Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän väliraportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
TEM raportteja
20/2016

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän väliraportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
TEM raportteja 20/2016

ISSN verkkojulkaisu 1797-3562
ISBN verkkojulkaisu 978-952-327-102-9

KUVAILULEHTI

<table>
<tr><td>Julkaisija</td><td colspan="3">Työ- ja elinkeinoministeriö
Työelämä- ja markkinaosasto</td><td>Julkaisuaika
2.5.2016</td></tr>
<tr><td>Tekijä(t)</td><td colspan="4">Haapajärvi Virve, neuvotteleva virkamies, TEM, pääsihteeri
Castrén Martina, erikoistutkija, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, sihteeri</td></tr>
<tr><td>Julkaisun nimi</td><td colspan="4">Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän väliraportti</td></tr>
<tr><td>Julkaisusarjan nimi ja numero</td><td colspan="4">TEM raportteja 20/2016</td></tr>
<tr><td>Julkaisun teema</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Julkaisun osat/ kieliversiot</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Tiivistelmä</td><td colspan="4">Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista Sipilän hallitusohjelman perusteella. Työryhmän tuli laatia arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista huhtikuun loppuun 2016 mennessä.
Väliraportin mukaan kotimaisen maataloustuotannon kannattavuushaaste on tiedostettu, mutta keinoja kannattavuuden parantamiseksi ei ole löydettävissä kilpailulain muutosten kautta. Kilpailulainsäädännön todetaan olevan markkinoita ja markkinoiden toimivuutta ja sitä kautta myös kuluttajien etua edistävää sääntelyä, jonka tehtävänä ei ole suojata yksittäisiä markkinatoimijoita. Tästä johtuen kilpailulainsäädäntö ei ole väline, jolle voitaisiin luoda rooli esimerkiksi hyvien kauppatapojen vastaisten menettelyjen torjunnassa. Väliraportissa todetaan relevanteista markkinoista, että niiden määrittäminen kansallisesti eri tavalla kuin EU-lainsäädännössä on osittain mahdotonta ja muiltakin osin epätarkoituksenmukaista.
Raportissa todetaan, ettei olemassa olevia kilpailulain, EU:n kilpailusääntöjen ja EU:n markkinajärjestelyasetuksen mukaisia mahdollisuuksia tuottajien neuvotteluaseman parantamiseksi ole ehkä vielä hyödynnetty täysimääräisesti. Eduskunta on kuitenkin juuri hyväksynyt markkinajärjestelylain muutoksen, joka mahdollistaa naudanliha-alaa ja eräitä peltokasveja koskevat tuottajaorganisaatiot. Markkinajärjestelylain muuttamiseksi on valmisteltu myös lausunnolla oleva tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden hyväksymistä koskeva esitys, joka mahdollistaisi tuottajien neuvotteluaseman parantamisen ja elintarvikeketjun yhteistyömahdollisuuksien kehittämisen jatkossa.
Työryhmässä on käsitelty myös elintarvikeketjun sopimuskäytäntöihin liittyviä haasteita ja niiden ratkaisutapoja Suomessa ja muualla EU:ssa. Suomessa elintarvikeketjun osapuolet ovat käynnistäneet työryhmän työn aikana edelleen käynnissä olevat elintarvikeketjua koskevat itsesääntelyneuvottelut. Itsesääntelyä pidetäänkin väliraportissa ensisijaisena keinona tilanteen parantamiseksi. Väliraportissa käsitellään myös joidenkin yleislakien soveltuvuutta elintarvikeketjuun.
Työryhmä ei esitä merkittäviä muutoksia kilpailulakiin eikä toimialakohtaista sääntelyä elintarvikeketjun sopimustoiminnan osalta. Työryhmä esittää teknisluonteisena muutoksena, että kilpailulain ns. maatalouspoikkeusta selvennettäisiin siten, että sen muotoilu kattaisi jatkossa selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Virve Haapajärvi,
puh. 0295047027</td></tr>
<tr><td>Asiasanat</td><td colspan="4">Elintarvikeketju, Kilpailulaki, Kilpailupolitiikka, Maatalous</td></tr>
<tr><td>Asianumerot</td><td colspan="4">TEM/1230/00.04.01/2015</td></tr>
<tr><td>Rahoittaja/kustantaja</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td></td><td>ISSN (painettu)</td><td>ISBN (painettu)</td><td>ISSN (verkkojulkaisu)
1797-3562</td><td>ISBN (verkkojulkaisu)
978-952-327-102-9</td></tr>
<tr><td></td><td>Sivumäärä
24</td><td>Kieli
suomi</td><td colspan="2">URN-tunnus
URN:ISBN: 978-952-327-102-9</td></tr>
<tr><td>Julkaisujen myynti/ jakelu</td><td colspan="4"></td></tr>
</table>

PRESENTATIONSBLAD

<table>
<tr><td>Utgivare</td><td colspan="3">Arbets- och näringsministeriet
Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor</td><td>Utgivningsdatum
2.5.2016</td></tr>
<tr><td>Författare</td><td colspan="4">Haapajärvi Virve, konsultative tjänsteman, ANM, pääsihteeri
Castrén Martina, specialforskare, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, sihteeri</td></tr>
<tr><td>Publikationens namn</td><td colspan="4">Mellanrapport av arbetsgruppen för revidering av konkurrenslagen</td></tr>
<tr><td>Publikationsseriens namn och nummer</td><td colspan="4">ANM rapporter 20/2016</td></tr>
<tr><td>Publikationens tema</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Publikationens delar/ språkversioner</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Referat</td><td colspan="4">Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 25 augusti 2015 en arbetsgrupp för att bereda en revidering av konkurrenslagen på basis av Sipiläs regeringsprogram. Arbetsgruppen hade till uppgift att göra en bedömning av ändringsbehoven i konkurrenslagstiftningen före utgången av april 2016.
Enligt mellanrapporten är man medveten om utmaningen när det gäller lönsamheten för inhemsk jordbruksproduktion, men metoder för att förbättra lönsamheten kan inte hittas genom ändringar av konkurrenslagen. Det konstateras att konkurrenslagstiftningen är sådan reglering som främjar marknaden och marknadens funktion och därigenom även konsumenternas intresse. Lagstiftningen är inte avsedd att skydda enstaka aktörer på marknaden. På grund av detta är konkurrenslagstiftningen inte ett verktyg för vilket det kan skapas en roll till exempel i bekämpningen av förfaranden som strider mot god affärssed. I mellanrapporten konstateras det om den relevanta marknaden att det delvis är omöjligt att nationellt definiera marknaden på ett annat sätt än i EU-lagstiftningen och att det även till övriga delar inte är ändamålsenligt.
I rapporten konstateras att de befintliga möjligheterna att förbättra producenternas förhandlingsposition i enlighet med konkurrenslagen, EU:s konkurrensregler och EU:s förordning om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter kanske inte ännu utnyttjats fullt ut. Riksdagen har dock nyligen godkänt en sådan ändring av lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter som möjliggör producentorganisationer för sektorn för nötkött och vissa åkerväxter. För ändringen av lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter har det också beretts en proposition om godkännande av producent- och branschorganisationer, som är ute på remiss. Propositionen möjliggör en förbättring av producenternas förhandlingsposition och utveckling av samarbetsmöjligheterna i livsmedelskedjan i fortsättningen.
I arbetsgruppen har också behandlats utmaningar i samband med avtalspraxisen i livsmedelskedjan och sätten att lösa utmaningarna i Finland och på andra håll i EU. I Finland har parterna i livsmedelskedjan under arbetsgruppens arbete inlett självregleringsförhandlingar om livsmedelskedjan. Förhandlingarna pågår fortfarande. Självreglering anses också i mellanrapporten vara den primära metoden att råda bot på situationen. I mellanrapporten behandlas även vissa allmänna lagars lämplighet i fråga om livsmedelskedjan.
Arbetsgruppen föreslår inte betydande ändringar i konkurrenslagen och inte heller branschvis reglering av livsmedelskedjan när det gäller avtalsverksamhet. Arbetsgruppen föreslår som en ändring av teknisk natur att konkurrenslagens s.k. jordbruksundantag ska klarläggas så att dess formulering i fortsättningen tydligare täcker alla arrangemang som EU-lagstiftningen tillåter.

Kontaktperson vid ANM: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Virve Haapajärvi, tfn 0295047027</td></tr>
<tr><td>Nyckelord</td><td colspan="4">Livsmedelskedjan, Konkurrenslagen, Konkurrenspolitiken, Jordbruket</td></tr>
<tr><td>Ärendenummer</td><td colspan="4">TEM/1230/00.04.01/2015</td></tr>
<tr><td>Finansiering/förläggare</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td></td><td>ISSN (tryckt)</td><td>ISBN (tryckt)</td><td>ISSN (webbpublikation)
1797-3562</td><td>ISBN (webbpublikation)
978-952-327-102-9</td></tr>
<tr><td></td><td>Sidantal
24</td><td>Språk
finska</td><td colspan="2">URN
URN:ISBN: 978-952-327-102-9</td></tr>
<tr><td>Beställningar/ distribution</td><td colspan="4"></td></tr>
</table>

SISÄLLYS

1 Tausta ... 6
1.1 Kilpailulakityöryhmä ... 6
1.2 Elintarvikeketjua koskeva sääntely ... 6

2 Euroopan unionin ja kansallisten kilpailusääntöjen suhde ... 10
2.1 Kauppavaikutuksen merkitys ... 10
2.2 EU-oikeuden reunaehdot kilpailulainsäädännön täytäntöönpanossa kauppavaikutuksen täyttyessä ... 10
2.3 EU-oikeuden reunaehdot kilpailulainsäädännön kansalliselle poikkeukselle ... 11

3 Kilpailusäännöt ja maatalouden toimialasääntely ... 11
3.1 Poikkeukset kilpailusäännöistä ... 11
3.2 Kilpailulain maatalouspoikkeuksen muuttaminen ... 11
3.3 Toimialaorganisaatiot ... 12
3.4 Maataloussektoria koskevat kilpailulainsäädännön poikkeukset muissa jäsenvaltioissa ... 12

4 Hyvän kauppatavan vastaiset menettelyt ja itsesääntely ... 13
4.1 Kansallinen itsesääntely ... 13
4.2 Hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt EU:ssa ... 14
4.3 Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen sääntely Isossa-Britanniassa, Irlannissa ja Espanjassa ... 15
4.4 Muiden jäsenmaiden sääntely suhteessa Suomen järjestelmään ... 16
4.5 Belgian elintarvikeketjun toimenpiteet maidon ja sianlihan tuotannon tukemiseksi ... 17

5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä ... 17
5.1 Kilpailupolitiikan ja -lainsäädännön rooli ... 17
5.2 Lopuksi ... 19

Liite 1: Komission kilpailupääosaston aiemman pääjohtaja Alexander Italianerin kirje Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtaja Juhani Jokiselle heinäkuussa 2015
Liite 2: MTK:n lausuma

1 Tausta

1.1 Kilpailulakityöryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi. Hallituksen ohjelmassa Ratkaisujen Suomi – neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta Biotalous ja puhtaat ratkaisut -luvussa todetaan hallituksen tavoitteena olevan suomalaisen ruoantuotannon saaminen kannattavaksi ja kauppatase nousuun. Yhtenä keinona tavoitteen saavuttamiseksi todetaan, että ”arvioidaan kilpailulainsäädännön muutostarpeet ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin EU:n kilpailulainsäädännön puitteissa”.

Työryhmälle annettiin kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 osalta työryhmän tulee asettamispäätöksen mukaan laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä Euroopan komissiota tarkoituksenmukaisella tavalla kuultuaan hallitusohjelmakirjauksen mukainen arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä lausuntopalautteen hankkimisen jälkeen mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tämä väliraportti koskee tehtävää 1. Tehtävän 2 osalta työryhmän tulee selvittää muita kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita ja tehdä muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävää 2 koskee työryhmän koko toimikausi, joka on 1.9.2015–28.2.2017.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Pekka Timonen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi pääjohtaja Juhani Jokinen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Työryhmän jäseniksi nimettiin edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Elinkeinoelämän keskusliitosta, Suomen Yrittäjistä, Asianajajaliitosta ja oikeusministeriöstä. Tehtävän 1 osalta pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK:sta, Elintarviketeollisuusliitosta ja Päivittäistavarakauppa ry:stä/ Kaupan liitosta. Myös tehtävän 2 osalta nimettiin pysyvät asiantuntijat. Työryhmään nimettiin sihteeri työ- ja elinkeinoministeriöstä ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

Elintarvikeketjun toimijoiden välisistä toimintatavoista, säännöistä ja tulonjaosta on keskusteltu Suomessa vuosia. Hyviä kauppatapoja on käsitelty myös Euroopan unionin jäsenmaissa ja unionin instituutioissa. Keskustelut ovat johtaneet muun muassa kilpailulain päivittäistavarakaupan määräävää markkina-asemaa koskevan vuonna 2014 voimaan tulleen 4 a §:n säätämiseen sekä jäljempänä tarkemmin käsiteltäviin elintarvikeketjun hyvän kauppatavan periaatteisiin ja niiden täytäntöönpanomekanismiin (Supply Chain Initiative). Suomessa on myös tehty useita elintarvikeketjuun liittyviä selvityksiä.[1]

1.2 Elintarvikeketjua koskeva sääntely

Maataloustuottajien ja muiden elintarvikeketjun toimijoiden käytössä on sekä keinoja pyrkiä puuttumaan epäreiluiksi kokemiensa menettelyjen käyttöön elintarvikeketjussa että mahdollisuuksia lisätä keskinäistä yhteistyötä. Jäljempänä kuvataan elintarvikeketjun kannalta keskeistä sääntelyä ja tuottajien yhteistyötä koskevaa sääntelyä.

[1] Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esimerkiksi tarkastellut päivittäistavarakaupan ostajavoiman vaikutusta kaupan ja teollisuuden välisiin suhteisiin selvityksessään vuonna 2012 (Kilpailuviraston päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2012) ja alkutuotannon kilpailuolosuhteisiin vaikuttavia tekijöitä alkutuotantoselvityksessään vuonna 2013 (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013).

Kilpailuoikeudellinen sääntely

Elintarvikeketjun toimijoiden menettelyihin sovelletaan EU-kilpailusääntöjä ja kansallista kilpailulakia sekä maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (1308/2013) (jäljempänä markkinajärjestelyasetus) ja kansallista maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettua lakia (999/2012, jäljempänä markkinajärjestelylaki). Kilpailulaki sisältää kaksi elintarvikeketjua koskevaa erityissäännöstä: kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaisen maatalouspoikkeuksen, jota käsitellään jäljempänä luvussa 3, ja kilpailulain 4 a §:n päivittäistavarakaupan määräävää markkina-asemaa koskevan säännöksen. Myös yrityskauppavalvontaa koskevat kilpailulain säännökset voivat tulla sovellettaviksi elintarvikeketjun toimijoihin kilpailulaissa säädettyjen liikevaihtoperusteisten kynnysarvojen ylittyessä.[2]

Vähittäiskaupan keskittymiskehityksen kielteisten vaikutusten hillitsemiseksi kilpailulakiin lisättiin uusi 4 a § vuonna 2014 ja sen myötä määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltoa alettiin soveltaa yrityksiin, joiden valtakunnallinen markkinaosuus päivittäistavaroiden vähittäismyynnin markkinoilla ylittää 30 prosenttia. Nykyisessä markkinarakenteessa säännös koskee käytännössä K- ja S-ryhmien keskusyksiköitä. Muutoksen tavoitteena oli parantaa kilpailun toimivuutta Suomen vähittäiskaupan markkinoilla ja estää ennen kaikkea vahvaan markkina-asemaan nojautuva kohtuuttomien ja syrjivien kauppatapojen ylläpitäminen sekä varmistaa, että suuret kaupan toimijat eivät sulje markkinoilta kilpailijoitaan muilla keinoilla kuin kilpailemalla omilla ansioillaan tavanomaisin ja objektiivisesti hyväksyttävin kilpailukeinoin.3

Kilpailulain 4 a §:n voimaantulosta lähtien elinkeinonharjoittajilla, jotka epäilevät kyseisen säännöksen nojalla määräävässä asemassa olevien kaupparyhmien käyttävän määräävää markkina-asemaansa väärin, on ollut mahdollisuus tehdä menettelystä toimenpidepyyntö Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Virastolle ei toistaiseksi ole tehty pykälän perusteella toimenpidepyyntöjä. Virallisen toimenpidepyynnön ohella Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on mahdollista antaa nimettömiä vihjeitä, joiden perusteella virasto voi aloittaa tutkinnan viran puolesta.

Vuodesta 2013 Kilpailu- ja kuluttajavirasto on antanut päivittäistavarakaupan toimijoille neuvontaa lakimuutoksen vaikutuksista ja sen asettamista velvoitteista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja kaupparyhmien välinen aktiivinen vuoropuhelu on liittynyt muun muassa viraston vuoden 2012 päivittäistavarakauppaa koskevassa selvityksessä4 yksilöimiin huolenaiheisiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on antanut kaupparyhmille neuvontaa esimerkiksi markkinointirahoihin, kaupan omiin merkkeihin ja riskinsiirtokysymyksiin liittyen. Vuonna 2014 Kilpailu- ja kuluttajavirasto on aloittanut tarkemmat selvitykset kanta-asiakasjärjestelmistä ja tavarantoimittajien pääsystä kaupan menekkitietoihin.5 Kyseiset selvitykset ovat kesken. Lisäksi aluehallintovirastot ovat toteuttaneet vuonna 2014 hankkeen, jossa selvitettiin paikallisten elintarviketeollisuuden yritysten ja päivittäistavarakaupan toimijoiden välisiä suhteita. Selvityksen kohteena olivat valikoimanhallinta ja hyllytys, markkinointirahat, riskinsiirto, menekkitiedon saanti ja kaupan omat merkit. Selvityksessä ei noussut esiin epäkohtia, joihin olisi ollut perusteltua puuttua kilpailulain 4 a ja 7 §:n nojalla.

---

2 Kilpailulain 22 §:n 1 momentin mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Liikevaihtorajojen vuoksi yrityskauppavalvontaa koskeva sääntely ei käytännössä tule sovellettavaksi maatalouden toimijoihin.

3 HE 197/2012 vp, s. 20.

4 Kilpailuviraston päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2012.

5 Osana kanta-asiakasjärjestelmiä koskevaa arviointia Kilpailu- ja kuluttajavirasto on toteuttanut kyselytutkimuksen kuluttajien ostoskäyttäytymisestä päivittäistavarakaupassa. Päivittäistavaroiden ostaminen ja kuluttajien näkemykset kaupan kanta-asiakasjärjestelmistä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2015.

Muu elintarvikeketjuun soveltuva lainsäädäntö

Elintarvikeketjun sopimuskäytäntöihin ja osapuolten asemaan elintarvikeketjun toimijoina liittyviä kysymyksiä voidaan Suomessa tarkastella kilpailulainsäädännön ohella seuraavien toimijoiden keskinäisiin suhteisiin soveltuvien säädösten valossa: laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978, jäljempänä SopMenL), laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (1062/1993, jäljempänä yrittäjänsuojalaki) ja laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/1929, jäljempänä oikeustoimilaki). Käytännössä kyseisiä säädöksiä ei juuri ole sovellettu elintarvikeketjun toimijoiden välisiin suhteisiin.

Oikeustoimilain 36 §:n yleisen sovittelusäännöksen mukaan oikeustoimen ehtoa voidaan sovitella tai jättää se huomioon ottamatta, jos ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat. Oikeustoimen ehtona pidetään myös vastikkeen määrää koskevaa sitoumusta. Vuodesta 1982 voimassa ollutta oikeustoimilain 36 §:ää ei ainakaan ylimmän tuomioistuimen ratkaisukäytännössä ole sovellettu elintarvikeketjua koskeviin sopimuksiin, mutta lähtökohtaisesti työryhmässä esillä olleet neuvotteluvoiman epätasapainosta johtuvat esimerkkitilanteet voisivat tulla arvioitavaksi sekä tapauskohtaisen että ns. tyyppikohtuuttomuuden näkökulmasta.

SopMenL:n mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä (1 §). Lain yksityiskohtaiset säännökset eivät kuitenkaan sisällä elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin ja sopimusten solmimistilanteisiin liittyviä määräyksiä, joten tämän lain soveltamisen tulisi perustua yksinomaan 1 §:n yleislausekkeen vastaisuuteen. Käytännössä laki ei nykyisellään mahdollista elintarvikeketjun sopimustasapainoa koskevien ongelmien ratkaisemista.

Yrittäjänsuojalaki soveltunee parhaiten elintarvikeketjun toimijoiden keskinäisten suhteiden arviointiin, sillä sen 1 §:n mukaan elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa käytäntöä, joka on sopimuksissa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton ottaen huomioon toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Säännös on soveltamisalaltaan yleinen, eikä sitä ole toistaiseksi sovellettu elintarvikeketjun toimijoiden menettelyn arviointiin. Koska Suomessa sopimusoikeudellinen sääntely pyritään laatimaan alaltaan yleisenä, yrittäjänsuojalakia tulisi pyrkiä käyttämään elintarvikeketjua koskevien ongelmien ratkaisemisen ensisijaisena vaihtoehtona alakohtaisen erityissääntelyn sijasta. Säännöksen sovellettavuutta edistänee se, että kyseiseen lakiin liittyvät asiat käsitellään markkinaoikeudessa ja lakiin liittyy selkeä kieltosäännös, jonka nojalla arvioitavana olleen ehdon tai käytännön jatkaminen ja toistaminen voidaan uhkasakon uhalla kieltää. Mikäli tätä yksityiskohtaisempaa ehtokäytännön sääntelyä tai toimialakohtaisia seuraamusjärjestelmiä tarvittaisiin, niiden kehittäminen tapahtuisi tarkoituksenmukaisimmin itsesääntelyn keinoin.

Tuottajien yhteistyötä koskeva sääntely

EU:n markkinajärjestelyasetus mahdollistaa maataloustuottajien välisen yhteistyön tuottajaorganisaatioissa. Tuottajaorganisaatiot ovat tuottajien muodostamia markkinointiyhteenliittymiä, jotka auttavat jäseniään tuotannon suunnittelussa, markkinoinnissa ja viljelymenetelmien kehittämisessä. Sallimalla tuottajaorganisaatioiden perustaminen pyritään tasapainottamaan tuottajien ja ostajien välistä markkinavoimaa. Tuottajaorganisaatiot voivat myös tehostaa alkutuotannon toimintaa ja siten osaltaan parantaa tuotannon kannattavuutta koko elintarvikeketjussa. Markkinajärjestelyasetuksen nojalla tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen on maitoalalla sekä hedelmä- ja vihannesalalla jäsenvaltioille pakollista ja muilla aloilla vapaaehtoista.

Nykyisin Suomessa on mahdollista hyväksyä tuottajaorganisaatiot hedelmä- ja vihannesalalla ja maitotuotealalla. Suomessa toimii kolme hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiota, mutta maitoalalla hyväksymisiä ei ole haettu. Eduskunta hyväksyi 12.4.2016 markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisen siten, että markkinajärjestelylaki tulee sisältämään säännöt tuottajaorganisaatioiden hyväksymiseksi myös naudanliha-alan ja eräiden peltokasvien osalta[6]. Eduskunta hyväksyi samalla myös maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä[7] ehdotetun lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että alkutuotannon asemaa markkinoilla vahvistetaan kaikissa tuotantosuunnissa. Valiokunnan mukaan hallituksen esitys ei mahdollista tuottajaorganisaatioiden perustamista muille lihantuotannon aloille kuin naudanlihantuotannolle. Myös eräitä kasvintuotantoaloja jää markkinajärjestelylain muutoksen ulkopuolelle.

Muiden tuotealojen tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut markkinajärjestelylain muutosta koskevan hallituksen esitysluonnoksen, jota koskeva lausuntokierros on juuri alkanut. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2016. Kilpailulaki ei ole esteenä, kun kansallisesti halutaan antaa EU:n markkinajärjestelyasetuksen sallimaa muiden tuotealojen tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä koskevaa lainsäädäntöä. Kiinnostusta tuottajaorganisaatioiden perustamiseen saattaa kuitenkin rajoittaa käytännössä melko laajasti käytössä oleva osuuskuntamalli.

EU:n markkinajärjestelyasetuksen 222 artiklassa säädetään kilpailusääntöjen soveltamisen poikkeamismahdollisuudesta, kun markkinoilla on vakava epätasapainotila. Kyseisessä tilanteessa komissio voi pyrkiä vakauttamaan alaa antamalla täytäntöönpanosäädöksiä, joiden perusteella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 101(1) artiklaa ei sovelleta hyväksyttyjen tuottajaorganisaatioiden, niiden yhteenliittymien ja hyväksyttyjen toimialaorganisaatioiden sopimuksiin ja päätöksiin tietyillä aloilla. Huhtikuun 12. päivänä 2016 annettiin komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/559 tuotannonsuunnittelua koskevien sopimusten ja päätösten sallimisesta maito- ja maitotuotealalla. Samana päivänä annettiin myös komission delegoitu asetus (EU) 2016/558, jonka perusteella edellä mainittu täytäntöönpanoasetus soveltuu myös osuuskuntien ja muun muotoisten tuottajaorganisaatioiden tekemiin sopimuksiin ja päätöksiin. Täytäntöönpanoasetuksen perusteella maitoalalla voidaan seuraavan kuuden kuukauden aikana suunnitella yhdessä tuotettavaa maitomäärää.

Markkinajärjestelyasetuksen nojalla sallitun yhteistyön ohella tuottajilla on myös muita kilpailulainsäädännön mukaisia mahdollisuuksia lisätä yhteistyötään. SEUT 101 artiklassa kielletään yritysten kilpailua vääristävä yhteistyö. Artikla soveltuu sekä horisontaalisten että vertikaalisten kilpailunrajoitusten arviointiin. Tuottajien välistä yhteistyötä arvioidaan SEUT 101 artiklan valossa niin sanotun kauppakriteerin täyttyessä (ks. jäljempänä luku 2). SEUT 101 artiklaa ei kuitenkaan sovelleta vähämerkityksellisiin sopimuksiin (*de minimis*).[8] SEUT 101 artiklan nojalla kiellettyä ei ole myöskään taloudellista tehokkuutta edistävä horisontaalinen yhteistyö, esimerkiksi markkinoille saattamista koskevat sopimukset.[9]

Lisäksi tuottajien välinen yhteistyö on mahdollista SEUT 101(3) artiklan ja kilpailulain 6 §:n perusteella silloin, kun niin sanotun tehokkuuspuolustuksen edellytykset täyttyvät. Kyseisen poikkeussäännöksen tarkoituksena on sallia sellaiset kilpailunrajoitukset, joiden kilpailua edistävät vaikutukset ovat suuremmat kuin niiden kilpailua rajoittavat vaikutukset.

---

6 HE 142/2015 vp. Eduskunta antoi vastauksen 15.4.2016, EV 32/2016 vp.

7 Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 5.4.2016, MmVM 4/2016 vp.

8 Komission tiedonanto vähämerkityksisistä sopimuksista, jotka eivät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua. 2014/C 291/01 (*de minimis* -tiedonanto).

9 Ks. tarkemmin Komission tiedonanto Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin. 2011/C 11/01.

2 Euroopan unionin ja kansallisten kilpailusääntöjen suhde

2.1 Kauppavaikutuksen merkitys

Kansallisen kilpailulain ja SEUT 101 ja 102 artiklan välinen suhde määräytyy EU:n täytäntöönpanoasetuksen (1/2003)[10] perusteella. Edellä mainittujen EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen edellyttää, että järjestely on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan: SEUT 101 artiklan mukaan kiellettyjä ovat ainoastaan sellaiset kilpailua rajoittavat sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yritysten välisten yhteenliittymien päätökset, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vastaavasti SEUT 102 artiklan määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto koskee vain menettelyjä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (*kauppakriteeri*).

Kauppakriteeri siis ratkaisee, voiko sopimukseen tai menettelyyn soveltua SEUT 101 ja 102 artikla. Jos sopimuksella tai menettelyllä ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, siihen soveltuvat ainoastaan kansalliset kilpailusäännöt. Kauppakriteerin täyttymisen arvioinnissa on kyse tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta, jossa tarkasteluun tulevat vaikutuksen todennäköisyys ja merkittävyys sekä vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 101 artiklaa ei sovelleta sopimuksiin, joiden kauppavaikutus on merkityksetön. Komission kauppavaikutustiedonantoon sisältyvä niin sanottu NAAT-sääntö (*non-appreciable affectation of trade rule*) muodostaa negatiivisen kumottavissa olevan olettamuksen, jota sovelletaan kaikkiin SEUT 101 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin. NAAT-säännön soveltamisedellytykset perustuvat markkinaosuusrajaan ja liikevaihtorajaan.[11]

2.2 EU-oikeuden reunaehdot kilpailulainsäädännön täytäntöönpanossa kauppavaikutuksen täyttyessä

Kauppakriteerin täyttyessä kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten on sovellettava EU:n kilpailusääntöjä.[12] Kansallisia säännöksiä voidaan näissäkin tilanteissa soveltaa unionin oikeuden rinnalla. Mikäli kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, täytäntöönpanoasetus ja ensisijaisuusperiaate estävät soveltamasta kansallisia normeja. Kansallinen lainsoveltaja on velvollinen ottamaan huomioon myös EU-oikeuden tulkintavaikutuksen, mikä konkretisoituu velvollisuutena antaa kansallisille säännöksille EU-oikeuden kanssa yhteensopiva merkityssisältö. Kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamisessa on otettava huomioon myös sisämarkkinoiden tehokas toiminta ja lojaliteettiperiaate. Viimeksi mainittu sekä edellyttää jäsenvaltioilta toimia EU:n päämäärien toteuttamiseksi että velvoittaa jäsenvaltiot pidättäytymään toimista, jotka vaarantavat EU:n tavoitteiden saavuttamista. Työryhmän toimeksiannon osalta tämä kiteytyi komission kilpailupääosaston silloisen pääjohtajan Alexander Italianerin vastauksessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön tiedusteluun EU-sääntelyn ja kansallisen sääntelyn suhteesta (väliraportin liite 1). Vastauksessaan pääjohtaja Italianer kuvaa tiiviisti lainsäädännöllisen taustan ja toteaa sen pohjalta hyvin yksiselitteisesti, että kansalliset lainsäädäntöratkaisut eivät voi rajoittaa yhteisölainsäädännön soveltamista eivätkä myöskään kansallisen kilpailuviranomaisen toimivaltaa ja velvollisuutta soveltaa tarvittaessa EU:n kilpailusääntöjä myös niiden ja kansallisen lain ristiriitatilanteessa.

---

10 Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta . 2003/L 01/01(Täytäntöönpanoasetus).

11 NAAT-säännön soveltuminen edellyttää ensinnäkin sitä, että osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus sopimuksen alaan kuuluvilla relevanteilla markkinoilla on EU:n markkinoilla enintään viisi prosenttia. Toisen soveltamisedellytyksen mukaan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto EU:n alueella ei saa ylittää 40 miljoonaa euroa. Ks. Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista. 2004/C 101/07 (Kauppavaikutustiedonanto).

12 Täytäntöönpanoasetus, 3 artikla.

2.3 EU-oikeuden reunaehdot kilpailulainsäädännön kansalliselle poikkeukselle

Täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa sellaisia kansallisen lainsäädännön määräyksiä, joiden pääasiallinen tavoite eroaa perustamissopimuksen 101 ja 102 artiklassa tarkoitetusta tavoitteesta. Kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei kuitenkaan saa rajoittaa unionin lainsäädännön yleisten periaatteiden ja muiden säännösten soveltamista. Kansalliseen kilpailulakiin on siten teoriassa mahdollista ottaa EU:n kilpailusääntöjä sallivampi normi. Tällainen normi voi kuitenkin tulla sovellettavaksi vain silloin, kun kauppavaikutuskriteeri ei täyty, jolloin SEUT 101 ja 102 artikla eivät tule sovellettavaksi. Lisäksi kansallista lainsäätäjää rajoittaa velvollisuus noudattaa EU:n yleisiä oikeusperiaatteita. Aineellisen oikeuden määräytymistä kauppakriteerin nojalla voidaan kuitenkin pitää hyvin ongelmallisena oikeusvarmuuden toteutumisen kannalta. Jo kansallisen kilpailulainsäädännön ja EY:n kilpailusääntöjen yhdenmukaistamisen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että niin lakia soveltavien viranomaisten kuin lakia noudattavien yritysten oikeusturvan näkökulmasta on perusteltua, että kilpailusäännöt ja siten myös asioiden lopputulokset ovat samat riippumatta kauppavaikutuskriteerin täyttymisestä.[13]

3 Kilpailusäännöt ja maatalouden toimialasääntely

3.1 Poikkeukset kilpailusäännöistä

Kilpailulainsäädäntö on perinteisesti sisältänyt maataloustuottajien yhteistyötä koskevia erityissäännöksiä. Lähtökohtana on yleisesti ottaen ollut se, että maataloustuottajien yhteistyölle on annettu tiettyjä poikkeuksia kilpailulainsäädännön soveltamisesta sekä EU-oikeudessa että kansallisessa kilpailulaissa. Oikeusvarmuuden kannalta on perusteltua, että kotimainen kilpailulainsäädäntö antaa maataloustuottajille lähtökohtaisesti samat yhteistyömahdollisuudet kuin EU-säännökset, jolloin yhteistyön sallittavuuden arviointiin ei vaikuttaisi ns. kauppakriteerin täyttyminen.

3.2 Kilpailulain maatalouspoikkeuksen muuttaminen

Kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaan lain 5 §:ää ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Kyseisen maatalouspoikkeukseksi kutsutun säännöksen mukaan tietyt maataloustuottajien yhteistyöjärjestelyt jäävät kilpailulain 5 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Maatalouspoikkeuksen esitöissä on EU-säännösten osalta viitattu SEUT 42 ja 43 artiklaan sekä niiden nojalla annettuihin neuvoston asetuksiin (EY) N:o 1234/2007 maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteista koskevista erityissäännöksistä sekä N:o 1184/2006 tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Kyseinen asetus 1234/2007 on sittemmin kumottu ja korvattu markkinajärjestelyasetuksella.

Markkinajärjestelyasetus sisältää maataloutta koskevan yleispoikkeuksen (209 artikla), jota nykyinen kilpailulain maatalouspoikkeus asiallisesti vastaa. Lisäksi uuden markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklan nojalla asetuksessa voidaan säätää erikseen sellaisista järjestelyistä, joihin ei sovelleta SEUT 101 artiklaa. Uuden markkinajärjestelyasetuksen erilliset soveltamisalapoikkeukset koskevat maito- ja maitotuotealaa (149 artikla) sekä oliiviöljyä, naudanlihaa ja tiettyjä peltokasveja

[13] HE 11/2004 vp., s. 13.

(169–171 artikla). Uuden markkinajärjestelyasetuksen erityispoikkeukset mahdollistavat kyseisten toimialojen osalta laajamittaisemman yhteistyön kuin 209 artiklan yleispoikkeus. Lisäksi tuottajaorganisaatioihin voi tulla sovellettavaksi markkinajärjestelyasetuksen 222 artikla.

Kilpailulain maatalouspoikkeus ei nykyisellään vastaa uuden markkinajärjestelyasetuksen 149 ja 169–171 artiklan erityispoikkeuksia, joten sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna maatalouspoikkeus ei soveltuisi erityispoikkeussäännösten kattamiin järjestelyihin. Tästä syystä maatalouspoikkeusta ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan uuden markkinajärjestelyasetuksen mahdollistamia säännöksiä seuraavalla tavalla:

Tämän lain 5 §:ää ei sovelleta ~~sellaisiin~~ maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, ~~jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä~~, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi.

3.3 Toimialaorganisaatiot

Kansallinen maataloustuotteiden markkinajärjestelyjä koskeva lainsäädäntö ei toistaiseksi sisällä uuden markkinajärjestelyasetuksen mukaisia toimialaorganisaatioiden toimintaa mahdollistavia säännöksiä. Maa- ja metsätalousministeriö on kuitenkin valmistellut markkinajärjestelylain muutosta koskevan hallituksen esitysluonnoksen, joka mahdollistaisi myös toimialaorganisaatioiden hyväksymisen. Esitysluonnosta koskeva lausuntokierros on juuri alkanut ja esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2016.

Kilpailulain muuttamista ei pidetä tarpeellisena markkinajärjestelyasetuksen 210 artiklan mukaisen toimialaorganisaatioiden hyväksymismenettelyn osalta. Toimialaorganisaatioiden voidaan olettaa tyypillisesti toimivan koko maan laajuisesti, joten niiden menettelyillä on oletettavasti vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin ollen toimialaorganisaatioiden hyväksymisestä vastaa Euroopan komissio. Myös kauppavaikutuskriteerin jäädessä täyttymättä toimialaorganisaatioiden tulee katsoa olevan sallittuja niiden täyttäessä markkinajärjestelyasetuksen mukaiset kriteerit.

3.4 Maataloussektoria koskevat kilpailulainsäädännön poikkeukset muissa jäsenvaltioissa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston välityksellä selvittänyt, sisältyykö muiden jäsenvaltioiden kilpailulainsäädäntöön alkutuotantoa koskevaa erityissääntelyä, joka mahdollistaisi poikkeuksia kilpailulainsäädännön soveltamisesta.[14] Viraston saamien vastausten perusteella alkutuotantoa koskevia erityissäännöksiä on vain muutamassa jäsenvaltiossa. Poikkeussäännöksiä ei ole suunnitteilla yhdessäkään viraston kyselyyn vastanneessa jäsenvaltiossa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston saamien vastausten perusteella kansallisia poikkeussäännöksiä sisältyy Saksan ja Ruotsin kilpailulainsäädäntöön. Lisäksi esimerkiksi Itävallan ja Viron kilpailulakeihin sisältyy kansallisen kilpailulain maatalouspoikkeuksen kaltaisia täsmennyksiä markkinajärjestelyasetuksen sallimasta yhteistyöstä.

[14] Kilpailu- ja kuluttajaviraston kyselyyn vastasivat seuraavat jäsenvaltiot: Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Ruotsi, Saksa ja Viro.

Ruotsin kilpailulaki (Konkurrenslag 2008:579) sisältää säännöksen, jonka mukaan kartellikielto ei koske tiettyjä laissa tarkemmin määriteltyjä alkutuotannon toimijoiden yhdistyksiä. Kartellikiellon ulkopuolelle jää esimerkiksi yhdistyksissä harjoitettu myynti-, jakelu ja markkinointiyhteistyö.[15] Poikkeus ei kuitenkaan tule sovellettavaksi sopimuksiin, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on se, että jäsenen toimintaa markkinoilla rajoitetaan esimerkiksi rajoittamalla mahdollisuuksia valita ostaja tai toimittaja. Yhteistyössä ei saa olla kyse yksittäisen tuottajan ja kolmansien välisten hintojen sopimisesta.[16] Poikkeussäännöksestä ei ole oikeuskäytäntöä.

Saksan kilpailulain (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) maataloutta koskeva säännös perustuu markkinajärjestelyasetukseen. Se sisältää kuitenkin lisäksi kohdan, jonka mukaan kartellikieltoa ei sovelleta vertikaalisiin määrähinnoittelua koskeviin sopimuksiin, jotka liittyvät maataloustuotteiden lajitteluun, tuotemerkintöihin ja pakkaamiseen.

4 Hyvän kauppatavan vastaiset menettelyt ja itsesääntely

4.1 Kansallinen itsesääntely

Euroopassa hyväksyttiin vuonna 2011 elintarvikeketjun hyvän kauppatavan periaatteet ja vuonna 2013 luotiin niiden täytäntöönpanomekanismi (Supply Chain Initiative). Hyvän kauppatavan vastaisiin periaatteisiin sitoutui koko toimitusketju. Periaatteita on kymmenen, ja yksittäisten sopimussuhteiden tulisi täyttää aloitteessa asetetut kriteerit. Toisin kuin Suomessa, maatalous ei Euroopan tasolla hyväksynyt täytäntöönpanomekanismia.

Elintarvikeketjun kauppatapalautakunta perustettiin Suomeen tammikuussa 2014 Supply Chain -aloitteen täytäntöönpanemiseksi. Lautakunnan perustivat Päivittäistavarakauppa ry. (PTY), Elintarviketeollisuusliitto ry. (ETL) ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK (MTK) Keskuskauppakamarin yhteyteen. Supply Chain -aloitteeseen on rekisteröitynyt 46 Suomessa toimivaa yritystä. Lautakuntaan ei kuitenkaan ole tullut ratkaistavaksi tapauksia.

MTK erosi elintarvikeketjun kauppatapalautakunnasta syyskuussa 2015. Syyksi MTK ilmoitti, ettei lautakunta pystynyt vaikuttamaan elintarvikeketjun ongelmiin. MTK:n mukaan syitä olivat mm. se, että lautakunta ei pystynyt määräämään sanktioita eikä toteamaan sopimusta mitättömäksi, lautakunnan päätökset eivät olleet julkisia eivätkä tuottajat uskaltaneet valittaa lautakuntaan.

Yhtäältä on esitetty mielipiteitä, joiden mukaan valittajien anonymiteetti olisi taattu, koska lautakuntaan otettiin ulkopuoliset, puolueettomat asiantuntijat ja ratkaisusuositukset olisi muotoiltu siten, että anonymiteetti säilyisi. Toisaalta eräiden mielipiteiden mukaan periaatteiden toisen rikkomisen jälkeen annettavia mainesanktioita on pidetty merkittävinä seuraamuksina.

MTK:n erottua kauppatapalautakunnasta elintarvikeketjun osapuolten neuvottelut itsesääntelyn kehittämisestä käynnistettiin joulukuussa 2015 Pekka Timosen johdolla. Itsesääntelyneuvottelut käytiin kilpailulakityöryhmän työstä erillään, ja neuvottelujen osapuolina olivat MTK, ETL ja Kaupan Liitto/PTY. Osapuolet jatkoivat neuvotteluja alkuvuonna 2016, ja ne ovat edelleen käynnissä.

---

15 Ruotsin kilpailulain 2 luvun 4 §:n 1 momentti: Förbudet i 1 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om 1. produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter eller skogsprodukter, eller 2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses i 1.

16 Ruotsin kilpailulain 2 luvun 4 §:n 2 momentti: Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat 1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör, b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller 2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försäljningen sker direkt mellan medlemmen och tredje man.

4.2 Hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt EU:ssa

Komissio antoi kesällä 2014 tiedonannon hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjunnasta yritysten välisessä elintarvikeketjussa (COM(2014) 472). Tiedonannossa esitetään ehdotuksia tavoitteiksi, joilla helpotetaan tehokkaan, EU:n laajuisen kehyksen luomista hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen (unfair trading practices) torjumiseksi elintarvikeketjussa. Tiedonannossa ei ehdoteta EU-tason sääntelytoimia, vaan rohkaistaan jäsenvaltioita varmistamaan, että niillä on käytössään asianmukaiset menettelyt hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin puuttumiseksi.

Tiedonantoon perustuen komissio julkaisi tammikuun lopussa 2016 kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle yritysten välisistä hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa (COM(2016) 32 final). Kertomuksessa todetaan, että toimenpiteet hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi ovat viime vuosina kehittyneet merkittävästi. EU:n laajuinen SCI-toimitusketjualoite (Supply Chain Initiative) on saanut paljon osallistujia, ja se on alkanut muuttaa toimintakulttuuria elintarvikeketjussa, vaikka EU-tasolla maataloustuottajat eivät ole mukana. Itsesääntelyn lisäksi yli 20 jäsenvaltiota[17] on antanut hyviä kauppatapoja koskevaa lainsäädäntöä tai aikoo antaa sitä piakkoin.

Komissio toteaa kertomuksessaan, että kun otetaan huomioon myönteinen kehitys elintarvikeketjun eräissä osissa ja se, että hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin voidaan puuttua tehokkaasti erilaisilla malleilla, erityisestä EU:n tason yhdenmukaisesta sääntelymallista ei saada tässä vaiheessa lisäarvoa. Komissio tulee tekemään asiasta kuitenkin uuden arvion ennen toimikautensa loppua. Euroopan parlamentin kanta asiaan saadaan kevään aikana.

Komission mukaan SCI-aloitteella on saatu aikaan parannuksia, mutta uskottavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi komissio ehdottaa, että sidosryhmien kanssa käynnistetään elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin yhteydessä keskustelu parannuskeinoista.

Komission mukaan kokonaisuutena arvioituna kansalliset sääntelyjärjestelyt ovat tyydyttäviä. Komissio antaa kertomuksessa ehdotuksia siitä, miten jäsenvaltiot voisivat tehostaa sääntelyään. Komissio kiinnittää huomiota muun muassa järjestelyn kattavuuteen toimitusketjun suhteen, kantelujen luottamuksellisuuteen ja oma-aloitteisten tutkimusten mahdollisuuteen. Komissio käsittelee myös hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen määrittelemisen yksityiskohtaisuutta ja yleisyyttä sekä näiden valintojen vaikutuksia. Komissio pyytää huomioimaan myös järjestelyn pelotevaikutuksen eli sen, miten todennäköisesti täytäntöönpanoviranomainen tutkii käytännöt ja minkä tasoisia mahdolliset seuraamukset ovat. Joka tapauksessa hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen osalta on identifioitavissa sellaisten käytäntöjen päätyypit**,** joihin tehokkaalla sääntelyllä olisi aina puututtava (alla tiivistettynä):

a) Osapuolen ei pitäisi perusteettomasti tai kohtuuttomasti siirtää omia kustannuksiaan tai riskejään toisen osapuolen kannettavaksi.
b) Osapuolen ei pitäisi pyytää toiselta osapuolelta etuja tai hyötyjä suorittamatta siihen liittyvää palvelua.
c) Osapuolen ei pitäisi tehdä sopimukseen yksipuolisia tai takautuvia muutoksia
d) Osapuolen ei pitäisi päättää sopimussuhdetta hyvän kauppatavan vastaisesti eikä perusteettomasti uhata sen päättämisellä.

[17] Myös Suomi on laskettu mukaan näihin maihin kilpailulain 4 a §:n perusteella.

4.3 Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen sääntely Isossa-Britanniassa, Irlannissa ja Espanjassa

Jakso 4.3 pohjautuu työryhmän pysyvän asiantuntijan Marica Twerinin laatimiin muistioihin.

Iso-Britannia

Ison-Britannian hyvän kauppatavan vastaisia menettelytapoja koskevaan sääntelyyn kuuluvat hyvän kauppatavan vastaiset säännöt (Groceries Supply Code of Practice -säännöt, GSCOP) ja vuonna 2013 lailla perustettu päivittäistavara-asiamiehen virka (Groceries Code Adjudicator).

Sääntöjä sovelletaan yli miljardin punnan liikevaihdon omaaviin kymmeneen suureen päivittäistavarakauppaan ja vain päivittäistavarakaupan sekä välittömän tavarantoimittajan sopimussuhteisiin. Säännöt eivät sovellu maataloustuottajien ja teollisuuden välisiin sopimussuhteisiin.

GSCOP -säännöt koskevat muun muassa kirjallisia sopimuksia ja niiden taannehtivaa muuttamista, tuotteen valikoimista poistamista ja maksuaikaa. Ne koskevat myös hävikistä, esillepanosta ja kampanjoista maksamista sekä velvoitetta käyttää tiettyä hyödykkeen toimittajaa.

Päivittäistavara-asiamies voi tavarantoimittajan tai kaupan pyynnöstä sovitella riitaa. Asiamiehen päätös sitoo osapuolia, ja päätös voi velvoittaa hyvitykseen tai korvaukseen tavarantoimittajalle. Asiamies voi antaa myös suosituksia. Asiamiehelle annettiin vuonna 2015 myös sakotusoikeus 6.4.2015 jälkeen tapahtuneiden rikkomusten osalta. Sakon enimmäismäärä on prosentti kyseisen päivittäistavarakaupan liikevaihdosta Isossa-Britanniassa. Suuret päivittäistavarakaupat rahoittavat asiamiehen toiminnan.

Tavarantoimittajien asiamiehelle antama tieto on salassa pidettävää ja myös tiedon lähde on pidettävä salassa. Myös muut kuin tavarantoimittajat voivat kertoa havaintojaan asiamiehelle, ja asiamies voi tehdä myös itsenäistä tutkintaa. Asiamies voi keskustella menettelytavoista kyseisestä päivittäistavarakaupasta riippumattoman päivittäistavarakaupan Code Complience Officer -henkilön kanssa.

Irlanti

Irlannissa on ollut vuodesta 2006 lähtien elintarvikekauppaa koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 2006 säädetyt säännöt jäivät kuitenkin käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi. Kun kilpailuviranomaiset ja kuluttajaviranomaiset yhdistettiin vuonna 2014 yhdeksi virastoksi (Competition and Consumer Protection Commission), päivittäistavarakauppamarkkinoiden valvonta annettiin viraston lainsäädännölliseksi tehtäväksi. Kyseiseen lainsäädäntöön perustuva päivittäistavarakauppa-asetus tulee voimaan 30.4.2016.

Asetusta sovelletaan yrityksiin, joilla on maailmanlaajuisesti yli 50 miljoonan euron liikevaihto ruokakaupasta. Asetusta sovelletaan ainoastaan päivittäistavarakaupan, tukkukaupan ja välittömän tavarantoimittajan sopimussuhteisiin. Maataloustuottajien sopimussuhteet teollisuuden kanssa on siten rajattu pois asetuksen soveltamisalasta.

Asetus koskee muun muassa kirjallisten sopimusten tekemistä, maksuaikaa, sopimusten muuttamista ja irtisanomista sekä niistä ilmoittamista. Se koskee myös hävikistä, tuotevalikoimaan ottamisesta, esillepanosta, markkinoinnista ja kampanjoista maksamista

Kilpailu- ja kuluttajaviranomainen voi tutkia valituksia ja antaa ilmoituksen rikkomuksesta, jossa se vaatii, että päivittäistavarakauppa tai tukkukauppa noudattaa asetusta. Se voi myös aloittaa prosessin päivittäistavarakauppaa tai tukkukauppaa vastaan, jos ne ovat rikkoneet edellä mainittua

ilmoitusta tai eivät muuten noudata asetusta. Menettelystä voi joutua henkilökohtaiseen rikosvastuuseen, ja enimmäisrangaistus on 100 000 euroa sakkoa tai kahden vuoden vankeus. Tavarantoimittaja voi vaatia myös vahingonkorvausta päivittäistavarakaupalta tai tukkukaupalta.

Espanja

Espanjassa on kaksijakoinen järjestelmä, johon kuuluu julkisen vallan järjestelmä lainsäädäntöineen ja vapaaehtoinen itsesääntelyjärjestelmä. Espanjassa on myös seuranta- ja valvontajärjestelmä.

Espanjan koko elintarvikeketjua koskeva elintarvikeketjulaki annettiin vuonna 2013. Lain tavoite oli lisätä elintarvikeketjun tehokkuutta ja kilpailukykyä sekä vähentää epätasapainoa elintarvikeketjun toimijoiden välillä. Laki soveltuu maataloustuottajiin, tavarantoimittajiin ja päivittäistavarakauppoihin, mutta jäsenen tavarantoimitus omalle osuuskunnalle on suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain vaatimukset sopimuksen vähimmäissisällöstä soveltuvat vain, jos toinen osapuoli on pieni tai keskisuuri yritys, maataloustuottaja tai taloudellisesti riippuvainen toisesta osapuolesta. Vähimmäisvaatimukset eivät koske sopimuksia, joiden arvo on alle 2 500 euroa. Vähimmäisvaatimuksiin kuuluvat mm. kirjalliset sopimukset hintoineen ja maksuehtoineen. Kiellettyä on muun muassa muuttaa sopimuksia yksipuolisella ilmoituksella tai vaatia toista osapuolta antamaan liikesalaisuuksia. Lain sanktiot ovat progressiivisia.

Lainsäädännössä edellytetään myös itsesääntelyjärjestelmää, johon myös elintarvikeketjun hyviä käytänteitä koskevat säännöt kuuluvat. Elintarvikeketjun ja valtionhallinnon edustajat allekirjoittivat koko elintarvikeketjua koskevat hyvien käytänteiden säännöt vuonna 2015. Säännöt koskevat mm. riskienjakoa, sopimussuhteiden tasapainoa, yhteistyöperiaatteita ja kestävän kehityksen periaatteita. Vapaaehtoinen itsesääntelyjärjestelmä sisältää myös ristiriitojen ratkaisumekanismin. Lisäksi perustettiin vapaaehtoisten sääntöjen valvontakomitea, joka tulkitsee sääntöjä ja ratkaisee ristiriitoja. Komitean päätös sitoo osapuolia vain, jos he ovat siitä sopineet.

Food Information and Control Agency (AICA) perustettiin tammikuussa 2014. AICA on vastuussa lainsäädännön valvonnasta, sääntöjen noudattamisen seurannasta ja rangaistusmenettelyn täytäntöönpanosta. Yli 80 henkeä työllistävässä AICA:ssa on neuvoa antava lautakunta (Advisory Board), jossa on koko elintarvikeketju edustettuna sekä viranomaisedustajia.

4.4 Muiden jäsenmaiden sääntely suhteessa Suomen järjestelmään

Kilpailulakityöryhmässä todettiin, että yksikään käsitellyistä kolmesta toisen EU:n jäsenmaan sääntelyjärjestelmistä ei olisi sellaisenaan sovitettavissa Suomen markkinoihin, tilanteeseen ja sääntelyjärjestelmään. Huomiota kiinnitettiin muun muassa seuraaviin järjestelmien piirteisiin, jotka eivät olisi alustavan tarkastelun perusteella helposti yhteen sovitettavissa suomalaiseen järjestelmään.

Suomessa lainsäädännön soveltuminen vain tiettyihin yrityksiin on mahdollista, mutta se edellyttäisi painavia perusteluja, koska lainsäädännön lähtökohtana on lakien yleinen sovellettavuus. Suomessa hallinnollisia taloudellisia sanktioita asetetaan ensisijaisesti viranomaismenettelyssä, koska Suomen perustuslain 124§:n mukaisesti tuolloin on yleensä kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä, joka edellyttää viranomaisen toimia. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallista voisi olla myös sellainen järjestelmä, jossa sanktiotoimivalta jaettaisiin viranomaisen ja erityyppisten asiamiesten välillä. Ongelmatonta ei myöskään olisi, jos esimerkiksi asiamiehen toimivalta kaventaisi viranomaisten lakisääteistä toimivaltaa muiden kuin sanktioiden osalta. Kaikissa esimerkkimaissa tuottajat eivät myy suoraan kaupalle, ja tämä on erona suomalaiseen järjestelmään, jossa tuottaja myy vähäisessä määrin myös suoraan kaupalle. Suomessa on myös melko paljon osuustoimintaa, joka oli yhdessä maassa rajattu sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Sääntelyssä tuleekin siten aina huomioida maakohtaiset erityispiirteet.

Toisaalta vaikka muiden maiden järjestelmät eivät ole sellaisenaan siirrettävissä Suomeen, jotkin niiden osat, kuten esimerkiksi kielletyn menettelyn määrittely lainsäädännössä sekä tähän liittyvä viranomaisvalvonta ja seuraamukset, vastaavat Suomessa yleisesti käytössä olevia sääntelyjärjestelmiä.

Sääntelyjärjestelmiä arvioitaessa tulee huomioida myös valtiolle tai elintarvikeketjun osapuolille järjestelmän valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Perustuslain 124 ja 81 §:n näkökulmasta voi olla haasteellista luoda viranomaistyyppistä yksityistä valvontajärjestelmää, jossa toimivaltaa olisi yksityisellä toimijalla ja jossa valvottavat itse joutuisivat osallistumaan valvonnan järjestämisen kustannuksiin. Suomalaiseen järjestelmään olisi vaikeasti sovitettavissa esimerkiksi järjestelmä, jossa valvottaisiin vain tiettyä elintarvikeketjun osapuolta ja järjestelmän korkeat kustannukset katettaisiin kokonaan valvottavalta elintarvikeketjun osapuolelta kerättävillä maksuilla. Lisäksi valtiontalouden yleinen tilanne tulisi huomioitavaksi arvioitaessa valtion mahdollista osallistumista valvonnan kustannuksiin.

Eri maiden järjestelmiä arvioitaessa todettiin, että samantyyppisiä ongelmaksi koettuja tilanteita on muissakin jäsenmaissa ja että ongelmia voidaan korjata esimerkiksi itsesääntelyllä tai osittain sääntelyllä yhdistettynä itsesääntelyyn.

4.5 Belgian elintarvikeketjun toimenpiteet maidon ja sianlihan tuotannon tukemiseksi

Esimerkkinä elintarvikeketjun itsesääntelytoimenpiteestä työryhmässä käsiteltiin Belgian elintarvikeketjun toimijoiden maitoa ja sianlihaa koskevaa järjestelyä, jonka tavoitteena on avustaa kyseisiä taloudellisissa ongelmissa olevia alkutuotannon sektoreita. Järjestelmä, josta osapuolet sopivat elokuussa 2015, muodostuu lyhyen aikavälin väliaikaisesta avusta ja keskipitkän aikavälin vakauttamismekanismista.[18] Esimerkiksi maidon osalta lyhytaikainen järjestely toteutetaan siten, että vähittäiskauppa maksaa kuuden kuukauden ajan maidon kokonaismyyntimäärään perustuvan summan kahdelle viranomaisten hallinnoimalle rahastolle, josta maksetaan tukea maidontuottajille niiden järjestelyä edeltävän tuotantomäärän perusteella. Keskipitkän aikavälin vakauttamismekanismia koskevat neuvottelut ovat edelleen kesken.

Belgian kilpailuviranomainen ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena puuttua järjestelyyn sen vähämerkityksellisyyden ja lyhyen keston sekä toimijoiden hinnoitteluvapauden säilymisen perusteella. Komissio seuraa tiiviisti sekä Belgian järjestelyä että mahdollisia suunnitelmia vastaavien järjestelyjen toteuttamisesta muissa jäsenvaltioissa. Komissio ei kuitenkaan ole vielä ottanut virallisesti kantaa järjestelyn sallittavuuteen.

5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

5.1 Kilpailupolitiikan ja -lainsäädännön rooli

Kilpailupolitiikan toimeenpanolla, kuten yrityskauppa- ja kilpailuvalvonnalla sekä kilpailun edistämistyöllä, voidaan vaikuttaa tarjontaketjun portaiden rakenteen kehitykseen, yritysten käyttäytymiseen ja toimintaolosuhteita määrittävään normistoon. Kilpailulainsäädännön toimenpanolla ei kuitenkaan voida välittömästi vaikuttaa elintarvikeketjun markkinarakenteeseen tai elintarvikeketjun osapuolten kannattavuuteen ja tulonjakoon. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kiinnittää huomiota muun muassa elintarvikeketjun sopimuskäytännöistä johtuviin kipukohtiin.

[18] Ranskankielinen lehdistötiedote saatavilla osoitteessa http://www.comeos.be/printpdf.asp?id=12828&lng=fr&tt=1.

Työryhmälle laadittujen selvitysten ja käydyn keskustelun perusteella elintarvikeketjussa on rakenteellisia sopimustasapainon puutteita, jotka aiheutuvat osapuolten neuvotteluvoiman epätasapainosta ja myyjäosapuolten vaikeudesta löytää vaihtoehtoisia jakelukanavia. Tämä koskee sekä tuottajien sopimuksia elintarviketeollisuuden ja kaupan kanssa että elintarviketeollisuuden ja kaupan välisiä sopimuksia. Näitä ostajavoimaan ja neuvotteluvoiman epätasapainoon liittyviä ongelmia voidaan tehokkaimmin lieventää alentamalla myyjäpuolen esteitä vaihtoehtoisten toimitus- ja jakelukanavien käyttöön, mutta erityisesti kaupan rakenteellinen keskittyminen vaikeuttaa tällaisten vaihtoehtojen löytämistä. Uusia toimintamalleja voitaneen kuitenkin edistää purkamalla elintarvikeketjun sopimuskäytännöstä selvästi kohtuuttomaksi katsottuja ehtoja sekä pyrkimällä alentamaan alalle tulon kynnystä elintarvikkeiden jalostuksessa ja jakelussa. Lisäksi sääntelyn ja viranomaisohjeistuksen tulisi kannustaa erityisesti tuottajia ja tuottajien yhteistoimintaorganisaatioita kilpailulainsäädännön hyväksymien tuotantoon, tuotekehitykseen ja tuotteiden jakelun tehostamiseen liittyvien yhteistyömuotojen täysimääräiseen hyödyntämiseen.

Kilpailulainsäädäntö on lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan markkinoita ja markkinoiden toimivuutta ja sitä kautta myös kuluttajien etua edistävää sääntelyä, jonka tehtävänä ei ole suojata yksittäisiä markkinatoimijoita. Kilpailulainsäädäntö ei siten myöskään sisällä välineitä, joilla puututtaisiin osapuolten sopimustoiminnan ehtoihin ja yksityiskohtiin muutoin kuin markkinoiden toimivuuden kannalta merkityksellisissä ehtojen asettamistilanteissa (yrityskauppavalvonta, eräät määräävän markkina-aseman väärinkäytön tilanteet). Tästä johtuen kilpailulainsäädäntö ei ole väline, jolle voitaisiin luoda rooli hyvien kauppatapojen vastaisten menettelyjen torjunnassa.

Komissio on todennut tammikuussa 2016 antamassaan hyvien kauppatapojen vastaisia menettelyjä koskevassa kertomuksessaan, että EU:n kilpailulainsäädännössä käsitellään määräävän aseman väärinkäyttöä ja kilpailunvastaisia käytäntöjä, mutta suurin osa ilmoitetuista hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä ei kuulu kilpailulainsäädännön piiriin, koska useimmat toimijat ovat kyllä vahvoja, mutteivät määräävässä asemassa.

Työryhmässä on käsitelty myös kilpailulain ja EU:n kilpailusääntöjen vastaavuutta erityisesti määräävää markkina-asemaa ja sen väärinkäyttöä koskevien säännösten osalta. Määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä säädetään SEUT 102 artiklassa, jota kilpailulain 7 § asiallisesti vastaa. EU:n perussopimuksissa ei kuitenkaan määritellä määräävän markkina-aseman käsitettä, vaan määritelmä on vakiintunut EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä.[19] Kilpailulain 4 §:n 2 momenttiin puolestaan sisältyy määräävän markkina-aseman määritelmä.

Yhdenmukaistettaessa kansallista kilpailulainsäädäntöä EY:n kilpailusääntöjen kanssa vuonna 2004 määräävän markkina-aseman määritelmää koskeva säännös jätettiin tietoisesti sanamuodoltaan vuoden 1992 kilpailunrajoituslain[20] mukaiseksi. Säännöksen muuttamista ei ole pidetty perusteltuna myöskään tämän jälkeen tehdyissä lakimuutoksissa. Vuoden 2004 hallituksen esityksessä todetaan, että EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan (nykyään SEUT 102 artikla) vakiintuneen tulkinnan ja kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman määritelmän erot ovat erittäin pieniä. Hallituksen esityksessä kansallisen määritelmän katsottiin erilaisesta sanamuodosta huolimatta käytännössä vastaavan EY:n tuomioistuimen määräävän aseman määrittelyä. Tästä syystä määritelmän laajempaa muuttamista ei pidetty perusteltuna.[21]

Määräävää markkina-asemaa koskevan säännöksen soveltamisessa ei ole ilmennyt EU-oikeuden ja kansallisen kilpailuoikeuden välistä ristiriitaa tai tarpeita kansallisen lain uudistamiselle. Työryh-

---

19 Ks. esim. asiat 27/76 *United Brands v komissio* ja 85/76 *Hoffman-La Roche v komissio.*

20 480/1992. Määritelmä sisältyi jo vuoden 1988 lakiin kilpailunrajoituksista (709/1988). Vuonna 2004 lain 3 §:än lisättiin, että määräävä markkina-asema voi olla yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla (318/2004).

21 HE 11/2004 vp., s. 12 ja 30.

mä käy kuitenkin kansallisen määräävän markkina-aseman sääntelyn vielä tarkistusluonteisesti läpi työn toisessa vaiheessa.

Relevanttien hyödykemarkkinoiden ja maantieteellisten markkinoiden määritteleminen ja niiden hyödyntäminen apuvälineenä esimerkiksi määräävän markkina-aseman väärinkäyttöepäilyjen tutkinnassa ovat keskeinen ja vakiintunut osa sekä kansallisen että EU-tason kilpailuvalvonnan tehtäväkenttää. Työryhmässä todettiin relevanttien markkinoiden määrittelyyn liittyen, että markkinoiden määritteleminen kansallisesti eri tavalla kuin EU-lainsäädännössä on osittain mahdotonta ja muiltakin osin epätarkoituksenmukaista. Todettiin, että komission kilpailupääosaston aiemman pääjohtaja Alexander Italianerin heinäkuussa 2015 lähettämä relevanttien markkinoiden määrittelyyn liittyvä kirje antoi selkeän vastauksen kauppakriteerin ylittävältä osalta; kansallinen säätäminen EU-lainsäädännöstä poikkeavasti on mahdotonta. Myös kauppakriteerin alittavalta osalta todettiin, että kansallinen liikkumavara on varsin pieni ja että kauppakriteeri lainvalintakriteerinä olisi yritysten ja lakia soveltavien viranomaisten ja tuomioistuinten kannalta liian tulkinnanvarainen ja oikeudellista epävarmuutta aiheuttava.

5.2 Lopuksi

Työryhmän työssä laajempaan kuvaan liittyvä kotimaisen maataloustuotannon kannattavuushaaste ja siihen liittyvät yksittäisille maanviljelijöille aiheutuneet vaikeudet on tiedostettu. Alkutuotannon kannattavuuteen ei kuitenkaan voida etsiä ratkaisuja sellaisista kilpailulainsäädännön muutoksista, jotka johtaisivat hintojen nousuun kilpailun rajoittumisen vuoksi. Toimenpiteet alkutuotannon kannattavuuden lisäämiseksi kilpailulain keinoin olisivatkin omiaan johtamaan lain tavoitteisiin nähden päinvastaiseen lopputulokseen eli suojan rakentamiseen kilpailua vastaan. Samalla vaikuttaa siltä, ettei olemassa olevia kilpailulain, EU:n kilpailusääntöjen ja markkinajärjestelyasetuksen mukaisia mahdollisuuksia tuottajien neuvotteluaseman parantamiseksi ole vielä hyödynnetty täysimääräisesti. Maa- ja metsätalousministeriö on kuitenkin valmistellut tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden hyväksymistä koskevan, parhaillaan lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen, joka mahdollistaisi tuottajien neuvotteluaseman parantamisen ja elintarvikeketjun yhteistyömahdollisuuksien kehittämisen jatkossa.

Työryhmän mandaattia lähempänä ovat havainnot, että osa maataloustuottajista pitää joitakin elintarvikeketjun toimintatapoja hyvän kauppatavan vastaisina ja/tai epäreiluina sekä kokee lainsäädännön ja itsesääntelyn keinot osittain riittämättömiksi. Mahdollisiin hyvien kauppatapojen vastaisiin menettelyihin puuttumisella voisi tuottajien lisäksi olla merkitystä myös elintarvikeketjun kilpailukyvylle ja kuluttajien edulle. Työryhmä on arvioinut epäreilujen kauppatapojen osalta, että itsesääntely olisi ensisijainen puuttumiskeino. Tässä väliraportissa ei kuitenkaan ennakoida lainsäädäntövaihtoehtoja, jos itsesääntelystä ei päästä yhteisymmärrykseen. Ratkaisuun päädyttiin, jotta itsesääntelyneuvotteluja voitaisiin käydä puhtaalta pöydältä.

Työryhmän työn aikana ja elinkeinoelämän itsesääntelyneuvottelujen käynnistysvaiheessa on kuitenkin käynyt selväksi, että keskeiset kysymykset liittyvät suomalaiseen elintarvikeketjuun ja sen toimivuuteen kokonaisuutena. Maataloustuottajien esiin tuomat ongelmat koskevat sopimuskäytäntöjä ja tuottajien asemaa niiden osapuolena yleisesti, eivätkä kaupan sopimuskäytännöt tuottajien suuntaan ole nousseet tässä erityisen ongelmallisina esiin. Tätä korostaa myös se, että tuottajien toimitussopimuksista kaupan toimijoiden osuus on selvästi alle 10 prosenttia. Tyypillisesti alkutuottajat tekevät toimitussopimuksia elintarviketeollisuuden kanssa.

Mikäli myöhemmin todettaisiin tarve pyrkiä korjaamaan näitä ongelmia lainsäädäntöteitse, kyseeseen ilmeisesti tulisi nimenomaan elintarvikeketjua ja sen toimintatapoja koskeva sääntely. Kilpailulailla ratkaistavista ongelmista ei ole kysymys, eikä SopMenL:a ole tarkoituksenmukaista muokata yhden toimialan sopimuskäytäntöihin liittyvien erityiskysymysten edellyttämään suuntaan. Työryhmä on arvioinut, että yrittäjänsuojalaki soveltuisi nykyiselläänkin elintarvikeketjun sopimussuh-

teita koskevien riitaisuuksien ratkaisemiseen. Mikäli toimialan itsesääntelyllisen järjestelmän kehittäminen ei onnistuisi, esille nousseisiin kysymyksiin tulisi siksi hakea ratkaisuja olemassa olevan ja alaltaan yleisen lainsäädännön perusteella eikä toimialakohtaisen erillissääntelyn kautta. Lisäsääntelylle ei ole perusteita, ellei nykyinen sääntely osoittaudu toimimattomaksi.

Mikäli tarve toimialakohtaisiin sääntelytoimiin kuitenkin myöhemmin todettaisiin, hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen määrittelyn lähtökohdaksi olisi mahdollista ottaa esimerkiksi komission tammikuussa 2016 antamassa kertomuksessa määritellyt hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen neljä päätyyppiä. Mikäli edellä kuvattuja ongelmia puolestaan pyrittäisiin ratkaisemaan esimerkiksi valtakunnallisen asiamiestoimen perustamisella, sen tulisi vastaavasti kohdentua tuottajien aseman ja oikeuksien edistämiseen, sillä ratkaistavat ongelmat eivät keskeisesti liity aiemmin esillä olleisiin kaupan käytäntöihin vaan nimenomaan tuottajien asemaan elintarvikeketjun ja sen sopimusten osapuolena.

Edellä todetun perusteella työryhmä ei esitä tässä väliraportissaan merkittäviä muutoksia kilpailulakiin eikä myöskään toimialakohtaista sääntelyä elintarvikeketjun sopimustoiminnan osalta. Työryhmä esittää kuitenkin teknisluonteisena muutoksena, että kilpailulain 2 §:n maatalouspoikkeusta selvennettäisiin siten, että 2 §:n 2 momentista poistettaisiin lause, joka viittaa vanhan markkinajärjestelyn mukaisiin yhteistyömuotoihin, ja jatkossa muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

EUROPEAN COMMISSION
DG Competition

The Director-General

Brussels, 10 JUIL. 2015
COMP/A2/UVK/cg

Juhani Jokinen
Director General
Finnish Competition and Consumer Authority
P.O. Box 5
00531 Helsinki
Finland

Subject: The definition of relevant markets for the purpose of the application of competition rules

Dear Juhani,

You have asked me to clarify some aspects of the concept of definition of the relevant market in EU competition law. You also would like to have our views on possible implications when a Member State chooses to deviate from the approach used by the Commission for the definition of the relevant market leading to significantly different results, for example a wider geographic market definition in some cases.

The definition of the relevant market

The definition of the relevant market is not an end in itself. However, it has always been a central tool and starting point used by competition authorities to identify in a systematic way the competitive constraints that the undertakings involved face. Market definition is a pre-condition both to assess dominance under Article 102 TFEU and effects-based infringements under Article 101(1) and (3) TFEU as well as an essential part of EU merger control.

On the basis of the definition of the relevant market, market shares can be determined, which give a good first overview of the competitive situation and a proxy of the market power enjoyed by firms. Whilst this is an important starting point in the assessment, competition analysis in antitrust and merger cases is not limited to market definition and market shares, but is a fact-specific process using also other economic tools to complement and refine the analysis where appropriate. The Commission with the involvement of the EU Member States has laid down some basic guiding principles on how it defines product and geographic markets in its 1997 Notice on the definition of the relevant market,[1] based on the case law of

[1] Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law (OJ C 372, 9.12.1997, p. 5).

the European courts as well as economic theory. Since its adoption this Notice has been used and referred to extensively by courts and competition authorities alike.

According to the case law of the European Court of Justice and the Notice, a relevant product market comprises all products or services regarded as substitutable by consumers based on their characteristics, price and intended use. The relevant geographic market comprises the area in which the firms concerned are involved in the supply of goods or services, in which the conditions of competition are sufficiently homogeneous and which can be distinguished from neighbouring areas because the conditions of competition are appreciably different in those areas.

Firms are subject to three main sources of competitive constraints: demand-side substitutability, supply-side substitutability and potential competition. From an economic point of view, for the definition of the relevant market, demand-side substitution constitutes the most immediate and effective disciplinary force on the suppliers of a given product, in particular in relation to their pricing decisions. However, analysis of both demand and supply-side substitution is required in order to establish relevant market. The weakest competitive constraint, potential competition, will usually be assessed at the later stage of the competitive assessment.

Let me underline that market definition must always be based on business reality and a factual and empirical exercise undertaken on a case-by-case basis.

For more information, I refer you to our Notice, our OECD Roundtable contribution on Market Definition[2] and our recent Competition Policy Brief.[3]

Possible implication of different approaches between EU and Member States

So far the Commission as well as the National Competition Authorities (NCAs) have applied in principle the same approach for defining the relevant market in their competition assessment, an approach that has numerous times been confirmed by the European Courts. The continued appropriateness of the approach was just recently discussed and confirmed by representatives of the NCAs in a recent meeting of the ECN Merger Working Group on geographic market definition on 30 June 2015.

If a Member State were to decide to deviate significantly from the current approach as laid down in the Notice and by the European Courts, this could have negative implications for the enforcement of Article 101 and 102 TFEU as well as for a coherent approach of merger control law within the EU.

Possible implication for the application of Articles 101 and 102 TFEU

As you know, pursuant to Article 3 of Regulation 1/2003, NCAs and national courts are under an obligation, when applying national competition law to practices falling under Articles 101 and 102 TFEU that may affect trade between Member States, to apply Article 101 or Article 102 TFEU at the same time as the corresponding provisions of national law.

---

2 DAF/COMP/WD(2012)28.

3 "Market definition in a globalised world", Competition Policy Brief 2015-12, March 2015.

If the competition law of a Member State were to lay down principles for the definition of the relevant market different from those applicable under EU competition law, this would consequently not relieve the NCA and the courts of that Member State from their obligation, pursuant to Article 3 of Regulation 1/2003, to define the product and geographic market according to the principles applicable under EU competition law for the purpose of the parallel application of Articles 101 and 102 TFEU.

For instance, if a company were to be considered dominant within the meaning of Article 102 TFEU in a given market, which has been defined according to the principles applied in EU competition law, an NCA or a national court would have to apply Article 102 TFEU to that company's conduct in that particular market, even if under national competition law the relevant market would have to be defined broader and the company would not be considered dominant under national law.

A different approach to market definition would therefore only be possible for the application of national competition rules to purely domestic cases. However, differences in applicable rules (*in casu* on market definition), depending on whether or not there is an effect on trade between Member States, would lead to unnecessary risks for the enforcement by the national competition authority as well as costs for the industry which would have to assess the behaviour in question using two kinds of approaches towards market definition.

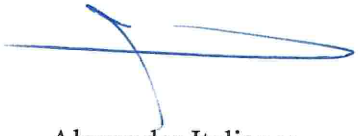
Possible implication for the application of merger control law

As regards merger control, while the EU Merger Regulation does not set out any specific requirements for national merger control rules, merger control and antitrust enforcement pursue the same objective of protecting competition and consumers. Therefore, it would go against the coherence of a competition law system to apply concepts such as the definition of the relevant markets according to different standards when reviewing mergers or when investigating possible anti-competitive practices.

In addition, under the jurisdictional thresholds of the EU Merger Regulation, the Commission and NCAs share the task of ensuring that consumers are not harmed by anti-competitive mergers. Merger cases may be referred from one or more NCAs to the Commission or vice versa in order to allocate each case to the best placed authority. In this context, it would go against the principles of effective enforcement and equal treatment and could jeopardise the integrity of the internal market if the substantive criteria for assessing a merger changed according to which authority is reviewing the case. In any event, for the purpose of deciding, in the context of a request for a referral of the case, whether a merger may affect competition in markets in one or more Member States, the geographic scope of the market would have to be decided following the principles applicable under the EU Merger Regulation.

We have so far achieved a high level of convergence of merger control rules and practices among the Commission and Member States even without any formal harmonisation and it would be regrettable if this considerable achievement were to be put in question.

Yours sincerely,



Alexander Italianer

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Lausuma

20.04.2016

Asia: Lausuma kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän väliraporttiin.

Väliraportissa todetaan, että ”Tässä väliraportissa ei kuitenkaan ennakoida lainsäädäntövaihtoehtoja jos itsesääntelystä ei päästä yhteisymmärrykseen. Ratkaisuun päädyttiin, jotta itsesääntelyneuvotteluja voitaisiin käydä puhtaalta pöydältä.” Tämä on tietyllä tavalla ymmärrettävä asia. Työryhmän ei kannatakaan käyttää aikaansa siihen, että lainsäädäntövaihtoehtoja mietitään niin kauan, kun neuvottelut itsesääntelyjärjestelmästä ovat kesken. Neuvotteluiden osapuolet ovat keskenään sopineet takarajasta, joka on 30.6.2016. Siihen mennessä on tiedettävä, syntyykö uusi itsesääntelyjärjestelmä.

Väliraportin johtopäätöksissä uusi lainsäädäntö suljetaan pois seuraavin sanoin: ”Työryhmä on arvioinut, että elinkeinonharjoittajien välisiä sopimussuhteita koskeva laki soveltuisi nykyisellääkin elintarvikeketjun sopimussuhteita koskevien riitaisuuksien ratkaisemiseen. Mikäli toimialan itsesääntelyllisen järjestelmän kehittäminen ei onnistuisi, esille nousseisiin kysymyksiin tulisi siksi hakea ratkaisuja olemassa olevan ja alaltaan yleisen lainsäädännön perusteella eikä toimialakohtaisen erillissääntelyn kautta. Lisäsääntelylle ei ole perusteita, ellei nykyinen sääntely osoittaudu toimimattomaksi.”

MTK:n mielestä on selvää, että, jos neuvotteluista huolimatta ei saada uutta itsesääntelyjärjestelmää Suomeen, tarvitsemme uutta lainsäädäntöä. Väliraportissa mainittu lainsäädäntö on ollut voimassa jo yli 20 vuotta. Tänä aikana sitä ei ole sovellettu maataloustuottajien ongelmiin elintarvikeketjussa kertaakaan. Väliraportissa asiaan parhaiten soveltuvana lakina mainittu Yrittäjänsuojalaki (1062/1993) on liian yleinen, että se toimisi elintarvikeketjun ongelmiin. Tässä vaiheessa MTK toteaa, että nykyinen sääntely on jo osoittautunut toimimattomaksi, koska sitä ei ole kertaakaan sovellettu. Myös esimerkit muista jäsenvaltioista näyttävät selkeästi, että tarvitaan erikoislainsäädäntö koskien elintarvikeketjua. Suomessa yleensä lähdetään yleislainsäädännön pohjalta mutta kun se todetaan riittämättömäksi, voidaan hyvin antaa erikoislainsäädäntö. Näin on tehty mm., kun on haluttu parantaa kuluttajan suojaa. Jos neuvottelut itsesääntelyjärjestelmästä epäonnistuvat, tarvitsemme erikoislainsäädäntöä suojaamaan elintarvikeketjun heikointa lenkkiä, maataloustuottajaa.

Helsingissä 20.04.2016

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Marica Twerin
lakimies

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
PL 510 (Simonkatu 6) • 00101 Helsinki
Puhelin 020 4131 • Faksi 020 413 2425
Y-tunnus 0215194-5 • www.mtk.fi

Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners (MTK)
PO Box 510 (Simonkatu 6) • FI-00101 Helsinki
Telephone +358 20 4131 • Fax +358 20 413 2425
Business code 0215194-5 • www.mtk.fi

Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän väliraportti

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-102-9



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY