrensverket konstaterar sammantaget att Axfood och Bergendahl på det hela taget varit överens om affärsstrategin för City Gross, att det inte funnits motstridiga intressen och att Axfood redan före den nu

²³ [SEKRETESS]

²⁴ [SEKRETESS]

aktuella förändringen från gemensam till ensam kontroll haft ett betydande inflytande över City Gross. Detta förhållande har betydelse för bedömningen av den nu anmälda företagskoncentrationens effekter.

Relevant marknad

Inledning

51. Avgränsning av relevant marknad är ett verktyg för att identifiera och definiera gränserna för konkurrensen mellan företag. Det huvudsakliga syftet med marknadsdefinitionen är att systematiskt identifiera de faktiska och omedelbara konkurrensbegränsningar som de berörda företagen möter när de erbjuder vissa produkter eller tjänster inom ett visst område.²⁵
52. Den relevanta marknaden består vanligtvis av en relevant produktmarknad och en relevant geografisk marknad. Den relevanta produktmarknaden omfattar alla produkter som kunderna anser vara likvärdiga med (utbytbara mot) det eller de berörda företagens produkter, på grundval av produkternas egenskaper, pris och avsedda användning, med beaktande av konkurrensvillkoren och strukturen på utbud och efterfrågan på marknaden. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det geografiska område där det eller de berörda företagen tillhandahåller eller efterfrågar de relevanta produkterna, där konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade för att effekterna av det beteende eller den koncentration som granskas ska kunna bedömas, och som kan skiljas från andra geografiska områden, framför allt på grund av väsentligt olika konkurrensvillkor.²⁶

Relevant produktmarknad

53. Konkurrensverket och Europeiska kommissionen ("kommissionen") har i tidigare beslut funnit att den relevanta produktmarknaden i detaljhandelsledet innefattar fullsortimentsbutiker, dvs. butiker som har möjlighet att erbjuda det breda sortiment som krävs för att konsumenten ska kunna köpa merparten av hushållsbehoven i en och samma butik. Mindre butiker, såsom servicehandel, bensinstationer och kiosker, samt specialbutiker, såsom bagerier eller slaktare, har inte ansetts tillhöra samma relevanta produktmarknad. Sådana butiker har snarare ansetts utgöra ett komplement än ett substitut till

²⁵ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i unionens konkurrenslagstiftning (EUT C, C/2024/1645, 22.2.2024, s. 1–35), p. 6.

²⁶ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i unionens konkurrenslagstiftning (EUT C, C/2024/1645, 22.2.2024, s. 1–35), p. 12.

fullsortimentsbutiker.²⁷ I *Axfood/Bergendahl* noterade Konkurrensverket att servicehandeln uppgavs i viss utsträckning ha utökat sitt sortiment och skulle kunna utgöra ett reellt alternativ inom vissa varuområden. Konkurrensverket fann dock inte skäl att göra någon annan bedömning än att servicehandels- och specialistbutiker inte skulle ingå på samma relevanta marknad som fullsortimentsbutiker.²⁸

54. Vad gäller de olika butiksformaten inom dagligvaruhandeln, dvs. stormarknader, traditionell livs, närbutiker och lågprisbutiker, har Konkurrensverket tidigare konstaterat att gränserna mellan de olika butiksformaten, ur ett konsumentperspektiv, är tämligen flytande. Det har konstaterats att det i viss mån förefaller råda konkurrens mellan alla butiksformat i dag, men att dagligvarubutiker framför allt konkurrerar med andra dagligvarubutiker av samma format. Exempelvis konkurrerar en stormarknad framför allt med andra stormarknader, och butiker inom traditionell livs konkurrerar i första hand med andra butiker inom traditionell livs. Butikernas läge i förhållande till varandra är emellertid den enskilt viktigaste faktorn för hur nära konkurrenter de är i praktiken.²⁹
55. Vad gäller e-handel med dagligvaror har Konkurrensverket i tidigare beslut inte tagit slutlig ställning till om e-handeln utgör en egen produktmarknad. I *Coop/Netto* fann Konkurrensverket att e-handeln sannolikt utövade ett begränsat konkurrenstryck på fysiska dagligvarubutiker, särskilt eftersom e-handeln vid tiden för beslutet utgjorde endast cirka 2 procent av den totala konceptförsäljningen av dagligvaror i Sverige.³⁰ I *Axfood/Bergendahl* bedömde Konkurrensverket att det fanns omständigheter som talade såväl för som emot att e-handel med dagligvaror skulle kunna anses vara en separat produktmarknad och Konkurrensverket tog inte heller i det ärendet slutlig ställning i frågan.³¹ I *Mathem/mat.se* utgick Konkurrensverket från en hypotetisk marknad för e-handel med hemleverans, men inte heller i det ärendet var det nödvändigt att slutligt ta ställning till om e-handeln utgjorde en

²⁷ Konkurrensverkets beslut den 9 februari 2022 i dnr 2/2022, *Mathem Holding/Dagab Inköp & Logistik AB:s* tillgångar som utgör *mat.se*, p. 11 med hänvisningar.

²⁸ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, *Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding*, p. 72 och 73.

²⁹ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, *Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding*, p. 74.

³⁰ Konkurrensverkets beslut den 17 juni 2019 i dnr 344/2019, *Coop Butiker & Stormarknader/Netto Marknad Sverige*, p. 17.

³¹ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, *Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding*, p. 78–90.

egen relevant marknad.³² Den brittiska konkurrensmyndigheten fann i *Sainsbury's/Asda* att e-handeln utgjorde en egen produktmarknad, skild från marknaden för fysiska dagligvarubutiker. Samtidigt konstaterades i det ärendet att ett betydelsefullt antal e-handelskonsumenter skulle kunna tänka sig att byta till fysisk butik.³³

56. För prövningen av den aktuella företagskoncentrationen är det inte nödvändigt att slutligt avgränsa den relevanta produktmarknaden. Konkurrensverket utgår från att den relevanta produktmarknaden utgörs av fullsortimentsbutiker som har möjlighet att erbjuda det breda sortiment som krävs för att konsumenten ska kunna köpa merparten av sina hushållsbehov i en och samma butik, inklusive i vart fall stormarknader, traditionell livs, närbutiker och lågprisbutiker. Konkurrensverket har inte funnit det nödvändigt att i förevarande fall slutligt ta ställning till om e-handel kan anses utgöra en egen relevant marknad.

Relevant geografisk marknad

57. Det framgår av kommissionens och nationella konkurrensmyndigheters beslut att den relevanta geografiska marknaden för dagligvaruhandeln tidigare utifrån konsumentens perspektiv avgränsats till de lokala marknader där de berörda företagen har sina försäljningsställen.³⁴ Det finns dock tydliga nationella inslag i konkurrensen på marknaden, såsom ett visst mått av nationell prissättning, nationella kampanjer och nationell koncept- och varumärkesstyrning. Konkurrensförhållandet mellan dagligvarukedjorna från ett utbudsperspektiv är således inte begränsat till konkurrens på lokal nivå utan konkurrensen sker även på en nationell marknad.
58. Kommissionen har definierat butikers upptagningsområde utifrån en given körtid med bil från butiken och därvid utgått från en körtid om 20–30 minuter.³⁵ Den brittiska konkurrensmyndigheten har i tidigare beslut avgränsat upptagningsområdet för traditionell dagligvaruhandel

³² Konkurrensverkets beslut den 9 februari 2022 i dnr 2/2022, *Mathem Holding/Dagab Inköp & Logistik AB:s* tillgångar som utgör mat.se, p. 17.

³³ Den brittiska konkurrensmyndighetens beslut i *Sainsbury's/Asda merger inquiry* (25 April 2019), p. 56 och 10.34.

³⁴ Se exempelvis Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, *Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding*, p. 96, samt Konkurrensverkets beslut den 17 juni 2019 i dnr 344/2019, *Coop Butiker & Stormarknader/Netto Marknad Sverige*, p. 18.

³⁵ Se exempelvis M.1085 – *Promodes/Catteau*, beslut av den 6 februari 1998, p. 14; M.1221 – *Rewe/Meinl*, beslut av den 3 februari 1999, p. 18; M.1684 – *Carrefour/Promodes*, beslut av den 25 januari 2000, p. 24; och M.3905 – *Tesco/Carrefour*, beslut av den 22 december 2005, p. 18.

till 5 minuters körtid i stadsområden och till 10 minuter på landsbygden. Upptagningsområdet för stormarknader har däremot avgränsats till 10 minuters körtid i stadsområden och 15 minuter på landsbygden.³⁶ Den norska konkurrensmyndigheten har avgränsat upptagningsområden för dagligvarubutiker om 5 till 20 minuters körtid. För en butik belägen i en mindre central kommun på landsbygden har den maximala körtiden avgränsats till 20 minuter medan den i en stor tätort i en centralt belägen kommun avgränsats till 5 minuter.³⁷ I *Coop/Netto* och *Axfood/Bergendahl* tillämpade Konkurrensverket ett relativt konservativt mått för att fånga in potentiella konkurrensproblem på lokal nivå och utgick från en körtid om 5 till 15 minuter.³⁸ I *Coop/Netto* fick Konkurrensverket indikationer på att konkurrensen i stadsmiljöer kan vara mycket lokal och genomförde mot bakgrund av det en känslighetsanalys med upptagningsområden med endast 2 minuters körtid i stadsmiljöer.³⁹

59. I *Axfood/Bergendahl* konstaterades att en dagligvarubutik framför allt konkurrerar med de dagligvarubutiker som ligger närmast geografiskt och att upptagningsområdet för en butik kan variera beroende på butikens format. Stormarknader, med störst och bredast sortiment (såväl flest artiklar som flest typer av artiklar) konstaterades ha ett större upptagningsområde än mindre butiker. Vidare konstaterades att en butiks upptagningsområde kan variera beroende på var i Sverige butiken är belägen och att en dagligvarubutik på landsbygden har ett relativt stort upptagningsområde medan en dagligvarubutik i en storstad har ett mindre upptagningsområde.⁴⁰
60. Axfood menar att Konkurrensverket i tidigare ärenden tillämpat en alltför konservativ avgränsning av den lokala marknaden. Enligt Axfood är de av kommissionen tillämpade körtiderna om 20–30 minuter rimligare i detta sammanhang.⁴¹ Konkurrensverket konstaterar dock att även kommissionen använt sig av kortare körtider i vissa

³⁶ Se exempelvis den brittiska konkurrensmyndighetens beslut i *Tesco/Booker merger inquiry* (20 December 2017), p. 6.24; *Co-operative/Booker* (6 June 2017), p. 37; *Martin McColl/Co-operative merger inquiry* (20 December 2017), p. 32; och *Co-operative/ML Convenience and MLCG merger inquiry* (19 October 2016), p. 43.

³⁷ Den norska konkurrensmyndighetens beslut den 4 mars 2015, *Vedtak V2015-24 – Coop Norge Handel AS – Ica Norge AS*, p. 89–90.

³⁸ Konkurrensverkets beslut den 17 juni 2019 i dnr 344/2019, *Coop Butiker & Stormarknader/Netto Marknad Sverige*, p. 22 och Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, *Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding*, p. 104.

³⁹ Konkurrensverkets beslut den 17 juni 2019 i dnr 344/2019, *Coop Butiker & Stormarknader/Netto Marknad Sverige*, p. 30.

⁴⁰ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, *Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding*, p. 101.

⁴¹ Handl.nr 1, *Anmälan om företagskoncentration*, p. 110.

ärenden.⁴² Vidare har den danska konkurrensmyndigheten i två ärenden rörande dagligvarumarknaden avgränsat körtiden till 10 minuter efter att ha genomfört konsumentundersökningar.⁴³ Med beaktande av de tidigare slutsatserna om körtider i *Axfood/Bergendahl* och *Coop/Netto*, anser Konkurrensverket att de körtider som tillämpats även i detta ärende är lämpliga för att på ett säkrare sätt kunna identifiera potentiella problemområden från konkurrenssynpunkt.

61. Inom ramen för bedömningen av förvärvets effekter har Konkurrensverket således tillämpat motsvarande metod som i *Axfood/Bergendahl* och *Coop/Netto*. De geografiska områdena har därför avgränsats till en körtid om 5 minuter i stadsområden, med ett utökat upptagningsområde på 10 minuter för stormarknader, respektive 10 minuter på landsbygden, med ett utökat upptagningsområde på 15 minuter för stormarknader. Konkurrensverket har även gjort en känslighetsanalys, varvid körtiderna utökats med en respektive två minuter. För prövningen av den aktuella företagskoncentrationen är det dock inte nödvändigt att slutligt avgränsa de relevanta geografiska marknaderna.

Sammanfattning

62. Sammanfattningsvis har Konkurrensverket i sin analys av koncentrationens effekter utgått från att den relevanta produktmarknaden inkluderar stormarknader, traditionell livs, närbutiker och lågprisbutiker men inte mindre butiker såsom servicehandel, bensinstationer, kiosker och specialbutiker. Konkurrensverket följer därmed etablerad praxis såväl från Sverige som från andra länder i Europa. Konkurrensverket har vidare vid analysen utgått från att den relevanta geografiska marknaden kan vara både nationell och lokal, och vid analysen på lokal nivå har Konkurrensverket avgränsat ett upptagningsområde inom 5 till 15 minuters körtid från respektive butik.
63. Det har dock inte varit nödvändigt att i det aktuella ärendet slutligt avgränsa de relevanta marknaderna.

⁴² Exempelvis 10–30 minuter i M.1085 – *Promodes/Catteau*, beslut av den 6 februari 1998, p. 14, och 20 minuter i M.1221 – *Rewe/Meinl*, beslut av den 3 februari 1999, p. 18.

⁴³ Den danska konkurrensmyndighetens beslut i Konkurrenserådsafgørelse den 26. juni 2024, OK a.m.b.a.'s erhvervelse af Coop Danmark A/S, p. 13 och Konkurrenserådsafgørelse den 29. november 2023, Salling Group A/S' erhvervelse af dele af ALDI Danmark ApS, p. 11.

Koncentrationens effekter

Horisontella effekter på en nationell marknad

Inledning

64. Konkurrensverket har i detta ärende till uppgift att bedöma om Axfoods förvärv av ensam kontroll över City Gross påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Om Konkurrensverket genom sin utredning kommer fram till att förvärvet är ägnat att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens ska Konkurrensverket förbjuda förvärvet eller, om det anses tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna av förvärvet, ålägga en part i förvärvet att genomföra en konkurrensfrämjande åtgärd som åtgärdar konkurrensproblemen.
65. Konkurrensverkets utredning i denna typ av ärenden syftar således till att identifiera vilken framtida påverkan på konkurrensen som den aktuella företagskoncentrationen kan leda till.
66. Vid en bedömning av om ett förvärv påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens ska Konkurrensverket särskilt beakta om förvärvet medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.
67. Även i fall där en dominerande ställning inte skapas eller förstärks kan ett förvärv hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Av relevans är då till vilken grad det konkurrenstryck som råder mellan de samgående företagen i koncentrationen minskas eller elimineras, och om andra företag som agerar på samma marknad kan dra nytta av det minskade konkurrenstryck som följer av förvärvet. Minskningen av konkurrenstrycket skulle i dessa fall kunna leda till prishöjningar eller andra negativa effekter på den relevanta marknaden.
68. De samgående företagens marknadsandelar och den övergripande koncentrationsgraden på marknaden, de samgående företagens konkurrensnärhet, deras konkurrenskraft, betydelsen av starka eller svaga konkurrenter och inträdeshinder på marknaden är faktorer som var för sig eller tillsammans kan ha betydelse för den grad av konkurrenstryck som försvinner genom förvärvet, och hur situationen blir efter att förvärvet genomförts. Konkurrensverket har därför i detta ärende utrett om någon av dessa faktorer var för sig eller tillsammans resulterar i att det är sannolikt att koncentrationen på en nationell marknad för dagligvaruhandel skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

De samgående företagens marknadsandelar indikerar inte i sig att konkurrensen försämras efter förvärvet

69. Som framgår ovan har marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror både en nationell och en lokal dimension. Även om konsumenterna vanligen handlar sina dagligvaror i ett lokalt område och konkurrensen således huvudsakligen är lokal, finns tydliga nationella inslag i konkurrensen på marknaden, såsom ett visst mått av nationell prissättning, nationella kampanjer och nationell koncept- och varumärkesstyrning.
70. Marknadsandelar och koncentrationsnivåer ger belysande första indikationer på marknadsstrukturen och den betydelse de samgående företagen och deras konkurrenter har för den effektiva konkurrensen.
71. Om ett företag till följd av ett förvärv får stora marknadsandelar eller om förvärvet leder till en betydande ökning av marknadsandelar kan detta vara en indikation på att företagets marknadsinflytande efter koncentrationen blir så starkt att det ökar risken för prishöjningar eller andra negativa effekter på konkurrensen och för konsumenterna.
72. På marknader med en hög grad av koncentration, dvs. ett fåtal konkurrerande företag, är det särskilt sannolikt att ett samgående mellan två konkurrerande företag resulterar i ett minskat konkurrenstryck och negativa effekter för konsumenterna.
73. Enligt kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella företagskoncentrationer kan en marknadsandel på 50 procent eller mer vara ett bevis på att ett företag har en dominerande ställning.⁴⁴ I vissa fall kan ett förvärv som leder till att ett företag får en marknadsandel under 40 procent leda till att en dominerande ställning skapas eller förstärks. Företagskoncentrationer där de berörda företagen tillsammans har en marknadsandel på högst 25 procent är däremot inte troliga att hämma den effektiva konkurrensen.⁴⁵
74. Som Konkurrensverket tidigare konstaterat har den svenska marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror en hög grad av koncentration, dvs. det finns ett fåtal aktörer. På en sådan marknad hade, 2022, ICA en marknadsandel på cirka 50,3 procent, Axfood en marknadsandel på cirka 20,5 procent, Coop en marknadsandel på cirka 17,5 procent, Lidl en marknadsandel på cirka 6,1 procent och City Gross

⁴⁴ Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 17.

⁴⁵ Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 18.

en marknadsandel på cirka 3,7 procent. Övriga aktörer stod tillsammans för cirka 1,9 procent av marknaden.⁴⁶ Lidl och City Gross har således avsevärt lägre marknadsandelar än de övriga aktörerna. Det kan också noteras att ICA har en högre marknadsandel än alla övriga aktörer tillsammans. Vidare kan noteras att City Gross marknadsandel har minskat varje år sedan 2016, från cirka 7,7 procent 2016 till cirka 3,7 procent 2022/2023.⁴⁷ Sedan 2016/2017 har City Gross omsättning i reala termer minskat jämfört med föregående år vid tre tillfällen, inklusive mellan 2020/2021 och 2021/2022 samt mellan 2021/2022 och 2022/2023.

75. På en nationell marknad för detaljstförsäljning av dagligvaror uppgår Axfoods och City Gross gemensamma marknadsandel således till cirka 24,2 procent av vilka cirka 3,7 procentenheter härrör från City Gross. De samgående företagens gemensamma marknadsandel utgör därmed inte i sig en indikation på att förvärvet troligen kommer att hämma en effektiv konkurrens.
76. Den totala koncentrationsgraden på en marknad kan också ge nyttig information om konkurrensläget. För att mäta graden av koncentration tillämpas ofta Herfindahl Hirschmanns index (HHI). HHI antar ett värde mellan strax över noll och 10 000. HHI-värdet är högre ju färre företag som finns på marknaden och ju mer företagen på marknaden skiljer sig åt i storlek. En marknad med ett HHI på 10 000 består av ett enda företag. Ett HHI under 1 000 efter ett förvärvs genomförande är i regel en indikation på att förvärvet inte kommer att hämma en effektiv konkurrens.
77. Däremot behöver ett relativt högt HHI inte nödvändigtvis innebära att förvärvet kommer att hämma en effektiv konkurrens. En viktig faktor är hur mycket HHI ökar genom förvärvet, dvs. hur mycket mer koncentrerad marknaden blir. Skillnaden i HHI före och efter förvärvets genomförande är således en viktig indikation på hur mycket marknaden koncentreras.⁴⁸ Om skillnaden i HHI understiger 250 är det

⁴⁶ Jfr handl.nr 1, Anmälan om företagskoncentration, p. 125, handl.nr 11, Dagligvarukartan 2023, Konkurrensverkets analys i korthet 2024:4, Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna, s. 12. Matbellema och Mathem är de övriga aktörer som är inräknade i den totala försäljningen på dagligvarumarknaden.

⁴⁷ Dagligvarukartan 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 och 2023. År 2017 hade City Gross en marknadsandel om 7,5 procent, 2018 hade City Gross en marknadsandel om 7 procent, 2019 hade City Gross en marknadsandel om 5,3 procent, 2020 hade City Gross en marknadsandel om 5,2 procent, och 2021 hade City Gross en marknadsandel om 4 procent. City Gross har brutet räkenskapsår.

⁴⁸ Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 19.

i regel en indikation på att förvärvet inte kommer att hämma en effektiv konkurrens.⁴⁹

78. En beräkning av HHI på marknaden visar att koncentrationsgraden uppgår till 3 309 baserat på 2022 års data, dvs. den överstiger 1 000. HHI har varit relativt stabilt över tid, med värden mellan 3 200 och 3 600 för åren 2015–2022.⁵⁰ Detta visar, likt marknadsandelarna, att den nationella marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror är en koncentrerad marknad med ett fåtal aktörer av varierande storlek. Skillnaden i HHI mellan situationen innan och efter förvärvet, baserat på 2022 års data, är 152. Denna förändring understiger 250. Trots att HHI överstiger 1 000, utgör denna förändring således inte en indikation på att förvärvet kommer att hämma en effektiv konkurrens.
79. De samgående företagens marknadsandel på nationell nivå efter förvärvet och förändringen i koncentrationsgrad på marknaden indikerar sammantaget inte i sig att Axfoods förvärv av City Gross sannolikt kommer att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. I bedömningen ska också beaktas att Axfood redan utövar gemensam kontroll över City Gross.

City Gross är inte en viktigare aktör på marknaden än vad som framgår av företagets marknadsandel

80. Marknadsandelar är, som framhållits ovan, endast en indikation på om en företagskoncentration kan resultera i negativa effekter på konkurrensen. Vissa företag har ett större inflytande över konkurrensen och kan därmed vara viktigare aktörer på marknaden än vad deras marknadsandelar eller liknande mått, såsom HHI, visar.⁵¹
81. En företagskoncentration som innebär att konkurrenstrycket från ett företag som är en viktig aktör på marknaden försvinner, kan ändra dynamiken på marknaden på ett betydande sätt. Exempelvis kan en ny aktör på marknaden, vilken förväntas utöva ett betydande konkurrensstryck i framtiden, ha en större betydelse för konkurrensen på marknaden än vad som framgår av dess marknadsandel.⁵²

⁴⁹ Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 20.

⁵⁰ Dagligvarukartan 2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2018, 2017 och 2016. Observera att vilka aktörer som ingår i statistiken varierar något från år till år vilket påverkar HHI.

⁵¹ Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 37.

⁵² Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 37.

82. Även på marknader där innovation är en viktig konkurrensfaktor kan ett företag med relativt liten marknadsandel ändå vara en viktig aktör om företaget har lovande nyutvecklade produkter.
83. Ett företag som tillämpar en mer aggressiv prissättning än konkurrenterna eller som har ökat sin närvaro på marknaden snabbare än sina konkurrenter kan vara en viktig aktör.⁵³ Även om ett företags prissättning inte är mer aggressiv än övriga aktörers kan företaget vara en viktig aktör på marknaden.⁵⁴
84. Mot bakgrund av att den svenska dagligvaruhandeln redan är koncentrerad, med ett fåtal vertikalt integrerade aktörer, har Konkurrensverket funnit det angeläget att närmare utreda vilken ställning City Gross har på marknaden. I det arbetet har Konkurrensverket tagit del av omfattande internt material från de samgående företagen såsom marknadsundersökningar och konkurrentanalyser som behandlar City Gross. Konkurrensverket har även intervjuat företrädare för Axfood och City Gross. Därtill har Konkurrensverket ställt skriftliga frågor till konkurrerande aktörer om deras syn på City Gross som aktör på dagligvarumarknaden, både på nationell och på lokal nivå.
85. Konkurrensverket kan inledningsvis konstatera att City Gross har haft en relativt lång närvaro på marknaden för detaljförsäljning av dagligvaror.⁵⁵ Som redan nämnts, har City Gross marknadsandel minskat varje år sedan 2016, från 7,7 procent 2016 till 3,7 procent 2022, och omsättningen i reala termer minskat jämfört med föregående år vid tre tillfällen.⁵⁶
86. Enligt Konkurrensverket är marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror inte en marknad som kännetecknas av en särskilt hög grad av innovation i jämförelse med vissa andra branscher. Därtill har internt material från Axfood respektive City Gross inte gett stöd för att City Gross har uppvisat en högre innovationsnivå än andra aktörer på samma marknad.
87. Varken parternas interna material eller material från konkurrerande aktörer som Konkurrensverket tagit del av ger intrycket att City Gross är en aktör vars betydelse är större än vad som framgår av företagets

⁵³ EU-domstolens dom av den 13 juli 2023 i mål C-376/20 P *CK Telecoms v Kommissionen*, p. 164.

⁵⁴ EU-domstolens dom av den 13 juli 2023 i mål C-376/20 P *CK Telecoms v Kommissionen*, p. 166.

⁵⁵ City Gross etablerade sin första butik 1993.

⁵⁶ Handl.nr 1, Anmälan om företagskoncentration, p. 125. Jfr handl.nr 9–11, Dagligvarukartan för respektive år 2020, 2021 och 2022.

marknadsandel. I vissa synpunkter från dagligvaruaktörer på lokal nivå påtalas att City Gross kan bli konkurrenskraftigare om Axfood förvärvar ensam kontroll över City Gross.⁵⁷

88. Vid en samlad bedömning har Konkurrensverkets utredning i denna del inte visat att det är sannolikt att City Gross är sådan viktig aktör som har större inflytande på marknaden än vad företagets marknadsandelar eller liknande mått, såsom HHI, visar.

De samgående företagens konkurrensnärhet

89. På en avgränsad relevant marknad kan det i många fall finnas en differentiering i de produkter som erbjuds, och vissa produkter kan vara närmare substitut till varandra än till andra produkter på samma relevanta marknad. Företag kan sägas vara nära konkurrenter till varandra om kunderna i hög grad betraktar företagets produkter som utbytbara med varandra. Ju närmare konkurrenter två företag är, desto troligare är det att ett samgående mellan dem påtagligt kan hämma förekomsten eller utvecklingen av konkurrensen och exempelvis resultera i prishöjningar.⁵⁸
90. Det krävs dock inte att parterna i ett förvärv är varandras närmaste konkurrenter eller ens särskilt nära konkurrenter till varandra för att det ska vara sannolikt att förvärvet påtagligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.⁵⁹ En helhetsbedömning måste göras av parternas konkurrensnärhet och vilka effekter den kan få.
91. Huruvida konkurrensen mellan Axfoods koncept och City Gross har varit en viktig källa till konkurrens på marknaden kan således vara en viktig faktor i analysen av om koncentrationen riskerar att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av konkurrensen.
92. Som framgår ovan sker konkurrensen på detaljistmarknaden för dagligvaror på såväl nationell som lokal nivå. På nationell nivå konkurrerar aktörerna exempelvis genom sina nationella koncept, sina egna märkesvaror och nationella butikskampanjer.⁶⁰ För enskilda butiker, oavsett vilket butiksformat de har eller vilken aktör de tillhör, är konkurrenstrycket huvudsakligen lokalt från de närliggande butikerna.⁶¹ De flesta av aktörerna inom dagligvaruhandeln, med

⁵⁷ Handl.nr 319, Sammanställning enkät 51 områden.

⁵⁸ Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 28.

⁵⁹ EU-domstolens dom av den 13 juli 2023 i mål C-376/20 P *CK Telecoms v Kommissionen*, p. 192–198.

⁶⁰ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding, p. 153.

⁶¹ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding, p. 153.

undantag för Willys, Lidl och till viss del City Gross, tillämpar även en lokal prissättning och en lokal anpassning av sortimentet i de enskilda butikerna.

93. I *Axfood/Bergendahl* konstaterade Konkurrensverket att konsumenterna i allmänhet uppfattar butikstyper inom samma butiksformat, såsom traditionell livs, som närmare konkurrenter till varandra än butiker i olika butiksformat, men att gränsdragningen är flytande, inte minst till följd av att läget är den enskilt viktigaste faktorn vid val av butik.⁶² Det framgick av Konkurrensverkets utredning att vissa butiksformat var mycket närmare konkurrenter till varandra och att exempelvis stormarknadsbutiker framför allt konkurrerade med andra stormarknadsbutiker.
94. Konkurrensverket har i detta ärende tagit del av omfattande internt material från Axfood och City Gross i form av kund- och marknadsundersökningar samt konkurrentanalyser. En sammanvägning av detta material går i linje med slutsatserna från *Axfood/Bergendahl*, nämligen att stormarknadsbutiker i allmänhet är närmare konkurrenter till varandra än till övriga butiksformat på ett nationellt plan och att City Gross huvudsakligen konkurrerar med andra stormarknadsbutiker, såsom ICA Maxi och Stora Coop. Sammantaget tyder underlaget på att City Gross närmaste konkurrenter är andra stormarknadskoncept som drivs av konkurrerande aktörer på marknaden.
95. Konkurrensverket har även tagit del av andra marknadsaktörers syn på konkurrensen mellan å ena sidan City Gross och å andra sidan Axfoods koncept, såsom Hemköp och Willys. En aktör menar att det förekommer viss konkurrens mellan Axfoods olika koncept och City Gross, men i relativt liten utsträckning.⁶³ En annan aktör har uttryckt att Axfoods koncept och City Gross skiljer sig åt och att de konkurrerar med olika erbjudanden gällande sortimentsbredd, sortimentsdjup och pris.⁶⁴ En tredje aktör anser att Willys och City Gross konkurrerar hårt med varandra, då de båda delvis tilltalar kunder som handlar med bil och som gör sin veckohandling på ett och samma ställe.⁶⁵
96. Av den enkätundersökning som riktat sig till handlare på ett antal orter framgår att det huvudsakligen är butikens läge och geografiska närhet till andra butiker som påverkar konkurrensen lokalt.⁶⁶ Dock framhålls

⁶² Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding, p. 74.

⁶³ Handl.nr 226, Svar på åläggande från konkurrent A.

⁶⁴ Handl.nr 238, Svar på åläggande från konkurrent B.

⁶⁵ Handl.nr 236, Svar på åläggande från konkurrent C.

⁶⁶ Handl.nr 319, Sammanställning enkät 51 områden. Enkäten skickades till 163 respondenter av vilka 52 svarade.

att även andra faktorer har betydelse för den lokala konkurrensen, bland annat sortimentsutbud, pris och konsumenters lojalitet till vissa butikskedjor.

97. Konkurrensverkets utredning i denna del tyder på att City Gross är en närmare konkurrent till vissa andra aktörers koncept än till Axfoods koncept. Även om Willys är en närmare konkurrent till City Gross än vad exempelvis Hemköp och Tempo är, finns det således koncept tillhörande andra aktörer på marknaden som är ännu närmare konkurrenter till City Gross. Dessa är främst ICA Maxi och Stora Coop.

Övergången från gemensam till ensam kontroll för Axfood innebär ingen nämnvärd höjning av inträdeshindren på marknaden

98. Vissa förvärv kan hämma konkurrensen påtagligt genom att de samgående företagen får en ställning där de skulle ha möjlighet och incitament att hindra nya konkurrenter från att träda in på marknaden eller där de kan göra det svårare för existerande konkurrenter att utvidga sin verksamhet. De samgående företagen skulle därmed kunna begränsa andra företags möjlighet att konkurrera.⁶⁷
99. Konkurrensverket har därför att bedöma om det aktuella förvärvet kan antas orsaka eller möjliggöra försämringar av konkurrensen exempelvis genom att de inträdeshinder som finns på marknaden ökar. En marknad med höga inträdeshinder är i regel mer känslig för försämringar av konkurrensen.
100. Konkurrensverket har tidigare, inom ramen för en rapport om hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet, noterat att det finns strukturer på den svenska dagligvarumarknaden som kan försvåra konkurrenters inträde och expansion.⁶⁸ En hög grad av vertikal integration och brist på butikslägen har identifierats som bidragande faktorer till detta.
101. Under Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsmarknaden 2024 noterades särskilt att tillgången på butikslägen är begränsad i och med plan- och bygglagstiftningen och kommunernas tillämpning av denna.⁶⁹ Vidare noterade Konkurrensverket att dagligvaruaktörerna kan agera på ett sätt som förstärker bristen genom att kontrollera och begränsa tillgången på butikslägen.⁷⁰ Detta kan bland annat ske genom

⁶⁷ Kommissionens Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 36.

⁶⁸ Konkurrensverkets rapport, Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet, Analys i korthet 2023:10.

⁶⁹ Konkurrensverkets rapport, Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna, 2024:4.

⁷⁰ Konkurrensverkets rapport, Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna, Analys i korthet 2024:4.

att dagligvaruaktörer äger mark utan att bedriva verksamhet där, för att hindra etablering från en konkurrent (s.k. landbanking), eller genom bestämmelser i hyresavtal som begränsar möjligheterna för hyresvärdar att hyra ut närliggande lokaler till konkurrerande butiker.⁷¹ Inom ramen för detta ärende har en dagligvaruaktör uppgett att landbanking utgör ett inträdeshinder som Konkurrensverket bör beakta.⁷²

102. Genom förvärvet övergår City Gross 42 butikslägen till Axfood. Konkurrensverket har övervägt om detta ökar hindren för andra aktörer att etablera sig eller utvidga sin verksamhet på den svenska dagligvarumarknaden, i och med att City Gross och kedjans butikslägen därmed inte finns tillgängliga för någon annan som grund för etablering eller expansion.
103. Till att börja med har Konkurrensverket utgått från ett scenario där Axfood inte förvärvar ensam kontroll över City Gross utan där den gemensamma kontrollen kvarstår som i dag.
104. Som nämnts ovan, tecknade Axfood i samband med förvärvet av gemensam kontroll över City Gross 2021 ett aktieägaravtal med Bergendahl. Enligt aktieägaravtalet, som ingick i Konkurrensverkets prövning av koncentrationen, [SEKRETESS]

⁷³

⁷⁴

Därtill har Konkurrensverket under utredningen inte funnit något som talar för att en försäljning till tredje part övervägts.

105. I tillägg till detta ingick City Gross och Dagab i samband med Axfoods förvärv av gemensam kontroll 2021 ett leveransavtal [SEKRETESS]
106. Med beaktande av den existerande gemensamma kontrollen och de avtalsmässiga bindningarna mellan Axfood och Bergendahl, framstår det som osannolikt att en ny eller befintlig dagligvaruaktör inom en överblickbar framtid skulle ha möjlighet att träda in eller expandera sin

⁷¹ Konkurrensverkets rapport, Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna, Analys i korthet 2024:4.

⁷² Handl.nr 236, Svar på äläggande från konkurrent C.

⁷³ [SEKRETESS]

⁷⁴ [SEKRETESS]

verksamhet genom att förvärva City Gross och på så sätt få tillgång till City Gross butikslägen. Axfoods förvärv av ensam kontroll över City Gross innebär i den här delen således ingen nämnvärd förändring jämfört med den situation som råder redan före den aktuella koncentrationen.

107. Som ett alternativt scenario har Konkurrensverket utrett om Axfoods förvärv av ensam kontroll över City Gross, inklusive de 42 butikslägena, kan leda till eller förstärka inträdeshinder specifikt i områdena runt dessa butikslägen.
108. Konkurrensverket har i denna del tagit del av information om hur City Gross butikslägen hyrs och förvaltas samt om Bergendahl och Axfoods övergripande strategier avseende butiksetableringar respektive nedläggningar av butiker. Genom intervjuer med Axfood och Bergendahl har Konkurrensverket inhämtat närmare information om hur Axfood respektive City Gross hanterar butikslägen och hyresavtal.
109. Av Konkurrensverkets utredning framgår att City Gross inte äger några egna fastigheter utan hyr samtliga butikslägen. [SEKRETESS]

då det vid alla dessa butikslägen utom ett finns närliggande konkurrerande dagligvarubutiker.

110. Konkurrensverkets utredning har således inte gett stöd för att den övergripande problematiken med brist på butikslägen lokalt skulle påverkas nämnvärt av Axfoods förvärv av ensam kontroll över City Gross.
111. Sedan tidigare finns, som nämnts, olika avtalsbindningar mellan City Gross, Axfood och Bergendahl vilka kan verka försvårande för en ny aktör som vill träda in på dagligvarumarknaden. Konkurrensverket har dock inte funnit att det nu aktuella förvärvet skulle innebära någon egentlig förändring av denna situation. Alternativet till den nu aktuella koncentrationen, där Axfood förvärvar ensam kontroll över City Gross, är att Axfood och Bergendahl utövar fortsatt gemensam kontroll över City Gross.



Horisontella effekter på lokala marknader

Lokalmarknadsanalys

112. På marknader där konsumenter behöver handla ofta är avståndet från kund till butik av stor vikt, eftersom resekostnaderna, i form av tidsåtgång och kostnader för drivmedel, har stor betydelse. Dagligvarumarknaden är en sådan marknad, vilket innebär att den större delen av konkurrensen sker på lokal nivå. Konkurrensverket har därför genomfört en lokalmarknadsanalys, i enlighet med verkets tidigare praxis samt praxis från kommissionen och andra nationella konkurrensmyndigheter.⁷⁵ En lokalmarknadsanalys innebär att lokala geografiska områden som påverkas av förvärvet identifieras utifrån geografisk data om butikers lägen, och att vissa områden undersöks närmare. Analysen baseras på respektive butiks så kallade upptagningsområde, vilket avser motsvara det område där butikens huvudsakliga konsumenter finns.
113. Konkurrensverkets analys har syftat till att undersöka om det finns lokala geografiska områden där Axfoods ställning förstärks väsentligt genom förvärvet.
114. Analysen har gjorts utifrån körtider och butikernas omsättning samt kedjetillhörighet. I enlighet med tidigare praxis har Konkurrensverket beräknat avståndet mellan butiker i form av körtid med bil. Som framgår ovan har den brittiska konkurrensmyndigheten tidigare använt upptagningsområden med körtider om 5–15 minuter, som varierar mellan stadsmiljö och landsbygdsmiljö samt där körtiderna har utökats för stormarknader.⁷⁶ Även de danska och norska konkurrensmyndigheterna har varierat körtider utifrån miljö. Den danska myndigheten har använt körtider om 5–10 minuter⁷⁷ eller 5–15

⁷⁵ Se exempelvis Konkurrensverkets beslut i dnr 344/2019, *Coop/Netto* och dnr 361/2021, *Axfood/Bergendahl*; Kommissionens beslut i *M.1085 – Promodes/Catteau*; *M.1221 – Rewe/Meinl*; *M.1684 – Carrefour/Promodes* och *M.3905 – Tesco/Carrefour*; den brittiska konkurrensmyndighetens beslut i *Tesco/Booker merger inquiry* (20 December 2017), *Co-operative/Booker merger inquiry* (6 June 2017), *Martin McColl/Co-operative merger inquiry* (20 December 2017) och *Co-operative/ML Convenience and MLCG merger inquiry* (6 June 2016); den danska konkurrensmyndighetens beslut i *Konkurrenserådsafgørelse* den 29. november 2023, *Salling Group A/S' erhvervelse af dele af ALDI Danmark ApS* och *Konkurrenserådsafgørelse* den 30. august 2023, *REMA 1000 Danmark A/S' erhvervelse af dele af ALDI Danmark ApS*; samt den norska konkurrensmyndighetens beslut den 4 mars 2015, *Vedtak V2015-24 – Coop Norge Handel AS – Ica Norge AS*.

⁷⁶ Den brittiska konkurrensmyndighetens beslut i *Tesco/Booker merger inquiry* (20 December 2017), p. 6.24; *Co-operative/Booker merger inquiry* (6 June 2017), p. 37; *Martin McColl/Co-operative merger inquiry* (20 December 2017), p. 32; och *Co-operative/ML Convenience and MLCG merger inquiry* (19 October 2016), p. 43.

⁷⁷ Den danska konkurrensmyndighetens beslut i *Konkurrenserådsafgørelse* den 29. november 2023, *Salling Group A/S' erhvervelse af dele af ALDI Danmark ApS*, p. 17–20.

minuter⁷⁸ och den norska myndigheten har använt körtider om 5–20 minuter⁷⁹.

115. Konkurrensverket har använt geografisk data om 3 206 dagligvarubutikers lägen⁸⁰, för att beräkna körtiden med bil mellan samtliga dagligvarubutiker i Sverige. Körtiderna har beräknats genom programmet Open Source Routing Machine, OSRM, som beräknar optimala rutter mellan geografiska platser utifrån aktuella vägar och hastighetsbegränsningar.

116. Analysen består av två delar. I den första delen har Konkurrensverket översiktligt undersökt antalet närliggande koncept till samtliga 42 City Gross-butiker. I den andra delen har Konkurrensverket utifrån vissa filtreringar identifierat lokala geografiska områden som utgår från en Axfood- eller City Gross-butik och därefter genomfört en kvalitativ analys av de områden som uppfyller vissa kriterier.

Översiktlig analys av antalet närliggande koncept

117. Konkurrensverkets översiktliga analys av antalet till City Gross närliggande koncept visar bland annat att Willys är det Axfood-koncept vars butiker generellt är placerade nära City Gross. Av alla City Gross-butiker har 20 respektive 35 en Willys-butik inom 5 respektive 10 minuters körtid. Hemköp-butikerna är placerade mer avlägset från City Gross. Endast tre City Gross-butiker har en Hemköp-butik inom 5 minuters körtid, medan 25 City Gross-butiker har en Hemköp-butik inom 10 minuters körtid.

118. Som framgår ovan tyder Konkurrensverkets utredning på att stormarknader generellt är närmare konkurrenter till andra stormarknader än till övriga butiksformat. Analysen visar att det generellt finns närliggande stormarknader, dvs. ICA Maxi-butiker eller Stora Coop-butiker, till City Gross. Enligt Konkurrensverkets analys har 25 City Gross-butiker åtminstone en ICA Maxi-butik eller en Stora Coop-butik inom 5 minuters körtid. Vidare har 37 respektive 38 City Gross-butiker åtminstone en ICA Maxi-butik eller en Stora Coop-butik inom 10 respektive 15 minuters körtid. Endast fyra City Gross-butiker saknar konkurrerande stormarknader inom 15 minuters körtid, varav tre även saknar en närliggande Axfood-butik vilket innebär att konkurrenssituationen kring dessa City Gross-butiker inte påverkas av

⁷⁸ Den danska konkurrensmyndighetens beslut i Konkurrenserådsafgørelse den 30. august 2023, REMA 1000 Danmark A/S' erhvervelse af dele af ALDI Danmark ApS, p. 19–22.

⁷⁹ Den norska konkurrensmyndighetens beslut den 4 mars 2015, Vedtak V2015-24 – Coop Norge Handel AS – Ica Norge AS p. 89–90.

⁸⁰ Konkurrensverket har utgått från de butiker som identifierades inom ramen för dnr 361/2021, och justerat för nedlagda butiker samt för butiker som bytt geografiskt läge, namn eller koncept.

förvärvet. Området kring den kvarvarande City Gross-butiken har butiker från fyra kedjor, vilket innebär att denna butik fortfarande möter konkurrens efter förvärvet.

119. Dessutom visar Konkurrensverkets utredning att 35 City Gross-butiker har en ICA Maxi-butik inom 15 minuters körtid, och att ingen av dessa City Gross-butiker har en högre omsättning än den närliggande ICA Maxi-butiken. Av dessa 35 City Gross-butiker har 25 en omsättning som är mindre än hälften så stor som omsättningen för den närliggande ICA Maxi-butiken. Detta visar att City Gross inte på någon lokal marknad har en särskilt stark ställning jämfört med närliggande stormarknader.
120. Vidare framgår av utredningen att majoriteten av City Gross-butikerna även har andra konkurrerande butiksformat än stormarknader i närheten.
121. Konkurrensverkets översiktliga analys visar således att City Gross generellt har närliggande konkurrerande butiker, inklusive närliggande stormarknader som i många fall har en betydligt högre omsättning än City Gross butiker.
122. Den översiktliga analysen har även jämförts med uppgifter från marknadsaktörer om närliggande butiker till de 42 City Gross-butikerna, men verket har inte funnit några större avvikelser.

Analys av vissa lokala områden

123. I den andra delen av lokalmarknadsanalysen har Konkurrensverket identifierat 53 lokala områden som utgår från en Axfood- eller City Gross-butik ("utgångsbutiken"), där antalet butikskedjor genom förvärvet ändras från fyra till tre, från tre till två eller från två till en.⁸¹
124. Konkurrensverket har definierat lokala områden enligt följande: Om utgångsbutiken ligger i en stadskommun inkluderar området de butiker ("destinationsbutiker") som finns inom en körtid på 5 minuter från utgångsbutiken, med ett utökat upptagningsområde till 10 minuters körtid om destinationsbutiken är en stormarknad. Om utgångsbutiken ligger i en landsbygdskommun inkluderar området destinationsbutiker inom en körtid på 10 minuter, med ett utökat

⁸¹ Observera att Konkurrensverket har undersökt fler lokala geografiska områden, 53, än antalet City Gross butiker som finns i Sverige, 42. Detta beror på att de undersökta områdena utgår från antingen någon av City Gross 42 butiker eller någon av Axfoods butiker. Således kan det finnas flera överlappande områden inom vilka en specifik City Gross-butik är belägen.

upptagningsområde till 15 minuters körtid om destinationsbutiken är en stormarknad.

125. Vidare har Konkurrensverket, när antalet kedjor före och efter förvärvet för respektive område beräknas, inte räknat med närbutiker från Axfood (Tempo, Handlar'n, och Matöppet), Coop (Coop Nära) och ICA (ICA Nära) samt fristående handlare som inte tillhör Matrebellerna. Detta har gjorts för att verket inte ska förbise områden där det finns butiker från mer än fyra aktörer efter förvärvet, men där en eller flera mindre butiker utgör ett så pass lågt konkurrenstryck att den huvudsakliga konkurrensen i området sker mellan fyra eller färre aktörer. Däremot har Konkurrensverket vid den kvalitativa analysen av utvalda områden tagit hänsyn till om områdena inkluderar närbutiker eller de aktuella fristående handlarägda butikerna, ifall det är av betydelse för bedömningen. Konkurrensverket har även gjort en känslighetsanalys där körtiderna utökats med en och två minuter och därefter tagit hänsyn också till tillkommande lokala områden där antalet kedjor i området genom förvärvet ändras från fyra till tre, tre till två och två till ett.
126. Av de 53 lokala områdena har Konkurrensverket gjort en kvalitativ analys av konkurrenssituationen för de områden ("prioriterade områden") där följande två kriterier är uppfyllda: a) butiker tillhörande Axfood eller City Gross har efter förvärvet i området en gemensam marknadsandel, baserad på omsättning, som överstiger 40 procent och b) butiker tillhörande City Gross utgör åtminstone 10 procentenheter av den gemensamma marknadsandelen, baserad på omsättning, i området efter förvärvet, och butiker tillhörande Axfood utgör åtminstone 10 procentenheter av den gemensamma marknadsandelen, baserad på omsättning, i området efter förvärvet. Den gemensamma marknadsandelen för butiker tillhörande Axfood och City Gross ska således efter förvärvet överstiga 40 procent och den individuella marknadsandelen för Axfood respektive City Gross ska överstiga 10 procent. Sammanlagt har Konkurrensverket identifierat 16 sådana prioriterade områden.
127. Den kvalitativa bedömningen av de 16 prioriterade områdena baseras på faktorer såsom antalet konkurrerande butiker och vilken kedja de tillhör, butikernas geografiska placering och avstånden butikerna emellan, butikernas omsättning, närheten i konkurrens mellan koncept samt eventuella butiker som tillkommer till området i känslighetsanalysen. I de fall där flera prioriterade områden överlappar varandra, så att vissa butiker finns i två eller fler prioriterade områden, har Konkurrensverket gjort en bedömning gemensamt för de överlappande områdena.

128. För majoriteten av de 16 prioriterade områdena har Konkurrensverket inte funnit stöd för att Axfoods ställning skulle stärkas väsentligt genom förvärvet. För ett mindre antal prioriterade områden som överlappar på fyra orter i Sverige bedömer Konkurrensverket att Axfoods ställning lokalt stärks väsentligt genom förvärvet. Nedan beskriver Konkurrensverket de aktuella områdena på dessa orter, inklusive ytterligare faktorer som är av betydelse för den sammanfattande bedömningen.
129. Den första av de aktuella orterna är Norrköping. I denna större stad⁸² finns tre prioriterade områden, i vilka Axfoods ställning stärks väsentligt genom förvärvet. Två områden inkluderar samma butiker och utgår från en City Gross-butik respektive en Willys-butik, båda placerade i ett externt köpstadsområde. I köpstadsområdet finns även en jämförelsevis stark konkurrerande stormarknadsbutik, sett till omsättning. Genom förvärvet minskar antalet aktörer i de två områdena från tre till två och parternas marknadsandelar, baserade på omsättning, överstiger ovan nämnda kriterier. I närtid ska dock en annan aktör öppna en stormarknadsbutik i köpstadsområdet. Vidare är det av särskild betydelse att butikerna ligger i ett externt köpstadsområde. Externa köpstadsområden har typiskt sett få invånare. Generellt är konsumenter villiga att köra längre till dagligvarubutiker placerade i externa köpstadsområden än till dagligvarubutiker placerade på annan plats, eftersom de kan kombinera dagligvaruinköpen med sällanköpshandel. Detta innebär i det nu aktuella fallet att en inte oväsentlig del av City Gross-butikens eller Willys-butikens kunder troligtvis bor längre bort än 5 eller 10 minuter med bil. Således utsätts butikerna i köpstadsområdet för ett visst konkurrenstryck från ett i detta fall stort antal butiker i närliggande områden. Flera av dessa butiker är också relativt stora. Det tredje området i Norrköping, i vilket Axfoods ställning stärks väsentligt genom förvärvet, utgår från en handlarägd Hemköp-butik och inkluderar City Gross-butiken i köpstadsområdet men även andra konkurrerande butiker.
130. Den andra orten är Linköping, som också klassificeras som större stad. Ett prioriterat område i Linköping, där Axfoods ställning stärks väsentligt genom förvärvet, utgår från en Willys-butik placerad i ett externt köpstadsområde. I detta köpstadsområde finns även en City Gross-butik och en jämförelsevis mycket stark konkurrerande stormarknadsbutik, sett till omsättning. Området inkluderar huvudsakligen samma butiker som ett annat område, som utgår från en Willys-butik placerad i ett bostadsområde i direkt anslutning till

⁸² Enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) Kommungruppsindelning (2023) är en större stad en kommun med minst 50 000 invånare, varav minst 40 000 invånare är bosatta i den största tätorten. Om staden har minst 200 000 invånare i kommunen och tätorten klassificeras den i stället som storstad.

köpstadsområdet. Genom förvärvet minskar antalet aktörer i de två områdena från tre till två, och parternas marknadsandelar, baserade på omsättning, överstiger ovan nämnda kriterier. Som nämnts ovan är det dock av betydelse att majoriteten av butikerna i dessa två områden ligger i ett externt köpstadsområde. Även i detta fall finns det angränsande lokala områden med en stor mängd konkurrerande butiker som i flera fall är relativt stora. I Linköping finns ytterligare ett område där Axfoods ställning stärks väsentligt genom förvärvet. Detta område utgår från en Axfood-ägd Hemköp-butik och överlappar med ovan nämnda köpstadsområde genom City Gross-butiken och den mycket starka konkurrerande stormarknadsbutiken. Området kring den Axfood-ägda Hemköp-butiken inkluderar även en City Gross-butik som är placerad i annan del av staden.

131. Den tredje orten är Kungälv, en pendlingskommun nära Göteborg.⁸³ På orten finns tre prioriterade områden där Axfoods ställning stärks väsentligt genom förvärvet. Områdena inkluderar huvudsakligen samma butiker. Dessa är en City Gross-butik, en Willys-butik, en konkurrerande stormarknadsbutik och en konkurrerande butik som inte är en stormarknad men som har en relativt hög omsättning. Tre av fyra nämnda butiker är placerade centralt på orten, och tillsammans utgör de fyra butikerna en stor del av dagligvaruhandeln i Kungälv. Genom förvärvet minskar antalet aktörer i de aktuella områdena från fyra till tre. Den konkurrerande stormarknadsbutiken är dock jämförelsevis stark, sett till omsättning. Vidare kan boende på orten åka till Göteborg, vilket tar cirka 20 minuter med bil.
132. Den fjärde orten är Gävle.⁸⁴ Det prioriterade område där Axfoods ställning stärks väsentligt genom förvärvet utgår från en City Gross-butik och inkluderar även en Willys-butik och en jämförelsevis stark konkurrerande butik, sett till omsättning, i stormarknadssegmentet. Genom förvärvet minskar antalet aktörer i området från tre till två. Däremot inkluderas ytterligare två butiker från konkurrerande aktörer i området när körtiderna utökas med en och två minuter. Även i detta fall ligger City Gross-butiken i ett externt köpstadsområde och det finns flera angränsande lokala områden med konkurrerande butiker.
133. Konkurrensverket bedömer att de beskrivna omständigheterna kring de prioriterade områdena på de fyra orterna, såsom att det rör sig om externt belägna köpstadsområden där en stor andel av kunderna kan

⁸³ Enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) Kommungruppsindelning (2023) är en pendlingskommun nära storstad en kommun där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.

⁸⁴ Staden är klassificerad som en större stad enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) Kommungruppsindelning (2023).

antas bo längre bort än 5–10 minuter med bil, att det finns starka konkurrerande aktörer, att det rör sig om en pendlingskommun nära en storstad eller att en liten ökning av körtiderna kommer att inkludera ytterligare butiker från konkurrerande aktörer, begränsar Axfoods utrymme att i de aktuella områdena, efter förvärvet, utnyttja sin stärkta ställning genom exempelvis prishöjningar.

134. För resterande 37 identifierade områden har Konkurrensverket utifrån ovan nämnda kriterier inte funnit stöd för att Axfoods ställning förstärks väsentligt genom förvärvet.

Analys av incitament till prishöjningar

135. Konkurrensverket har således bedömt att det i de lokala områden där Axfoods ställning stärks väsentligt genom förvärvet finns flera faktorer som talar emot att en försämring av konkurrensen kommer att ske. I tillägg till detta har Konkurrensverket särskilt utrett de samgående företagens incitament att höja sina priser i de 53 lokala områdena efter förvärvet.
136. En av farhågorna från konkurrenssynpunkt när ett företag förvärvar en konkurrent är att företaget, tack vare den minskning av konkurrensen som sker genom förvärvet, kommer att höja sina priser gentemot kunderna när förvärvet är genomfört.
137. UPP-analys ("Upwards Pricing Pressure") är en metod för att mäta de incitament att höja priserna som uppkommer genom förvärv.⁸⁵ Genom en prishöjning riskerar ett företag att förlora kunder, och därmed förlora vinst, till sina konkurrenter. UPP-metoden, som är etablerad i både svensk och utländsk praxis,⁸⁶ utgår från antagandet att ett företag efter ett förvärv kan mildra en sådan negativ effekt eftersom vissa av de förlorade kunderna vid en prishöjning sannolikt kommer att välja att köpa från målbolaget, som efter förvärvet inte längre är en konkurrent utan vars vinst förvärvaren då tar del av.
138. GUPPI ("Gross Upwards Pricing Pressure Index") är en form av UPP-analys som används för att approximera hur stort incitament att höja priserna ett företag kan ha efter att ha gjort ett förvärv, utan hänsyn till

⁸⁵ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), p. 24.

⁸⁶ UPP-analys har använts i bland annat Konkurrensverkets beslut i dnr 42/2011 Office Depot/Svanströms, kommissionens beslut i M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* och den brittiska konkurrensmyndighetens beslut i *Sainsbury's/Asda merger inquiry* (25 April 2019).

potentiella effektivitetsvinster som skulle motivera ett lägre pris.⁸⁷ Ett GUPPI på över 10 procent anses vanligen indikera att förvärvet påtagligt kan hämma konkurrensen, medan ett GUPPI på mellan 5 och 10 procent ger upphov till farhågor såvida det inte finns motverkade faktorer i form av till exempel effektivitetsvinster.⁸⁸ Ett GUPPI under 5 procent ger vanligtvis ingen anledning till oro för negativ påverkan på konkurrensen.⁸⁹

139. Konkurrensverket har beräknat ett GUPPI för varje butikspar av en City Gross-butik och en Axfood-butik som finns i de 53 områdena. Diversionskvoterna, som varje GUPPI bland annat baseras på, har antagits vara proportionella mot lokala marknadsandelar samt avstånd till konkurrenterna inom upptagningsområdet. Diversionskvoten mäter hur stor andel av försäljningen en butik skulle förlora vid en prishöjning som skulle gå till en viss annan butik. Diversionskvoterna är indikativa eftersom de tar hänsyn endast till de butiker som finns i det aktuella området, dvs. de tar inte hänsyn till ett scenario där kunder, vid en prishöjning hos den aktuella City Gross-butiken eller Axfood-butiken, väljer att handla i närliggande butiker utanför det aktuella området.
140. Resultaten av den GUPPI-analys Konkurrensverket gjort visar sammanfattningsvis att GUPPI överstiger 5 procent för butikspar i några områden. För ett butikspar överstiger GUPPI 10 procent, men då är en av de aktuella butikerna en handlarägd Hemköps-butik. För en handlare som äger sin butik saknar det betydelse om kunderna vid en prishöjning skulle gå till en butik som ägs av Axfood, eftersom handlaren oavsett inte får del av Axfoods vinst. För resterande butikspar understiger GUPPI 5 procent. Detta kan i huvudsak förklaras av att nästan samtliga City Gross-butiker och butiker ägda av Axfood har konkurrenter från andra kedjor inom 5–10 minuters körtid, samt att dessa konkurrenter ofta har en relativt stor omsättning och därmed en hög marknadsandel. ICA Maxi-butikernas omsättning är i allmänhet väsentligt större än City Gross-butikernas och de Axfood-ägda butikernas.
141. Resultaten av GUPPI-analysen pekar i samma riktning som lokalk marknadsanalysen och det som i övrigt framkommit i utredningen, dvs. att Axfoods incitament att höja sina priser till följd av

⁸⁷ GUPPI med varianter är ett så kallat screeningverktyg för att sortera fram marknader där incitamenten till prishöjning är särskilt starka. För att kunna göra en fullständig bedömning måste även andra faktorer som inte ingår i modellen vägas in.

⁸⁸ Se bl. a. kommissionens beslut i M.10896 – *Orange/Masmo vil/JV*, M.7612 – *Hutchison 3G UK/Telefónica UK* och M.7018 – *Telefónica Deutschland/E-Plus*.

⁸⁹ Observera att procentsatserna inte avser prishöjningar, utan är ett mått på företagens incitament att genomföra prishöjningar.

förvärvet är svaga. En höjning av priserna riskerar leda till att kunderna vänder sig till andra butiker som inte ägs av Axfood.

Särskilt om nationell prissättning

142. Som har nämnts ovan tillämpar Willys och Willys Hemma nationell prissättning. Med detta avses en prissättningsstrategi där en vara säljs till samma pris i alla butiker över hela landet. Det innebär att samma pris gäller i samtliga 180 Willys-butiker eller i samtliga 54 Willys Hemma-butiker. Priserna i de enskilda butikerna anpassas inte efter lokala konkurrensfaktorer. Axfood har uppgett att de tillämpar nationell prissättning för Willys respektive Willys Hemma sedan åtminstone 2001.⁹⁰

Incitamenten att överge Willys nationella prissättning till följd av förvärvet är svaga

143. I ett fåtal lokala områden där Axfood främst representeras av Willys får Axfood en väsentligt stärkt ställning genom förvärvet. Risken att Axfood utnyttjar denna förstärkta ställning genom prishöjningar i Willys-butiker eller Willys Hemma-butiker i de lokala områdena beror dels på vilka konkurrerande butiker som finns i närområdet, vilket beskrivits ovan, dels på om incitamenten att överge den nationella prissättningen förändras genom förvärvet.

144. Axfood har gjort gällande att Willys affärsidé bygger på strategin om ett nationellt koncept med en nationell prissättning. Den nationella prissättningen är en mycket viktig del av Willys varumärkesstrategi och möjliggör enligt Axfood låga priser till konsumenter. Det har inte varit aktuellt för Axfood att överge denna strategi.

145. Enligt Konkurrensverket har Axfoods uppgivna skäl om de affärsmässiga motiven för en nationell prissättning relevans för bedömningen. Dessa ska dock inte överdrivas utan får vägas mot övriga delar av utredningen. Axfood har incitament att överge den nationella prissättningen om det skulle visa sig lönsamt att göra detta.

146. Konkurrensverket har därför undersökt Axfoods incitament att överge den nationella prissättningen genom att kartlägga hur många Willys-butiker respektive Willys Hemma-butiker som ligger i närheten av en City Gross-butik. Det som har bedömts är alltså om det efter förvärvet skulle vara tillräckligt lönsamt att höja priserna lokalt för Willys-butiker som ligger i närheten av en City Gross-butik för att Axfood skulle ha incitament att överge sin nuvarande prissättningsstrategi för Willys.

⁹⁰ Handl.nr 324, Tjänsteanteckning från möte med Axfood, s. 4.

147. Härvid har framkommit att de flesta Willys- och Willys Hemma-butiker inte har en City Gross-butik i närheten.⁹¹ Konkurrensförhållandena är på dessa platser därmed oförändrade efter förvärvet och därmed förändras knappast incitamenten att överge en nationell prissättning för denna grupp av butiker.
148. Inte heller för resterande butiker, dvs. sådana som har en City Gross-butik i närheten, har Konkurrensverket funnit att Axfood har skäl att överge den nationella prissättningen till följd av förvärvet av ensam kontroll över City Gross. Detta framgår av resultaten av GUPPI-analysen och lokalmarknadsanalysen och följer främst av att City Gross och Axfoods butiker har starka konkurrenter lokalt. En höjning av priserna i de flesta av dessa Willys-butiker skulle inte vara lönsam, eftersom konsumenterna skulle välja andra alternativ och då inte nödvändigtvis gå till en Axfood-ägd butik.
149. Axfoods möjligheter till ökad lönsamhet genom högre priser i vissa Willys-butiker är således mycket begränsade, samtidigt som det skulle innebära att man överger strategin om nationella priser som Axfood uppger är en central del av Willys varumärkesstrategi. Även om betydelsen av Axfoods kommersiella överväganden bakom en nationell prissättning inte ska överdrivas, vilket anges ovan, anser Konkurrensverket ändå att den ska tillmätas viss vikt i detta fall. Konkurrensverket gör den sammanvägda bedömningen att Axfoods incitament att efter förvärvet av ensam kontroll över City Gross överge den nationella prissättningen för Willys eller Willys Hemma är svaga.

Vertikala effekter

Inledning

150. Ett förvärv som innebär att en leverantör av varor och en köpare eller potentiell köpare av leverantörens varor integreras kan i vissa fall ge upphov till ett påtagligt hämmande av förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.⁹² En sådan integrering kan ge möjlighet och incitament för leverantören att avskärma andra potentiella eller faktiska köpare av leverantörens insatsvaror. Avskärmning kan i praktiken innebära att konkurrenters tillträde till leveranser eller marknader försvåras eller hindras, och kan avskräcka konkurrenter från att träda in på marknaden eller från att expandera. Sådan avskärmning betraktas som konkurrenshämmande om den leder till att det sammanslagna

⁹¹ Av 180 Willys-butiker har 57 en City Gross-butik inom 10 minuters körtid. Av 54 Willys Hemma-butiker har 8 en City Gross-butik inom 10 minuters körtid.

⁹² Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2008/C 265/07), p. 17–18.

företaget – och eventuellt även några av dess konkurrenter – får möjlighet att höja det pris som tas ut av konsumenterna.⁹³

151. Axfood-ägda Dagab är, som framgår ovan, en fullsortimentsgrossist för dagligvaror. Dagab agerar som grossist till Axfoods helägda kedjeanknutna butiker som Willys och Hemköpskedjan AB samt till handlarägda butiker som verkar under Axfoods koncept. Dagab är även fullsortimentsgrossist åt externa kunder inom dagligvaruhandeln såsom fristående handlarägda butiker och, sedan förvärvet av Bergendahls grossistverksamhet 2021, även åt det gemensamt kontrollerade City Gross.
152. Konkurrensverket konstaterade i *Axfood/Bergendahl* att tillgången till en fullsortimentsgrossist inte är utbytbar mot tillgång till leverantörer, specialgrossister eller övriga grossister.⁹⁴ Konkurrensverket noterade även i sin genomlysning av livsmedelsmarknaden 2023–2024 att det av effektivitetsskäl krävs att en butik har tillgång till en fullsortimentsgrossist för att kunna vara konkurrenskraftig på dagligvarumarknaden.⁹⁵
153. I och med förvärvet av ensam kontroll över City Gross, kommer City Gross att fullt ut integreras med Axfood. Eftersom Axfood genom sitt ägande i Dagab kontrollerar en fullsortimentsgrossist av dagligvaror som levererar till såväl City Gross som handlarägda butiker och fristående dagligvaruaktörer, har förvärvet en vertikal aspekt.
154. Konkurrensverket har därför utrett om förvärvet kan påverka Axfoods möjlighet och incitament att genom Dagab avskärma dels handlarägda butiker knutna till Axfoods koncept, dels övriga befintliga eller potentiella kunder (butiker) på dagligvarumarknaden som konkurrerar med City Gross, exempelvis genom höjda priser eller försämrade leveransvillkor.

Dagab och handlarägda Axfood-anslutna butiker

155. Det finns i dagsläget cirka 130 handlarägda Hemköp-butiker och cirka 125 handlarägda Tempo-butiker. Samtliga butiker inom de Axfood-ägda koncepten Handlar'n och Matöppet är handlarägda. Dagab levererar i egenskap av fullsortimentsgrossist dagligvaror till nämnda koncept.

⁹³ Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2008/C 265/07), p. 29–30.

⁹⁴ Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding, p. 120.

⁹⁵ Konkurrensverkets rapport Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna Analys i korthet 2024:4, s. 18–19.

156. Konkurrensverket har således utrett om den vertikala integrationen som förvärvet skulle resultera i gör det sannolikt att Axfood, genom Dagab, har möjlighet och incitament att avskärma de handlarägda Axfood-anslutna butikerna, för att styra försäljningen från dessa butiker till City Gross. Härvid har Konkurrensverket tagit del av intern dokumentation och strategier från Axfood samt hållit intervjuer med företrädare för Dagab och Hemköp/Tempo. I tillägg till detta har Konkurrensverket genomfört en enkätundersökning som riktat sig till handlarägda butiker i de 53 lokala områden i Sverige där både City Gross-butiker och Axfood-butiker finns.
157. Konkurrensverkets bedömning av det som framkommit i utredningen är att Dagab har begränsade möjligheter att selektivt avskärma handlarägda Axfood-anslutna butiker, exempelvis genom höjda priser eller försämrade leveransvillkor, i syfte att styra försäljningen till City Gross. Konkurrensverket har likväl valt att utreda om Axfood, genom Dagab, kan ha incitament till sådan avskärmning.
158. Axfood har framhållit att de handlarägda butikerna spelar en mycket viktig roll i Axfoods butiksnät och att dessa är lönsamma för Axfood. Det har inte framkommit något i Konkurrensverkets utredning som motsäger detta. Med beaktande bland annat av att handlarägda butiker under koncepten Hemköp, Tempo, Handlar'n och Matöppet dessutom skiljer sig från City Gross vad gäller pris, butiksstorlek, produktutbud och servicegrad, indikerar Konkurrensverkets utredning inte heller att Axfood, genom Dagab, skulle ha incitament att avskärma handlarägda butiker inom dessa koncept för att styra konsumenterna till City Gross.
159. Av de enkätsvar från handlarägda butiker som Konkurrensverket mottagit⁹⁶ framgår att en övervägande del av respondenterna som använder Dagab som fullsortimentsgrossist inte tror att deras inköpsvillkor från Dagab kommer att förändras på grund av förvärvet.⁹⁷ Av de respondenter som tror att inköpsvillkoren kommer att ändras har en svarat att priserna skulle kunna bli bättre, men kundsupporten sämre. En annan respondent har svarat att den kan få sämre marginaler.⁹⁸
160. Sammantaget har Konkurrensverkets utredning inte gett stöd för att Axfood, i och med övergången från gemensam till ensam kontroll över City Gross, får utökade möjligheter eller incitament att genom Dagab avskärma handlarägda butiker knutna till Axfoods koncept.

⁹⁶ Konkurrensverket skickade ut enkäter till 163 handlare, och mottog svar från 52 av dessa (cirka 32 procent).

⁹⁷ Handl.nr 319, Sammanställning enkätsvar – 51 områden.

⁹⁸ Handl.nr 319, Sammanställning enkätsvar – 51 områden.

Dagab och fristående, ej konceptanknutna, handlare

161. Dagab är den enda fullsortimentsgrossisten som i dag tillhandahåller leveranser av dagligvaror till externa kunder. De externa kunderna utgörs bland annat av handlarägda dagligvarubutiker som inte tillhör någon av de stora dagligvaruaktörerna ICA, Coop, Axfood eller Lidl.
162. Konkurrensverket har i denna del utrett om den vertikala integrationen som förvärvet skulle resultera i gör det sannolikt att Axfood, genom Dagab, har möjlighet och incitament att avskärma de fristående handlarägda butikerna för att styra försäljningen från dessa butiker till City Gross. Härvid har Konkurrensverket analyserat material från Axfood och även gjort en analys av fristående handlarägda butiker som har åtminstone en City Gross-butik inom sitt lokala geografiska område. Konkurrensverket har även intervjuat en företrädare för Dagab.
163. När Dagab 2021 förvärvade Bergendahls grossistverksamhet, övertog Dagab Bergendahls externa kunder inom dagligvaruhandeln. Konkurrensverket lämnade förvärvet utan åtgärd efter att Dagab gjort åtaganden avseende Bergendahls existerande kunder och nya innovativa aktörer på dagligvarumarknaden.⁹⁹ Enligt Dagabs åtaganden skulle Dagab förhandla fram nya avtal med Bergendahls existerande kunder i syfte att ge dem avtalsvillkor som var likvärdiga med eller bättre än de befintliga avtalen med Bergendahl. Om kunderna så föredrog, skulle Dagab erbjuda förlängning av befintliga avtal men med Dagab som ny avtalspart. Existerande kunder till Bergendahl som ingått nya avtal med Dagab med kortare löptid än åtagandena, skulle vid avtalets utgång ha möjlighet att förhandla om nytt avtal eller förlänga vid tidpunkten gällande avtal. Åtagandena gäller till och med den 1 januari 2027 för kunder med en omsättning över 1 miljard kronor årligen och till och med den 1 januari 2030 för kunder med en omsättning under 1 miljard kronor årligen. Vidare skulle Dagab erbjuda e-handelsföretag och andra typer av innovativa företag, som inte sedan tidigare varit verksamma inom dagligvaruhandeln i Sverige, likvärdiga avtalsvillkor som hade erbjudits en annan kund av motsvarande storlek.¹⁰⁰ En oberoende övervakande förvaltare har utsetts av Dagab i samråd med

⁹⁹ Med "existerande kunder" avses enligt åtagandena i Konkurrensverkets ärende dnr 361/2021 aktörer verksamma som detaljister inom dagligvaruhandeln i Sverige – med undantag för City Gross – som på tillträdesdagen 2021 hade en pågående avtalsrelation med Bergendahl Food AB.

¹⁰⁰ Se bilaga 1 till Konkurrensverkets beslut av den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding, s. 3.

Konkurrensverket. Konkurrensverket följer löpande Dagabs efterlevnad av åtagandena.¹⁰¹

164. Mot bakgrund av att Dagab gjort ovan beskrivna åtaganden, att Dagab redan före det nu aktuella förvärvet är fullsortimentsgrossist åt City Gross samt med beaktande av utredningen i övrigt, finner Konkurrensverket inte stöd för att Dagab får en utökad möjlighet att avskärma existerande kunder genom att Axfood nu förvärvar ensam kontroll över City Gross.
165. Åtagandena omfattar inte externa kunder som tillkommit sedan Dagabs förvärv av Bergendahls grossistverksamhet genomfördes 2021. Axfood har emellertid framhållit att Dagab för att få lönsamhet i sin verksamhet behöver stora volymer, vilka säkras genom att även externa (fristående) kunder köper från Dagab. Axfood menar även att Dagabs grossistpriser till externa kunder tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.
166. Konkurrensverket konstaterar att Dagab sedan 2021 har tecknat avtal med ett antal nya kunder för försäljning av dagligvaror. Detta talar enligt Konkurrensverket för att det legat i Dagabs intresse att behålla och öka sina volymer till fristående kunder även efter Axfoods förvärv av gemensam kontroll över City Gross, vilket skedde samtidigt som Dagab blev City Gross fullsortimentsgrossist.
167. Trots Konkurrensverkets bedömning att den aktuella koncentrationen inte ökar Axfoods möjligheter att genom Dagab avskärma fristående handlarägda butiker och att Dagab under den gemensamma kontrollen fortsatt tecknat avtal med och levererat till nya kunder, har verket utrett om Axfood, till följd av förvärvet av ensam kontroll över City Gross, får ökade incitament att genom Dagab avskärma sådana kunder. Konkurrensverket har identifierat lokala geografiska områden kring de fristående handlarägda butiker som har en City Gross-butik i sitt upptagningsområde. Identifieringen av vilka fristående handlarägda butiker som har en City Gross-butik i sitt upptagningsområde har gjorts med samma avgränsningar i form av körtid med bil som i analysen av horisontella effekter på lokala marknader, se ovan.
168. Analysen visar att majoriteten av de fristående handlare som har en City Gross-butik i sitt upptagningsområde har färre Axfood-anslutna butiker inom en körtid på 10 minuter från sin butik än vad de har andra konkurrerande butiker inom samma körtid. Detta innebär att de fristående handlarägda butiker som har en City Gross-butik inom 10 minuters köravstånd i större utsträckning möter konkurrens från

¹⁰¹ Konkurrensverkets ärende med dnr 633/2021.

butiker som inte är anslutna till Axfood än vad de möter konkurrens från Axfood-anslutna butiker.

169. Med beaktande av det begränsade antalet externa kunder – dvs. fristående handlarägda butiker – som ligger i närheten av en City Gross-butik, förekomsten av andra butiker i närheten av dessa, de volymfördelar som Dagab har av att leverera till externa kunder samt utredningen i övrigt, har Konkurrensverket inte funnit att Axfood, genom Dagab, har ökade incitament att avskärma fristående externa kunder efter förvärvet av ensam kontroll över City Gross.
170. Sammantaget har Konkurrensverkets utredning inte gett stöd för att Axfood, i och med övergången från gemensam till ensam kontroll över City Gross, får ökade möjligheter eller incitament att genom Dagab avskärma externa kunder i form av fristående handlarägda butiker.

Sammanfattande bedömning

171. Den nu aktuella företagskoncentrationen innebär att City Gross, som sedan tidigare kontrolleras gemensamt av Axfood och Bergendahl, kommer att ägas och kontrolleras ensamt av Axfood.
172. Konkurrensverket utredde 2021 om Axfoods förvärv av gemensam kontroll över City Gross skulle riskera att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för detaljistsförsäljning av dagligvaror såväl nationellt som lokalt. Utredningen visade inte att den gemensamma kontrollen riskerade att leda till ett påtagligt hämmande av konkurrensen.
173. I förevarande ärende har Konkurrensverket haft i uppgift att utreda om Axfoods förändrade kontroll över City Gross, från gemensam till ensam kontroll, riskerar att påtagligt hämma en effektiv konkurrens på marknaden för detaljistsförsäljning av dagligvaror.
174. Utredningen av hur den gemensamma kontrollen mellan Axfood och Bergendahl utövats sedan 2021 visar dels att det förefaller ha rått stor samstämmighet mellan ägarna om vilka strategiska beslut som behöver tas beträffande City Gross, dels att Axfood redan utövat ett betydande inflytande över dessa beslut.
175. Givet de slutsatser Konkurrensverket kunnat dra om konkurrensförutsättningarna i sin genomlysning av livsmedelsbranschen, har det ändå bedömts nödvändigt att göra en noggrann prövning av effekterna av den nu aktuella koncentrationen. I genomlysningen har Konkurrensverket konstaterat att den svenska marknaden för dagligvaruhandel är en marknad med få aktörer, där en

handfull står för den absoluta merparten av omsättningen. Vidare har Konkurrensverket konstaterat att inträdeshindren på marknaden är höga vilket delvis har att göra med bristen på butikslägen men även med avtalsrelaterade begränsningar hos dagligvaruaktörerna.

176. Konkurrensverkets utredning på en nationell marknad för detaljistförsäljning av dagligvaror har visat att City Gross har låga och sjunkande marknadsandelar och att det fortsatt, efter förvärvet, kommer att finnas flera starka konkurrerande aktörer. Sett till marknadsandelar kommer förvärvet inte att innebära någon större förändring. Konsumenterna kommer även fortsättningsvis ha möjlighet att välja mellan flera olika dagligvaruaktörer som erbjuder olika butiksformat och olika koncept.
177. Utredningen har inte gett stöd för att City Gross är en viktigare konkurrent på marknaden än vad som framgår av City Gross marknadsandelar eller liknande mått. Vad gäller Axfood och City Gross konkurrensnärlighet, tyder utredningen på att det finns andra aktörer som, konceptmässigt, är närmare konkurrenter till City Gross än vad Axfood är.
178. Med beaktande av de avtalsbindningar som finns mellan City Gross, Axfood och Bergendahl sedan förvärvet av gemensam kontroll 2021, gör Konkurrensverket bedömningen att ett alternativt scenario, där en ny aktör skulle kunna etablera sig på detaljist- eller grossistmarknaden genom ett förvärv av City Gross, är osannolikt. Det mest sannolika alternativa scenariot till Axfoods förvärv av ensam kontroll över City Gross är fortsatt gemensam kontroll med Bergendahl.
179. Det finns flera inträdeshinder på marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror, bland annat brist på butikslägen. Konkurrensverket har dock inte funnit att det nu aktuella förvärvet skulle innebära någon nämnvärd försämring av denna situation.
180. Eftersom konkurrensen på marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror huvudsakligen sker lokalt har Konkurrensverket även utrett om förvärvet riskerar att leda till att konkurrensen påtagligt hämmas i några lokala områden. Konkurrensverkets utredning i denna del visar att det finns ett fåtal områden där Axfood efter förvärvet får en väsentligt starkare ställning. I dessa områden finns samtidigt faktorer som motverkar de potentiellt konkurrenshämmande effekterna av förvärvet. Det finns exempelvis fortfarande starka konkurrenter till Axfood och City Gross i dessa områden. Vidare ligger områdena i flera fall i externa köpstadsområden med få invånare, vilket talar för att den stora merparten av kunderna reser dit i bil och att butikerna därmed

utsätts för konkurrens från en stor mängd butiker i angränsande lokala områden dit kunderna också kan tänka sig att åka för att handla. Därtill representeras Axfood i dessa områden främst av Willys, som har en nationell prissättning. Konkurrensverkets utredning tyder på att incitamenten att överge denna prisstrategi, och höja priserna i exempelvis de lokala områden där Axfoods ställning blir stark, inte förändras genom att Axfood får ensam kontroll över City Gross.

181. Konkurrensverkets utredning av konkurrenssituationen på lokal nivå visar att City Gross generellt möter konkurrens från närliggande butiker, inklusive konkurrerande stormarknader. Efter förvärvet kommer 37 av 42 City Gross-butiker att möta konkurrens från åtminstone en ICA Maxi-butik eller en Stora Coop-butik inom 10 minuters körtid. Beträffande de resterande fem City Gross-butikerna möter en av dem konkurrens från många närliggande butiker som tillhör olika kedjor. En annan av dem har en konkurrerande stormarknad inom 15 minuters körtid. De tre återstående har ingen Axfood-butik i sitt upptagningsområde vilket innebär att konkurrenssituationen kring dessa butiker inte påverkas av förvärvet.
182. Förvärvet av ensam kontroll över City Gross innebär att Axfood, som genom sin grossistverksamhet i Dagab levererar dagligvaror till City Gross, får ensam kontroll över en av sina kunder. Konkurrensverket har därför utrett om förvärvet riskerar att leda till att Axfood, genom Dagab, avskärmar fristående handlarägda butiker, exempelvis genom höjda priser eller försämrade leveransvillkor, för att styra försäljningen till City Gross. Utredningen har dock inte visat att Axfood får vare sig en utökad möjlighet eller ökade incitament att göra detta efter förvärvet.
183. Konkurrensverkets sammantagna bedömning är att den anmälda företagskoncentrationen inte riskerar att påtagligt hämma konkurrensen, vare sig nationellt eller lokalt.

Slutsats

184. Med beaktande av samtliga omständigheter som framkommit under utredningen är Konkurrensverkets sammantagna bedömning att den anmälda koncentrationen inte är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Koncentrationen ska därför lämnas utan åtgärd.
-



Detta beslut har fattats av tf. generaldirektören Hanna Witt. Föredragande har varit enhetschefen Maria Ulfvensjö Baltatzis.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Hanna Witt

Beslutet kan inte överklagas (7 kap. 1 § KL).

Kopia till:

City Gross Sverige AB

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.