

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2010 vp

Hallituksen esitys kilpailulaiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen kilpailulaiksi (HE 88/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Johanna Rihtonen
- vanhempi hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö

- lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola, maa- ja metsätalousministeriö
- ylijohtaja Juhani Jokinen, Kilpailuvirasto
- professori Jyrki Niemi, MTT Taloustutkimus
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- toiminnanjohtaja Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Kauppapuutarhaliitto ry
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kilpailulaki, joka korvaisi nykyisen kilpailunrajoituksista annetun lain. Osa säännöksistä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain säännöksiä. Uuden lain tarve johtuu erityisesti siitä, että lukuisten osittaisuudistusten ja kilpailulainsäädännön kehittymisen seurauksena nykyisen kilpailunrajoituslain rakenne, käsitteistö ja säännös-

ten sijoittelu laissa ei ole kaikin osin looginen ja selkeä.

Keskeisimmät uudistukset koskisivat seuraamusjärjestelmää, vahingonkorvausta, kilpailuasioissa noudatettavaa menettelyä ja yrityskauppalvontaa koskevia säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Valiokunta toteaa, että toimivat ja kilpailulliset markkinat ovat osa hyvinvoinnin perustaa. Kilpailun toimiessa hyvin kuluttajilla on mahdollisuus valita heidän tarpeitaan parhaiten vastaavat hyödykkeet sekä näiden hyödykkeiden tarjoajat. Elintarvikkeiden hintataso ja hintojen kehitys on herättänyt keskustelua ja kysymyksiä kotimaisen elintarvikeketjun toimivuudesta ja kilpailullisuudesta. Pitkän aikavälin tilastot osoittavat, että väliportaiden osuus elintarvikkeiden kuluttajahinnoista on kasvanut 2000-luvulla, kun samaan aikaan maataloustuottajien osuus on laskeutunut.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksessa MTT:ssa vuonna 2009 julkaistun tutkimuksen mukaan tuottavuuden nopea kasvu maataloudessa on ollut pitkällä aikavälillä yksi merkittävimmistä syistä tuottajan ruoan hinnasta saaman osuuden laskuun. Maatalouden kokonaistuottavuus on kasvanut viime vuosikymmeninä keskimäärin nopeammin kuin muilla elintarvikeketjun toimialoilla elintarviketeollisuudessa sekä tukku- ja vähittäiskaupassa. Maataloudessa tuottavuuskasvun vaikutus on siirtynyt kokonaisuudessaan tuottajahintoihin: yhden prosentin tuottavuuden kasvu on johtanut keskimäärin yhden prosentin laskuun tuottajahinnoissa. Tukku- ja vähittäiskaupassa vaikutus on samansuuntainen mutta pienempi: yhden prosentin tuottavuuden kasvu on johtanut keskimäärin vain alle 0,6 prosentin laskuun kuluttajahinnoissa. Kaupan ala on näin ollen pystynyt siirtämään osan tuottavuuskasvun hyödyistä yritysten katteisiin.

Koska kotimainen elintarviketeollisuus ja kauppa ovat keskittyneitä toimialoja, kilpailun edistäminen on tärkeää kilpailun toimivuudelle. Elintarviketeollisuus ja kauppa ovat keskittyneitä useissa muissakin EU:n jäsenmaissa. Tämä antaa mahdollisuuden suurtuotannon etujen hy-

väksikäyttöön, mutta keskittymisen vaikutuksia kilpailuun täytyy seurata.

EU:n komission elintarvikeketjun toimivuutta koskeva tiedonanto (KOM (2009) 591 lopullinen) korostaa erityisesti hintojen seurannan ja niiden läpinäkyvyyden merkitystä. Tätä varten tiedonannossa ehdotetaan kehitettäväksi ns. hintaseurantaväline. Valiokunta katsoo, että myös Suomessa on tarvetta jatkuvan hintaseurannan tehostamiseen. Tilastoja tuleekin kehittää siihen suuntaan, että elintarvikeketjun läpinäkyvyys lisääntyy. Tietojen saamista rajoittaa kuitenkin osaltaan kilpailulainsäädäntö, joka kieltää hintatiedon vaihdon. Yksi tilastopuute on myös alueellisen hintatiedon puuttuminen.

Ottaen erityisesti huomioon maataloustuotteiden relevantin markkina-alueen laajenemisen maamme EU-jäsenyyden aikana valiokunta pitää esityksen valiokunnan toimialaa koskevia säännösehdotuksia tarpeellisina.

Lakiehdotuksen 2 §

Kilpailulakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa säädettäisiin maataloustuottajien muodostamien yhteenliittymien sekä toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien toteuttamia sopimuksia, päätöksiä ja yhdenmukaisia menettelyjä (jäljempänä järjestely) koskeva poikkeus 5 §:n soveltamisesta eli eräiden kilpailunrajoitusten kiellosta. Lakiehdotuksen myötä kansallisia kilpailusääntöjä ei sovellettaisi maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisiä varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitoksia koskeviin järjestelyihin, jos Euroopan unionin lainsäädännössä on säädetty vastaavasta poikkeuksesta maatalouden alalla ja poikkeuksen sisällölliset edellytykset täyttyvät. Voimassa olevan kilpailunrajoituslain 2 §:n 2 ja 3 momentin säännökset sisältävät ainoastaan maataloustuottajien toteuttamat järjestelyt ja nimenomaan alkutuotantoa koskevat sopimukset. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että tältä osin voimassa oleva lainsäädäntö ei ole vastannut EU:n lainsäädännössä säädettyä maataloutta koske-

via poikkeuksia kilpailusääntöjen soveltamisalasta.

Uuden kilpailulain 2 §:n 2 momentin myötä kansallisesti kiellettyinä kilpailunrajoituksena ei pidettäisi EU:n markkinajärjestelyasetuksen soveltamisalaan kuuluvia jalostettuja maataloustuotteita koskevia järjestelyjä taikka sellaisia määrättyä alaa koskevia järjestelyjä, joissa osapuolina ovat maataloustuottajien ohella muut toimialan tahot, kuten esimerkiksi jalostusportaan toimijat. Edellytyksenä olisi kuitenkin EU:n lainsäädännössä säädettyjen sisällöllisten edellytysten täyttyminen.

EU:n lainsäädännön mukaan maataloustuottajien muodostamien yhteenliittymien osalta poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä ovat järjestelyn rajoittuminen yksittäisen jäsenvaltion maataloustuottajiin sekä kiello vahvistaa velvoitetta määrättyjen hintojen noudattamiseen. Toimialakohtaisten yhteenliittymien osalta EU:n maataloutta koskevat poikkeussäännökset koskevat tällä hetkellä Suomen kannalta merkityksellisistä tuotteista ainoastaan hedelmä- ja vihannesalaa. Toimialakohtaisten organisaatioiden tulee olla hedelmä- ja vihannesalaa koskevien EU:n säännösten mukaisesti hyväksyttyjä.

Valiokunta toteaa, että esimerkiksi kasvihuoneyritysten ongelmana maassamme on ostajien lukumäärä: käytännössä noin kaksi. Vihanneksilla päivittäistavarakaupan markkinaosuus on hyvin korkea, jopa 80—90 prosenttia. Myös yhä suurempi osa kukista kulkee kuluttajille päivittäistavaraketjun kautta.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on tuotu esiin, että tuottajien yhteenliittymät voisivat muun muassa edistää tuotteiden markkinoille saattamista tutkimuksen ja markkinatutkimuksen avulla, laatia alaa koskevia vakiosopimusehtoja, tiedottaa ja toteuttaa tutkimuksia tuotannon sovittamiseksi markkinoiden vaatimuksiin sekä etsiä keinoja tuotteiden laadun parantamiseksi.

Valiokunta toteaa, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 39 artiklasta käy ilmi, että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on edistää muun muassa maatalouden tuottavuutta ja taata näin maatalousväestölle kohtuul-

linen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset hinnat. Esityksen perusteluista käy ilmi, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 39 artiklan mukaiset EU:n maatalouspolitiikan tavoitteet ovat Suomea sitovia ja ne on huomioitava kaikessa ratkaisutoiminnassa riippumatta siitä, onko järjestelyllä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vai ei.

Koska kilpailulakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa ei säädettäisi muiden alojen kuin hedelmä- ja vihannesalan toimialakohtaisten yhteenliittymien toteuttamia järjestelyjä koskevasta poikkeuksesta, hallitus sitoutui 10.6.2010 valmistelemaan hallituksen esityksen poikkeuksista kilpailulainsäädäntöön maatalouden alalla tavoitteenaan toteuttaa EU-lainsäädännön mukaisten maataloustuottajien yhteenliittymien ja maatalouden toimialakohtaisten yhteenliittymien toteuttamat järjestelyt. Hallituksen esityksen valmistelu on aloitettu maa- ja metsätalousministeriössä. Valiokunta kiirehtii esityksen antamista eduskunnalle.

Muita huomioita

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maataloustuotannon kannattavuus ei yksin riipu tuotteiden myyntihinnoista, vaan yhtä keskeistä on kilpailun säilyttäminen tuotantopanosten, kuten lannoitteiden, markkinoilla. Erityisesti tulee määräävän markkina-aseman väärinkäyttämiseen puuttua. Tuolloin viranomaisten puuttumiskynnys on kuitenkin ollut hinnoittelun osalta korkeampi, kuin mitä se on ollut kartellien ollessa kyseessä, ja jopa korkeampi kuin monopoliasemassa olevien yritysten kohdalla. Viranomaiset eivät yksinkertaisesti halua ryhtyä toimenpiteisiin, vaikka määräävän markkina-aseman ja toiminnan johdosta olisi syytä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttötilanteiden puuttumiskynnystä lasketaan siten, että viranomaisille syntyvä velvollisuus puuttua ja selvittää sellainen hinnoittelu, missä määräävää markkina-asemaa käytetään hyväksi. Väärinkäyttönä tulee pitää esim. tilannetta, jossa kaupanteosta kokonaan kieltäydytään, ja tilanteita, joissa kansallinen

hintataso ylittää perusteetta euroalueen hintatason.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että metsätalouden osalta yhteisön kilpailuoikeus ei sisällä minäkäänlaisia poikkeuksia. Yhteisön kilpailupolitiikassa ja myös oikeuskäytännössä katsotaan, että toimiva kilpailu edellyttää neuvotteluasemaltaan tasavahvoja osapuolia. Puukaupan osalta Suomessa määrällisesti suurimman puumäärän ostaa kolmen suuren yhtiön jalostusteollisuus ja vielä niin, että alueellisesti saattaa olla vain yksi ostaja. Valiokunta painottaakin sitä, että näissä

olosuhteissa on toimivan kilpailun kannalta ensiarvoisen tärkeää, että puun myyjien markkinainformaatio ja metsänhoitoyhdistysten harjoittama toiminta voidaan säilyttää nykyisellä tasolla.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Pertti Hemmilä /kok
jäs. Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Johanna Karimäki /vihr
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd
Mats Nylund /r
Pentti Oinonen /ps
Klaus Pentti /kesk
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.