Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite

U 2/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta muutoksiksi yhteisten maatalouspolitiikan asetuksiin (EU) N:o 1308/2013, EU 2021/2115 ja (EU) 2021/2116 viljelijöiden aseman vahvistamiseksi elintarvikeketjussa

Asia Asiantuntijalausunto

Maa- ja metsätalousvaliokunnan elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolle 10.2.2025 esittämän pyynnön johdosta esitän asiantuntijalausuntona kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Viljelijöiden heikko asema elintarvikeketjussa on yleisesti tunnustettu. Siksi aseman vahvistaminen on erittäin tärkeää elintarvikeketjun toiminnan kannalta. Myös elintarvikemarkkinavaltuutetun työssä viljelijöiden aseman vahvistaminen on keskiössä.

Lausunnossa esitetyt asiakokonaisuudet liittyvät siihen, että elintarvikemarkkinavaltuutettu toimii elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 5 §:n mukaan elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, markkinoiden seuraamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi.

2. Hinnantarkistuslausekkeesta ja kustannusindikaattoreista

Komission ehdotuksessa täsmennetään sopimuksia koskevia vaatimuksia ja kehotetaan huomioimaan sopimusehdoissa tuotantokustannukset ja hinnat sekä mahdollisuus avata neuvottelut uudelleen, jos tuotantokustannukset nousevat poikkeuksellisesti.

Ehdotuksen mukaan yli kuuden kuukauden mittaisiin sopimuksiin tulisi sisältyä hinnantarkistuslauseke, johon viljelijät ja tuottajaorganisaatiot voisivat vedota erityisesti, jos hinta ei enää kata tuotantokustannuksia. Ehdotuksen mukaan tällaisen sopimusehdon perusteella voitaisiin ”pyytää” hinnan tarkistamista ja viime kädessä irtisanoa sopimus.

Suomessa elintarvikeketjun kauppatapalautakunta on 15.12.2021 antamassaan suosituksessa hinnantarkistusehdon käyttämisestä todennut, että hinnantarkistusehto, joka vain avaa mahdollisuuden hintaneuvotteluille, voidaan katsoa olevan yksinomaan muodollinen. Koska kauppa on tällaisessa tilanteessa niin selvästi vahvempi neuvotteluosapuoli, alkutuottajalla ei elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan mukaan ole tosiasiallista mahdollisuutta hinnantarkistukseen, vaikka kustannukset olisivat nousseet ennakoimattomasti.

Ehdotuksessa esitetään, että sopimuksiin on sisällytettävä indikaattoreita, jotka kuvaavat markkinaolosuhteiden ja tuotantokustannusten muutoksia. Sinällään indikaattorien avulla voidaan vahvistaa alkutuotannon kohtaamien markkinavaikutusten välittymistä elintarvikeketjussa. On kuitenkin tärkeä huomata, että nykyisellään ei ole olemassa sellaisia indikaattoreita, joita voitaisiin soveltaa kaikilla maatalouden tuotantosektoreilla.

Tilastokeskuksen tuottama maatalouden tuotantovälineiden ostohintaindeksi on painotettu kuvaamaan koko maatalouden kustannusrakennetta. Tuotantosektorien välillä, ja sisällä, on kuitenkin merkittäviä eroja kustannusrakenteessa. Esimerkiksi sian- ja naudanlihantuotannon kustannusrakenteet poikkeavat selvästi toisistaan. Kuluttajahintoihin vietynä myös vastaavan sianlihan osuus myytävän tuotteen hinnasta on hyvin erilainen, jos liha myydään palana tai yhtenä valmisruuan raaka-aineista. Siksi maatalouden tuotantovälineiden ostohintaindeksi ei sellaisenaan sovellu käytettäväksi sopimuksissa.

Jotta indikaattoreita voitaisiin hyödyntää sopimuksissa, olisi siis tarpeen kehittää elintarvikeketjun datainfraa merkittävästi. Näin voitaisiin helpottaa yhteisen tilannekuvan muodostamista ja markkinamuutosten todentamista. Tähän tarkoitukseen pitäisi kehittää kullekin sektorille oma, sen markkinamuutoksia kuvaava indeksi. Lisäksi tarvittaisiin enemmän tilastollista hinta- ja määrätietoa ja tilastot pitäisi pystyä julkaisemaan nykyistä pienemmällä viiveellä. Sekä indeksien että tilastoinnin kehittämisestä syntyy merkittäviä kustannuksia hallinnolle.

Asiaan liittyen on myös tarpeen pohtia, olisiko sopimuksiin sisällytettävä samanlainen ehto hintojen muuttumisesta kustannusten laskiessa. Tämä parantaisi säännösten oikeudenmukaisuutta ja siten yleistä hyväksyttävyyttä. Lisäksi on olemassa riski, että jos kustannusten nousu vaikuttaa hintoihin, mutta kustannusten lasku ei vaikuta, markkinoiden toiminta häiriintyy kustannusten laskiessa. Samoin, kuten U-kirjelmässä todetaan, hinnantarkistuslauseke voi aiheuttaa markkinahäiriöitä sellaisessa kaupassa, jossa sopimuksia tehdään pitkän ajan päähän sopimuksen solmimisesta, kuten viljakaupassa. Lisäksi, kuten kirjelmässä todetaan, erityisesti pienempien elintarvikeyritysten näkökulmasta sopimuksista irtautuminen voisi vaikeuttaa toiminnan ennakointia, jos viljelijät voisivat irtautua sopimuksesta yksipuolisesti.

Sopimuksissa käytettäviin indikaattoreihin liittyen on lisäksi tarpeen huomioida mahdollisuus, että vahvempi osapuoli valitsee itselleen suotuisan indikaattorin sopimukseen. Tällöin indikaattorin käyttö sopimuksessa ei välttämättä paranna heikomman osapuolen asemaa. Olisi syytä pohtia, pitäisikö indikaattorien käytön lähteä nimenomaan heikomman osapuolen aloitteesta. Lisäksi olisi tarpeen säätää tarkemmin, minkälaisia indikaattoreita sopimuksissa voidaan käyttää.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on perustettava sovittelumekanismi, joka ottaa käsiteltäväkseen tapaukset, joissa ei päästä yhteisymmärrykseen sopimuksen tekemisestä tai tällaisen sopimuksen tarkistamisesta. On tärkeää, että säännöksissä määritellään mahdollisimman selkeästi, minkä asioiden sovittelu kuuluu sovittelumekanismin toimivaltaan. Sovittelumekanismin perustaminen selkiyttäisi toimintatapoja epäselvissä sopimustilanteissa.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu olisi luonteva toimija sovittelumekanismin toteuttajaksi Suomessa. Sovittelu on jo nykyisin osa elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäväkenttää, sillä elintarvikemarkkinalain mukaan valtuutetun on pyrittävä neuvotteluin sovinnollisiin ratkaisuihin valvontatoimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Mahdolliset uudet tehtävät olisi kuitenkin huomioitava täysimääräisesti elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston määrärahoissa.

3. Kaupan käytäntöjä kuvaavien ilmaisujen määritelmistä

Komission ehdotuksessa esitetään myös toimia, joilla edistetään lyhyitä toimitusketjuja. Ehdotuksessa lyhyiden toimitusketjujen määritelmä on melko tiukka. On kuitenkin hyvä muistaa, että lyhyet toimitusketjut voivat olla alkutuottajille hyödyllisiä, vaikka tavarat eivät kulkisikaan suoraan viljelijöiltä kuluttajille. Joissain tapauksissa on viljelijöiden edun mukaista, että toimitusketjun lyhyyttä ei ole viety äärimmilleen. Lyhyisiin tarjontaketjuihin liittyen on myös tärkeä pitää mielessä, että ne eivät koskaan ratkaise ketjun kokonaisvaltaisia ongelmia, vaan pikemminkin tarjoavat mahdollisuuksia yksittäisille tiloille tuotantonsa kannattavuuden kehittämiseen. Voidaankin todeta, että vaikka tuottajaorganisaatioiden oikeus edistää lyhyitä toimitusketjuja tai reiluuden ja oikeudenmukaisuuden viestimistä ovat oikean suuntaisia toimia, niiden vaikutukset jäävät kuitenkin kokonaistasolla vähäisiksi.

Tuemme valtioneuvoston näkemystä siitä, että uusia kaupallisia menettelyjä koskevien vapaaehtoisten ilmaisujen käytön ehdot, sisältäen termien merkitykset, tulisi määritellä mahdollisimman yksiselitteisesti.

4. Tuottajaorganisaatioiden hyväksymisprosessista

Tuottajaorganisaatioiden hyväksymisprosessin ehdotuksen mukaisella keventämisellä voidaan madaltaa kynnystä ryhtyä tuottajaorganisaatioksi tai niihin rinnastettavaksi toimijaksi. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että jatkossakin tuottajaorganisaatioiden ja niihin rinnastettavien toimijoiden toimintaa kontrolloidaan riittävästi. Näin voidaan ehkäistä ennalta esimerkiksi väärinkäsityksistä johtuvia ongelmia ja varmistaa, että tuottajaorganisaatioihin liittyvät CAP-tavoitteet toteutuvat myös tuottajaorganisaatioihin rinnastettavien toimijoiden toiminnassa.

Tapani Yrjölä
Erityisasiantuntija