

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.10.2009
KOM(2009)591 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Toimivampi elintarvikeketju Eurooppaan

{SEK(2009) 1445}
{SEK(2009) 1446}
{SEK(2009) 1447}
{SEK(2009) 1448}
{SEK(2009) 1449}
{SEK(2009) 1450}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

Toimivampi elintarvikeketju Eurooppaan

1. JOHDANTO

Elintarvikkeiden hinnat elintarvikeketjun eri vaiheissa ovat viime vuosina vaihdelleet rajusti. Maataloushyödykkeiden hinnat nousivat jyrkästi vuoden 2007 puolivälistä vuoden 2008 puoliväliin, minkä seurauksena elintarvikkeiden kuluttajahinnat nousivat ja inflaatio voimistui kautta linjan. Monien hyödykkeiden hinnat ovat sittemmin laskeneet takaisin suunnilleen samalle tasolle tai jopa alemmiksi kuin ennen hintapiikkiä. Elintarvikkeiden kuluttajahinnat jatkoivat silti nousuaan; ne lähtivät laskuun vasta toukokuussa 2009. Elintarvikeketjun toimivuutta onkin alettu epäillä. Hintavaihtelu on ajanut maataloustuottajat ahdinkoon, ja se on paljastanut, että kuluttajan etu ei toteudu.

Elintarvikeketju yhdistää kolme tärkeää Euroopan talouden alaa: maatalouden, elintarvikkeiden jalostusteollisuuden ja jakelusektorin, joiden yhteinen osuus Euroopassa tuotetusta lisäarvosta on yli 5 prosenttia ja työllisyydestä 7 prosenttia. Lisäksi elintarvikeketjun toimivuus vaikuttaa suoraan kaikkiin Euroopan kansalaisiin, sillä elintarvikkeiden osuus eurooppalaisten kotitalouksien menoista on 16 prosenttia. Elintarvikeketjun toimivuus nousee yhä tärkeämmäksi, kun nykyisestä talous- ja finanssikriisistä toivutaan. Elintarvikkeiden korkeat kuluttajahinnat ovat pulmallinen asia siksi, että ne rasittavat kotitalouksien tuloja erityisesti nyt, kun kulutusta pitäisi lisätä. Kovimmalle joutuvat vähätuloisimmat kotitaloudet, joiden tuloista suhteellisesti suurempi osuus käytetään ruokaan. Paremmiin toimiva elintarvikeketju on pidemmällä aikavälillä välttämätön sekä kuluttajien näkökulmasta että siksi, että näin voidaan varmistaa lisäarvon kestävä jakautuminen ketjun eri kohtiin, jolloin elintarvikeketjun yleinen kilpailukyky paranee. Parannuksia tarvitaan kiireesti, jotta elintarvikkeiden kuluttajahinnat eivät nouse korkeuksiin elpymisen alettua.

Komissio on seurannut elintarvikkeiden hintojen kehitystä osana yleistä markkinaseurainta, joka aloitettiin marraskuussa 2007 tehdyn sisämarkkinakatsauksen¹ yhteydessä ja jonka tarkoituksena on tarjota ratkaisuja markkinoiden toimintahäiriöihin. Joulukuussa 2008 komissio julkaisi välikertomuksen ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa”² ja laati etenemissuunnitelman, jossa nimettiin tärkeimmät toimintalinjat. Tässä tiedonannossa esitetään etenemissuunnitelmaan pohjautuvia konkreettisia toimintaehdotuksia ja saatetaan näin päätökseen elintarvikeketjuun kohdistunut markkinaseuranta³.

¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Implementing the new methodology for product market and sector monitoring*, SEC(2007)1517, joka liittyy komission tiedonantoon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat”, KOM(2007)724.

² Komission tiedonanto ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa” (KOM(2008)821) ja siihen liittyvät komission yksiköiden valmisteluasiakirjat.

³ Tämän tiedonannon taustalla oleva tekninen analyysi on julkaistu kuuden oheisasiakirjan sarjana.

Tiedonannon rakenne on seuraava: Toisessa luvussa kuvataan maataloushyödykkeiden hintojen ja elintarvikkeiden kuluttajahintojen vaihtelun välinen yhteys. Kolmannessa luvussa nimetään tärkeimmät elintarvikeketjuun kohdistuvat haasteet ja esitetään toimintaehdotuksia niiden ratkaisemiseksi. Neljännessä luvussa selostetaan, mitä komissio aikoo seuraavaksi tehdä ehdotusten toteuttamiseksi, ja viidennessä luvussa esitetään johtopäätökset.

2. HINTOJEN VIIMEAIKAINEN KEHITYS

Maataloushyödykkeiden hinnat nousivat nopeasti vuoden 2007 loppupuoliskolla ja vuoden 2008 alussa⁴. Tämän seurauksena myös elintarvikkeiden tuottaja- ja kuluttajahinnat alkoivat nousta, mutta hitaammin. Tämä selittyy sillä, että maataloushyödykkeiden osuus elintarvikkeiden kokonaistuotantokustannuksista on pieni⁵. Lisäksi on huomattava, että useimmilla kilpailluilla markkinoilla osa hinnannoususta jäi elintarvikkeiden jalostus- ja jakeluportaaseen.

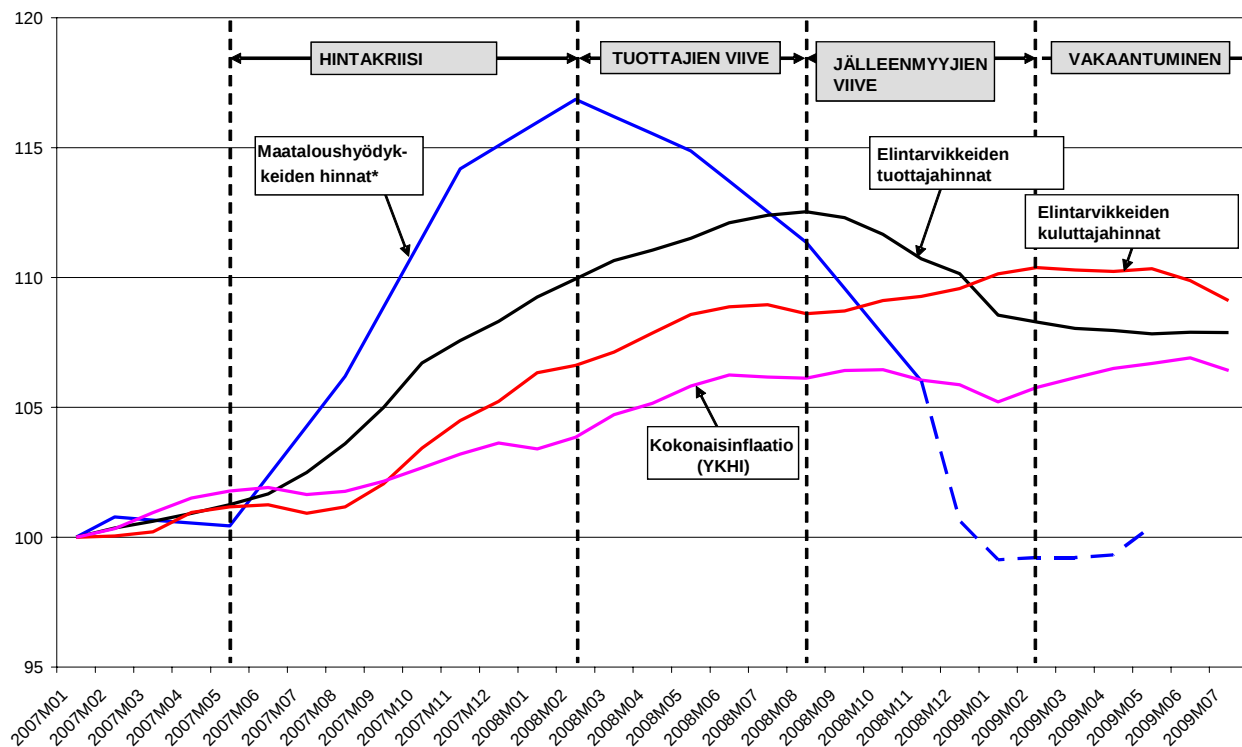
Vuoden 2008 toisesta neljänneksestä alkaen maataloushyödykkeiden hinnat ovat olleet syöksykierteessä. Elintarvikkeiden tuottajahinnat päinvastoin jatkoivat nousuaan vuoden 2008 viimeiseen neljännekseen saakka, ja elintarvikkeiden kuluttajahinnat puolestaan alkoivat laskea vasta äskettäin. Elintarvikkeiden tuottaja- ja kuluttajahintojen laskuvauhti on lisäksi melko hidas verrattuna maataloushyödykkeiden hintasyöskyy (ks. kuva 1). Elintarvikkeiden jalostajat ja jakelijat ovat reagoineet maataloushyödykkeiden hintojen laskuun hitaammin ja laimeammin kuin hintojen nousuun vuonna 2007. Tämä epäyhtenäisyys vaikuttaa kielteisesti elintarvikeketjuun, sillä kuluttajat eivät hyödy alemmista hinnoista eikä maataloushyödykkeiden hintojen elpyminen pääse kunnolla vauhtiin, kun elintarvikkeiden kysyntä pienenee.

⁴ Maataloushyödykkeiden hintojen kehitys on selostettu yksityiskohtaisesti vuonna 2008 annetussa tiedonannossa ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa”.

⁵ Maatalouden raakatuotteiden osuus elintarvikkeiden kuluttajahinnoista pienenee koko ajan.

Kuva 1: Hintojen viimeaikainen kehitys elintarvikeketjussa, EU-27

Tammikuu 2007 - heinäkuu 2009: kuukausikohtaiset (nimelliset) hintaindeksit; 2007M01=100



* Neljännesvuositiedot maataloushyödykkeiden hintaindeksistä; tammikuusta 2009 eteenpäin indeksi on johdettu Agriviews-tietokantaan sisältyvien tärkeimpien hyödykkeiden hintataseista.

Lähde: EUROSTAT; AGRIVIEWS

Hyödykehintojen ja elintarvikkeiden kuluttajahintojen kehityksen eroavaisuudet ja elintarvikehintojen epäsymmetrinen reaktio hyödykehintojen vaihteluun johtuvat osin järjestelmän rakenteellisista heikkouksista eli ketjun väliportaiden lukumäärästä ja ketjun tiettyjen vaiheiden kilpailullisesta rakenteesta. Lisäksi osapuolten neuvotteluvoima on kauttaaltaan hyvin eritasoinen, mikä hidastaa ja loiventaa hintavaikutusten siirtymistä ketjua pitkin ja selittää vaikutusten epäsymmetrisyyden. Hinnanmuutosten hidas välittyminen viivyyttää lisäksi välttämättömiä sopeutustoimia ja pitkittää osaltaan markkinoiden tehottomuutta ketjun jokaisessa vaiheessa. Markkinoiden tehottomuus voi pahentaa hintojen ailahtelua maataloushyödykemarkkinoilla. Tästä syystä komissio katsoo, että hintojen viimeaikaisen kehityksen johdosta pitäisi kiireellisesti toteuttaa joulukuussa 2008 laadittuun etenemissuunnitelmaan pohjautuvia konkreettisia toimintaehdotuksia.

3. EUROOPAN ELINTARVIKEKETJUN SUURIMPIEN HAASTEIDEN RATKAISEMINEN

Elintarvikeketju yhdistää erilaisia ja tärkeitä Euroopan talouden aloja, jotka ovat olennaisia taloudellisen, yhteiskunnallisen ja ympäristöön liittyvän hyvinvoinnin sekä eurooppalaisten terveyden kannalta. Ketju toimii monessa suhteessa moitteettomasti: se tuo Euroopan kuluttajien saataville korkealaatuisia ja kohtuuhintaisia elintarvikkeita ja varmistaa elintarvikkeiden turvallisuuden ja jäljitettävyyden. Lisäksi se tarjoaa sekä EU:lle että EU:n

ulkopuolelle ihailtavan laajan tuotevalikoiman, joka koostuu erittäin kilpailukykyisistä innovatiivisista ja perinteisistä tuotteista. Kokonaisuudessaan ketjun kilpailukyky ja taloudellinen kasvu ovat kuitenkin vuodesta 1995 lähtien olleet heikompia kuin EU:n koko taloudessa⁶, ja elintarvikeketjuun kuuluvat sektorit joutuvat vastaamaan kiihtyvään kansainväliseen kilpailuun. Lisäksi hintojen viimeaikainen kehitys on osoittanut, että maataloushintojen häiriönsietokyky on puutteellinen.

Komissio on pyrkinyt sidosryhmien avustuksella hahmottamaan tarkemmin, mitkä ovat suurimmat elintarvikeketjuun kohdistuvat haasteet, ja määrittelemään soveltuvia ja konkreettisia toimenpiteitä joulukuun 2008 etenemissuunnitelman pohjalta. Huolimatta siitä, että elintarvikeketju on hyvin monitahoinen ja että sidosryhmien haasteet ovat eri aloilla ja eri jäsenvaltioissa erilaisia, onnistuttiin määrittämään koko ketjua koskevia kaikenkattavia painopisteitä. Niitä ovat 1) kestävien ja markkinaehtoisten suhteiden luominen elintarvikeketjun sidosryhmien välille, 2) koko ketjun läpinäkyvyyden lisääminen kilpailun lisäämiseksi ja hinnanvaihtelujen sietokyvyn parantamiseksi ja 3) Euroopan elintarvikeketjun integroitumisen ja kilpailukyvyn tukeminen kaikissa jäsenvaltioissa.

3.1. Kestävien ja markkinaehtoisten suhteiden luominen elintarvikeketjun sidosryhmien välille

Elintarvikeketjulle on ominaista, että siihen osallistuu hyvin monenlaisia toimijoita: viljelijöitä, elintarvikkeiden jalostajia, välittäjiä, tukkukauppiaita ja vähittäiskauppiaita. Suuryhtiöt sekä pienet ja keski- ja suuret yritykset toimivat samoilla markkinoilla toistensa kilpailijoina, hankkijoina tai asiakkaina. Näihin suhteisiin liittyy usein monenlaisia vaikeuksia, joista ketjun suorituskyky kärsii. Sidosryhmien ja kansallisten kilpailuviranomaisten avustuksella tehtyjen aiheita käsittelevien analyysien keskeinen johtopäätös on, että mahdollisesti hyvän kauppataidan vastaiset käytännöt – jotka liittyvät osapuolten neuvotteluvoiman epätasaisuuteen – ja mahdollisesti kilpailuvastaiset käytännöt on erotettava selkeästi toisistaan.

3.1.1. Neuvotteluvoima ja mahdollisesti hyvän kauppataidan vastaiset käytännöt

Elintarvikeketjun osapuolten neuvotteluvoima on yleisesti hyvin eritasoinen. Sidosryhmät toivat tämän esiin vakavana ongelmana. Neuvotteluvoimien epätasaisuus voi johtaa hyvän kauppataidan vastaisiin käytäntöihin, kun suuremmat ja vaikutusvaltaisemmat toimijat pyrkivät muokkaamaan sopimusjärjestelyt mieleisikseen eli saamaan joko parempia hintoja tai parempia ehtoja. Tällaisia käytäntöjä voi esiintyä kaikissa ketjun vaiheissa. Niitä ovat esimerkiksi maksuviivästykset, sopimusten yksipuoliset muutokset, sopimusehtojen tilapäiset muutokset ja neuvotteluihin pääsemiseksi vaadittavat etukäteismaksut. Jalostamattomien elintarvikkeiden hankintaketjussa pienet maatilat ja osuuskunnat käyvät usein kauppaa suurten ostajien eli elintarviketuottajien, tukkukauppiain tai vähittäiskauppiain kanssa. Jalostettujen elintarvikkeiden hankintaketjussa on toisaalta pieniä elintarvikejalostamoja, jotka toimivat alihankkijoina yleensä suurille vähittäiskauppiaille, jotka usein ovat niiden ainoa tie markkinoille. Toisaalta myös suurilla monikansallisilla elintarviketuottajilla saattaa olla merkittävä neuvotteluvoima, koska ne tarjoavat merkituotteita, joita ilman vähittäiskauppiat eivät tule toimeen.

⁶ Elintarvikeketjuun osallistuvien alojen keskimääräinen vuotuinen lisäarvon kasvu on ollut 2 prosenttia pienempää kuin EU:n keskimääräinen kasvu vuodesta 1995.

Hankintasuhteiden epätasapaino ja erisuuriset neuvotteluvoimat vaikuttavat kielteisesti elintarvikeketjun kilpailukykyyn, sillä pienemmät mutta tehokkaat toimijat saattavat kärsiä kannattavuusongelmista, jotka rajoittavat niiden kykyä ja halukkuutta investoida tuotelaadun parantamiseen ja tuotantoprosessien uudistamiseen. Sopimusoikeuksien parempi tuntemus ja hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen tehokkaampi torjuminen voisivat auttaa korjaamaan näitä puutteita, sillä neuvotteluvoimaltaan heikommät toimijat eivät tunne oikeuksiaan. Nämä toimijat saattavat myös epäröidä kyseenalaistaa sopimusehtoja sopimuksen menettämisen pelossa.

Sopimuskäytäntöjä ja niiden yhteyttä neuvotteluvoiman epäsymmetriseen jakautumiseen elintarvikeketjussa olisikin pyrittävä ymmärtämään paremmin ja tutkimaan tarkemmin, sillä ne saattavat yksittäisestä tilanteesta riippuen johtaa hyvän kauppataivan vastaiseen ja tehottomaan lopputulokseen.

3.1.2. Markkinavoima ja mahdollisesti kilpailunvastaiset käytännöt

Hankkijoiden ja/tai ostajien kyky käyttää markkinavoimaansa tavalla, joka vääristää kilpailua kuluttajien haitaksi, riippuu ennen kaikkea hankintaketjun tyypistä ja paikallisista markkinaolosuhteista. Elintarvikemarkkinat ovat useimmiten kansallisia tai paikallisia, joten komissio on tehnyt elintarvikeasioissa tiivistä yhteistyötä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston kautta.

Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat sen mukaisesti antaneet ensisijaisen aseman tapauskohtaisille tutkimuksille sekä laajemmille elintarvikemarkkinatutkimuksille. Yhteisesti toteutetut toimet ovat parantaneet merkittävästi käsitystä tämän keskeisen talouden alan toiminnasta. Eräissä tutkimuksissa paljastui lisäksi huomattavia määriä vakavia rikkomuksia, kuten kartelleja ja jälleenmyyntihintasopimuksia. Rikkojat saatiin nopeasti kuriin kieltomääräysten ja tarvittaessa tuntuvien sakkojen avulla.

Komissio on joulukuussa 2008 antamansa tiedonannon⁷ mukaisesti myös tutkinut eräiden kaupallisten käytäntöjen merkitystä eli niiden esiintymisen todennäköisyyttä ja niistä mahdollisesti aiheutuvia kilpailuongelmia asianomaisessa elintarvikeketjussa. Klassisten kartellien ja jälleenmyyntihintasopimusten lisäksi myös eräiden muiden käytäntöjen katsottiin edellyttävän kilpailuviranomaisilta tarkempaa seurantaa. Niitä ovat yhteiset markkinoillesaattamissopimukset, sitomis- ja niputuskäytännöt, yhteiset ostosopimukset (ostoliittymät) ja omien merkkien lisääntynyt käyttö. Tällaisten käytäntöjen tehostavaa vaikutusta on punnittava tarkasti suhteessa niiden mahdollisesti kilpailunvastaisiin vaikutuksiin. Mitään automaattista yleistystä ei voida tehdä, ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat samaa mieltä siitä, että mahdollisten kilpailuhaittojen osoittamiseksi on tarpeen tehdä paikallisten markkinaolojen erityispiirteet huomioon ottava tapauskohtainen analyysi.

⁷ Komission tiedonanto ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa”, KOM(2008)821.

Jotta elintarvikeketjun sidosryhmien välille syntyisi kestävät ja markkinaehtoiset suhteet, komissio

1. katsoo, että elintarvikeketjun toimijoiden välisten hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen kitkemiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin.

1.1. Komissio varmistaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, että hankintasuhteet ovat turvatumalla pohjalla, jotta sopimuspuolet hyötyisivät täysimittaisesti yhteismarkkinoista mutta säilyttäisivät samalla sopimusvapautensa. Tätä varten on

- vaihdettava tietoa sopimuskäytännöistä sekä selvennettävä sopimusoikeuksia ja yleisesti käytössä olevien sopimusehtojen laillisuutta ja oikeudenmukaisuutta,**
- käynnistettävä tiedotuskampanjoita, joissa sidosryhmille annetaan tietoa heidän sopimusoikeuksistaan ja mahdollisesti laittomista tai hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä,**
- vaihdettava kokemuksia parhaista tavoista ilmoittaa sopimuskäytännöistä (esim. oikeusasiamiehet, lainvalvontaviranomaisten toimet, kollektiiviset toimet).**

1.2. Yhteisön tasolla komissio aikoo asiasta kerättyjen tietojen perusteella

- laatia yhteistyössä elintarvikeketjun sidosryhmien kanssa mallisopimuksia, joiden käyttö on vapaaehtoista ja joissa otetaan huomioon elintarvikeketjun monimuotoisuus,**
- arvioida sisämarkkinoilla esiintyviä hyvän kauppatavan vastaisia sopimuskäytäntöjä ja ehdottaa tarvittaessa yhteisön tason toimenpiteitä niihin puuttumiseksi.**

2. kehittää yhdessä Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston kanssa yhteistä lähestymistapaa keskeisiin kilpailuongelmiin⁸ ja pyrkii siihen, että tietojenvaihdosta tulee jatkuvaa, ongelmatapaukset tunnistetaan ripeästi ja tehtävät jaetaan tehokkaasti jäsenten kesken. Tässä yhteydessä komissio ehdottaa, että perustetaan tarvittaessa verkoston sisäisiä yhteisiä työryhmiä analysoimaan tiettyjä käytäntöjä ja markkinoita, jotka saattavat olla kriittisiä elintarvikeketjun toimivuuden kannalta. Tällainen tehostettu yhteistyö auttaisi havaitsemaan helpommin elintarvikemarkkinoille ominaiset paikalliset ongelmat ja koordinoimaan ripeästi tulevia toimia.

⁸

Mainittakoon, että ketjun toimijoiden välisten vertikaalisten suhteiden vaikutus kilpailuun kuuluu aiemmin annettujen vertikaalisiin sopimuksiin sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan (komission asetus (EY) N:o 2790/1999, annettu 22. joulukuuta 1999, ja siihen liittyvät vertikaalisista rajoituksista annetut komission suuntaviivat, joita tarkistetaan parhaillaan).

3.2. Koko elintarvikeketjun läpinäkyvyyden lisääminen kilpailun lisäämiseksi ja hinnanvaihtelujen sietokyvyn parantamiseksi

Elintarvikeketjuun kuuluvat markkinat kärsivät hintojen läpinäkyvyyden puutteesta ja huonosta ennustettavuudesta. Ketjun alkupäässä käytetään yleisesti johdannaisia maataloushyödykkeiden hintojen ailahteluun varautumiseksi. On tärkeää varmistaa, että johdannaisia käytetään alkuperäiseen tarkoitukseensa eli hinnanmuodostukseen ja suojautumiseen. Keskusteluja siitä, miten estettäisiin ”liiallinen spekulointi” hyödykemarkkinoilla, käydään maailmanlaajuisesti. Maataloushyödykkeiden johdannaismarkkinoiden, myös pörssin ulkopuolisten kahdenvälisten markkinoiden, avoimuutta ja valvontaa onkin syytä lisätä yleisesti EU:ssa. Erityisesti erityyppisten markkinaosapuolten toimintaa olisi valvottava tarkemmin.

Etenemissuunnitelmassa ehdotettiin myös eurooppalaisen elintarvikkeiden hintojen seurantavälineen perustamista hintojen läpinäkyvyyden lisäämiseksi ketjun loppupään markkinoilla. Komissio on nyt julkaissut ensimmäisen version tällaisesta välineestä⁹, johon kootaan Eurostatin ja kansallisten tilastokeskusten keräämiä tietoja. Siinä on kaksi ulottuvuutta:

- vertailukelpoisten elintarviketuotteiden kuluttajahintatasojen seuraaminen eri jäsenvaltioissa hintaerojen ja EU:n sisäisten elintarvikevähittäismarkkinoiden integroitumisasteen arvioimiseksi – ks. kohta 3.3
- tiettyjen tuotteiden (esim. maito, juusto, sianliha) hintojen kehityksen seuraaminen jäsenvaltioissa ketjun eri vaiheissa: huomioon otetaan maataloushyödykkeen hinta sekä elintarvikkeen tuottaja- ja kuluttajahinnat.

Seurantaväline antaa näin arvokasta tietoa hintatasoista ja hinnan kehityksestä elintarvikeketjun eri vaiheissa ja näyttää hintojen muutokset tuotteittain ja jäsenvaltioittain ottaen huomioon ketjun monitahoisuuden. Se tuo näkyvyyttä elintarvikkeiden hintojen kehitykselle kussakin maassa ja luo sidosryhmille paineita nopeuttaa hintojen siirtymistä. Välinettä on tarkoitus kehittää edelleen siten, että yhteys elintarvikkeiden kuluttaja- ja tuottajahintojen ja maataloushyödykkeiden hintojen välillä paranee ja seurattavien tuotteiden valikoima kasvaa.

Toisen kuluttajamarkkinoiden tulostaulun¹⁰ yhteydessä toteutetut kuluttajakyselyt osoittivat, että elintarvikkeiden vähittäiskauppiaiden palveluihin oltiin yleisesti ottaen tyytyväisiä, mutta eri vähittäiskauppiaiden elintarvikehintojen väliseen vertailtavuuteen oltiin melko tyytymättömiä. Siksi olisi suotavaa, että elintarvikkeiden hintavertailuvälineitä (kuten verkkosivustoja tai älypuhelimia, joilla voidaan kaupassa ollessa skannata ja vertailla tuotteita) kehitettäisiin lisää hyödyntämällä muutamista eri Euroopan maissa käytössä olevista onnistuneista palveluista saatuja esimerkkejä. Tällaisten verkkosivustojen kehittäminen ja käyttö viestii kansalaisille, että hallitukset ovat päättäneet auttaa konkreettisesti kansalaisten päivittäisen tai viikoittaisen kauppalaskun pienentämisessä. Se kiihdyttäisi myös kilpailua vähittäiskaupan tasolla paikallismarkkinoilla sekä elintarvikeketjun aiemmissa vaiheissa. Samaan aikaan komissio tiedostaa, että kuluttajille jaettavan tiedon on oltava korkealaatuista. Välineiden tulevaa kehittelyä auttaisi suuresti, jos hintavertailupalvelujen keskeiset menestystekijät saataisiin määriteltä tähänastisten kokemusten perusteella.

⁹ Osoitteessa <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database>.

¹⁰ Kuluttajamarkkinoiden tulostaulu, toinen painos, 2009.

Elintarvikeketjun läpinäkyvyyden lisäämiseksi komissio

3. aikoo esittää seuraavia ehdotuksia maataloushyödykkeiden johdannaismarkkinoiden valvonnan ja yleisen läpinäkyvyyden parantamiseksi samassa yhteydessä, kun laaditaan yleistä lähestymistapaa johdannaisiin¹¹ ja tarkistetaan rahoitusmarkkinadirektiiviä:

3.1. tarkoituksenmukaiset avoimuus- ja ilmoitusvaatimukset olisi ulotettava koskemaan kaikkia maataloushyödykkeiden johdannaissia, myös pörssin ulkopuolella vaihdettuja johdannaissia;

3.2. näitä velvoitteita olisi täydennettävä ottamalla käyttöön EU-tasolla määriteltäviin kaupan toimijoiden ryhmiin sovellettavat positioiden ilmoitusvaatimukset. Tämän ansiosta sääntelyviranomaiset saisivat kokonaiskuvan erityyppisten kaupan toimijoiden positioista;

3.3. markkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamiseksi tutkitaan tarkasti mahdollisuutta antaa sääntelyviranomaisille mahdollisuus asettaa positiorajat, joilla estetään suhteettomat hinnanmuutokset tai spekulatiivisten positioiden keskittyminen¹²;

4. julkaisee tänään ensimmäisen eurooppalaisen elintarvikkeiden hintojen seurantavälineen ja sitoutuu tarkastelemaan, miten sitä voisi kehittää edelleen suuremman elintarvike- ja ketjuvalikoiman kattamiseksi kesästä 2010 lähtien. Tähän tarvitaan kansallisten tilastokeskusten apua. Komissio kehottaakin kansallisia tilastokeskuksia keräämään tarvittavat tiedot;

5. suosittelee, että kaikki jäsenvaltiot ottavat käyttöön verkkopohjaiset, helposti saatavilla olevat elintarvikkeiden vähittäishintojen vertailupalvelut. Komissio tekee jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä tämän alan parhaiden toimintatapojen ja kokemusten levittämiseksi.

3.3. Euroopan elintarvikeketjun integroitumisen ja kilpailukyvyn tukeminen kaikissa jäsenvaltioissa

3.3.1. Elintarvikeketjun integroituminen

Kuten tiedonannossa ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa” jo todettiin, elintarvikeketju on erittäin pirstoutunut eri EU:n jäsenvaltioiden välillä. Eurooppalaista elintarvikkeiden hintojen seurantavälinettä varten kerätyt tiedot vahvistavat, että erot maiden välillä ovat suuret sekä hintatasojen että hintojen kehityksen suhteen. Vaikka EU:n sisäinen elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien hintahajonta on kaiken kaikkiaan pienentynyt, hintahajonnan laajuus vaihtelee edelleen suuresti tuotteiden välillä. Tämä käy ilmi kuvasta 2, joka perustuu

¹¹ Ks. KOM(2009) 563 ”Tehokkaiden, turvallisten ja vakaiden johdannaismarkkinoiden varmistaminen: tulevat toimet”.

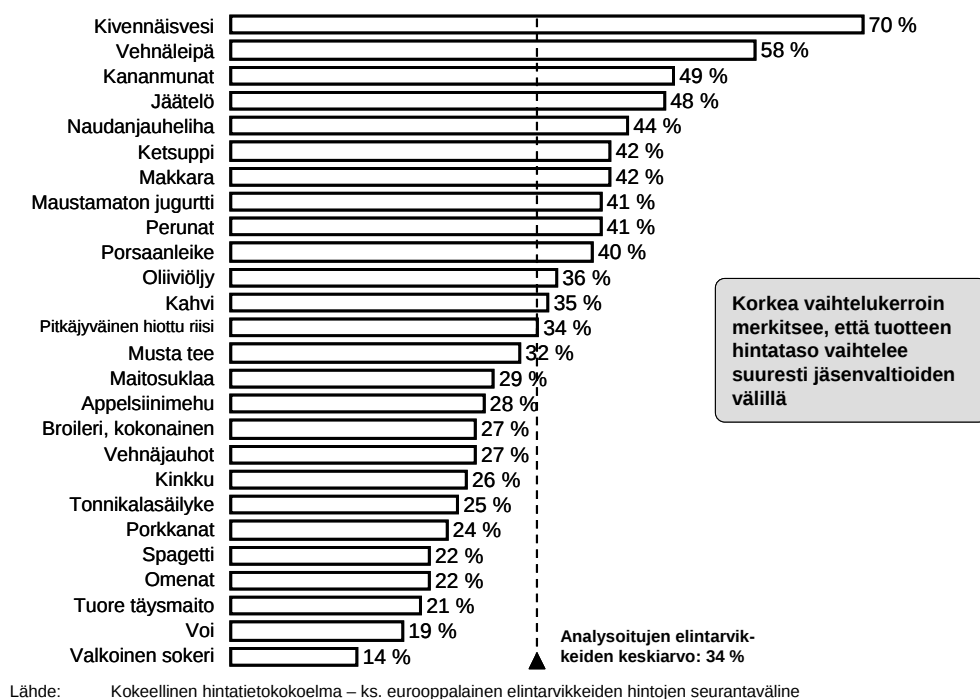
¹² Spekulatiivisille positioille asetetuilla rajoilla tarkoitetaan sen rajoittamista, kuinka monta avointa johdannaisoppimusta tietyllä kaupan toimijoiden ryhmällä voi olla.

kokeelliseen hintatietokokoelmaan¹³. Eräiden perustuotteiden (kuten sokerin tai voin) hintahajonta on merkittävästi keskiarvoa suppeampi, mutta muiden kulutustuotteiden (kuten kivennäisveden, kananmunien tai jäätelön) hintavaihtelu on tarkasteltujen elintarvikkeiden keskivertohintahajontaa suurempi.

Osan havaituista maiden välisistä hintaeroista selittävät erilaiset kansalliset tekijät, kuten erot kotitalouksien keskituloissa, mieltymyksissä, arvonlisäveron suuruudessa tai paikallisen tuotannon osuudessa. Oma osuutensa on kuitenkin myös muilla, markkinadynamiikkaan ja sääntelykehykseen liittyvillä tekijöillä. Komissio on sitoutunut käynnissä olevaan elintarvikkeiden turvallisuusvaatimusten yhdenmukaistamistyöhön, jonka odotetaan lisäävän elintarvikkeiden rajatylittävää kauppaa. Tämä on erityisen tärkeää, jotta vältytään jostain jäsenvaltiosta tai kolmannelta maasta lähtöisin olevista elintarvikeketjun vaaratilanteista aiheutuvilta ongelmilta. Sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin täytäntöönpanon ja elintarvikkeiden merkintöjä koskevan direktiivin parhaillaan tehtävän tarkistuksen¹⁴ pitäisi myös auttaa parantamaan elintarvikeketjun integraatiota. Komissio on myös tehnyt viime aikoina päätöksiä kansallista ja alueellista alkuperää osoittavien merkintäjärjestelmien yleistymisen pysäyttämiseksi. Lisäksi se on ehdottanut, että maantieteellisiä merkintöjä, kaupan pitämisen vaatimuksia ja varmennusjärjestelmiä varten luodaan uusi, maataloustuotteiden laatupolitiikan mukainen kehys¹⁵.

Kuva 2: Valikoitujen tuotteiden hintahajonta jäsenvaltioissa

Tiettyjen elintarvikkeiden hintavaihtelukerroin jäsenvaltioissa; kesäkuu 2008



¹³ Hintatiedot, jotka Eurostat on kerännyt kuluttajamarkkinoiden tulostaulua ja eurooppalaista elintarvikkeiden hintojen seurantavälinettä varten.

¹⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikkeita koskevien tietojen antamisesta kuluttajille, KOM(2008)40.

¹⁵ Komission tiedonanto maataloustuotteiden laatupolitiikasta, KOM(2009) 234 lopullinen.

EU-markkinoiden yhdentymistä haittaavat merkittävästi myös eräät liiketoimintatavat, kuten alueelliset tarjontarajoitukset tai rinnakkaiskaupan esteet. Sidosryhmät ovat raportoineet, että viitteitä tällaisista sisämarkkinaperiaatteiden vastaisista käytännöistä on olemassa. Kerrotaan esimerkiksi, että erään maan vähittäiskauppiat ovat ”velvoitettuja” käyttämään paikallisia tavarantoimittajia käydessään kauppaa monikansallisten yritysten kanssa. Tämä on este rajatylittävälle kaupalle. Tällaiset käytännöt ovat omiaan heikentämään sisämarkkinoiden toimintaa, ja ne saattavat olla kuluttajille haitallisia korkeamman hintatason ja pienemmän tuotevalikoiman vuoksi.

Esteiden poistamiseksi ja sisämarkkinoita pirstovien käytäntöjen lopettamiseksi komissio

- 6. aikoo arvioida toimenpiteitä, joilla puututaan alueellisiin tarjontarajoituksiin silloin, kun ne haittaavat taloudellisen toiminnan tehokkuutta ja ovat ristiriidassa sisämarkkinaperiaatteiden kanssa.** Komissio aikoo laatia yksityiskohtaiseen selvitykseen perustuvan vaikutusten arvioinnin vuoden 2010 loppuun mennessä tiedottaakseen toiminta-aikeistaan;
- 7. kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään kiireellisesti komission ehdotuksen merkintäsääntöjä koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi;**
- 8. aikoo tarkastella uudelleen eräitä ympäristövaatimuksia ja alkuperämerkintäjärjestelmiä, jotka saattavat haitata rajatylittävää kauppaa, ja tutkia näin, voidaanko näiden asetusten tavoitteet saavuttaa tavalla, joka vaikuttaisi vähemmän haitallisesti elintarvikeketjun integraatioon; aikoo yhteistyössä jäsenvaltioiden ja toimialan kanssa yhdenmukaistaa yhteisön elintarvikkeiden turvallisuusvaatimusten täytäntöönpanoa.**

3.3.2. Elintarvikeketjun kilpailukyky

Maatalousala on erittäin pirstoutunut ja hajanainen, kun tarkastellaan maatalousyritysten kokoa, tilatyyppejä ja sosio-ekonomista asemaa. Tämänhetkinen talouskriisi vaikuttaa alaan erittäin voimakkaasti: maataloustuotteiden hintoihin ja maataloustuloon kohdistuvat paineet ovat huomattavat etenkin maidontuotanto- ja karjankasvatusaloilla. Vaikka useita YMP:hen sisällytettyjä mekanismeja on jo otettu käyttöön kriisin pahimpien vaikutusten lieventämiseksi, uusien rakenneuudistusten tarve on kärjistynyt kriisin myötä.

Elintarviketeollisuus on tärkeä työllistäjä ja kasvun luoja EU:n tuotantosektoreiden joukossa, mutta lisäarvon ja työn tuottavuuden kasvu on EU:n elintarviketeollisuudessa hitaampaa kuin Yhdysvaltojen elintarvikealalla. Maailmanlaajuisesti EU:n elintarvikkeet menettävät markkinaosuuksia Brasilialle, Kanadalle ja Australialle. Elintarviketeollisuuden kilpailukykyä käsittelevä korkean tason työryhmä¹⁶ nimesi kokonaisvaltaisen lähestymistavan pohjalta alan heikon kilpailukyvyn taustalla olevat keskeiset ongelmat ja esitti politiikan ja talouden toimijoille 30 konkreettista suositusta¹⁷. Ryhmä piti elintarvikeketjun suurimpina ongelmina

¹⁶ Komission päätös N:o 2008/359/EY, tehty 28. huhtikuuta 2008.

¹⁷ Loppuraportti, suositukset ja keskeisten ehdotusten toteutus suunnitelma ovat saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>.

hinnanmuodostusmekanismien läpinäkyvyyttä ja toimijoiden epätasaisuutta. Ryhmä kehotti EU:ta pitämään kiinni tiukoista elintarvikkeiden turvallisuus- ja laatuvaatimuksista, mutta havaitsi myös, että innovointipuitteita olisi kiireellisesti parannettava. Alan lukuisia pk-yrityksiä ja Euroopan elintarviketeollisuuden suoriutumista maailmanmarkkinoilla olisi tuettava kohdennetummin toimin.

Kilpailukykyhaaste kohdistuu myös vähittäiskauppasektoriin. Vaikka ala on muuttunut rajusti viimeisten kymmenen vuoden aikana yhdistymisten, laatikkomyymälöiden yleistymisen ja kauppiaiden edullisten omien merkkien käyttöönoton myötä, eurooppalaisten vähittäiskauppioiden tuottavuus on viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvanut hitaammin kuin esimerkiksi Yhdysvaltain vähittäiskauppioiden tuottavuus. Tähän tuottavuuskuiluun, joka riippuu myös erilaisesta markkinadynamiikasta, ovat vaikuttaneet useat tekijät, joista merkittävimpiä näyttävät olleen investoinnit tieto- ja viestintäteknologiaan ja uusiin liiketoimintaprosesseihin. Myös eräät sääntelyominaisuudet ovat saattaneet haitata tuottavuuden kasvua EU:n vähittäiskauppasektorilla. Tiukat sijoittautumissäännöt ovat rajoittaneet uusien kauppojen avaamista ja siten innovaatioiden leviämistä¹⁸. Näiden esteiden poistamista vauhdittaisi ratkaisevasti palveludirektiivin kunnianhimoinen täytäntöönpano.

Elintarvikeketjun kilpailukyvyn parantamiseksi komissio aikoo

- 9. edistää ja helpottaa maataloussektorin rakenneuudistusta ja vakauttamista** sekä maaseudun kehittämispolitiikan yhteydessä muun muassa tukemalla vapaaehtoisten maataloustuottajaorganisaatioiden perustamista että laajemmin vuoden 2013 jälkeisen yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa. Tätä pohditaan ensimmäiseksi maidontuotantoalan tilanteen näkökulmasta äskettäin perustetussa maitoalan korkean tason asiantuntijaryhmässä;
- 10. ryhtyä ajamaan korkean tason työryhmän esittämiä ehdotuksia, joiden tarkoituksena on parantaa elintarvikealan ja erityisesti pk-yritysten kilpailukykyä ja edistää alan innovointia ja vientiä.**

4. TOIMINTAEHDOTUSTEN TOTEUTTAMINEN

Tässä tiedonannossa esitetään joitakin ehdotuksia havaittujen haasteiden ratkaisemiseksi. Euroopan elpymistä voitaisiin tukea lisäämällä koko elintarvikeketjun läpinäkyvyyttä ja luomalla kestävät ja markkinaehtoiset suhteet sidosryhmien välille. Näihin ensisijaisiin toimenpiteisiin olisikin ryhdyttävä ennen vuoden 2010 loppua. Muut ehdotukset koskevat ketjun rakennetta, ja niiden tarkoituksena on parantaa integraatiota ja kilpailukykyä pidemmällä aikavälillä. Niitä on määrä täydentää Euroopan vähittäiskauppasektorin kilpailukyvyn vahvistamiseen tähtäävillä ehdotuksilla, joita esitetään tulevassa tiedonannossa vähittäiskaupan seurannasta.

Komissio antaa viimeistään marraskuussa 2010 EU:n toimielinten ja alan sidosryhmien kanssa käymiinsä keskusteluihin pohjautuvan kertomuksen ehdotettujen toimenpiteiden edistymisestä. Tätä varten komissio aikoo laajentaa jo perustetun elintarviketeollisuuden

¹⁸ Näitä asioita pohditaan tarkemmin tulevassa tiedonannossa, jossa käsitellään vähittäismarkkinoiden seurantaa.

kilpailukykyä käsittelevän korkean tason työryhmän toimialaa ja tehtävänantoa sekä kasvattaa sen jäsenmäärää.

5. PÄÄTELMÄT

Maataloushyödykkeiden hintojen nopea nousu ja lasku ja niiden viivästyneet vaikutukset elintarvikkeiden hintoihin ovat herättäneet sidosryhmissä ja poliittisissa päättäjissä huolen elintarvikeketjun toimivuudesta. Viimeisten kahden vuoden aikana toteutettu markkinaseuranta osoittaa, että huoleen on aihetta. Markkinoiden läpinäkyväisyys, neuvotteluvoiman epätasainen jakautuminen ja kilpailunvastaiset käytännöt ovat johtaneet markkinoiden vääristymiin, jotka vaikuttavat kielteisesti koko elintarvikeketjun kilpailukykyyn. Myös hintojen jäykkyys on heikentänyt kaikkien elintarvikeketjussa mukana olevien elinkeinoalojen sopeutumiskykyä ja innovatiivisuutta.

Ei ole suuri yllätys, jos maataloushyödykkeiden hinnat jälleen nousevat nopeasti, kun maailmantalous nousee taantumasta. Ellei havaittuihin markkinoiden toimintahäiriöihin puututa pian, on vaarana, että elintarvikkeiden kuluttajahinnat nousevat vuorostaan suhteettomasti ja johtavat ostovoiman ja kuluttajien luottamuksen romahtamiseen. Tämä saattaisi hidastaa Euroopan talouden vasta alkanutta elpymistä. Siksi olisi äärimmäisen tärkeää pysyä valppaana ja havaita ja poistaa markkinoiden vääristymät, jotka ovat osaltaan aiheuttaneet sen, että hintojen siirtyminen elintarvikeketjussa ei tapahdu symmetrisesti.