

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurrenslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 februari 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av konkurrenslagen (RP 197/2012 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har jord- och skogsbruksutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (JsUU 7/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Elise Pekkala och överinspektör Virve Haapajärvi, arbets- och näringsministeriet
- tf. generaldirektör Juhani Jokinen och tf. överdirektör Timo Mattila, Konkurrens- och konsumentverket
- forskningschef Mika Maliranta, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- professor Jyrki Niemi, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- lantbruksekonom Kyösti Arovuori, Pellervo ekonomisk forskning PTT
- verkställande direktör Olli Vormisto, Etelä-Karjalan Osuuskauppa
- verkställande direktör Matti Niemi, Helsingin Osuuskauppa Elanto
- chefen för juridiska ärenden Anne Leppälä-Nilsson, Kesko Abp

- verkställande direktör Lauri Sipponen, Lidl Suomi Ky
- köpman Pekka Heinola, Market Onnipekka, Heinola Oy
- verkställande direktör Kalle Lähdesmäki, Minimani Yhtiöt Oy
- verkställande direktör Terho Kalliokoski, Rautakesko Oy
- verkställande direktör Ilkka Mäkelä, Saarioinen Oy
- verkställande direktör Ralf Holmlund, Suomen Lähikauppa Oy
- ketjujohtaja Jukka Ojapelto, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta SOK
- expert Jukka Lehtonen, Finlands Näringsliv rf
- branschchef Heli Tammivuori, Livsmedelsindustrieförbundet rf
- verkställande direktör Jaana Hertsberg, Kauppaliitto ry
- jurist Janne Koivisto, Kaupan liitto
- ombudsman Jyrki Jalkanen, Handelsträdgårdsförbundet
- ekonomisk expert Martti Luukko, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- expert i ekologisk odling Mikko Rahtola, Förbundet för Ekologisk Odling rf
- jurist Marica Twerin, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- verkställande direktör Kari Luoto, Dagligvaruhandeln r.f.
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland
- professor Pertti Virtanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

— finansministeriet
— jord- och skogsbruksministeriet

— Skatteförvaltningen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det i konkurrenslagen tas in en ny bestämmelse enligt vilken en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare med en marknadsandel om minst trettio procent i detaljförsäljningen i dagligvaruhandeln i Finland ska anses ha en dominerande ställning på marknaden för dagligvaror i Finland. När gränsen för marknadsandel överskrider tillämpas förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning på näringsidkares eller deras sammanslutningars beteende och förfaranden.

Propositionens mål är att säkerställa att den finländska marknaden för dagligvaror, som präglas av en hög grad av koncentration, ska fungera.

Förslaget innebär i praktiken att de största aktörerna inom handeln med dagligvaror ska i all sin verksamhet avhålla sig från sådana förfaranden i handeln som utestänger andra aktörer i

strid med konkurrensen eller som utgör ett oskäligt utnyttjande av marknadskraften.

En utvidgning av bestämmelserna om dominerande marknadsställning på det föreslagna sättet skulle i princip inte påverka strukturen hos dagligvaruhandeln. Däremot skulle man med stöd av bestämmelsen i enskilda fall kunna ingripa i de största marknadsaktörernas konkurrens-hämmande förfaranden och beteende på marknaden för dagligvaror. Bestämmelsen avser inte att hindra de största grupperingarna inom handeln från att konkurrera med varandra och att genom sin egen skicklighet ytterligare öka sin marknadsandel, men de skulle vara tvungna att i sin verksamhet följa reglerna för företag som har en dominerande marknadsställning.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med konkurrenslagen är att skydda en sund och fungerande ekonomisk konkurrens. På så sätt vill man säkerställa att näringsidkare kan fungera så effektivt som möjligt på marknaden. Det gagnar såväl nationalekonomin som konsumenterna.

Propositionen har samband med strävan att trygga konkurrensen på marknaden för dagligvaror. Det föreslås i propositionen att en näringsidkare med en marknadsandel om minst trettio procent i detaljförsäljningen och upphandlingen i dagligvaruhandeln i Finland ska anses ha en dominerande ställning på marknaden för dagligvaror.

Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Även jord- och skogsbruksutskottet har i sitt utlåtande tillstyrkt lagförslaget.

Allmänt

Marknaden för dagligvaror i Finland är den mest koncentrerade av alla marknader i Europa. De två största aktörerna behärskar över 80 procent av marknaden. Bakgrunden till propositionen är en undersökning¹ som utredde verkningarna av koncentration på marknaden. Bland slutsatserna i undersökningen konstateras att som helhet

¹ Konkurrensverkets utredning om handel med dagligvaror: Kuinka kaupan ostajavoima vaikuttaa kaupan ja teollisuuden välisiin suhteisiin?; Kilpailuviraston selvityksiä 1/2012

utgör praxis bland handeln och leverantörerna ur konkurrenspolitisk synvinkel en så kallad gråzon. För leverantörerna förefaller praxis inom handeln i många fall orättvis och det är inte alltid klart för konsumenterna hur strävan efter effektivitet inom handeln syns i konsumentpriserna. Orättvisor leder dock inte med automatik till konkurrensproblem. Storleken på handelns förhandlings- och köpkraft indikerar inte heller med automatik brister på konkurrens eller snedvriden konkurrens. Att fenomenen är mångskiftande och placerar sig i gråzonen gör dock att fortsatta utredningar behövs. Trots att ingen enskild praxis i sig behöver strida mot konkurrenslagen kan deras kumulativa verkan bli så stor att en fungerande konkurrens på marknaden är hotad. Också vid ekonomiutskottets utfrågning av sakkunniga har det kommit fram klara indikationer på att praxis inom sektorn behöver undersökas närmare.

Lagförslaget skapar en bättre bas för uppföljning av marknaden och säkerställer samtidigt att de största aktörerna inom handeln med dagligvaror aktivt utvärderar sina arbetssätt också med hänsyn till konkurrenslagen. Målet är att bättre än förr kunna garantera att marknadsinflytande inte används i strid med konkurrenslagen så att en sund konkurrens äventyras.

Mål

Dominerande marknadsställning. Enligt definitionen i den gällande konkurrenslagen (1 kap. 4 § 2 punkt) avses med dominerande marknadsställning ensamrätt eller en annars så dominerande ställning på en bestämd nyttighetsmarknad, som en eller flera näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare anses ha, om den eller dessa i hela landet eller inom ett visst område på ett väsentligt sätt styr prisnivån eller leveransvillkoren för en nytta eller på något annat motsvarande sätt påverkar konkurrensförhållandena i ett visst produktions- eller distributionsled.

Lagförslaget preciserar denna reglering genom att i definitionen för dominerande marknadsställning ta med de enheter inom detaljhan-

deln vars marknadsandel i inhemsk försäljning är minst 30 procent. Den föreslagna bestämmelsen innebär att vid en eventuell tolkning behöver man inte först på sedvanligt sätt definiera relevant marknad för konstaterande av existensen av dominerande marknadsställning utan det räcker med att man utreder huruvida gränsen för 30 procents marknadsandel av detaljförsäljningen i dagligvaruhandeln nås.

Ekonomiutskottet konstaterar att konkurrenslagen är avsedd att vara en allmän lag. En branschspecifik reglering som den föreslagna är mycket ovanlig och utskottet finner det inte önskvärt att sådana undantag i lagen blir fler. Men marknadsläget inom handeln med dagligvaror har blivit exceptionellt genom den avsevärda koncentrationen. De som har över 30 procent av marknadsandelen kan faktiskt påverka alla element i utformningen av en sund konkurrens. Aktörerna utövar en så betydande marknadskraft och köpkraft att det är motiverat att gå in för en tätare övervakning av marknadsutvecklingen. Mot den bakgrunden anser ekonomiutskottet att den föreslagna branschspecifika regleringen och den föreslagna gränsen om 30 procent är motiverad.

Vissa av de sakkunniga har påpekat att definitionen ska vara ett antagande som aktören vid behov kan upphäva. Utskottet konstaterar att definitionen gäller en mycket begränsad mängd aktörer och att det baserar sig på omsorgsfullt övervägande att de omfattas av speciallagstiftning. Om bestämmelsen gjordes till ett antagande som kan upphävas skulle bestämmelsen i praktiken förlora sin betydelse.

I lagförslaget skulle den nya 7 a § placeras i samband med 7 § om missbruk av dominerande marknadsställning. Formuleringen av lagförslaget kan ge intrycket att en dominerande marknadsställning vid handel med dagligvaror redan i sig skulle innebära missbruk av dominerande marknadsställning. Det är inte lagstiftarens avsikt. Syftet med den nya bestämmelsen är att preciseras definitionen av dominerande marknadsställning i fråga om dagligvaruhandeln. Ekonomiutskottet anser att med avseende på tillämpningen av bestämmelsen är det mer ända-

målsenligt att låta bestämmelsen anknyta till den allmänna definitionen av dominerande marknadsställning i 1 kap. 4 § som en ny 4 a §. Bestämmelsen föreslås behålla lydelsen i lagförslaget. (*Utskottets ändringsförslag*)

Som det framgår av propositionen gäller den framför allt verksamheten inom affärsgruppernas centralaffärer, inte enskilda handlares eller andelshandlars självständiga verksamhet. De sistnämndas verksamhet skulle omfattas av regleringen endast då verksamheten baserar sig på centralaffärens beslut, anvisningar eller affärslösningar.

Ett företag i en dominerande marknadsställning tvingas i sin verksamhet beakta bestämmelserna om missbruk av dominerande marknadsställning. Det innebär i allmänhet att företaget i förväg utarbetar en utredning (s.k. legal due diligence-utredning) över de funktioner där risk för missbruk kan aktualiseras.

Missbruk av dominerade marknadsställning. Dominerande marknadsställning är inte förbjudet, och konkurrenslagens syfte är inte att hindra företag från att växa. Däremot är det förbjudet att missbruka en dominerande ställning.

Enligt konkurrenslagen (2 kap. 7 §) kan missbruk av dominerande marknadsställning vara särskilt 1) att oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor direkt eller indirekt påtvingas någon, 2) att produktion, marknader eller teknisk utveckling begränsas till nackdel för konsumenterna, 3) att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller 4) att det för att ett avtal ska ingås som villkor ställs att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Enligt förslaget ska en dominerande marknadsställning uppstå på grundval av detaljförsäljning av dagligvaror, men missbruk kan konstateras enligt både detaljförsäljning och anskaffning. På så sätt kan de stora affärsgruppernas konkurrensbeteende i sin helhet omfattas av missbruksövervakningen. För konkurrensen är

det viktigt dels att leverantörerna har likvärdiga möjligheter att konkurrera om att medverka till sortimentet, dels att man förhindrar att konkurrerande detaljhandelsaffärer utesluts från marknaden.

Propositionen inverkar inte på rekvisitet för missbruk av dominerande marknadsställning. Bedömningen av missbruk baseras också i fortsättningen på en bedömning av enskilda fall som beaktar de sammantagna marknadseffekterna. Tolkningspraxis styrs också av EU:s reglering och EU-domstolens avgöranden. Vidare bör det beaktas att ett förfarande som i och för sig betraktas som missbruk av dominerande marknadsställning kan bli godkänt om det är objektivt nödvändigt eller om det är en rimlig motåtgärd till konkurrenternas åtgärder eller förfarandet medför effektivitetsfördelar på ett sätt som inte äventyrar konsumenternas fördel.

I propositionen behandlas de mest centrala formerna för missbruk av dominerande marknadsställning (vägran att handla, prisdiskriminering, rovprissättning, rabattsystem, ensamåterförsäljaravtal och exklusiva inköpsavtal, kopplingsförbehåll samt oskäligen affärsvillkor). Utöver dem har utskottsbehandlingen aktualiserat frågor som bl.a. olika avgifter för hyllutrymme, krav på marknadsföringspengar utan vederlag, överföring av risk till försäljaren av produkten för osålda produkter samt förfaranden i anslutning till att låta tillverka kedjornas egna varumärken (private label). Effekterna av dessa förfaranden på marknaden bör utredas i grunden.

Ekonomiutskottet anser inte att system med stamkunder står i strid med sund konkurrens men anser att också i fråga om sådana finns det skäl att utreda marknadseffekterna mer detaljerat. I detta sammanhang bör uppmärksamheten ägnas bl.a. att systemen med stamkundskort eventuellt har en bindande verkan, koncentrerar köpen och minskar kundernas rörlighet, men samtidigt också att t.ex. sinsemellan konkurrerande system med stamkundskort kan inverka neutraliserande på konkurrenssituationen och att de ger kunderna fördelar i form av t.ex. rabatter. Likaså behöver det utredas om kundrabatter för stamkundskort som ges i en tredje parts betjä-

ningsställena snedvrider konkurrensen eller om de ger omotiverad skatteförmån.

Bedömning

Bedömning av effekter. Propositionen har lockat fram starka åsikter både för och emot. Utskottets bedömning är att propositionens marknads-effekter blir moderata. Propositionen ger Konkurrens- och konsumentverket goda förutsättningar att förtäta uppföljningen och vid behov få heltäckande information för bedömning av verksamhetens saklighet. På så sätt utvidgar propositionen de befogenheter som Konkurrens- och konsumentverket redan har (33—37 § i konkurrenslagen). De som påverkas av regleringen antas för sin del överväga med ännu större noggrannhet hur deras praxis inverkar på marknaden. Om det uppdagas faktorer som ger antydningar om missbruk av dominerande marknadsställning ska Konkurrens- och konsumentverket omedelbart ingripa för att ändra förfarandena, i första hand genom förhandlingar.

Utifrån erhållen utredning antar utskottet att propositionen inte bidrar till att höja priserna på dagligvaror, öka importen nämnvärt, försvaga möjligheterna att köpa närproducerad eller naturenlig mat eller utesluta möjligheterna att bevilja konsumenterna rabatter. Däremot bedömer utskottet att propositionen ökar transparensen på dagligvarumarknaden. På så sätt säkerställs en fungerande och sund konkurrens som gynnar konsumenterna. Lagen förhindrar inte handelns möjligheter att saluhålla ett sådant sortiment som de anser vara bäst med tanke på deras affärs- och konkurrensstrategier och konkurrera om kundernas gunst med sitt sortiment, produktpriser och andra medel som hör till en normal konkurrens om prestationer.

Primärproduktion. Jord- och skogsbruksutskottet tar i sitt utlåtande upp primärproducenternas problem i ett brett perspektiv. Också ekonomiutskottet har kännedom om flera snedvridningar som gäller primärproduktionsmarknaden. Samma helhet har behandlats heltäckande i Konkur-

rens- och konsumentverkets färsk utredning². Som jord- och skogsbruksutskottet konstaterar har det aktuella lagförslaget endast indirekt verkan på primärproduktionen eftersom centralaffärerna sällan gör affärer direkt med primärproducenterna. Men propositionen skapar ändå förutsättningar för att ingripa i centralaffärernas verksamhet om den på konstgjord väg reducerar uppkomsten eller möjligheterna till framgång för konkurrerande distributionsvägar. På så sätt ger propositionen förutsättningar för en utvidgning av alternativa distributionskanaler och för möjligheterna att utnyttja dem. Detta bidrar till att ge producenterna bättre förhandlingsposition. I likhet med jord- och skogsbruksutskottet finner ekonomiutskottet det viktigt att Konkurrens- och konsumentverket utreder och utvärderar om det ingår missbruk av dominerande marknadsställning i avtal eller praxis mellan odlarna och de största affärsgruppernas centralaffärer. Utvärderingarna kan t.ex. gälla överföring av risker till producenter för osålda produkter eller ensidiga omskrivningar av avtal.

Identiteten på den som begär åtgärder. Vid utskottets utfrågning har det påpekats att mindre aktörer inte vågar lämna begäran om åtgärder till Konkurrens- och konsumentverket om affärers osakliga verksamhet på grund av att de fruktar att affären riktar sanktioner mot aktören. Utskottet konstaterar i sammanhanget att verket också behandlar ärenden som inlämnats anonymt. I synnerhet om flera aktörer tar kontakt om samma konkurrensproblem bör verket självmant inleda utredningen av en viss sektor eller ett visst förfarande.

Rådgivning och styrning. De som påverkas av den nya regleringen har kraftigt betonat att regleringen är flertydig och inte ger aktörerna tillräcklig bas för att bedöma hur nuvarande praxis behöver ändras.

² Alkutuotantoselvitys: Mitkä tekijät vaikuttavat alkutuotannon kilpailuolosuhteisiin; Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013

Ekonomiutskottet konstaterar att regleringen om missbruk av dominerande marknadsställning har gällt redan länge och det finns redan en omfattande rättspraxis i området. Det handlar således inte om ny reglering, och det är motiverat att anta att de som har en betydande ställning på marknaden har beaktat regleringen redan tidigare, eller åtminstone borde ha gjort det.

Eftersom ändringen i konkurrenslagen är exceptionell genom att den gäller endast en bransch, anser utskottet att det är motiverat att aktörerna ges tillfälle att förbereda sig grundligt på att regleringen träder i kraft och föra klagörande samtal också med Konkurrens- och konsumentverket. Eftersom målgruppen för regleringen är ytterst begränsad antar utskottet att en effektiv rådgivning och handledning kan leda till ett gott slutresultat för bägge parterna. För att det ska bli tillräckligt med tid för förberedelser föreslår ekonomiutskottet att lagens ikraftträdande senareläggs så att lagen, som avsetts träda i kraft den 1 september 2013 träder i kraft först den 1 januari 2014. (*Utskottets ändringsförslag*)

Avslutningsvis

Lagförslaget främjar en sund konkurrens inom handelsbranschen men är inte en lösning på alla problem som bl.a. kommit fram i utskottsbehandlingen. Utskottet anser det därför nödvändigt att snedvridningarna åtgärdas också på andra sätt.

Projekt med anknytning till detta är för närvarande aktuella som ett led i programmet för att främja en sund konkurrens, vilket också lagförslaget har samband med. I fråga om dagligvaruhandeln vill man inom ramen för programmet verka för en rättvisare placering av Alkos butiker i olika affärsställen. Likaså ska regleringen i anslutning till markanvändning, planläggning och byggande utvecklas så att också konkurrens- och näringspolitiska aspekter beaktas bättre än förr. Ekonomiutskottet förordar att projektet bör gå vidare i snabb takt.

Utskottet förutsätter att Konkurrens- och konsumentverket tar en aktiv roll i fråga om att tillämpa regleringen, och i fråga om den föregri-

pande rådgivningen. Tillsammans med de olika aktörerna inom dagligvarusektorn måste det skapas fungerande och insynsvänliga förfaranden som tryggar konkurrensvillkoren för såväl primärproduktionen, livsmedelsindustrin som affärerna.

Eftersom det har framställts sinsemellan mycket motstridiga bedömningar av propositionens verkningar anser ekonomiutskottet att det är ännu viktigare än i allmänhet att verkningarna följs upp med omsorg. Projekt med anknytning till dagligvaruhandeln är aktuella också inom EU³, som i förlängningen kan inverka på marknads utveckling. Utskottet ska hållas väl informerat om det uppstår oväntade marknadseffekter.

Detaljmotivering

1 kap. 4 § a (2 kap. 7 a §). Dominerande marknadsställning i dagligvaruhandel. Av skäl som redovisas närmare ovan i den allmänna motiveringen anser ekonomiutskottet att det är ändamålsenligare att den nya bestämmelsen ingår i 1 kap. i konkurrenslagen som gäller allmänna bestämmelser. Utskottets förslag till ny 4 a § preciserar 4 § som innehåller en allmän definition av begreppet dominerande marknadsställning. Syftet med den nya bestämmelsen är att precisera definitionen av dominerande marknadsställning i fråga om dagligvaruhandeln.

Ikraftträdandebestämmelsen. Enligt propositionen avses lagen träda i kraft den 1 september 2013. Som det konstateras ovan i den allmänna motiveringen anser ekonomiutskottet att det är ändamålsenligt att utfärda anvisningar om innehållet i den nya regleringen och att innan lagen träder i kraft omsorgsfullt gå igenom ändringarna och de nya skyldigheterna med dem som påverkas av regleringen. Både konkurrensmyndigheterna och affärsgrupperingarna behöver få en skälig tid på sig för detta. Utskottet föreslår där-

³ bl.a. grönbok om otillbörliga affärsmetoder i B2B-leveranskedjan för livsmedel och icke-livsmedel; COM(2013) 37 final

för att lagen träder i kraft först den 1 januari 2014.

Utskottets förslag till beslut
Riksdagen

*godkänner lagförslaget med ändringar
(Utskottets ändringsförslag).*

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av konkurrenslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till konkurrenslagen (948/2011) en ny 4 a § som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

4 a § (7 a §)

Dominerande marknadsställning inom dagligvaruhandeln

En näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare med en marknadsandel om minst

30 procent av detaljförsäljningen i dagligvaruhandeln i Finland ska anses ha en dominerande marknadsställning på marknaden för dagligvaror i Finland. Marknaden för dagligvaruhandeln omfattar såväl detaljmarknaden som upphandlingsmarknaden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

EkUB 11/2013 rd — RP 197/2012 rd

Helsingfors den 7 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
(delvis)
medl. Lars Erik Gästgivers /sv (delvis)
Teuvo Hakkarainen /saf (delvis)
Harri Jaskari /saml (delvis)
Antti Kaikkonen /cent (delvis)
Johanna Karimäki /gröna
Pia Kauma /saml (delvis)
Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)

Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /saml (delvis)
Paula Lehtomäki /cent (delvis)
Päivi Lipponen /sd (delvis)
Jari Myllykoski /vänst
Matti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf
ers. Jukka Kopra /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.