

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av livsmedelsmarknadslagen och av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av livsmedelsmarknadslagen och av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (RP 36/2026 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Riitta Kokko-Herrala, jord- och skogsbruksministeriet
- lantbruksråd Anna-Leena Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- livsmedelsmarknadsombudsman Jarno Sukanen, Livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå
- utredningschef Milla Määttä, Konkurrens- och konsumentverket
- direktör för varuhandel och företagsansvar Harri Hovi, Kesko Abp
- chefsjurist för dagligvaruhandeln Salla Mäntykangas-Saarinen, Kesko Abp
- CFO Sami Pyykönen, Lidl Suomi Ky
- chef för samhällsrelationer Elina Das Bhowmik, Centrallaget för Handelslagen i Finland
- fältdirektör Arttu Laine, Centrallaget för Handelslagen i Finland
- verkställande direktör Antti Kuusisto, Veljekset Kuusisto Oy
- ekonomisk expert Bate Ismail, Livsmedelsindustriförbundet rf
- verkställande direktör Kari Luoto, Finsk Handel rf
- jurist Viivi Kuosa, Konsumentförbundet rf
- jurist Kimmo Tammi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- verkställande direktör Tuula Loikkanen, Finlands Dagligvaruhandel rf
- professor Petri Kuoppamäki.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- marknadsdomstolen
- Finlands näringsliv rf

Utlåtande EkuU 17/2026 rd

- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Företagarna i Finland rf
- Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Regeringen föreslår ändringar i livsmedelsmarknadslagen och lagen om rättegång i marknadsdomstolen i syfte att främja livsmedelsmarknadens funktion och trygga ställningen för de aktörer som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan. Syftet är också att förbättra verksamhetsförutsättningarna för livsmedelsproduktionen i Finland och att stärka försörjningsberedskapen. Förslag baserar sig på en skrivning i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering.

Livsmedelsmarknadslagen reglerar handeln och förbjuder bland annat alltför långa betalningstider som strider mot god affärssed, annullering med kort varsel och ensidiga ändringar av avtalsvillkor. Livsmedelsmarknadslagen har ett nära samband med EU:s handelsmetodsdirektiv (EU) 2019/633, vars minimikrav medlemsländerna ska beakta i sin nationella lagstiftning. Livsmedelsmarknadsombudsmannen övervakar att livsmedelsmarknadslagen iakttas. Livsmedelsmarknadsombudsmannen övervakar dessutom avtal och handelsmetoder mellan parterna i livsmedelskedjan med stöd av lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare och lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet.

Av betydelse med tanke på livsmedelsmarknadens funktion är också konkurrenslagens bestämmelser om missbruk av dominerande marknadsställning (4 a och 7 §) och förbjudna konkurrensbegränsningar mellan näringsidkare (5 §). Vidare är lagen om offentlig upphandling av betydelse när köparen är en i lagen avsedd offentlig aktör, det vill säga en upphandlande enhet.

Ekonomiutskottet ställer sig bakom syftet att förbättra ställningen för de aktörer som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan och anser att förslagen i huvudsak är motiverade. Utskottet fokuserar i sitt utlåtande på att bedöma förslagen utifrån sitt eget ansvarsområde med avseende på hela livsmedelskedjan och en fungerande marknad och konkurrens.

Allmänt om livsmedelskedjans funktion

Internationellt sett är marknaden för dagligvaruhandeln i Finland exceptionellt koncentrerad. De tre största aktörerna har en sammanlagd marknadsandel på över 90 procent. Den sammanlagda marknadsandelen för de två största aktörerna är mer än 80 procent. Handelns koncentrerade struktur innebär att livsmedelsleverantörerna, alltså aktörerna inom livsmedelsindustrin och primärproducenterna, i praktiken har endast några kanaler för att få sina produkter till salu i butikerna. De stora handelsaktörerna har således en mycket betydande förhandlingsposition i förhållande till andra aktörer i livsmedelskedjan. En stark förhandlingsposition kan i olika situationer påverka prissättningen och andra avtalsvillkor mellan handelsaktörerna och andra

Utlåtande EkuU 17/2026 rd

aktörer i livsmedelskedjan på ett sätt som är ofördelaktigt för dem som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan.

När marknaden för dagligvaruhandeln är så starkt koncentrerad inverkar det också på möjligheterna för nya butikskedjor att komma in på marknaden. Tröskeln för att komma in på marknaden höjs särskilt av att de största butikskedjorna har stora resurser, effektiv affärsverksamhet och etablerade kundrelationer. Butiksnät som täcker hela landet, stora butiker och centraliserade logistiklager ger stordriftsfördelar bland annat i fråga om upphandling, logistik och marknadsföring. Också olika stamkundprogram binder konsumentkunderna och minskar incitamenten för nya aktörer att komma in på marknaden. Det är således mycket svårt för nya butikskedjor att bli lika kända och uppnå samma kostnads- och prisnivå som de större aktörer som redan är verksamma på marknaden.

Enligt den utredning som ekonomiutskottet fått har de mest centrala konkurrensfaktorerna inom handeln att göra med var butikerna finns, i synnerhet de stora detaljhandelsenheter på mer än 4 000 kvadratmeter våningsyta, och med den integrerade partihandeln.

På koncentrerade marknader innehas de bästa och mest lönsamma handelsplatserna av kedjor som redan finns på marknaden. Störst är konkurrensen mellan de stora detaljhandelsenheter. Således inverkar bestämmelserna om placeringen av stora detaljhandelsenheter väsentligt på förutsättningarna för en fungerande konkurrens inom dagligvaruhandeln och på nya aktörers inträde på marknaden. Enligt sakkunnigyttrandena kan man genom lagstiftning som gäller planläggningen och praxis för tilldelning av fria handelsplatser underlätta inträdet i branschen för nya aktörer och etableringen av nya butiker. Dessutom kan man öka konkurrensen på marknaden till exempel genom att göra det smidigare att ändra användningsändamålet för befintliga byggnader samt genom att påskynda och förtydliga planläggnings- och tillståndprocesserna i anslutning till etableringen av nya butiker. Också liberaliseringen av försäljningen av reglerade produkter, såsom vin och egenvårdsläkemedel, har konsekvenser för konkurrensläget inom dagligvaruhandeln.

I Finland har partimarknaden för dagligvaruhandeln integrerats i centralhandelns egen verksamhet. Centralhandelns inköpsorganisationer köper in och konkurrensutsätter produkterna och också logistiken och transportererna har organiserats enligt handelsgrupp. Integreringen av tjänsterna är förknippad med betydande effektivitetsvinster, av vilka en del också förmedlas till produkternas konsumentpriser. En starkt integrerad partimarknad och logistikverksamhet gör det å andra sidan svårare för nya aktörer att komma in på marknaden, eftersom de bör kunna bygga upp sin leveranskedja och logistik på ett så kostnadseffektivt sätt att de genuint kan tävla på dagligvarumarknaden med de stora finländska kedjorna. Verksamheten hos några av de mindre aktörerna på marknaden i Finland baserar sig därför på kedjornas egna internationella upphandlingskanaler eller samarbete med sådana internationella upphandlingskedjor.

Ekonomiutskottet konstaterar att man genom olika åtgärder som finns att tillgå bör sträva efter att underlätta inträdet på marknaden för nya aktörer inom detaljhandeln, även sådana vars verksamhet bygger på nya koncept. Utskottet anser det dessutom vara motiverat att Konkurrens- och konsumentverket utarbetar en särskild utredning om eventuella hinder för marknadsinträde som är förknippade med planläggning och tomtöverlåtelse. Utskottet anser också att det är viktigt

Utlåtande EkuU 17/2026 rd

att följa hur man i andra länder strävar efter att förbättra verksamhetsförutsättningarna för små aktörer inom detaljhandeln när marknaden är koncentrerad. Ett exempel är lagstiftningsreformen på Nya Zeeland, som innebär att också utomstående aktörer har möjlighet att skaffa livsmedel via de största aktörernas partihandel på icke-diskriminerande villkor så att de kan dra nytta av de stordriftsfördelar som är förknippade med de stora partiaffärerna.

Utskottet noterar att de problem som lyfts fram i propositionen i stor utsträckning har att göra med livsmedelskedjans struktur och de kan endast i begränsad utsträckning påverkas genom reglering av aktörernas beteende på det sätt som föreslås i propositionen. Å andra sidan tillåter lagstiftningen inte att man i efterhand ingriper i en koncentrerad marknadsstruktur. Att i efterhand ingripa i befintliga ägarstrukturer har ansetts vara en mycket kraftig åtgärd med tanke på ägarskyddet.

Skadliga marknadskoncentrationer kan förebyggas genom tillsyn över företagsförvärv enligt konkurrenslagen, genom vilken man kan ingripa i företagsförvärv som snedvrider konkurrensen och överskrider de omsättningsgränser som anges i lagen. Regleringen av tillsynen över företagsförvärv i Finland grundar sig till stor del på EU:s koncentrationsförordning (139/2004). Tillsynen är proaktiv till sin karaktär. Det går alltså inte heller med hjälp av tillsynen över företagsförvärv att ingripa i befintliga marknadsstrukturer, såsom den koncentrerade dagligvaruhandeln.

Eftersom man med stöd av bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv endast kan ingripa i företagsarrangemang som överskrider de omsättningsgränser som avses i lagen, är det enligt den gällande lagstiftningen inte i regel möjligt att ingripa i koncentrationer som snedvrider konkurrensen på marknaden om ett företag systematiskt och planmässigt köper upp mindre konkurrenter och på så sätt får en dominerande ställning på marknaden. Till exempel marknaden för privata läkartjänster och veterinärtjänster har koncentrerats på detta sätt i Finland under de senaste åren. Konkurrens- och konsumentverket har i flera sammanhang framfört att lagstiftningen i enskilda fall, om vissa kriterier uppfylls, bör göra det möjligt att ingripa också i sådana för konkurrensen skadliga företagsförvärv där omsättningsgränserna enligt konkurrenslagen inte överskrids. Enligt utskottets uppgifter har elva EES-länder och alla de övriga nordiska länderna redan lagstiftning som tillåter ingripande i nämnda situation.

Ekonomiutskottet påpekar att det i sista hand är konsumenterna som betalar mer för livsmedlen när marknaden inte fungerar. För producenterna innebär en svag förhandlingsposition lägre producentpriser och sannolikt ett större ansvar också för andra kostnader som hänförs till livsmedelskedjans funktion. I synnerhet för mindre aktörer inom livsmedelskedjan innebär en obalans i förhandlingspositionen sämre investeringsmöjligheter och svagare incitament att utveckla verksamheten.

Bedömning av de viktigaste förslagen

Förslagen som gäller produkter som säljs under köparens eget varumärke

Förbud mot att gynna köparens eget märke. I 4 c § 1 mom. i lagförslag 1 åläggs köparen en skyldighet att beakta leverantörens intressen i fråga om produkter som leverantören har sålt till

Utlåtande EkUU 17/2026 rd

köparen om leverantören är i svagare ställning än köparen i fråga om förhandlingspositionen, och produkterna konkurrerar med produkter som köparen saluför under sitt eget varumärke. Den föreslagna bestämmelsen tillämpas alltså i situationer där köparen både köper leverantörens produkter och konkurrerar med leverantören. Förslaget gäller exempelvis de åtgärder detaljhandlaren vidtar för att främja försäljningen av varuleverantörens produkter, till exempel vid fördelning av hyllutrymme och utplacering av produkter. Bestämmelsen begränsar dock inte köparens möjlighet att konkurrera med priset på de produkter som säljs under eget varumärke.

Sakkunniga har framfört olika åsikter om behovet av bestämmelsen och dess konsekvenser för livsmedelsmarknaden. En del sakkunniga har ansett att förslaget är motiverat och påpekat att den ökade andelen egna varumärken hos köparna och köparnas starka förhandlingsposition tillsammans kan inverka negativt på ställningen för de avtalsparter som har en svagare förhandlingsposition. Det har också framförts att bestämmelsen inte begränsar försäljningen eller tillverkningen av produkter som säljs under handlens egna varumärken och inte heller hur många produkter som får finnas i sortimentet. Förslaget innebär alltså inte att butikernas egna varumärken förbjuds eller begränsas, utan det är fråga om att trygga lika konkurrensvillkor för märkesprodukter och butikernas egna varumärken.

I en del sakkunnigyttanden har det däremot framförts att den föreslagna nya bestämmelsen om förbud mot att gynna köparens eget varumärke inte bör tas in i lagen. Enligt dessa yttranden är bestämmelsen oklar både när det gäller dess innehåll och dess konsekvenser för marknaden och den administrativa börda som den medför har inte utretts tillräckligt omsorgsfullt.

Enligt utskottets uppgifter utgör butikernas egna varumärken i Finland cirka 25 procent av de livsmedel som säljs inom detaljhandeln, och deras andel av värdet av den totala försäljningen är mindre än i många andra EU-länder. Konkurrens- och konsumentverket har i en undersökning om förhandlingarna om partipriser mellan handeln och livsmedelsindustrin som publicerades i början av 2026 granskat vilka effekter butikernas egna varumärken har på livsmedelsmarknaden. Den centrala slutsatsen av undersökningen är att regleringen av egna varumärken kan leda till att ställningen för konsumenterna försämras. Butikernas egna varumärken gynnar konsumenterna genom att priserna är lägre, utbudet av produkter större och förhållandet mellan pris och kvalitet bättre.

Några sakkunniga ansåg att den föreslagna bestämmelsen kan leda till att butikerna i allt större utsträckning börjar köpa produkter av utländska leverantörer, både produkter som säljs under butikens eget varumärke och andra produkter. Detta skulle synas hos konsumenterna bland annat genom förmånligare priser, men de finländska producenterna och livsmedelsindustrins aktörer skulle få en allt sämre förhandlingsposition i livsmedelskedjan.

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att bedöma bestämmelsen och dess konsekvenser med hänsyn till hela livsmedelskedjan. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid den centrala iakttagelsen i Konkurrens- och konsumentverkets undersökningar, enligt vilken andelen egna varumärken är störst i de europeiska länder där handeln är minst koncentrerad. Enligt undersökningen är incitamentet för butikerna att sälja produkter under ett eget varumärke starkast när förhandlingspositionen i förhållande till andra aktörer i livsmedelskedjan är svag. Detta framgår tydligt av Lidl Suomis och Tokmanni Groups affärsstrategier. Båda kedjorna har klart

Utlåtande EkuU 17/2026 rd

mindre andelar av marknaden än S-gruppen och Kesko, och de egna varumärkena spelar en stor roll i kedjornas verksamhet.

Ekonomiutskottet anser att det inte blir helt klart vilka konsekvenser den föreslagna regleringen har för aktörerna i livsmedelskedjan och konsumenterna. Utskottet välkomnar dock målen i den föreslagna 4 c § och anser att de farhågor som hänför sig till köparnas egna märken är motiverade med tanke på de svagare avtalsparterna. Enligt den redogörelse som utskottet fått kan man ingripa i sådana i propositionen avsedda oskäliga avtalsvillkor och handelsmetoder som gäller butikens egna varumärken med stöd av 4 a § i lagförslag 1 om missbruk av förhandlingspositionen eller förbudet mot dominerande marknadsställning i konkurrenslagen.

Förbud att binda köp till produkter som säljs under eget varumärke. Enligt 4 c § 3 mom. får köparen inte binda avtal som gäller så kallade märkesprodukter till tillverkning eller köp av produkter som säljs under köparens eget varumärke. Köparen får alltså inte kräva att ingående av ett leveransavtal eller fortsättningen av beställningar ska förutsätta att leverantören också tillverkar eller levererar produkter som säljs under köparens eget varumärke.

Utskottet anser att förslaget i princip är motiverat, men anser i likhet med ett sakkunnigyttrande att den föreslagna bestämmelsen bör tillämpas endast på situationer där köparen utnyttjar sin starkare förhandlingsposition för att pressa varuleverantören att förbinda sig att sälja eller tillverka produkter som säljs under köparens eget varumärke. Det föreslagna förbudet täcker på det sättet exempelvis situationer där köparen erbjuder sig att köpa leverantörens märkesprodukter på så dåliga villkor att det inte är lönsamt för leverantören att ingå avtal om inte köpen av dessa produkter slås samman med tillverkningen av produkter som säljs under köparens eget varumärke.

Ikraftträdande

I propositionen föreslås det att ändringarna träder i kraft sommaren 2026. Lagförslag 1 innehåller dessutom en övergångsbestämmelse, enligt vilken avtal och leveransavtal som ingåtts före lagens ikraftträdande ska vara förenliga med den ändrade lagen senast i slutet av november 2026.

Ekonomiutskottet konstaterar att lagförslaget innehåller flera bestämmelser som medför ett behov för företagen att se över sina nuvarande avtal och rutiner och eventuellt ändra dem. Utskottet anser i likhet med flera sakkunnigyttranden att det är viktigt att det reserveras tillräckligt med tid för att göra ändringar i avtalen och rutinerna för att företagen ska ha en genuin möjlighet att anpassa sig till kraven enligt den nya lagstiftningen. Ekonomiutskottet anser därför att tidpunkten för ikraftträdandet är utmanande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 17/2026 rd

Helsingfors 6.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Pauli Aalto-Setälä saml
medlem Noora Fagerström saml
medlem Antti Kangas saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Heikki Vestman saml
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Riitta Kaarisalo sd
ersättare Teemu Kinnari saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.