

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien väliset kauppasuhteet – nykytilanne” (oma-aloitteinen lausunto)

(2013/C 133/03)

Esittelijä: **Igor ŠARMIR**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 12. heinäkuuta 2012 työjärjestyksensä 29 artiklan täytäntöönpanomääräysten A kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien väliset kauppasuhteet – nykytilanne.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 9. tammikuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 13.–14. helmikuuta 2013 pitämässään 487. täysistunnossa (helmikuun 13. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 79 ääntä puolesta ja 6 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK toteaa, että suuret vähittäismyyntiyhtiöt ovat kaikissa maissa oligopoliasemassa. Markkinaosuustilastojen mukaan muutamit vähittäismyyjät hallitsevat kaikkialla valtaosaa markkinoista. ETSK:n käsityksen mukaan oligopoliasema varmistaa siihen kuuluville yhtiöille valtaisan neuvotteluvallan suhteessa toimittajiin: ne pystyvät sanelemaan toimittajille kauppaehtot, jotka eivät suinkaan ole tasapainoisia.

1.2 ETSK toteaa, että oligopoliin kuuluvat kauppaketjut kilpailevat keskenään ainoastaan kuluttajista. Ne käyvät taistelua kuluttajien houkuttelemiseksi, mutta sen sijaan kilpailua toimittajista ei juuri ole havaittavissa. Kauppaketjujen välinen kilpailu kuluttajista käydään sekin etupäässä kuluttajahintojen tasolla, eikä siinä oteta riittävästi huomioon kokonaislaatuun sisältyviä sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia⁽¹⁾.

1.3 ETSK toteaa, että hinnanmuodostuksesta ja eri välikäsien katteista on saatavilla hyvin vähän tietoa. Suurten kauppaketjujen nk. ostokatteiden takia toimittajalle maksettu ostohinta ei kuvasta toimittajan tuotteestaan saamaa todellista tuloa.

1.4 ETSK katsoo, että sopimusvapaus ei toteudu tilanteessa, jossa sopimuksen osapuoli pystyy sanelemaan ehtonsa kauppa-kumppaneilleen. ETSK:n mukaan aidon sopimusvapauden puuttuminen ilmenee siten, että suuret kauppaketjut soveltavat epä-tasapuolisia ja kilpailun vastaisia käytäntöjä suhteissaan elintarvikkeiden toimittajiin. Epätasapuoliset käytännöt ovat haitaksi paitsi tuottajille myös kuluttajille (etenkin pitkällä aikavälillä).

Väärinkäyttöilmiö nykylaajuudessaan on yleisesti julkisen edun ja tarkemmin sanottuna valtioiden taloudellisen edun vastainen.

1.5 ETSK:n mukaan erityisen huolestuttavia väärinkäytöksiä ilmenee vain suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien suhteissa. Niihin ei syöllisty elintarviketeollisuus suhteessa maataloustuottajiin eivätkä suuret kauppaketjut suhteessa muiden tavaroiden kuin elintarvikkeiden toimittajiin.

1.6 ETSK toteaa, että kansalliset kilpailuviranomaiset ovat eräissä jäsenvaltioissa rankaisseet maataloustuottajia ja jalostajia niiden pyrkimyksistä muodostaa tuottajaryhmittymiä, sillä ryhmittymien painoarvoa on arvioitu vain kansallisen tuotannon näkökulmasta.

1.7 ETSK toteaa markkinoiden toiminnan epäonnistuneen, sillä tilanne pahenee pahenemistaan järjestelmässä, jossa ei ole riittävästi ohjausta.

1.8 ETSK:n mukaan itsesääntely ei riitä korjaamaan havaittuja vääristymiä. Asianomaisia kauppasuhteita ei pystytty tasa-painottamaan ”eettisillä säännöillä”. Väärinkäytösten perusluonne edellyttää niiden kieltämistä lailla ja oikeutta sen.

1.9 ETSK pyytää, että Euroopan komissio alkaa käsitellä oligopoliaihetta, tutkii oligopolien todellista painoarvoa ja vaikutusvaltaa, määrittelee, missä määrin niiden vaikutus on verrattavissa monopoleihin, ja muuttaa kilpailun sääntelyperiaatteita taroituksenmukaisella tavalla.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto ”Yhteisön maatalousmalli: tuotannon laatu ja kuluttajille suunnattu viestintä kilpailukykytekijöinä”, EUVL C 18.–19.1.2011, s. 5-10.

1.10 ETSK pyytää myös Euroopan komissiota tunnustamaan sopimusvapauden puuttumisen suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien välisissä suhteissa.

1.11 ETSK pyytää Euroopan komissiota esittämään ratkaisuja, joiden avulla järjestelmästä tehtäisiin avoimempi. Paras ratkaisu olisi siirtää suurten kauppaketjujen "ostokatteet" "myyntikatteisiin" eli velvoittaa kauppaketjut sisällyttämään toimittajilta laskutettujen erilaisten palvelujen hinnat tuotteen ostohintaan. Näin olisi mahdollista nähdä, kuinka suuren summan toimittaja on todella saanut tuotteestaan.

1.12 ETSK pyytää komissiota antamaan selkeät ohjeet kansallisille kilpailuviranomaisille, jotta ne ottaisivat huomioon tuottajaryhmittymien neuvotteluvaltaa arvioiessaan merkitykselliset markkinat eli kaikki asianomaisten valtion markkinoilla tarjottavat saman ryhmän elintarvikkeet, eikä ainoastaan kyseisessä maassa valmistetut elintarvikkeet.

1.13 ETSK pyytää Euroopan komissiota luopumaan itsesääntelyn ajatuksesta ja ehdottamaan sitovaa oikeudellista tekstiä elintarvikeketjun tilanteen parantamiseksi kannustamalla vääritymättömään kilpailuun. Sääntelyn ei tulisi perustua kilpailun suojelemiseen, vaan sen avulla tulisi varmistaa, että valtio, jonka taloudellinen etu on kyseessä, voi puuttua tilanteeseen hallinnollisin ja oikeudellisin keinoin.

1.14 ETSK katsoo, että sääntelyn oikeuttaa myös yhteiskunnallinen valinta, joka ei rajoitu pelkästään markkinalogiikkaan, jotta pystytään torjumaan vallan keskittyminen yhä vahvemmillemme suurille kauppaketjuille ja tukemaan muunlaisia kaupan muotoja, kuten pieniä riippumattomia vähittäismyymiä, korttelimarkkinoita ja suoramyyntiä tuottajalta kuluttajalle. Tässä yhteydessä ETSK kehottaa komissiota kiinnittämään parhaillaan valmistelmissaan, elintarvikkeiden tuhlauksen torjuntaa koskeissa asiakirjoissa erityishuomiota mahdollisimman lyhyisiin tuotantoketjuihin.

2. Perustelu

2.1 Suuria kauppaketjuja koskevan käsityksen kehittyminen

Suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien väliset kauppasuhteet herättävät yhä enemmän kiinnostusta ja jopa huolta. Kuitenkin vielä kymmenen vuotta sitten aihetta kartoitettiin paitsi viranomaiset ja EU:n toimielimet myös suurin osa tiedotusvälineiden edustajista⁽²⁾, vaikka Ranskassa yritettiin antaa lainsäädäntöä vuonna 1992 ja vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuvirasto toteutti vuosina 1999 ja 2000 kyselyn

suurten kauppaketjujen elintarvikkeiden toimittajiin kohdistuvista väärinkäytöksistä ja kyselystä kävi ilmi, että suurvalintamyyvälät käyttivät hyväksi ostajavoimaansa (tällä termillä tarkoitetaan ennen kaikkea ostajan kykyä saada suotuisimmat ostotoehdot kuin olisi mahdollista markkinoilla, joilla kilpailu on täysin vapaata⁽³⁾). Suuria kauppaketjuja pidettiin yleisesti yleisen edun mukaisena ilmiönä, josta kaikki hyötyvät, ja sen kehitystä pidettiin jopa merkinä terveestä taloudesta. Viranomaiset ja tiedotusvälineet pitivät esillä ennen kaikkea ilmiön kiistattomia positiivisia puolia, erityisesti kuluttajien mahdollisuutta ostaa kaikki samasta paikasta kiinnostavaan hintaan sekä helppopääsyisyyttä (esimerkiksi riittävästi pysäköintipaikkoja) ja tarjolla olevia palveluita. Viimeisten noin viiden vuoden aikana tilanne on kokonaan muuttunut, ja EU:n toimielimet ovat julkaisseet useita kriittisiä asiakirjoja aiheesta.

2.2 Oligopoliasema suurissa kauppaketjuissa

2.2.1 Suuret kauppaketjut alkoivat kehittyä nopeasti kolmisenkymmentä vuotta sitten. Kehitys liittyi läheisesti globalisaatioprosessiin: valtaosa suurista kaupallisista yhtiöistä, jotka hallitsevat nykyisin vähittäiskaupparakkeinoita, on monikansallisia. Ne pystyvät hyödyntämään globalisaation seurauksena syntyneet uudet olosuhteet paljon paremmin kuin pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset).

2.2.2 Monikansallisten yritysten (joihin suuret kauppaketju-yhtiöt kuuluvat) nousu tapahtuu usein pk-yritysten kustannuksella. Monilla aloilla muutamat monikansalliset suuryhtiöt hallitsevat suurinta osaa markkinoista. Vähittäismyyntiyhtiöiden ohella tämä pätee esimerkiksi lääke- ja elintarviketeollisuuteen, siemenalan yrityksiin⁽⁴⁾, öljynjalostusyrityksiin, pankkialaan jne. Nämä monikansalliset yhtiöt eivät ole monopoleja, vaan useimmiten ne joutuvat kilpailemaan samoilla markkinoilla toisten monikansallisten yhtiöiden tai jopa pk-yritysten kanssa, eikä niiden tästä syystä katsota olevan määräävässä markkina-asemassa⁽⁵⁾.

2.2.3 Suuret eurooppalaiset vähittäismyyntiyhtiöt pyrkivät aktiivisesti valloittamaan maailmanmarkkinoita. Brittiläinen jakeilija Tesco, ranskalaiset vähittäismyyntiketjut Auchan ja Carrefour, saksalaiset ja itävaltalaiset monikansalliset yhtiöt Kaufland, Lidl, Metro ja Billa sekä alankomaalainen Ahold toimivat lukuisissa maissa.

⁽²⁾ Yksi harvoista asiantuntijoista, joka uskalsi tuolloin julkisesti tuoda esiin suurten kauppaketjujen väärinkäytökset, oli Christian Jacquiau, joka on kirjoittanut kirjan *"Coulisse de la grande distribution"* (suurten kauppaketjujen kulisseissa) ja *Le Monde diplomatique* -lehdessä (joulukuun 2002 numerossa) julkaistun artikkelin *"Racket dans la grande distribution à la française"* (kiristystä suurissa ranskalaisissa kauppaketjuissa).

⁽³⁾ Consumers International, *"The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?"*, 2012, s. 2.

⁽⁴⁾ Siementen maailmanmarkkinoista 80 prosenttia oli vuonna 2009 vain noin kymmenen yrityksen hallussa, kun siementen valintaa ja myyntiä harjoittivat 25 vuotta sitten sadat yritykset. Sama pätee myös maatalouskemikaaleihin.

⁽⁵⁾ British Institute of International and Comparative Law, *"Models of Enforcement in Europe for Relations in the Food Supply Chain"*, 23. huhtikuuta 2012, s. 4.

2.2.4 Tämän kaiken seurauksena muutamat jakelijat hallitsevat tehokkaasti elintarvikkeiden vähittäiskauppamarkkinoita useissa eri maissa. Esimerkiksi Saksassa neljä yhtiötä hallitsee 85:tä prosenttia markkinoista ja samoin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Itävallassa neljä yhtiötä hallitsee 76:tä prosenttia, Ranskassa kolme vähittäismyyntiketjua hallitsee 82:tä prosenttia ja Alankomaissa viisi yhtiötä hallitsee 65:tä prosenttia jne ⁽⁶⁾. Tämä tilanne osoittaa, että toisaalta yksikään vähittäiskauppias ei ole määräävän markkina-aseman virallisen määritelmän mukainen, mutta toisaalta kolmesta viiteen kaupallista yhtiötä hallitsee olennaista osaa markkinoista ja muodostaa oligopolin.

2.2.5 Oligopolin jäsenet kilpailevat kiistatta keskenään, mutta vain kuluttajista. Kilpailua tavarantoimittajista ja etenkin pk-yrityksistä ei ilmene. Toisin kuin tavarantoimittajilla, jotka ovat paljon runsaslukuisempia, ostajilla on runsaasti valinnanvaraa. Tavarantoimittajien tulee toisin sanoen nähdä paljon vaivaa ja tehdä monia myönnytyksiä voidakseen toimittaa tavaroitaan, kun taas ostajat valitsevat ne toimittajat, joiden ehdot ovat kaikkein "joustavimmat".

2.2.5.1 Toisaalta tuottaja odottaa oikeutetusti voivansa saada oikeudenmukaisen osuuden lisäarvosta tervehpohjaisessa ja rehdisssä kauppasuhteessa jakelijoihinsa, ja siksi tuottajalta edellytetään myös, että se ottaa huomioon jakelijoiden välittämät kuluttajien odotuksista kertovat viestit. Tuottaja on vahvemmassa neuvotteluasemassa, jos se on osannut innovoida ja mukauttaa tuotteensa valmistelu- ja esitystavan kysynnän mukaiseksi.

2.3 Epätasapuoliset käytännöt

2.3.1 Suuret jakelijat voivat ostajavoimansa ansiosta sanella sopimusehdot, jotka viittaavat luonteeltaan usein ostajavoiman väärinkäyttöön. Tällaisia sopimusehtoja kutsutaan myös epätasapuoliseksi tai epäoikeudenmukaisiksi käytännöiksi, ja niistä on useaan otteeseen laadittu luetteloja, jotka eivät ole tyhjentyviä. Ostohintaan suuntautuvan jatkuvan (alentamis-)paineen, myöhäisten maksujen tai liiallisen pitkien maksuaikojen lisäksi suuret kauppaketjut ovat epätasapuolisten käytäntöjen seurauksena muuttaneet täysin perinteisen tavarantoimittajan ja ostajan välisen yhteistyön mallin. Hieman yksinkertaistaen voidaan todeta, että perinteisesti sopimuspuolet sopivat toimitettavan tavarantoimittajan määräästä ja hinnasta sekä muista ehdoista, minkä jälkeen toimittaja toimitti tavarantoimittajan ja ostaja maksoi sen. Suurten kauppaketjujen tultua malli on mullistunut perinpohjaisesti. Tavarantoimittajat, jotka saavat yhä pienemmän hinnan tuotteistaan, joutuvat nykyisin maksamaan yhä enemmän tai tarjoamaan muita vastineita saadakseen ostajan palveluita. Näin ne, joiden

kuului saada rahaa, saavatkin laskuja! Huomionarvoista on, että suuret kauppaketjut ovat onnistuneet vakiinnuttamaan tämän uuden mallin, joka on nykyisin yleisesti hyväksytty, eikä kukaan toimivaltaisista viranomaisista lähtien ihmettele sitä.

2.3.2 Yleisesti ottaen voidaan todeta, että yleisimmät väärinkäytökset koskevat kahta tavarantoimittajan ja ostajan välisen suhteen osa-aluetta ⁽⁷⁾. Ensimmäinen on myyntikulujen eli mainonta- ja markkinointikulujen, kauppajien varustelukustannusten, jakelukustannusten ja yksittäisten kauppajien hoitokustannusten siirtäminen ostajalta tavarantoimittajalle. Vähittäismyyjät pääsevät tähän tavoitteeseen asettamalla tavarantoimittajille erilaisia "maksuja", jotka koskevat esimerkiksi myyntiluetteloon merkitsemistä tai mainos(esitteitä). Toinen puoli on se, että jakelija siirtää tavarantoimittajan kannettavaksi liiketoimintansa riskin eli käytännössä mukauttaa ostohintaa jälkikäteen kyseisen kauppatavaran kuluttajamyyntin perusteella siten, että tavarantoimittaja joutuu maksamaan, jos myyntitaso poikkeaa toivotusta. Tämä toinen tavoite saavutetaan monimutkaisella lopullisen nettohinnan määräytymisjärjestelmällä (erilaiset palautuspalkkiot). Molemmat mekanismit vääristävät yksinkertaista kauppamallia, jonka mukaan tuottaja vastaa tuotantokuluista ja kauppias myyntikuluista.

2.3.3 Tämä uusi vähittäismyyjien ja tavarantoimittajien välinen suhdemalli on otettu käyttöön sillä verukkeella, että kilpailun kiristyttyä vähittäismarkkinoilla tarvitaan tiiviimpää kaupallista yhteistyötä. Kauppaketjujen logiikan mukaan on tavarantoimittajien edun mukaista, että niiden tuotteiden myynti kasvaa, ja tästä syystä niiden osallistuminen rahallisesti markkinointikustannuksiin on täysin perusteltua. Vaikka läheskään kaikki eivät ajattele näin, tavarantoimittajien on hyväksyttävä se. Suuret kauppaketjut eivät kuitenkaan tyydy tähän, vaan laajennettuun kaupalliseen yhteistyöhön liittyy vieläkin pöyristyttävämpiä väärinkäytöksiä. Todellisuudessa suoritetuista palveluista joko peritään selkeästi ylihintaa tai ostajat laskuttavat täysin kuvitteellisista palveluista. Viimeksi mainitussa on kyse perusteettomasta laskutuksesta, sillä laskuilla ei ilmiselvästi ole mitään vastinetta. Esimerkkejä laskutettavista asioista ovat "maksu vakaasta yhteistyöstä", "maksu laskun laadinnasta", "maksu laskun maksamisesta" tai "osallistuminen yritysjuhlan kuluihin". Niin uskomattomalta kuin se kuulostaakin, kauppaketjut ovat todella lähettäneet tällaisia laskuja elintarvikkeiden toimittajilleen.

2.3.3.1 Ranskalaiset kansanedustajat ovat poimineet yli 500 kaupan keskusliikkeiden käyttämää perustetta, joiden nojalla tavarantoimittajilta on vaadittu lisäetuksia ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Consumers International, "The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?", 2012, s. 5.

⁽⁷⁾ British Institute of International and Comparative Law, "Models of Enforcement in Europe for Relations in the Food Supply Chain", 23. huhtikuuta 2012, s. 4.

⁽⁸⁾ Christian Jacquiau, "Racket dans la grande distribution à la française", Le Monde diplomatique, joulukuun 2002, s. 4 ja 5.

2.3.3.2 Elintarviketeollisuuden keskusliiton (FoodDrinkEurope) ja merkkitieteellisuuden yhdistyksen (AIM) mukaan 84 prosenttia eurooppalaisista suurten kauppaketjujen tavarantoimittajista joutui vuonna 2009 sopimusehtojen rikkomuksen kohteiksi, 77:ää prosenttia uhkailtiin tuotteiden poistamisella myyntiluetteloista, jos ne eivät myöntäisi kauppaketjuille perusteettomia etuuksia, 63:a prosenttia vaadittiin alentamaan laskutettuja hintoja ilman pätevää kaupallista syytä ja 60 prosenttia joutui maksamaan maksuja, joilla ei ollut todellista vastinetta.

2.3.4 Suurten kauppaketjujen laskut tavarantoimittajille muodostavat nk. ostokatteen, joka tekee järjestelmästä täysin läpinäkyvämmän. Tavarantoimittaja sen enempää kuin ulkopuolinen tarkkailijakaan ei näin pysty tietämään todellista ostohintaa. Kaksinkertaiseen voittomarginaaliin perustuvat kaupalliset käytännöt aiheuttavat kuluttajille ja tavarantoimittajille vakavia ongelmia⁽⁹⁾. Järjestelmästä tulisi edellyttää enemmän avoimuutta.

2.4 Todellisen sopimusvapauden puuttuminen

2.4.1 Tavarantoimittajat hyväksyvät tämän itselleen varsin epäedullisen järjestelmän, koska niillä ei ole valinnanvaraa. Ne eivät pysty myymään tuotteitaan ilman suuria kauppaketjuja, ja tästä syystä ne allekirjoittavat myyntisopimuksia niin kauan kuin ne saavat yhteistyöstä edes minimimarginaalin. Eri kauppaketjujen harjoittamat epätasapuoliset käytännöt ovat lähestulkoon samat, joten ei voida sanoa, että yhteistyötä kannattaisi tehdä mieluummin jonkin toisen kauppaketjun kanssa. Kauppasuhteita hallitsee pelon ilmapiiri (pelko myyntiluetteloista poistamisesta), mikä on todettu virallisissakin asiakirjoissa⁽¹⁰⁾.

2.4.2 Epäoikeudenmukaisten sopimusehtojen soveltamista pidetään tavallisesti epäeettisenä. Kun kuitenkin ajatellaan edellä esiteltyjä käytäntöjä, nimitys tuntuu riittämättömältä. Tilanteessa, jossa vahvempi osapuoli sanelee kaupan ehdot ja toisella osapuolella ei ole todellista mahdollisuutta kieltäytyä, olisi asianmukaisempaa puhua kiristyksestä. Tällaisessa tilanteessa ei tule kuuloon puhua myöskään sopimusvapaudesta, johon vähittäiskauppiaat ja toimivaltaiset viranomaiset usein viittaavat. Sopimusvapauden ei oleteta toteutuvan luonnollisten monopolien (sähkön- tai kaasuntoimittajat jne.) ja kuluttajien välisissä suhteissa, ja on yhtä lailla harhakuvitelma kutsua suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien välisiä suhteita sopimusvapaudeksi.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Toimivampi elintarvikeketju Euroopassa" EUVL C 48, 15.2.2011, s. 145–149.

⁽¹⁰⁾ Esimerkiksi komission kertomuksessa COM(2010)355 final, "Kaupan ja jakelun alan sisämarkkinoiden tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden lisääminen vuoteen 2020 mennessä", s. 8, tai julkaisussa British Institute of International and Comparative Law, "Models of Enforcement in Europe for Relations in the Food Supply Chain", 23. huhtikuuta 2012, s. 3.

2.5 Epätasapuolisten käytäntöjen seuraukset ja uhrien yksilöiminen

2.5.1 Suurten kauppaketjujen väärinkäytökset vaikuttavat kielteisesti tavarantoimittajiin, mutta myös kuluttajiin. Tavarantoimittajien ja erityisesti pienten ja keskisuurten tuottajien taloudellinen tilanne on tästä syystä usein erittäin heikko, mikä voi johtaa yrityksen joutumiseen selvitystilaan. Tapauksia sattuu aika ajoin. Suuret elintarvikeyhtiöt selviytyvät paljon paremmin, sillä ne pystyvät kompensoimaan tietystä tuotteesta saadun pienemmän tulon suurilla toimitusmäärillä. Lisäksi näillä elintarvikealan monikansallisilla yhtiöillä on suhteellisen suuri neuvotteleva: suuret kauppaketjut eivät halua luopua niiden tuotteista, joten ne eivät voi kohdella niitä samoin kuin pk-yrityksiä. Tämän tuloksena esimerkiksi Ranskassa parinkymmenen suuren monikansallisen konsernin toimitukset kattavat 70–80 prosenttia suurten kauppaketjujen liikevaihdosta⁽¹¹⁾.

2.5.2 Kuluttajat, jotka toimivaltaisten viranomaisten mukaan hyötyvät järjestelmästä eniten, eivät todellisuudessa ole niin etuoikeutettuja kuin halutaan uskotella. On monia tekijöitä, joiden perusteella voidaan katsoa, että tavarantoimittajiin suuntautuvat väärinkäytökset vaikuttavat kielteisesti myös kuluttajiin. Ensinnäkin kuluttajat eivät aina hyödy edullisista hinnoista⁽¹²⁾, ja toiseksi valikoima on suppeampi, innovaatiot vähäisempiä, monien elintarvikkeiden laatu laskee ostohintaan jatkuvasti kohdistuvan paineen vuoksi ja loppujen lopuksi myös vähittäismyyntihinta nousee⁽¹³⁾.

2.5.2.1 Suurilla kauppaketjuilla on myös merkittävä sosiaalinen vaikutus, sillä niiden toimintatapa on mullistanut eräitä yhteiskuntaelämän kieltoja. Esimerkiksi sunnuntai ei ole enää samanveroinen pyhäpäivä kuin ennen, koska hyper- ja supermarketit ovat auki viikon jokaisena päivänä tai jopa vuorokauden ympäri kaikkine työoloihin liittyvine seurauksineen.

2.5.3 Suurten kauppaketjujen ilmiö koskee elintarvikealan lisäksi monia muitakin aloja. Väärinkäytösten uhreiksi joutuvat kuitenkin ennen kaikkea elintarvikkeiden tuottajat. Syyt tähän ovat luultavasti moninaiset: yksi on varmasti se, että muiden

⁽¹¹⁾ Sgheri Marie-Sandrine, "La machine à broyer des PME", *Le Point*, Pariisi, nro 1957, 18. maaliskuuta 2010, s. 88–89.

⁽¹²⁾ Esimerkiksi vuoden 2009 maitokriisin aikana suurvalintamyyrmälät möivät kuukausien ajan kuluttajille maitoa samaan hintaan kuin ennenkin, vaikka ostohinta tuottajilta oli laskenut tuntuvasti.

⁽¹³⁾ Consumers International, "The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?", 2012, s. 12, mutta myös ETSK:n lausunto EUVL C 255, 14.10.2005, s. 48.

tuotteiden kuin elintarvikkeiden valmistajille on tarjolla useampia markkinoita. Vaatteiden, kodinkoneiden, kirjojen ja urheiluvälineiden tuottajilla on suurten kauppaketjujen rinnalla erikoisalan kauppaketjut. Tästä syystä on perusteltua käsitellä erityisesti suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien välisiä suhteita.

2.5.4 Esiin tuodut väärinkäytökset ovat myös selvästi harvinaisempia maataloustuottajien ja elintarviketeollisuuden välillä, vaikka elintarviketeollisuuden yrityksilläkin on merkittävä neuvotteluvoima. Vaikka neuvottelut ostohinnasta ovat usein melko tiukat, teollisuusyritys ei yleensä pyydä raaka-aineen toimittajaa osallistumaan esimerkiksi uuden pullotuslinjan ostokustannuksiin – toisin kuin suuri kauppaketju, joka järjestelmällisesti vaatii toimittajaltaan maksun kaupan kunnostamisesta tai uuden kaupan avaamisesta.

2.5.5 Valtaosa esiin tuoduista väärinkäytöksistä ilmenee siis ainoastaan supermarketin ja elintarvikkeiden toimittajien välisissä suhteissa. Väärinkäytösten seurausten ja ilmiön laajuuden vuoksi niillä on kuitenkin kolmaskin uhri: valtion taloudellinen etu. Se, että osa tavarantoimittajista ei pysty vastaamaan suurten kauppaketjujen vaatimuksiin, ja siitä seuraavat taloudelliset vaikeudet vauhdittavat elintarvikealan taantumista monissa maissa. Eräät aiemmin elintarvikeomavaraiset valtiot ovatkin nyt menettäneet elintarviketurvansa, mikä on erityisen vaarallista nykypäivänä.

2.6 Mahdollisia ratkaisuja

2.6.1 Suurten kauppaketjujen väärinkäytökset tavarantoimittajiaan kohtaan ovat jonkin aikaa kirvoittaneet yhä konkreettisempaa arvostelua eri jäsenvaltioiden viranomaisilta ja EU:n toimielimiltä. Ensimmäisen hyvin kriittisen asiakirjan antoi julki Euroopan talous- ja sosiaaliskomitea vuonna 2005 ⁽¹⁴⁾. Varsinaisen keskustelun aloitti kuitenkin ennen kaikkea Euroopan parlamentin jäsenten kirjallinen kannanotto ⁽¹⁵⁾, jonka suurin osa parlamentin jäsenistä allekirjoitti tammikuussa 2008. Kannanottoa seurasi useita komission, parlamentin ja ETSK:n julkaisemia asiakirjoja ja tutkimuksia ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Suuri vähittäiskauppasektori — suuntaukset ja vaikutukset maanviljelijöihin ja kuluttajiin”, EUVL C 255, 14.10.2005, s. 44-49.

⁽¹⁵⁾ KIRJALLINEN KANNANOTTO 0088/2007 Euroopan unionissa toimivien suurten supermarketien vallan väärinkäytön tutkimisesta ja tilanteen korjaamisesta.

⁽¹⁶⁾ ETSK:n lausunto ”Toimivampi elintarvikeketju Eurooppaan”, EUVL C 48, 15.2.2011, s. 145-149.

2.6.1.1 Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto, johon kuuluu Euroopan komissio ja 27 jäsenvaltion kansalliset kilpailuviranomaiset, on julkaissut raportin elintarvikeketjun toimivuuden parantamista käsittelevän komission tiedonannon jatkoksi. Tiedonannossa toivottiin kilpailuviranomaisilta yhteistä lähestymistapaa Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston puitteissa, jotta voitaisiin havaita helpommin elintarvikemarkkinoille ominaiset paikalliset ongelmat ja koordinoida ripeästi tulevia toimia. Komissio on perustanut elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin, jonka toiminta pohjautuu useiden asiantuntijaryhmien työhön. Niistä yksi käsittelee yritysten välisiä (*business-to-business*) sopimuskäytäntöjä, ja sen tehtävänä on määritellä paras tapa välttää epäoikeudenmukaiset käytännöt. Elintarvikeketjun kaikkien toimijoiden päästyä sopimukseen peruseriaatteista ryhmän tehtäväksi on annettu yhteisymmärryksen löytäminen niiden täytäntöönpanosta. Osapuolet eivät tähän mennessä ole saaneet aikaan tyydyttävää kompromissia vapaaehtoisen säännösten muodossa.

2.6.2 Tilanteesta on tullut poliittisesti arkaluonteinen, ja viranomaisia vaaditaan puuttumaan asiaan. Pelkästään markkinavoimien kautta toimiva sääntely on kuitenkin epäonnistunut, ja vain harvat pitävät sitä enää nykyään ihanteellisena ratkaisuna, sillä ongelmat ovat pahentuneet pahentumistaan viime vuosikymmenten sääntelemättömien kauppasuhteiden järjestelmässä. Mahdollisiksi ratkaisuihin esitetään sääntelyä, itsesääntelyä tai tuottaja- ja jalostajaryhmittymien muodostamista vastavoimaksi suurten kauppaketjujen ostajavoimalle.

2.6.3 Eettiset säännöt tarjoavat nk. pehmeän ratkaisun. Ne edustavat vapaaehtoista sitoumusta olla soveltamatta kyseisiä käytäntöjä. Itsesääntelyä harjoitetaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Espanjassa ja Belgiassa. Tulokset eivät ole tyydyttäviä eivätkä vakuuttavia. Myönteisten itsesääntelykokemusten puuttumisen lisäksi eettisiin säännöksiin liittyy myös filosofinen kysymys: Mitä etiikkaa noudatetaan monikansallisessa yhtiössä? Johtajien, osakkeenomistajien vai yhtiön itsensä etiikka? Monikansallisten yhtiöiden todellisia johtajia ovat osakkeenomistajat, jotka ovat usein tuntemattomia ja joille osakkeet ovat usein puhtaasti taloudellinen sijoitus. Osakkeenomistajat eivät joudu henkilökohtaisesti vastuuseen yrityksen käyttäytymisestä tai mahdollisista väärinkäytöksistä. Suurten kauppaketjujen yhteydessä onkin vaikeaa pitää etiikkaa pätevänä perustana.

2.6.4 Euroopan komissio suosittelee muiden tahojen tapaan voimakkaasti, että maataloustuottajat sekä pienet ja keski-suuret yritykset ryhmittäisivät kasvattaakseen neuvotteluvoimaansa liikeyhteyksissä kauppaketjujen sisäänostajien kanssa. Eräissä jäsenvaltioissa, joissa yritykset ovat näin ryhmittyneet, kansalliset

kilpailuviranomaiset ovat kuitenkin rankaisseet hankkeesta piteen sitä kartellisopimuksena. Paikallisviranomaisten mukaan tuottajaryhmittymien hallitsema markkinaosuus oli liian suuri. Viranomaiset ottivat kuitenkin huomioon vain kotimaisen tuotannon eivätkä muista maista tulevia tuotteita. On vaikea ymmärtää miksi, mutta määritellessään toimijan hallitsemaa markkinaosuutta viranomaisilla ei ole tapana ottaa huomioon kaikkia kansallisilla markkinoilla tarjolla olevia tuotteita.

2.6.5 Monissa jäsenvaltioissa on tehty enemmän tai vähemmän rohkeita sääntely-yrityksiä. Eräät valtiot ovat kieltäneet tietyt käytännöt (esimerkiksi tappiollisen myynnin kieltäminen voimassa puolessa jäsenvaltioita) ja toiset – muun muassa Unkari, Italia, Tšekki, Romania, Slovakia ja Puola – ovat antaneet alakohtaista erityislainsäädäntöä tai muuttaneet sääntöjään (Latvia, Ranska). Viime vuosien aikana erityisesti monet Keski- ja Itä-Euroopan entiset kommunistimaat ovat säätäneet suurten kauppaketjujen harjoittamien väärinkäytösten vastaisia lakeja. Syynä on todennäköisesti se, että alueen tilanne on erityisen huolestuttava. Toisin kuin Länsi-Euroopassa, suuret kauppaketjut ovat siellä lähes kokonaan ulkomaisten yhtiöiden käsissä, ja näillä on läheisimmät yhteistyösuhteet alkuperämaidensa tai niiden maiden tavarantoimittajiin, joihin ne ovat aiemmin asettautuneet. Tuloksena on alueen elintarvikealan taantuminen.

2.6.6 On totta, että lakien soveltaminen ei ole helppoa, varsinkin koska väärinkäytösten uhreiksi joutuneet tavarantoimittajat eivät olemassaolonsa vaarantumisen pelossa uskalla valittaa. Siitä huolimatta lait ovat parempi ratkaisu kuin eettiset säännöt ensinnäkin siksi, että väärinkäytökset ovat paitsi etikan vastaisia myös ristiriidassa oikeudellisten peruskäsitteiden kanssa. Soveltamiseen liittyvistä ongelmista riippumatta jo pelkästään tämä peruste on riittävä niiden kieltämiseen lailla. Toiseksi järjestelmällinen lainsäädäntö on Ranskassa jo johtanut joihinkin tuloksiin⁽¹⁷⁾.

2.6.7 Komissio myöntää ongelmien olemassaolon, mutta kannattaa toistaiseksi itsesääntelyä ja kritisoi Euroopan

oikeudellisen alueen pilkkoutuneisuutta. Eri jäsenvaltioiden antamat lait eivät nimittäin ole keskenään kovinkaan yhteensopivia. Ainoa tapa torjua pilkkoutuneisuutta ja ristiriitoja olisi kuitenkin sitovan unionin lainsäädännön antaminen. ETSK kehottaa voimakkaasti Euroopan komissiota ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sitä varten. Käytännön syistä vaikuttaa parhaalta, ettei mahdollisen unionin sääntelyn pohjaksi oteta kilpailun suojelemisen käsitettä, sillä silloin tavarantoimittajat joutuisivat uhreina tuomioistuimissa vastakkain suurten kauppaketjujen kanssa. Ranskan valitseman mallin mukaan kantajana tulisi olla valtio, jonka taloudellisesta edusta on myös kyse. Näin välttyttäisiin hyvin tunnetuilta ongelmilta, jotka liittyvät tavarantoimittajien valittamisen pelkoon.

2.6.7.1 Sääntelyssä tulisi velvoittaa tekemään kirjallisia sopimuksia, jotka ovat päteviä vain, jos niissä mainitaan kesto, myydyin tuotteen määrä ja ominaisuudet, hinta sekä toimitus- ja maksuehdot. Maksu olisi suoritettava sakon uhalla lakisääteissä määrääjässä, joka on 30 päivää pilaantuvilla tuotteilla ja 60 päivää muilla tuotteilla. Erityisesti olisi kiellettävä:

- osto- ja myyntiehtojen ja muiden sitovien sopimusehtojen sekä sopimuksen ulkopuolisten ja takautuvien ehtojen saneleminen suoraan tai epäsuorasti
- erilaisten ehtojen soveltaminen vastaaviin suorituksiin
- sellaisten suoritusten asettaminen sopimusten tekemisen ja täytäntöönpanon tai kauppasuhteiden jatkuvuuden ja säännölliseksi ehdoksi, joilla ei ole mitään tekemistä sopimuksen kohteen ja kyseisen kauppasuhteen kanssa
- sellaisten yksipuolisten aiheettomien suoritusten saanti, joita ei voida perusteella kauppasuhteiden luonteella tai sisällöllä
- kaikenlainen muu epäoikeudenmukainen käytös, kun ajatellaan koko kauppasuhtetta.

Bryssel 13. helmikuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ DGCCRF:n mukaan suurten kauppojen ostomarginaalit ovat laskeutuneet kohtuulliselle tasolle.