

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2013 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 och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Elise Pekkala och överinspektör Virve Haapajarvi, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Pekka Sandholm, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Jyrki Niemi, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi MTT, Ekonomisk forskning
- lantbruksekonom Kyösti Arovuori, Pellervo ekonomisk forskning PTT
- specialforskare Tom Björkroth, Konkurrens- och konsumentverket
- tf. generaldirektör Juhani Jokinen, Konkurrens- och konsumentverket

- branschchef Heli Tammivuori, Livsmedelsindustriförbundet rf
- ombudsman Jyrki Jalkanen, Handelsträdgårdsförbundet
- expert på ekologisk odling Mikko Rahtola, Förbundet för Ekologisk Odling rf
- ekonomisk expert Martti Luukko, Finlands Konsumentförbund r.f.
- verkställande direktör Mika Väyrynen, Suomen Leipuriliitto ry
- jurist Janne Koivisto, Dagligvaruhandeln r.f.
- verkställande direktör Stefan Skullbacka, Närpes Grönsaker
- verkställande direktör Timo Keski-Kasari, Juustoportti
- styrelseordförande Jouko Laakso, Kimito Kvarn Ab
- styrelseordförande Nils Grotenfelt, Juvan Luomu Oy
- koncernchef Martti Vähäkangas, Snellman.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Valio Ab
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Sund och fungerande konkurrens är i det långa loppet alltid till fördel för både konsumenterna och samhällsekonomin. Det ger aktörerna på marknaden lika möjligheter att konkurrera med sina kvalifikationer. För att skapa genuin konkurrens med konkurrenspolitiska medel kommer lika konkurrensförhållanden för olika stora företag och en fungerande marknad som främjar konsumenternas intressen att säkerställas, säger regeringen i sitt program. Utskottet anser därför att lagförslaget är mycket nödvändigt för att man ska komma åt de ensidiga konkurrensbegränsande åtgärderna inom de två stora grupperingarna inom handeln. Samhället har ett motiverat intresse att övervaka och i förekommande fall ingripa vid konkurrenshämmande beteende inom en exceptionellt centraliserad bransch som tillgodoser konsumenterna dagliga behov. Samtidigt måste man se till att hindren för marknadsutveckling undanröjs.

Också primärproduktionen och livsmedelsindustrin är viktiga delfaktorer i livsmedelskedjan. I likhet med regeringen påpekar utskottet att marknaden för de flesta produkter inom livsmedelsindustrin är oligopolistisk och domineras av de stora och att det inte är lätt att komma in på marknaden. Inom vissa branschen har det ledande företaget dominerande marknadsställning. Utskottet understryker i synnerhet att de stora i de centraliserade sektorerna inom livsmedelsindustrin har en betydligt starkare förhandlingsposition än de små livsmedelsföretagen, som har sämre möjligheter att påverka bland annat leveransvillkoren.

Konkurrenssituationen inom den finländska dagligvaruhandeln präglas av de långa avstånden och relativt små varuvolymer i landet. Branschen har genomgått mycket stora omstruktureringar de senaste femton åren. Tack vare att handeln är effektiv kan den hålla sig med ett relativt heltäckande servicenät. Utskottet vill i detta sammanhang understryka att det inte är känt

vilka alla effekter handeln så kallade förmåns-kort har för konsumenternas situation. Dessutom spelar planläggningen in för konkurrensen på det regionala planet.

Utskottet menar att ett förbud mot att missbruka en dominerande marknadsställning är ett naturligt sätt att komma åt konkurrensbegränsande metoder eftersom det specifikt är avsett att fånga upp missbruk av marknadskrafterna. Den föreslagna bestämmelsen är tänkt att vara en proaktiv norm mot orimligheter och konstgjorda metoder för att utesluta konkurrenter. Dominerande marknadsställning ska fastslås direkt utifrån marknadsandelen och den ska inte behöva utredas från fall till fall som en prejudicialfråga vid undersökningar av missbruk.

Enligt lagförslaget ska dominerande marknadsställning bestämmas på grundval av detaljförsäljningen inom dagligvaruhandeln. Utskottet vill trots allt påpeka att missbruk enligt lagförslaget kan undersökas i både detaljförsäljning och upphandling. Målet med propositionen är att de stora grupperingarnas sammantagna konkurrensbeteende ska involveras i kontrollen av missbruk eftersom både metoderna inom detaljförsäljningen och upphandlingen av varor påverkar alternativen och urvalet för konsumenterna. För konkurrensen är det viktigt dels att leverantörerna har likvärdiga möjligheter att konkurrera om att medverka till sortimentet, dels att man inte föresöker få bort konkurrerande detaljhandelsaffärer från marknaden. Samtidigt understryker utskottet att det råder ett utpräglat beroendeförhållande mellan detaljförsäljning och upphandling och att de stora opererar på båda nivåerna.

Propositionen gäller egentligen verksamheten i handelskedjornas centralaffärer, och inte enskilda handlares eller andelslags självständiga verksamhet. Dominerande marknadsställning ska slås fast enligt den nya paragrafen, om en lokal eller regional affär grundar sin verksamhet på beslut, instruktioner eller företagsmässiga lösningar från centralaffären.

Flera av metoderna inom handeln har diskuterats, också frågan om de kan likställas med missbruk av dominerande ställning. Exempel som har nämnts är hyllavgifter, marknadsföringsbidrag, risköverföringar, köpvägran och handelns egna märken (private label). Lagen måste enligt utskottet ge konkurrensmyndigheten möjligheter att ingripa effektivt när marknadskrafterna eller köparmakten utnyttjas för något annat än normal konkurrens företag emellan, och resulterar i mindre konkurrens.

Enligt vad utskottet erfar kräver konkurrensrätten att negativ konkurrenseffekt kan påvisas för att missbruk av dominerande marknadsställning ska kunna fastslås. Det finns hundratals domstolsbeslut i Finland och EU som anger vad som i förekommande fall är missbruk och vad som inte är det. Varje fall måste bedöms enskilt och det går exempelvis inte att säga att marknadsföringsbidrag alltid är missbruk. Det kan finnas motiverade företagsekonomiska grunder för marknadsföringsbidrag och bidragsgivaren får valuta för sina pengar, men i vissa fall betyder bidraget bara att konkurrentens produkter inte tas in i sortimentet. Utskottet påpekar att missbruk i själva verket kommer att bedömas på samma sätt som hittills. Följaktligen är det mycket viktigt att man i den enskilda bedömningen kan skilja mellan att köparmakten används för att gagna konkurrensen och konsumenterna och att den används för att begränsa konkurrensen.

Enligt uppgifter till utskottet ger bestämmelserna Konkurrens- och konsumentverket relevanta verktyg för att intervensera när missbruk förekommer. Ändringen måste tillåta att verket intervenserar i de ensidiga konkurrensbegränsade åtgärderna inom de två stora handelskedjorna. Det måste gå att undersöka exempelvis hyllavgifter, krav på marknadsföringsbidrag utan vederlag och överföring av risken för osålda varor på säljaren och från fall till fall bedöma dem med avseende på förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning. Vidare är det enligt utskottet angeläget att Konkurrens- och konsumentverket också tillhandahåller rådgivning om konkurrensreglerna och tillämpningsprincipi-

perna för aktörerna i livsmedelskedjan. Följaktligen måste verket ha tillräckligt stora resurser.

Påståendena om prisstegringar och ökad import till följd av den nya lagen

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom frågan upp om lagen leder till högre priser. På sikt brukar större konkurrens gagna konsumenterna och ha positiva effekter på priser, kvalitet, sortiment och innovationer, menar utskottet. Det skulle visserligen medföra en del kostnader att göra en genomlysning av handelskedjornas metoder, men de är sannolikt marginella i jämförelse med kedjornas omsättning. Lagförslaget ökar inte kostnaderna eller höjer priserna om de största kedjorna för närvarande inte tillämpar metoder som enligt den nya lagen kan betraktas som missbruk. På en fungerande marknad kan inget företag ha en sådan ställning att det ensamt kan höja priserna avsevärt. Då börjar kunderna anlita andra företag. Följaktligen anser utskottet att förslaget inte kommer att leda till högre konsumentpriser.

Vidare hänvisar utskottet till motiven och det hör till undantagen att man intervenserar i priser som är fördelaktiga för konsumenterna. Därmed kan extrapriser och så kallade lockvaror som är så typiska för dagligvaruhandeln inte per automatik betraktas som missbruk, utan det måste påvisas att det finns risk för att det uppstår negativa konkurrenseffekter. Att tumma på sina marginaler är inte missbruk. Rovprissättning, det vill säga att sälja med förlust för att slå ut en konkurrent på marknaden, finns definierad av EG-domstolen. För att prissättning ska ses som missbruk krävs det alltså att relativt stränga kriterier uppfylls.

Under behandlingsgången har det också hävdats att lagförslaget leder till större import och att det blir svårare för finländska leverantörer, särskilt de små, att få inträde till affärernas sortiment. Dessutom har det sagts att propositionen kan ge de stora leverantörerna bättre förhandlingsläge. Det finns emellertid leverantörer inom dagligvaruhandeln som har en positiv inställning till förslaget och som inte tror på att det kommer att öka importen eller försvåra för loka-

la producenter. Det har också sagts ut direkt att den nya lagen inte ökar importen, höjer priserna eller får handeln att ta avstånd från närproducerade varor och att propositionen förbättrar marknadens funktion och ger små företag bättre villkor.

Utskottet framhåller att de föreslagna bestämmelserna inte ger stöd för påståendet att de ökar importen på bekostnad av finländska producenter. Konsumenternas val och valmöjligheter har stor betydelse för hur inhemsk vår mat är. Förslaget har positiva effekter för konsumenternas valmöjligheter eftersom lagen också förbättrar de finländska företagens möjligheter att distribuera sina produkter via rikstäckande kanaler och få in dem i sortimenten på rättvisa och rimliga villkor.

Debatten om rättviseplikten har karakteriserats av okunskap och missförstånd, menar utskottet. Förbudet mot missbruk innebär ingen absolut skyldighet att behandla alla lika. Premissen är att alla företag, också dominerande företag, har rätt att välja sina affärspartner. Lagen varken syftar till eller leder till köptvång. Men i vissa situationer kan vägran att köpa vara missbruk. Det kan exempelvis vara missbruk om leverantören bestraffas med uteblivna köp för att ha sålt till en konkurrent, om detta samtidigt sannolikt resulterar i att konkurrenter utesluts från marknaden och skadan för konsumenten är större än skadan vid intervention.

Handeln har rätt att bilda sitt sortiment utifrån sin affärsstrategi och med hänsyn till befintligt hyllutrymme och det vi finländare vill köpa till ett visst pris. Det existerar inget missbruk om metoden ingår i sedvanlig handelsverksamhet och konkurrensen inte minskar. Då fattas sortimentbesluten utifrån tillgängligt hyllutrymme och kunders produktönskemål och leverantörerna har lika möjligheter att konkurrera om att få in sina varor i sortimenten.

Utskottet anser vidare att lagförslaget inte ger stöd för påståendet att det krymper eller likriktar sortimenten. Däremot kan det hända att centralaffärerna försöker likrikta sortimentet i enskilda affärer genom att exempelvis lägga fast ett kedjesortiment.

Som utskottet säger ovan ger lagen företagen bättre möjligheter att distribuera sina produkter via rikstäckande kanaler och införliva dem i sortimenten på rättvisa och rimliga villkor. Samtidigt vill utskottet poängtera att förslaget medverkar till att närmat och ekologiska produkter kommer in i sortimenten. Dessutom bör det noteras att lagförslaget inte hindrar att affärerna är lyhörda på lokal nivå och skräddarsyr sortimentet efter kunders önskemål. Det kan inte betraktas som missbruk att köpa dyrare varor av finländska småproducenter om produkterna behövs för det önskade sortimentet.

Konsekvenser för primärproducenterna

Bakgrunden till propositionen är en oro för metoderna inom handeln, men också för inkomstfördelningen inom livsmedelskedjan och primärproducenternas situation. Propositionen är visserligen i första hand avsedd för tillsyn över metoderna i de stora handelskedjorna, och inte direkt som en lösning på övriga problem i livsmedelskedjan. Trots det anser utskottet det nödvändigt att man med hjälp av konkurrenslagen kan påverka livsmedelskedjan positivt genom att undanröja oskäligen och exkluderande metoder vid upphandling. Hur målet kan uppfyllas hänger också samman med att centralaffärerna sällan handlar direkt med primärproducenterna.

Utskottet understryker att konsument och jordbrukare har samma intresse av att marknaden fungerar. Ovan understryker utskottet att förslaget har positiva effekter för konsumenternas valmöjligheter, eftersom lagen också förbättrar de finländska företagens möjligheter att distribuera sina produkter via rikstäckande kanaler och få in dem i sortimenten på rättvisa och rimliga villkor. Redan nu har handeln tillmötesgått konsumenternas önskemål om närproducerade, hälsosamma och högkvalitativa produkter, men det finns stora regionala skillnader i hur snabbt affärerna reagerar.

Ett problem inom primärproduktionen och i stora delar av livsmedelsindustrin är att det saknas alternativa distributionsvägar. Lagförslaget erbjuder inga nya distributionskanaler, men det ger möjligheter att ingripa om centralaffärerna

på konstlad väg försöker hindra att det uppstår konkurrerande distributionsvägar eller möjligheter till framgång. Det är ytterst viktigt att den nya lagen medverkar till att det uppstår alternativa distributionskanaler och möjligheter att utnyttja dem. Detta ger producenterna en bättre förhandlingsposition.

Konkurrens- och konsumentverket publicerade en utredning om primärproduktionen den 26 mars 2013 (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013). Den ger vid handen att lantbrukarnas konkurrensposition inte kan förbättras enbart genom metoderna i konkurrenslagen och att verket inte kan ingripa direkt i hur livsmedelskedjan är uppbyggd. Enligt utskottet är det dock nödvändigt att Konkurrens- och konsumentverket resolut ingriper i avtalspraxis och påpekar när konkurrenslagstiftningen och andra lagar behöver ändras. Det räcker inte med att ta tag i avtalsmetoderna. Dessutom måste primärproducenternas administrativa börda reduceras och lika villkor garanteras dels i lagstiftningen, dels i tillämpningen av den. Det är viktigt med åtgärder som gör att primärproducenterna tillsammans kan förbättra sin position, exempelvis via kooperativ.

Utredningen från Konkurrens- och konsumentverket visar att det finns anledning av ändra avtalspraxis. Det har kommit fram att handeln utnyttjar sin starka position gentemot primärproducenterna (exempelvis vid frilandsodling och grönsaksproduktion). Enligt utredningen bör avtalen med primärproducenter i fortsättningen ingås skriftligt. Frånvaron av skriftliga avtal kan bidra bland annat till ensidiga ändringar av avtalsvillkor, möjligheten och till att priset meddelas först efter leverans och försäljning. Dessutom är det svårt att bevisa avtalsbrott. Det är förknippat med osäkra beställningar, krav på att ersätta svinn (när hela beställningen inte går att sälja), ändras det beställda antalet i efterskott) och långa betalningstider.

Mellan köttproducenterna och industrin är problemen däremot långa produktionsavtal och uppsägningstider och leveransplikt med ensamrätt, enligt utredningen från Konkurrens- och konsumentverket. Ofta är det köttproducenten

som får ta risken för att produktionskostnaderna stiger. Med hänvisning till utredningen och de långa leveransavtalen med långa uppsägningstider och leveranserna med ensamrätt anser utskottet att primärproducenternas ekonomiska risk inte står i någon rimlig proportion till risken för andra inom livsmedelskedjan.

Konkurrens- och konsumentverket måste med stöd av den nya lagen utreda och bedöma om avtal eller praxis mellan jordbrukarna och centralaffärerna inom de största handelskedjorna innehåller missbruk av dominerande marknadsställning. Bland annat måste verket utreda om risken för osålda varor eller ensidiga ändringar av avtal lämpas över på producenterna. Om missbruk uppdagas, måste verket ingripa med en gång.

Följaktligen understryker utskottet att det utöver den nya lagstiftningen måste vidtas andra åtgärder för att förbättra primärproduktionens roll i livsmedelskedjan. I sin utredning framhåller Konkurrens- och konsumentverket att det behövs en rad åtgärder för att förbättra lantbruksproducenternas konkurrensläge, bland annat lagstiftning och vissa andra åtgärder. Det går inte att förbättra deras situation bara genom konkurrenslagstiftningen. Det behövs också andra åtgärder. Till en viss del, men bara till en viss del, kan konkurrenslagstiftningen indirekt medverka till att målen nås. Det visar den aktuella lagändringen om förbud mot missbruk av dominerande marknadsställning inom dagligvaruhandeln. Extra viktigt är det enligt utskottet att ekologiskt odlad och närodlad mat främjas genom konkreta åtgärder för att avsättningen ska öka, transportsträckorna bli kortare och småskalig bearbetning på lokal nivå utvecklas.

Utskottet vill också peka på dagligvaruhandelns egna produktmärken (private label). I sin utredning om dagligvaruhandeln (Kilpailuviraston selvityksiä 1/2012) säger Konkurrensverket att handeln genom sin dubbla roll får kostnadsvinster och andra fördelar som tillverkare av märkesprodukter inte har. Handeln kan rentav höja priserna på märkesprodukter för att hålla priset nere på sina egna produkter. På sikt främjar alltså handelns egna produkter inte konsumenternas intressen. Handelns egna märken på-

verkar den finländska livsmedelsindustrin och därmed också vårt jordbruk som tampas med lönsamhetsproblem.

I utredningen påpekade Konkurrensverket också att den ökande importen av färdigvaror bidrar till att försämma leverantörernas förhandlingsposition, när det inte handlar om import från deras produktionsanläggningar i utlandet. Den ökande importen kan också vara ett tecken på handelns möjligheter att ta till importerade varor i stället för finländska och upphandla tillverkningen av sina egna märken i Finland i ett betydligt större område.

Särskilda frågor

Utskottet är extra oroat över att leverantörerna inte i eget namn vågar vända sig till Konkurrens- och konsumentverket med klagomål över handeln av rädsla för att handeln ska straffa dem. Verket har emellertid påpekat att man också kan kontakta dem anonymt och att det i själva verket är normal praxis i marknadskontroll. Särskilt om det kommer in flera klagomål om samma konkurrensproblem, har verket möjlighet att på eget initiativ utreda en bransch eller en metod. Det är dock problematiskt om det handlar om avtalsvillkor mellan en leverantör och en handelskedja. Då är det självklart att den andra partens namn kommer fram för svaranden om frågan går så långt som till domstol.

Det vore angeläget att alla aktörer inom branschen heltäckande förbinder sig att följa en uppförandekod som medverkar till att effektivt förhindra konkurrensbegränsande verksamhet. Det är positivt om man genom en uppförandekod kan komma åt osunda metoder utan att koden begränsar konkurrensen inom handeln. En uppförandekod är dock inget alternativ till lagbestämmelser, som har bättre förebyggande effekt och tillåter sanktioner, menar utskottet. Dessutom tillåter den föreslagna bestämmelsen att Konkurrens- och konsumentverket från fall till fall gör en bedömning baserad på EU:s rättspraxis vid misstanke om missbruk. Därmed kan en uppförandekod komplettera, men inte ersätta lagstiftning.

Avslutningsvis

Utskottet ser det som ytterst viktigt att den nya lagen leder till att missbruket av marknadskrafterna kommer att övervakas betydligt bättre än tidigare. Med hänvisning till det som sägs ovan konstaterar utskottet att det är svårt att direkt och i detalj förutse hur lagen kommer att tillämpas eftersom det inte går att säga hur godtagbara vissa metoder kommer att vara enligt konkurrenslagen bara på grundval av deras namn eller yttre attribut utan att enskilda fall och deras konsekvenser utreds. Hur konkurrenslagen kommer att tillämpas beror i själva verket på hur aktiva myndigheterna är, hur mycket fakta de samlar in och hur grundligt frågorna analyseras och utreds. Det är en av orsakerna till att konkurrenslagstiftningen både på nationell nivå och i EU varit så generellt utformad att exempelvis missbruk bedöms från fall till fall med hänsyn till rättspraxis. Nationellt och i EU har man erfarenheter av att tillämpa konkurrensregler sedan flera decennier.

Vidare anser utskottet att det är nödvändigt att Konkurrens- och konsumentverket tillämpar konkurrenslagen aktivt och effektivt med beaktande av en fungerande konkurrensprocess, konsumenternas och primärproduktionens intresse och principerna för god förvaltning. *Det är också nödvändigt att lagens effekter för bland annat konkurrensen inom dagligvaruhandeln, prisnivån på marknaden, importen och primärproduktionen bevakas aktivt och att det i förekommande fall genast vidtas åtgärder för att undanröja problem.* Ett tänkbart alternativ vore att också i Finland inrätta en ombudsman med uppgift att övervaka konkurrensen på marknaden. I motiven till propositionen nämns det att Storbritannien kommer att införa en ombudsman som komplement till en uppförandekod.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet anför

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 april 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent
Timo V. Korhonen /cent

Pirkko Mattila /saf (delvis)
Jari Myllykoski /vänst
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Arto Satonen /saml
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.