

2025-09-04
LI2025/01492**Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**Konkurrensverket
Ringvägen 100
118 60 StockholmBoverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag till Konkurrensverket och Boverket att förbättra förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker

Regeringens beslut

Regeringen ger Konkurrensverket i uppdrag att ta fram en vägledning för kommunerna om hur en effektiv konkurrens inom dagligvarubranschen kan främjas i praktiken. Vägledningen ska framför allt fokusera på hur kommuner kan främja etablering av dagligvarubutiker i såväl befintlig bebyggelse som vid planering av nya områden. Vägledningen kan även omfatta utformandet och införandet av handelspolicier samt stöd för dialog och kontaktytor mellan handeln och kommunerna. Vägledningen kan också innehålla riktlinjer för handelsutredningar och liknande planeringsunderlag.

Konkurrensverket ska, med stöd av Boverket, informera kommuner och andra berörda aktörer om vägledningen.

Konkurrensverket ska vidare lämna förslag på åtgärder för att förbättra förutsättningarna för etablering av dagligvarubutiker. Konkurrensverket ska särskilt överväga åtgärder som minskar användningen av olika former av avtalsmässiga hinder för dagligvaruaktörers tillgång till, överlåtelse och nyttjande av butikslägen.

Konkurrensverket ska även beskriva konsekvenserna av genomförande av de åtgärder som föreslås i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Konkurrensverket ska dessutom vid behov lämna förslag på författningsändringar. Om myndigheten lämnar förslag på författningsändringar, ska en konsekvensutredning tas fram i enlighet med den nämnda förordningen.

Vid uppdragets genomförande ska Konkurrensverket inhämta synpunkter från Tillväxtverket samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Regeringen ger Boverket i uppdrag att utifrån myndighetens verksamhetsområde bistå Konkurrensverket med underlag med särskilt fokus på tillämpningen av 2 kap. 3 § plan- och bygglagens (2010:900), PBL, om att planläggning ska främja en effektiv konkurrens samt i övriga delar i uppdraget som bedöms relevant.

I relevanta delar ska Boverkets pågående uppdrag angående ändamålet med handel i detaljplan (LI2025/01255 m.fl.) beaktas. Enligt det uppdraget ska Boverket analysera hur kommunerna har tillämpat bestämmelsen i 4 kap. 37 § PBL som ger kommunerna möjlighet att reglera handelsändamål i en detaljplan om det finns skäl av betydande vikt för det.

Konkurrensverket ska senast den 15 april 2026 lämna en skriftlig slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Bakgrund och skälen för regeringens beslut

En fungerande konkurrens i livsmedelskedjan bidrar till att hålla nere priserna för slutkonsumenter. Det innebär också stärkta incitament till marknadsinträde, investeringar och ökad produktion i hela livsmedelskedjan. Konkurrensverket drar i rapporten Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 (rapport 2024:5) slutsatsen att det i flera avseenden föreligger brister i konkurrensen i livsmedelskedjan. Dessa kan enligt Konkurrensverket förklaras av en hög marknadskoncentration i flera led, låsningar och obalanser till följd av avtal och handelsbruk såsom affärsmetoder och avtalspraxis som missgynnar den svagare avtalsparten, samt förekomsten av olika former av etableringshinder.

Enligt Konkurrensverket är bristen på butikslägen ett sådant etableringshinder. Tillgången till butikslägen är som Konkurrensverket ser det viktig för konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Konkurrensverket menar att dagligvaruaktörernas möjlighet att etablera sig och utveckla existerande butiksnät är en central förutsättning för att nå och konkurrera om konsumenterna. För att stärka konkurrensen inom dagligvaruhandeln är det enligt Konkurrensverket avgörande att det finns goda förutsättningar för nya

aktörer att etablera sig, vilket kräver en väl genomarbetad planberedskap i kommunerna.

I Livsmedelsstrategin 2.0 (LI2023/00161 m.fl.) konstaterar regeringen att marknadskoncentrationen inom dagligvaruhandeln påverkar företag inom livsmedelsindustrin negativt, särskilt när det gäller mindre och innovativa bolag inom livsmedelsförädlingen.

Konkurrensverket berör i flera rapporter betydelsen av tillgång till butikslägen för att förbättra konkurrensen på den svenska dagligvarumarknaden. Frågan tas upp i Konkurrensverkets rapporter Mat och marknad – från bonde till bord (rapport 2011:3) och Konkurrensen i livsmedelskedjan (rapport 2018:4). Vidare belyses frågan i Konkurrensverkets redovisning av regeringsuppdraget om en analys av konkurrensen i livsmedelsbranschen (KN2023/03500). Konkurrensverkets analys redovisas i flera delrapporter och i den sammanfattande slutrapporten Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 (rapport 2024:5).

Konkurrensverket konstaterar i rapporten Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna (rapport 2024:4) att många dagligvaruaktörer uppger att de har upplevt svårigheter med att etablera nya butiker i olika kommuner. Enligt Konkurrensverket är koncentrationen på lokal nivå på marknaden för dagligvaruhandel ibland mycket hög. Konkurrensverket konstaterar att i 91 kommuner finns endast två etablerade dagligvaruaktörer och i några enskilda kommuner finns endast en. Konkurrensverket noterar att var tredje kommun saknar en lågprisbutik. Sveriges geografi och befolkningstäthet innebär som Konkurrensverket ser det att det i delar av landet finns naturliga hinder för inträde och expansion inom dagligvaruhandeln. Därutöver finns enligt Konkurrensverket andra hinder som går att eliminera eller i vart fall mildra.

Ett hinder för etableringsbenägenheten är bristfälligt främjande av effektiv konkurrens i planläggningsprocessen. I 2 kap. 3 § PBL anges att kommunerna i sitt planläggningsarbete, ska främja bl.a. en god ekonomisk tillväxt och en fungerande konkurrens. En fungerande konkurrens är en viktig faktor för att nya aktörer ska kunna etablera sig på marknaden. Konkurrensverket bedömer dock att bestämmelsen i dagsläget spelar en underordnad roll i kommunernas planläggningsarbete. Kommuner uppger till Konkurrensverket att de anser att bestämmelsen är otydlig och det finns

osäkerhet kring vad det i praktiken innebär att främja en effektiv konkurrens. Konkurrensverket konstaterar att det inom dagligvarubranschen finns det aktörer som anser att konkurrensintresset inte beaktas av kommunerna i tillräckligt stor utsträckning (rapport 2024:4).

En annan aspekt som kan minska etablering av dagligvarubutiker är att kommunala handelspolicyer saknas eller är bristfälligt utformade. Med handelspolicy avses vanligtvis ett frivilligt strategiskt dokument som beskriver den förankrade politiska inriktningen för utvecklingen av handeln i kommunen. Den har vanligtvis fokus på fysisk planering och fungerar som ett planeringsunderlag parallellt med övriga kommunala strategier och övergripande planer. På så sätt kan en handelspolicy ge bättre vägledning inför nyetablering av butiker. Konkurrensverkets kartläggning visar dock att en stor andel av kommunerna saknar en sådan frivillig policy, samt att det bland kommuner som har en handelspolicy finns exempel på när dagligvaruaktörer upplever att policyn hämmar butiksetableringar (rapport 2024:4). Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det vore gynnsamt för kommunerna att få tillgång till en vägledning och goda exempel på hur handelspolicyer kan utformas för att bli ett effektivt verktyg som förenklar för nya handels-etableringar.

I regeringens skrivelse Ny strategi för levande och trygga städer (skr. 2024/25:96) lyfts handelns betydelse för en positiv stadsutveckling fram. I skrivelsen nämns bl.a. att ett tidigt inkluderande av handelns och besöksnäringens företrädare i den strategiska planeringen för staden och omgivande områden är avgörande för en långsiktig och hållbar platsutveckling. En väl genomarbetad handelspolicy kan därför också vara ett effektivt verktyg för uppfyllandet av målen i regeringens strategi för levande och trygga städer.

Ytterligare omständigheter som påverkar möjligheten till butiksetablering är kommunernas planberedskap, markanvisning samt dialog och kontaktytor med dagligvaruhandeln. Bristande planberedskap kan förlänga planarbetet och öka osäkerheten hos aktörer som överväger en butiksetablering. Konkurrensverkets kartläggning visar dock att en stor andel av kommunerna saknar frivilliga handelspolicyer, samt att det bland kommuner som har en handelspolicy finns exempel på när dagligvaruaktörer upplever att policyn hämmar butiksetableringar (rapport 2024:4). Även detta kan hindra butiksetablering genom att förlänga planarbetet. Vad gäller kommunal

markanvisning kan detta ske genom direktanvisning eller anbudsförfarande. Båda metoderna har för- och nackdelar och kan på olika sätt påverka förutsättningarna för butiksetableringar.

Slutligen kan etableringsbenägenheten försämrats genom dagligvaruhandelns bruk av olika former av begränsande avtalsvillkor. Dagligvaruaktörerna kontrollerar en stor andel av befintliga butiker och butikslägen antingen genom ägande eller genom förstahandshyresavtal. Långa avtalstider mellan dagligvarukedjorna och anslutna handlare och begränsad transparens avseende när hyresavtal löper ut kan försvåra för konkurrerande butikskedjor att identifiera möjligheter till etablering genom att ta över befintliga butikslägen eller knyta till sig befintliga handlare. Villkor i dagligvaruaktörernas avtal med anslutna handlare kan medföra att handlaren inte kan förfoga helt fritt över sin rörelse eller överlåta den, vilket skapar en hård låsning av butiker till dagligvaruaktören. Nya butiksetableringar kan försvåras av nyttjanderättsbegränsningar, det vill säga begränsningar i fastigheters eller tomträtters användning eller ändamål som följer med när denna säljs vidare från en aktör till en annan. Konkurrensverket har identifierat bruket av ett antal klausuler som kan innebära en risk för att etableringen av konkurrerande dagligvarubutiker begränsas (rapport 2024:4).

På regeringens vägnar

Peter Kullgren

Wilhelm Wojtasik

Kopia till

Finansdepartementet/BA, K och SFÖ

Klimat- och näringslivsdepartementet/NIM

Landsbygds-och infrastrukturdepartementet/BB, RUL och SPN

Tillväxtverket

Sveriges Kommuner och Regioner