4.10.2018

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ELINTARVIKEMARKKINALAIKSI JA LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 6 §:N JA 5 LUVUN 2 §:N MUUTTAMISESTA (HE 121/2018 vp)

Hallitus esittää säädettäväksi uuden elintarvikemarkkinalain. Esityksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laissa säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi laissa säädettyjen vaatimusten ja kieltojen noudattamista.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Päivittäistavarakauppa ry:tä (jäljempänä PTY) kuultavaksi valiokuntaan. PTY kiittää pyynnöstä ja toimittaa kuulemisen tausta-aineistoksi seuraavan kirjallisen asiantuntijalausunnon:

Lainsäädännön perustuttava tosiseikkoihin, ei oletuksiin

PTY osallistui lakiehdotuksen valmisteluun valmistelusta vastanneen työryhmän pysyvänä asiantuntijajäsenenä. Työryhmän työskentelylle oli asetettu erittäin tiukka aikataulu, sillä sen toimikausi oli vain muutaman kuukauden mittainen. Lyhyt toimikausi yhdistettynä voimakkaaseen poliittiseen ohjaukseen ei mahdollistanut ketjun toiminnan, sopimussuhteiden eikä sopimuskäytäntöjen kunnollista selvittämistä.

Valmistelussa jätettiin hyvin vähäiselle huomiolle tuoreita elintarvikeketjun toimintaan ja sopimussuhteisiin liittyviä selvityksiä. PTY, ETL ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (jälj. MTK) teettivät vuonna 2016 laajan selvityksen TNS Kantar Oy:llä elintarvikeketjun kauppatavoista. Tämä ns. kauppatapaselvitys on viime vuosien laajin koko ketjun sopimussuhteita ja nimenomaisesti kauppatapoja koskeva selvitys. Selvityksen lopputulokset osoittavat selvästi, että ketjun sopimussuhteissa ei ole suuria ongelmia. Kehityskohteisiin on myös pystytty tarttumaan ilman lisäsääntelyä vapaaehtoisin toimin. Selvityksen mukaan valtaosa elintarvikeketjun toimijoista on lisäksi sitä mieltä, että sopimuskäytäntöjä on mahdollista kehittää vapaaehtoisin toimin.

PTY ja Kaupan liitto teettivät TNS Kantar Oy:llä kauppatapaselvitykselle jatko-osan kesällä 2018. Selvityksessä keskityttiin alkutuottajien ja kaupan välisiin sopimussuhteisiin. Tämä selvitys vahvistaa vuoden 2016 kauppatapaselvityksen johtopäätöksiä ja osoittaa selvästi, ettei alkutuottajien ja kaupan välisissä sopimussuhteissa koeta olevan merkittäviä epäkohtia.

Uutta lainsäädäntöä tulisi säätää vain silloin, kun sille on osoitettavissa tosiasiallinen tarve ja sen voidaan aidosti odottaa vaikuttavan havaitun, merkittävän epäkohdan korjaantumiseen. Nyt näin ei ole. Käsiteltävänä oleva lakiehdotus perustuu

virheelliseen nykytilan arviointiin. Useat tahot toivat tämän huolen esiin lausuntokierroksen aikana.

MMM nimitti vuonna 2017 selvitysmiehen selvittämään, minkälaisilla toimenpiteillä koko ruokaketjun kilpailukykyä voitaisiin parantaa. Tehtävään valitun Ilkka Mäkelän selvitystyön johtopäätökset on sivuutettu lain valmistelussa kokonaan. Selvitysmies ei esittänyt ketjun sopimussuhteiden sääntelyä, vaan korosti muun muassa itsesääntelyn kehittämisen tärkeyttä sekä panostuksia vientiin ja osaamisen kehittämiseen.

PTY yhtyy Mäkelän selvitysraportin johtopäätöksiin siitä, millä tavoin elintarvikeketjun kilpailukykyä voitaisiin parhaiten edistää. Nyt esitetyllä lailla ei voida ratkaista niitä suuria ongelmia, joita erityisesti suomalaisella alkutuotannolla on tällä hetkellä.

Elintarvikeketju tarvitsee yhteisen, tosiasioihin perustuvan tilannekuvan ja yhteistyöhön perustuvia toimenpiteitä, ei lisäsääntelyä.

Itsesääntelyjärjestelmän toimintaedellytykset heikkenevät lain myötä

Tärkeä sopimuksiin ja sopimuskäytäntöihin vaikuttava toimija on elintarvikeketjun kauppatapalautakunta, joka on vuonna 2014 perustettu ja vuonna 2017 uudistettu riippumaton elintarvikeketjun itsesääntelyelin. Lautakunta on osoittanut toimivuutensa, nopeutensa ja kykynsä ratkaista yksittäistapauksia sekä ottaa kantaa ketjun toimintaan yleisemmin vaikuttaviin seikkoihin ja mahdollisiin kehityskohtiin. Hallitus esittää elintarvikemarkkinavaltuutetulle toimivaltuuksia, jotka ovat päällekkäiset kauppatapalautakunnan tehtävien kanssa. Itsesääntelyelimen toimintaedellytykset heikkenevät olennaisesti, mikäli lakiehdotus pysyy tältä osin ennallaan. PTY on esittänyt valtuutetun toimivaltuuksien rajaamista siten, ettei päällekkäisyyttä syntyisi.

Lakiehdotukseen on lausuntokierroksen jälkeen lisätty kohta, jonka mukaan valtuutetun on kysyttävä kauppatapalautakunnalta lausuntoa ennen suosituksen antamista. Tämä kirjaus ei poista päällekkäisyyttä. Myös lautakunta itse on lakiehdotuksen valmistelun aikana tuonut esiin, ettei sen toiminnalle välttämättä ole edellytyksiä, jos elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet pysyvät esitetyn laisina. Tämä huomioiden lautakunnan kirjaaminen osaksi varsinaista pykälätekstiä on huono vaihtoehto.

PTY näkee itsesääntelyn kehittämisen ja alkutuottajien edunvalvontajärjestöjen liittymisen mukaan kauppatapalautakunnan toimintaan uutta lainsäädäntöä ja uutta viranomaista tehokkaammaksi ja joustavammaksi tavaksi kehittää sopimuskäytäntöjä sekä edistää vuoropuhelua ketjun toimijoiden välillä.

Lain vaikutukset voivat olla kielteisiä koko kotimaiselle elintarvikeketjulle

Lakiesityksessä esitetty kilpailu- ja markkinavaikutusten osio on erittäin suppea. Kansallisesti säätämällä heikennetään kotimaisten toimijoiden kilpailuasemaa ulkomaisiin toimijoihin nähden. Suomessa kauppojen valikoimien kotimaisuusaste on perinteisesti ollut huomattavan korkea, joissain tuoteryhmissä jopa lähes 100 prosenttia. Ulkomaisen verkkokaupan laajentuminen yhdistettynä puhtaasti kansalliseen elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä jäykistävään lainsäädäntöön

saattaa lisätä ulkomaisten tuotteiden osuutta kuluttajien ostoksista ja siten itse asiassa heikentää myös suomalaisten alkutuottajien asemaa.

Samaan aikaan kotimaisen valmistelun kanssa etenee kauppatapoja koskeva direktiiviehdotuksen valmistelu Euroopan unionin komission toimesta. Suomessa tulisi pidättäytyä saman asian kansallisesta sääntelystä, kunnes EU:sta tuleva sääntely ja sen sisältö on luotettavasti tiedossa.

Kaupan alan toiminta on jo nyt erittäin säänneltyä ja toimintaa valvoo monta eri viranomaista. Uuden viranomaisen lisääminen tähän kokonaisuuteen on aiheetonta ja tulee toteutuessaan aiheuttamaan kustannuksia yrityksille. Tämä on myös vastoin Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitteita normien purkamisesta. Kaupan näkemyksen mukaan viisaampaa olisi lisätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) resursseja.

Elintarvikemarkkinavaltuutettuun kohdistuu tällä hetkellä epärealistisia odotuksia. Mikäli valtuutetun virka perustetaan, on äärimmäisen tärkeää huolehtia siitä, että valtuutetulle annetut toimivaltuudet ovat riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty, eikä toimintaa ohjata poliittisin perustein.

Lisääntyvästä byrokratiasta ja riskienhallinnasta aiheutuvat kustannukset voivat aikanaan heijastua myös kuluttajahintoihin. PTY arvioi myös, että sopimusten kirjallisuus- ja vähimmäisehtovaatimus lisää turhaa byrokratiaa, mikä voi pahimmillaan vaikeuttaa pienten tuottajien mahdollisuuksia saada tuotteitaan kaupan valikoimiin. Tämä heikentää kuluttajien mahdollisuuksia saada ostettua esimerkiksi paikallisten lähiruokatuottajien tuotteita. Kuluttajille laista aiheutuvia vaikutuksia ei ole käsitelty hallituksen esityksessä juuri lainkaan.

Lopuksi

Ehdotetulla lailla ei paranneta elintarvikeketjun toimivuutta tai ketjun toimijoiden välistä luottamusta eikä sillä voida vaikuttaa elintarvikeketjun toimijoiden väliseen tulonjakoon. Sen sijaan laki jäykistää ketjun toimintaa, lisää toimijoiden hallinnollista taakkaa ja aiheuttaa lisäkustannuksia myös valtiolle.

Uuden lain sijaan hyödyllisempää olisi keskittyä toimenpiteisiin, joilla vahvistetaan kauppatapalautakunnan toimintaedellytyksiä ja lisätään vuoropuhelua ketjun toimijoiden välillä. Lisäksi KKV:n markkinavalvonnan ja -tutkimuksen resursseja voitaisiin vahvistaa ajantasaisemman tiedon saamiseksi. Kansallisen sääntelyn luominen juuri ennen EU-direktiiviä ei ole sen enempää tarpeellista kuin järkevääkään.

Kunnioittavasti

Tiina Vyyryläinen, lakimies
Päivittäistavarakauppa ry