

Lausunto maa- metsätalousministeriölle 2.5.2018

Viite *Lausuntopyyntö liittyen luonnokseen hallituksen esitykseksi elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 2 §:n luvun muuttamisesta*

Lausunnon antaja *Luonnonvarakeskus (Luke)*

Tausta

Suomessa ei ole tällä hetkellä erityisesti elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä. Hallitus esittää säädettäväksi elintarvikemarkkinalain vuoden 2019 alusta. Esiteyn lain tarkoituksena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asema. Lailla varmistettaisiin tuottajille mahdollisuus saada maatalous-tuotteiden myyntiä koskevat sopimukset kirjallisina ja siten, että ne sisältävät tietyt vähimmäisehdot. Lisäksi pyritään estämään kohtuuttomien ehtojen ja hyvän liiketavan vastaisten menettelyjen käyttöä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa.

Elintarvikemarkkinalaissa säädettäisiin myös elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi kyseisten vaatimusten ja kieltojen noudattamista. Valtuutettu ottaisi toiminnassaan huomioon alan itsesääätelyjärjestelmien, kuten esimerkiksi Kauppatapalautakunnan antamat suositukset. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia siten, että markkinaoikeudessa käsiteltäviin asioihin kuuluisivat myös eräät elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetut asiat ja että elintarvikemarkkinavaltuutetulle olisi oikeus saattaa kyseiset asiat vireille markkinaoikeudessa.

Elintarvikemarkkinoiden toimivuudesta ja tehokkuudesta

Toimivat ja kilpailulliset markkinat ovat osa hyvinvoinnin perustaa. Kilpailun toimiessa hyvin kuluttajilla on mahdollisuus valita heidän tarpeitaan parhaiten vastaavat hyödykkeet sekä näiden hyödykkeiden tarjoajat. Käsitys kilpailun taloutta jalostavasta vaikutuksesta korostuu, kun mietimme kilpailuprosessin toimimattomuuden seurauksia. Oli kilpailuprosessin tyrehdyttämisen syynä mikä tahansa, tällä voidaan pahimmillaan estää tehokkaampia ja innovatiivisempia toimijoita pääsemästä tyydyttämään kuluttajien tarpeita.

Elintarvikkeiden hintataso ja hintojen kehitys päivittäistavaramarkkinoilla herättävät aika ajoin keskustelua ja kysymyksiä elintarvikeketjun toimivuudesta ja kilpailullisuudesta. Lisäksi keskustelua herättää hinnanmuodostuksen rakenne elintarvikeketjussa, mikä antaa aiheen tarkastella elintarvikeketjun eri osien keskinäisiä voimasuhteita ja näiden merkitystä kilpailulle sekä elintarvikeketjussa tapahtuvalle tulonjaolle. Pitkän aikavälin tutkimukset ja tilastot osoittavat,

että vähittäiskaupan osuus elintarvikkeiden kuluttajahinnoista on kasvanut 2000-luvulla, kun samaan aikaan maataloustuottajien 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 monet muut tekijät kuten tuottavuuskasvun erot 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”. Yksiselitteisesti kiellettyjä, vakavia kilpailunrajoituksia ei ole 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.

Elintarviketeollisuuden ja vähittäiskaupan keskittyessä yhä suurempiin yksiköihin, jää alkutuottajien neuvotteluvoima ruokaketjussa väistämättä vähäiseksi, koska heitä on paljon ja he ovat hajallaan. Maataloustuottajilla on valittavanaan vain muutamia kauppakumppaneita ja kilpailumahdollisuudet ovat markkinatoimijoiden vähäisyydestä johtuen pienet. Kilpailupolitiikka puolestaan tähtää lähinnä kuluttajan lopputuotemarkkinoiden kilpailun (ja alhaisen hinnan) varmistamiseen, ei niinkään esim. maatalouden lopputuotemarkkinoiden kilpailullisuuteen. Maatalouden lopputuotteiden myyntiyhteenliittymät nähdään usein kilpailun rajoittamisena. Ostoyhteenliittymät ovat olleet paremmin hyväksyttävissä.

Kilpailullisuuden säilyminen tuotanto-tarjontaketjun joka kohdassa on kuitenkin tärkeää ja keskittyminen pelkästään kuluttajamarkkinoihin on lyhytnäköistä, koska väristynyt tarjontaketjun toiminta, esim. maatalouden lopputuotemarkkinoilla voi johtaa maataloustuottajien ja joidenkin tuotteiden häviämiseen markkinoilta ja siten heikentää kuluttajien valinnan mahdollisuuksia. Kilpailupolitiikan avulla voidaan vähentää markkinatoimijoiden (jalostus ja kauppa) harvalukuisuudesta ja merkittävästä markkinavoimasta aiheutuvia kilpailuhaittoja.

Lakiesityksen vaikutus elintarvikemarkkinoiden toimintaan

Esitetty elintarvikemarkkinalaki voidaan nähdä lähinnä ennalta ehkäisevänä. Sekä kuluttajien että tavarantoimittajien intressissä on, että elintarvikeketjun osapuolet toimivat kaikissa oloissa ”reilun pelin” sääntöjen mukaisesti. Lain myötä viranomaiset voisivat valvoa päivittäistavarakauppaa ja sen hinnoittelua tehokkaammin. Vaikka tähän mennessä ei ole esitetty pitäviä näyttöjä suurista väärinkäytöksistä päivittäistavarakaupassa, ketjujen koon ja neuvotteluvoiman kasvaessa voi houkutus sanella omia ehtoja lisääntyä.

Uudistuksen jälkeenkin markkina-aseman mahdollista väärinkäyttöä arvioitaisiin nykyisten, vakiintuneiden periaatteiden mukaan. Muutos ei siten vaikuttaisi päivittäistavarakaupan rakenteeseen eikä estäisi suurimpia kaupparyhmiä kilpailemasta ja kasvamasta markkinoilla tavanomaisin kilpailukeinoin. Kaupalla säilyisi edelleen mahdollisuus muodostaa valikoimia, jotka parhaiten palvelevat kuluttajia ja joista kauppa saa kilpailuetua. Lakiesityksen toimeenpanolla ei pitäisi näin ollen olla vaikutusta elintarvikkeiden hintatasoon, mikäli kilpailukeinot eivät tällä hetkellä perustu markkinavoiman väärinkäyttöön.

Esitetty lakimuutos ei tuo suuria muutoksia maataloustuottajan tai pienen elintarvikkeiden jalostajan asemaan - ainakaan lyhyellä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä muutoksella voi olla myönteisiä vaikutuksia pienten toimijoiden asemaan, mikäli sillä onnistutaan tervehdyttämään päivittäistavaramarkkinoiden toimintakulttuuria. Myös esitetyn ruokavaltuutetun rooli voidaan nähdä ennalta ehkäisevänä. Ruokavaltuutetun olemassaolo voi omalta osaltaan estää kohtuuttomien sopimus- tai muiden käytäntöjen soveltamista elintarvikealalla. Mitään suurta mullistusta ei ole kuitenkaan odotettavissa elintarvikeketjun eri toimijoiden keskinäisiin voimasuhteisiin.

Helsingissä 30.4.2018

Sari Forsman-Hugg
johtaja
Biotalous ja ympäristö

Lausunnon on valmistellut tutkimusprofessori Jyrki Niemi.