

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle 17.6.2016

Viite *Lausuntopyyntö Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän väliraporttiin (TEM/1230/00.04.01/2015)*

Lausunnon antaja *Luonnonvarakeskus (Luke)/Jyrki Niemi*

Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi. Hallituksen ohjelmassa 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 tuli laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä Euroopan komissiota tarkoituksenmukaisella tavalla kuultuaan hallitusohjelmakirjauksen mukainen arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä lausuntopalautteen hankkimisen jälkeen mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Lausuntopyynnön kohteena oleva väliraportti koskee tehtävää 1.

Tutkimustuloksia elintarvikemarkkinoiden toimivuudesta ja tehokkuudesta

Elintarvikeketjun toimijoiden väliset toimintatavat, säännöt ja tulojako herättävät aika ajoin keskustelua ja kysymyksiä kotimaisen elintarvikeketjun toimivuudesta ja kilpailullisuudesta. Lisäksi keskustelua herättää hinnanmuodostuksen rakenne elintarvikeketjussa, mikä on antanut aiheen tarkastella elintarvikeketjun eri osien keskinäisiä voimasuhteita ja näiden merkitystä kilpailulle sekä elintarvikeketjussa tapahtuvalle tulojako. Pitkän aikavälin tilastot osoittavat, että vähittäiskaupan osuus elintarvikkeiden kuluttajahinnoista on kasvanut 2000-luvulla, kun samaan aikaan teollisuuden ja alkutuotannon osuus on laskenut.

Vähittäiskaupan määräävä markkina-asema mainitaan usein julkisuudessa tärkeimpänä, ellei jopa ainoana selityksenä tuottajaosuuden laskuun ja vähittäishintamarginaalin kasvuun. Vähittäiskauppa on keskittynyt kovaa vauhtia fuusioiden, strategisten liittoutumien ja muiden yrityskokoa suurentavien järjestelyjen kautta. Suomessa vähittäiskauppasektorin keskittyminen on ollut erityisen nopeaa. Kaksi johtavaa elintarvikkeiden ja päivittäistavaratuotteiden vähittäismyyntiketjua kasvattivat markkinaosuuttaan 55 prosentista vuonna 1990 yli 80 prosenttiin vuonna 2011.

Suuri markkinaosuus ei ole sinänsä merkki markkinavoiman väärinkäytöstä tai ylisuurista voitoista. Mikäli markkinoillepääsyn ja sieltä poistumisen esteet ovat matalat, markkinavoimaa on vaikea käyttää. Kasvavaa eroa elintarvikkeiden vähittäismyynti- ja tuottajahintojen välillä selittävät myös muut tekijät kuten tuottavuuserot ketjun eri osissa, maatalouspolitiikan muutokset, kansainvälisen kaupan vapautuminen ja elintarvikehygienian tiukentuneet standardit.

Tutkimustulokset antavat kuitenkin viitteitä siitä, että Suomen elintarvikemarkkinoilla vallitsee epätäydellinen kilpailu. Kaupan asema elintarvikeketjussa on vahvistunut 2000-luvulla selvästi, jos sitä verrataan kotimaiseen raaka-aineiden tuotantoon ja elintarviketeollisuuteen. Markkinavoiman tosiasiallisen väärinkäytön todistaminen on silti empiirisesti erittäin vaikeaa. Monet kaupan ja tavarantoimittajien väliset käytännöt ovat kilpailulain soveltamisen kannalta niin sanotulla ”harmaalla alueella”. Kilpailuviraston vuonna 2012 julkistaman selvityksen mukaan yksiselitteisesti kiellettyjä, vakavia kilpailunrajoituksia ei ruokamarkkinoilla havaittu. Kauppa kuitenkin hyödyntää vahvaa asemaansa suhteessa tavarantoimittajiin useilla sellaisilla tavoilla, joita voidaan pitää terveen ja toimivan kilpailun kannalta kyseenalaisina. Kaupan vahvan aseman ilmentymiä ovat muun muassa vastikkeettomat markkinointirahat ja riskien siirto tavarantoimittajille.

Työryhmän esityksen vaikutukset

Väliraportissa työryhmä ei esitä merkittäviä muutoksia kilpailulakiin eikä toimialakohtaista sääntelyä elintarvikeketjun sopimustoiminnan osalta. Työryhmän arvion mukaan elinkeinonharjoittajien välisiä sopimussuhteita koskeva laki soveltuu nykyisellään elintarvikeketjun sopimussuhteita koskevien riitaisuuksien ratkaisemiseen. Teknisluonteisena muutoksena esitetään kuitenkin, että kilpailulain 2 §:n maatalouspoikkeuksen sanamuotoa selvennettäisiin siten, että muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt. Epäreilujen kauppatapojen osalta työryhmä puolestaan arvioi, että itsesääntely olisi ensisijainen puuttumiskeino. Valtiovallan lisäsääntelylle työryhmä ei näe perusteita, ellei nykyinen sääntely osoittaudu toimimattomaksi.

Työryhmän esityksellä ei näin ollen ole vaikutusta elintarvikemarkkinoiden toimivuuteen. Teollisuuden ja kaupan keskittyessä tuottajien neuvotteluvoima elintarvikeketjussa vähenee, koska heitä on paljon ja he ovat hajallaan. Kilpailulain maatalouspoikkeaman ja tuottajaorganisaatioiden hyväksymisen ei myöskään arvioida vaikuttavan välittömästi maataloustuotteiden tuotannon tai jalostuksen alalla toimivien yritysten talouteen. Mahdolliset välilliset vaikutukset voivat syntyä pitkällä aikavälillä yhteisesti organisoidun tuotannon tehostumisesta ja sitä kautta tuotannon kannattavuuden parantamisesta. Tuottajaorganisaatiot on pääosin suunnattu tuottajien markkinavoiman lisäämiseen nimenomaan tuottajien suoraan teollisuuden ja kaupan kanssa käytävissä neuvotteluissa. Koska suurimmat ongelmat markkinavoiman käytössä ovat kuitenkin teollisuuden ja kaupan välillä, ei tuottajaorganisaatioiden avulla tapahtuvalla neuvotteluaseman vahvistumisella arvioida saatavan välttämättä kovinkaan paljon hyötyä.