Luonnonvarakeskus

Dnro:
2719/00 00 02 00/2018

14.9.2018

Asia: HE 121/2018 vp Hallituksen esitys elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta

Asiantuntijalausunnon valmistelijat: tutkimusprofessori Jyrki Niemi ja erikoistutkija Csaba Jansik

Luken asiantuntijalausunto

1 Tausta

Suomessa ei ole tällä hetkellä erityisesti elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä. Hallitus esittää säädettäväksi elintarvikemarkkinalain vuoden 2019 alusta. Esitetyn lain tarkoituksena on parantaa elintarvike-markkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asema. Lailla varmistettaisiin tuottajille mahdollisuus saada maataloustuotteiden 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 itsesäätelyjärjestelmien, kuten esimerkiksi Kauppatapalautakunnan antamat suositukset. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia siten, että markkina-oikeudessa käsiteltäviin asioihin kuuluisivat myös eräät elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetut asiat ja että elintarvikemarkkinavaltuutetulle olisi oikeus saattaa kyseiset asiat vireille markkinaoikeudessa.

2 Lausunto

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. Elintarviketeollisuuden ja vähittäiskaupan keskittyessä yhä suurempiin yksiköihin, jää erityisesti alku-tuottajien neuvotteluvoima ruokaketjussa väistämättä vähäiseksi, koska heitä on paljon ja he ovat hajallaan. Maataloustuottajilla on valittavanaan vain muutamia kauppakumppaneita ja kilpailutusmahdollisuudet ovat markkinatoimijoiden vähäisyydestä johtuen pienet.

Esitetty elintarvikemarkkinalaki voidaan nähdä lähinnä ennalta ehkäisevänä. 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 elintarvikemarkkinavaltuutetun rooli voidaan nähdä ennalta ehkäisevänä. Elintarvikemarkkinavaltuutetun olemassaolo voi omalta osaltaan estää kohtuuttomien sopimus- tai muiden käytäntöjen soveltamista elintarvikealalla. Mitään suurta mullistusta ei ole kuitenkaan odotettavissa elintarvikeketjun eri toimijoiden keskinäisiin voimasuhteisiin.

Kirjallinen sopimus on tärkeä askel yksipuolisten muutosten jäljittämiseen ja epäkohtiin puuttumiseen. Tämä osaltaan vahvistaa pienten osapuolten asemaa, muttei yksinään riitä karsimaan keskittyneen päivittäistavarakaupan kilpailuaseman mahdollista väärinkäytöstä. Neuvottelujen on vaara siirtyä näkymättömään kilpailutusvaiheeseen, jolloin lain vaatima kirjallinen sopimus tehdään sen valitun tavarantoimittajan kanssa, joka suostuu kaupan edellyttämiin ehtoihin. Tällöin edes kirjalliset sopimukset eivät pysty paljastamaan neuvottelun epätasapainoa. Toisaalta jos poikkeukset kirjallisten sopimusten pakollisuuden pääsäännöstä sallitaan (kohta 2.3.6, 6. kappale), kauppa voi helposti valita useiden toimittajien joukosta suulliseen sopimukseen suostuvia.

Saman tuoteryhmän tavarantoimittajia on useita. Vaihtoehtoisia myyntikanavia on niukasti tarjolla niille, jotka eivät pääse keskittyneen päivittäistavarakaupan hyllyihin. Tähän asiaan viitataan myös lainvalmistelutekstissä mm. kohta 2.1.4 Kilpailulakityöryhmän mietinnön alla. Tässä tilanteessa hankalan tai valittavan tavarantoimittajan poisjättäminen valikoimasta on aina helppo vaihtoehto kaupalle, mikä voi olla puolestaan kohtalokas itse tavarantoimittajalle. Valikoimapäätöksistään kauppa ei ole tilivelvollinen ja tämä osaltaan selittää sen, minkä takia elintarviketeollisuuden viralliset kannanotot ovat erittäin varovaisia tai jopa myötämielisiä koskien suhdettaan päivittäistavarakauppaan. Tätä psykologista vinoutumaa tai neuvotteluvoiman mahdollista väärinkäyttöä valitettavasti tulevan lain edellyttämät kirjalliset sopimuksetkaan eivät pysty poistamaan.

Riskin yksipuolisen kantamisen osalta on epävarmaa se, kuinka paljon kirjallisilla sopimuksilla pystytään parantamaan tavarantoimittajien asemaa. Esimerkiksi myymättömien erien takaisinostovaatimusten kirjaaminen sopimukseen sinänsä eivät muuta yksipuolista riskinkantoa vaan kaupan pitäisi sitoutua itse ottamaan tasapuolisesti vastuuta tilaamastaan märästä mahdollisesti myymättä jäävistä eristä. Hävikkiä ja myymättömiä eriä koskevat selkeät säännöt antaisivat KKV:lle mahdollisuuden puuttua asiaan Kilpailulain nojalla, mikäli niitä edellytetään sopimusten vähimmäissisältöön.