

Asia: VN/32853/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan yleiset huomiot koko esityksestä

Ruokaketju toimii markkinalähtöisesti, minkä vuoksi ketjun sopimussuhteisiin tarvi-taan tasapuolista tiedon- ja riskinjakoa sekä toimivaa kilpailua. Tästä hyötyvät sekä ruokaketjun toimijat että kuluttajat. Jatkossa ilmastonmuutos ja sään ääri-ilmiöt aiheuttavat useammin tarjontashokkeja elintarvikeraaka-aineiden markkinoihin, joiden vai-kutukset näkyvät myös Suomessa mahdollisesti kustannuspiikkeinä elintarvikeketjussa.

Elintarviketeollisuusliitto (ETL) katsoo, että Maa- ja metsätalousministeriön ehdotukset elintarvikemarkkinalain uudistamiseksi ovat oikeansuuntaisia hallitusohjelman tavoitteiden täyttämiseksi. Ne eivät vielä riitä täysin takaamaan elintarvikemarkkinan tervettä kilpailua ja vastuullista kaupankäyntiä. Tasapuolinen tiedon- ja riskinjako sekä toimiva kilpailu hyödyttävät koko ketjua aina alkutuottajista kuluttajiin.

ETL korostaa, että uudella sääntelyllä parannetaan eurooppalaisesti poikkeuksellisen keskittyneiden vähittäiskaupan markkinoiden toimivuutta. Suomessa kaikki tavarantoimittajat ovat lähtökohtaisesti neuvotteluvoimaltaan selkeästi heikommassa asemassa kahteen suurimpaan kaupan toimijaan nähden, jotka hallitsevat yhdessä yli 80 % vähittäiskaupan markkinoista. Ruokia ja juomia valmistavien yritysten näkökulmasta on välttämätöntä, että lainsäädäntö tunnistaa tämän rakenteellisen epäsymmetrian ja turvaa kohtuulliset ja syrjimättömät kauppatavat kaikille toimittajille, jotka ovat riippu-vaisia muutamasta vähittäiskaupan kumppanista. ETL katsoo, että tässä markkinatilanteessa tarvitaan kansallisia täsmennyksiä elintarvikemarkkinalakiin turvaamaan tavarantoimittajien asemaa.

ETL katsoo, että jatkovalmistelussa on varmistettava ehdotetut muutokset koskevat kaikkia tilanteista, joissa ostaja toimii Suomessa. Lisäksi luonnosta olisi muutettava neuvotteluvoiman tasapainottamiseksi esimerkiksi liikesalaisuuksien suojan vahvistamisen ja omien tuotemerkkien suosimisen kiellon osalta tai kuluttajakysyntätiedon avoimuuden lisäämisellä. Tiedon tasapuolisempi jakautuminen vahvistaisi heikomman sopijaosapuolen suojelua.

ETL on pettynyt siihen, ettei ehdotuksiin sisälly kaupalle velvoitetta jakaa kuluttajien kysyntätietoa eli menekkitietoa elintarviketeollisuudelle ja alkutuotannolle nykyistä laajemmin. Menekkitiedon parempi saatavuus tasapainottaisi neuvotteluasetelmia ja parantaisi markkinoiden toimintaa. Tiedon tasaisempi jakautuminen arvoketjussa edistäisi koko ruokaketjun kilpailukykyä ja mahdollistaisi pitkäaikaisen, strategisen tuotannon suunnittelun läpi ruokaketjun.

ETL pitää tärkeänä, että hallituksen esitystä viedään eteenpäin ilman turhaa viivästystä.

2. Huomiot esityksen vaikutuksista

ETL arvioi, että ehdotus on omiaan turvaamaan elintarvikemarkkinan tervettä kehitystä ennaltaehkäisemällä epäterveitä kauppatapoja sekä luomalla edellytyksiä vastuulliselle kaupankäynnille.

ETL arvioi, että alkutuottajan asema vahvistuu ehdotusten myötä. Se auttaa varautumaan shokkeihin paremmin ja myös edesauttaa alkutuotannon neuvotteluasemaa ja voi vahvistaa teollisuuden maksukykyä alkutuottajille.

Lisäksi esitys ylläpitää kannusteita ruoka ja juoma innovaatioiden kehittämiseen vahvistamalla liikesalaisuuksien suojaa.

Pitkällä aikavälillä ehdotus turvaa laajempia valikoimia kuluttajan näkökulmasta.

ETL arvioi, että ehdotus voi tuoda kaivattua joustavuutta sopimussuhteisiin luomalla menettelyn poikkeuksellisiin olosuhteisiin reagoimiseen.

ETL arvioi, ehdotuksen vaikutukset elintarvikemarkkinoihin voivat kuitenkin jäädä rajatuiksi, ellei siihen tehdä lausuntokierroksen jälkeen muutoksia. Esimerkiksi omien tuotemerkkien kieltä koskisi vain tilanteita, joissa esiintyy neuvotteluvoiman merkittävä ero. Omien tuotemerkkien valmistuksessa suuret volyymit ovat suurimmilla elintarviketeollisuuden yrityksillä. Jos sääntelyn

tavoitteena on ollut vahvistaa esimerkiksi pk-yritysten asemaa, se voi jopa kääntyä itseään vastaan, sillä kiristävä sääntely voi ohjata hankintoja pois pk-yrityksiltä.

ETL kiinnittää huomiota siihen, että ehdotukset voivat ohjata ostoja pois Suomesta, mikäli ehdotettavat kiristykset eivät koske kaikkia rajat ylittäviä tilanteita, jossa ostaja toimii Suomessa. Kaupallisiin kostotoimiin liittyvä ehdotus voi lisätä hallinnollista taakkaa eikä välttämättä alenna ilmoituskynnystä epäkohdista valtuutetulle. Valvovan viranomaisen selvitystyötä sen voi arvioida helpottavan.

Neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskeva ehdotus voi luoda yleisluontoisuuden vuoksi epävarmuutta ruokaketjuun, missä tilanteissa sitä sovelletaan.

3. Huomiot luvusta suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

-

4. Muut huomiot perusteluista

ETL kiinnittää huomiota siihen, että nykytilan arvioinnissa ei käsitellä yleisesti käytössä olevan tuottajasopimusmallia eri näkökulmista. Perusteluissa nostetaan esiin se, että heikomman osapuolen edut eivät toteudu, jossa tuottaja sitoutuu myymään tietyn määrän, mutta vastiketta ei ole sovittu ennen toimitusta. On huomattava, että ostaja sitoutuu ottamaan tuotannon vastaan ilman varmuutta menekistä, mikä luo tuottajalle vakautta siitä, että ostaja on olemassa ja tuottaja uskaltaa hankkia tuotantopanoksia. Molemmilla osapuolilla on riskiä, joka pitäisi huomioida arvioinnissa onko olemassa epätasapainoa. ETL esittää, että tuottajasopimusmallia tulisi kuvata laajemmin eri näkökulmista.

ETL esittää, että perusteluista täydennettävän viittauksella elintarvikemarkkinavaltuutetun tuoreen kyselyn tuloksiin. Kaupan omia tuotemerkkejä koskevassa kyselyssä yli puolet private label -tuotteita valmistaneista yrityksistä arvioi, että yhteistyön riskit eivät jakaudu tasapuolisesti tilaajan ja valmistajan välillä, ja vain 17 % piti riskienjakoa oikeudenmukaisena.

Vastauksissa erityistä kritiikkiä saivat kilpailutusprosessit: vain 23 % piti niitä reiluin ja tasapuolisina, ja 62 % katsoi ne suunnatuiksi vain tietyille toimittajille. Private label -tuotteiden yleistymisen koetaan lisäksi vaikuttavan valmistajien omiin brändituotteisiin luoden hintapaineita ja vähentäen hyllytilaa. Osa vastaajista myös koki, että heidän brändituotteitaan oli kopioitu private label -tuotteiksi.

5. Huomiot 1 §:stä Soveltamisala säännöskohtaisine perusteluineen

6. Huomiot 1 a §:stä Säännökset, joita sovelletaan riippumatta muutoin sovellettavasti laista säännöskohtaisine perusteluineen

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että ehdotetut uudet säännökset eivät olisi kansainvälisesti pakottavia. Tämä tarkoittaa, että jos elintarvikkeiden toimitussopimukseen sovelletaan muuta kuin Suomen lakia, näiden muutosten tuoma suoja ei koskisi kyseistä sopimusta.

Tämä rajausta mahdollistaa sen, että lainsäädäntöä voidaan kiertää, mikä voi vääristää kilpailua. Esityksen mukaan elintarviketuonti jäisi kansallisen sääntelyn ulkopuolelle, jos sopimukseen sovelletaan muuta lakia kuin Suomen lakia. Näin kansalliset ja kansainväliset sopimukset asetettaisiin eri asemaan, ja elintarvikeostot saattaisivat siirtyä ulkomaille. Välttääkseen uusia velvoitteita suomalaiset kaupparyhmät voisivat suosia ulkomaisia toimittajia tai sopimuslakeja, mikä on ristiriidassa lain tavoitteiden kanssa.

ETL katsoo, että lakia tulisi soveltaa aina, kun ostajana toimii suomalainen yritys (riippumatta siitä ostaako suoraan vai välillisesti), jotta Suomessa toimivilla vähittäiskaupoilla olisi samat velvollisuudet kaikille toimittajille, riippumatta tavarankäytön alkuperästä tai käytetystä sopimuksesta. Tämä voitaisiin toteuttaa säätämällä, että laki koskee kaikkia Suomessa toimivia ostajia. Hallituksen esityksessä ehdotettu rajausta mahdollistaa suomalaisten ostajien lakisääteisten velvoitteiden kiertämisen ulkomaisella sopimuksella, mikä vääristää kilpailua ja heikentää Suomen elintarvikeketjun omavaraisuutta.

ETL ehdottaa, että lakiehdotusta muutetaan niin, että hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten osalta lakia sovellettaisiin kaikkiin Suomessa tapahtuviin elintarvikehankintoihin, kun ostaja toimii Suomen markkinoilla (sekä suoraan että välillisesti). Näin lain velvoitteita ei voisi kiertää. Tämä turvaisi tasapuolisen kohtelun kaikille tavarantoimittajille. Lain tulee olla kattava, jotta sen tavoite – heikomman osapuolen suojaamisesta ja kotimaisen ruokaketjun reilusta toiminnasta – toteutuu. Hallituksen esitys aliarvioi kannustimia kiertää lakia ulkomaisilla sopimuksilla.

ETL toteaa myös, että ehdotetun lain 1 a §:n myötä ulkomaisille ostajille (muun kuin Suomen lain alla tehdyllä sopimuksella) myyvät suomalaiset elintarviketeollisuusyritykset voivat olla oikeudellisesti heikommassa asemassa kuin kotimaisille ostajille myyvät yritykset, kun esimerkiksi kustotoimia koskeva käänteinen todistustaakka ei ole kansainvälisesti pakottavaa oikeutta.

7. Huomiot 1 b §:stä Lain tarkoitus säännöskohtaisine perusteluineen

ETL kannattaa lain tarkoituksena säätämistä.

8. Huomiot 2 §:stä Määritelmät säännöskohtaisine perusteluineen

ETL esittää, että pykälän perusteluita täydennetään siten, että kaupan ostoyhteistyön kautta hankkimat omat tuotemerkit katsotaan myös omiksi tuotemerkeiksi.

9. Huomiot 2 e §:stä Kaupalliset kustotoimet säännöskohtaisine perusteluineen

ETL ei pidä ehdotettua muutosta kosto-olettamasta perusteltuna, koska se lisää yritysten hallinnollista taakkaa eikä sen voi katsoa alentavan kynnystä ilmoittaa kaupallisista kustotoimista valtuutetulle. Valvovan viranomaisen selvitystyötä sen voi arvioida vähentävän. Esitetyn muutoksen sijaan tulisi täsmentää 2 e §:ä sen osalta, mikä menettely voidaan katsoa kustotoimeksi. Näin valtuutettu voisi paremmin päästä kiinni kaupallisten kustotoimien ilmoittamisen pelkoon. Tällä olisi myös ennaltaehkäisevä vaikutus.

Kaupalliseksi kustotoimeksi tulisi katsoa kaupallisten suhteiden äkillinen lopettaminen tai sillä uhkaaminen, mukaan lukien tilausten lopettaminen tai ostoboikotti, kun se on kohtuuton reaktio toimittajan oikeutettuun pyyntöön tai oikeuksien käyttöön tai sillä pyritään painostamaan tavarantoimittajaa kohtuuttomien ehtojen tai vaatimusten hyväksymiseen.

Mikäli hallituksen esityksen luonnosta ei muuteta, kosto-olettaman osalta on tärkeää säilyttää esityksen mukainen rajausta: säännöstä sovelletaan vain tilanteissa, joissa on riittävän vahva perusteltu epäily kaupallisesta kustotoimesta. Tämän rajan tulee näkyä myös soveltamiskäytännössä, jotta vältetään hallinnollisen taakan kasvu ja liiketoiminnan tarpeeton häiriintyminen erityisesti raaka-ainemarkkinoilla.

10. Huomiot 3 a §:stä Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta säännöskohtaisine perusteluineen

ETL pitää hyvänä, että elintarvikemarkkinalakiin ehdotetaan lisättäväksi säädös neuvottelujen käynnistämisestä sopimusten avaamisesta. Tämä mahdollistaa pitkissä sopimuksissa tasapuolisemman riskien jaon, mikäli tapahtuu äkillinen ja ennakoimaton kustannusten nousu, tai muu arvoketjua kohtaava merkittävä kriisi. Tämä suojaisi sopimusten heikompaa osapuolta viime vuosina koetun kustannuskriisin kaltaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotuksen tarkoitus olisi luoda joustavuutta sopimuksiin ja tasapainottaa riskinjakoa ruokaketjussa.

ETL kannattaa sitä, että esimerkiksi viljakaupassa yleisesti käytetyt termiinisopimukset suljetaan pykälän soveltamisalan ulkopuolelle. Näin varmistetaan markkinoiden ennakoitavuus ja luotettavuus. Esitämme, että perusteluja täsmennetään edelleen siten, että lyhytkestoiset määräaikaaiset (12 kk), kiinteähintaiset raaka-ainesopimukset sekä johdannaisiin perustuvat sopimukset rajataan selkeästi neuvotteluvuorituksen ulkopuolelle. Nämä sopimukset ovat keskeinen osa viljakaupan riskienhallintaa ja toimitusvarmuuden varmistamista. Niiden avaaminen kesken sopimuskauden heikentäisi markkinoiden ennakoitavuutta ja voisi johtaa sopimusrikkomuksiin erityisesti vientikaupassa.

Neuvotteluvuorituksen soveltamisen tulee perustua markkina-asemaan ja käytännön toteutettavuuteen. Esimerkiksi viljaketjussa teollinen ostaja ei määrää markkinoista, vaan ostaa vain osan sadosta ja toimii usein itse heikommassa asemassa suhteessa suuriin viljakauppiaisiin. Tämän vuoksi on tärkeää, että elintarvikemarkkinavaltuutettu arvioi tapauskohtaisesti osapuolten todellisen aseman ja varmistaa, ettei sääntely siirrä ongelmia ketjun seuraaville portaalle. Näin voidaan varmistaa, että lainsäädäntö tukee heikomman osapuolen suojaa ilman, että se vaarantaa markkinoiden toimintaa.

11. Huomiot 4 a §:stä Neuvotteluvoiman väärinkäyttö säännöskohtaisine perusteluineen

ETL katsoo, että hallitusohjelman tavoitteita tukevat paremmin hallituksen esitykseen luonnoksessa olevat 3 a §, 4 b § ja 4 c § eikä tässä vaiheessa näe tarvetta uudelle yleissäännökselle. Mikäli 4 a § sisältyy kuitenkin hallituksen esitykseen, ETL esittää, että siitä poistetaan merkittävästi sana.

ETL katsoo, että ehdotetun muutoksen osalta on epäselvää, missä tilanteissa se tulisi itsenäisesti sovellettavaksi tai miten se täydentäisi olemassa olevaa lainsäädäntöä yritysten välisten kohtuuttomien sopimusehtojen sääntelystä, minkä lisäksi muotoilu ei ole riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen. Nykyinen kansallinen lainsäädäntö sisältää kohtuuttomien sopimusehtojen kiellon. Luonnoksen perusteella kohtuuttomuutta arvioitaisiin neuvotteluvoiman perusteella, mutta esimerkiksi laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä tai laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista eivät estä arvioimasta sopimuksen tai sopimusehdon kohtuuttomuutta vastaavasti.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että yleiset sopimuksia koskevat periaatteet ovat riittämättömiä, mutta luonnostekstissä ei esitetä konkreettisia esimerkkejä tai arviointia siitä, miten ehdotettu 4 a § lisäisi oikeudellista varmuutta ottaen huomioon olemassa olevat säännöt. Luonnoksessa ei esitetä arviointia niistä maista, joissa kyseinen ehdotettu säädös on käytössä sen vaikutuksista ja siitä, onko näissä maissa muuta lainsäädäntöä kohtuuttomien sopimusehtojen osalta.

ETL katsoo, että ehdotettu 4 a § vaikuttaa päällekkäiseltä lainsäädännöltä erityisesti, kun otetaan huomioon, että luonnoksen mukaan kynnys 4 a §:n soveltamiselle olisi korkea. Lainsäädännön selkeyden vuoksi olisi vältettävä päällekkäistä sääntelyä. Vähintäänkin luonnoksessa hallituksen esitykseksi tulisi perustella selkeästi, miten ehdotettu muutos konkreettisesti täydentäisi jo olemassa olevia normeja. Muussa tapauksessa tulkintavaikeudet voivat aiheuttaa yrityksille tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia sekä johtaa sopimusoikeudelliseen epävarmuustilaan, mikä ei ole tavoiteltavaa.

Koska muutos merkitsisi poikkeusta sopimusten sitovuuteen, 4 a §:n soveltamisalan on oltava täsmällinen ja selkeä ja sen on rajoituttava vain siihen, mikä on tarpeen. Luonnoksen perusteella

merkittävästi heikompaa neuvotteluvoimaa arvioidaan suhteessa tavarantoimittajan riippuvuuteen sopimuskumppanistaan. Riippuvuusarvio on luonnoksen perusteella tapauskohtainen, eikä ehdotetusta 4 a §:stä ilmene selvästi, mitä muita seikkoja tavarantoimittajan myymien tuotteiden osuuden lisäksi tulisi ottaa huomioon. Perusteluissa todetaan, että soveltamiskynnys olisi korkea ja että epäsuhtaan tulee olla selkeästi merkittävä; käytännössä pykälää sovellettaisiin erityisesti tilanteisiin, joissa pienet toimittajat tarvitsevat suojaa suurten ostajien ehdoilta.

Yritykset voivat olla sekä tavarantoimittajia että ostajia elintarvikemarkkinalain tarkoittamalla tavalla riippuen kustakin yksittäisestä sopimussuhteesta. Yritysten voi olla säädöksen yleisluonteisuuden vuoksi voi olla hankalaa arvioida omaa asemaansa suhteessa kuhunkin sopimuskumppaniin ja sitä kautta sallittuja ja kiellettyjä toimia. Tällainen epävarmuus voi vaikeuttaa sopimusneuvotteluja ja aiheuttaa mittavia hallinnollisia kustannuksia, kun mahdollinen merkittävästi heikompi neuvotteluvoima, jota ei ole konkreettisesti määritelty, tulee arvioida kunkin sopimussuhteen osalta erikseen.

Säätelyn ennakoitavuutta lisäisi se, että riippuvuusarviointille asetetaan selkeät raamit niin, että lain tasolla annetaan esimerkkilistaus sellaisista tekijöistä, jotka voidaan ottaa huomioon riippuvuutta arvioitaessa, ja näiden tekijöiden merkitystä avataan erikseen hallituksen esityksessä. Valtuutetun olisi hyvä myös laatia soveltamisohjeet tuomaan ennakoitavuutta.

Luonnoksen perusteella kohtuuttomuutta arvioidaan sopimuskohtaisesti ja sen soveltamisessa otettaisiin huomioon myös neuvotteluvoiman muutokset sopimussuhteen aikana, jolloin sopimusehto voi muuttua kohtuuttomaksi myös kesken sopimussuhteen. Nämä seikat heikentävät entisestään yritysten mahdollisuutta varmistua ennakolta toimintansa lainmukaisuudesta. Jos aiemmin hyväksytty menettely voi ajan kuluessa muuttua lainvastaiseksi, tämä asettaa kohtuuttomia vaatimuksia sopimusosapuolille. Ehdotettu muutos merkitsisi poikkeusta sopimusten sitovuuteen ja lisäisi yritysten toimintaympäristön epävarmuutta. Ei ole myöskään selvää, miten 4 a §:n perusteluissa tarkoitettu sopimusehdon muutos kohtuuttomaksi kesken sopimussuhteen suhteutuu luonnoksessa ehdotettuun 3 a §:ään (neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta).

Ottaen huomioon, että elintarvikemarkkinalain on tarkoitus lisätä hyvien kauppatapojen ohella myös ennakoitavuutta, ehdotettu muutos ei vaikuta tukevan tätä tavoitetta. Lisäksi on huomioitava, että 4 a § ei ole kansainvälisesti pakottavaa oikeutta. On mahdollista, että kansalliset tiukennukset johtavat siihen, että yritysten on säännökseen liittyvien epävarmuuksien seurauksena houkuttelevampaa suosia ulkomaisia tavarantoimittajia suomalaisten sijaan.

ETL kiinnittää huomiota siihen, että Suomen keskittyneillä vähittäiskaupan markkinoilla ostajan neuvotteluvoima on usein niin merkittävä, että edes keskisuuri tai suuri elintarvikeyritys ei ole tasavertainen neuvottelukumppani, vaan tarvitsee lain tarjoamaa suojaa vahvemman osapuolen yksipuolisilta päätöksiltä esimerkiksi valikoimasta, hinnoittelusta ja logistisista ehdoista.

Jalostavan teollisuuden osalta kaupalla on vahva neuvotteluasema kahden suuren ketjun hallitessa pääosaa markkinoista. Suomen elintarviketeollisuuden riippuvuus suurista kaupan alan toimijoista on eurooppalaisittain poikkeuksellisen huomattavaa. Näissä olosuhteissa vaatimus ”merkittävästä” heikosta asemasta ei lisää oikeusvarmuutta, vaan tuo tarpeetonta tulkinnanvaraa.

Termin ”merkittävästi” sisällyttäminen lakiin voi johtaa tilanteeseen, jossa ostaja väittää, ettei jokin toimittaja ole riittävän heikossa asemassa saadakseen lain suojaa esimerkiksi brändin vahvuuden, vientiliiketoiminnan tai konsernitaustan perusteella. Käytännössä tällaisetkin toimittajat ovat kuitenkin ostajaan nähden altavastaajia keskeisissä kysymyksissä, kuten valikoimapäätöksissä, hyllypaikkojen jakautumisessa ja tilausten ennakoitavuudessa.

Jos lain soveltaminen rajataan vain tapauksiin, joissa heikko asema on ”merkittävä”, vaarana on, että osa epäasianmukaisista sopimusehdoista jää vaille puuttumista ja lain tavoite vaarantuu. Ostaja saattaisi vedota siihen, ettei kyseinen toimittaja kuulu suojan piiriin, jolloin elintarvikemarkkinavaltuutettu joutuisi ensin arvioimaan ”merkittävyyttä” ennen kuin voisi tarkastella ehtojen kohtuullisuutta – tämä hidastaa ja vaikeuttaa lain tehokasta toimeenpanoa.

Kilpailulain 7 § kieltää määräävässä asemassa olevaa ostajaa asettamasta epäoikeudenmukaisia ehtoja ja kilpailulain 4 a § olettaa kauppaketjut määrääviksi 30 % markkinaosuudesta lähtien. Elintarvikemarkkinalain tulee olla linjassa kilpailulain kanssa eikä asettaa toimittajia eri asemaan sen perusteella, kuinka ”heikoiksi” heidät luokitellaan.

ETL esittää siksi, että 4 a §:stä poistetaan sana ”merkittävästi”, jolloin säännös koskee kaikkia tilanteita, joissa tavarantoimittaja on neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikompi. Tämä vastaa lain tarkoitusta suojata heikompaa osapuolta, eikä muutos laajenna soveltamisalaa uusiin yritysryhmiin, vaan poistaa tulkinnanvaraiset rajat, jotka voivat johtaa sattumanvaraisiin lopputuloksiin. Perusteluissa tulisi todeta, että Suomen keskittynyt markkinarakenne tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikki toimittajat ovat lähtökohtaisesti heikommassa asemassa suurimpiin ketjuihin nähden.

Mikäli 4 a § sisällytetään hallituksen esitykseen merkittävästi sanan poistaminen varmistaisi ostajien kohtuullisen ja tasapuolisen toiminnan ja tukee pitkäjänteistä liiketoimintaa koko ketjussa. Yrityksille syntyisi ennakoitavampi toimintaympäristö, jossa heikompi osapuoli tuntee oikeutensa ja ostajat velvollisuutensa, mikä vähentää riitaisuuksia ja vahvistaa investointihalukkuutta kotimaiseen tuotantoon.

12. Huomiot 4 b §:stä Kielto edellyttää tiettyjä tietoja säännöskohtaisine perusteluineen

ETL kannattaa hallituksen esityksen tavoitetta, että luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö estettäisiin nykyistä tehokkaammin. ETL korostaa, että yritysten luottamuksellisten tietojen hyödyntäminen kaupan omien merkkien valmistuksessa pitäisi estää nykyistä tehokkaammin.

Kaupan kaksoisrooli sekä ostajana että brändituotteiden kilpailijana voi lisätä riskiä neuvotteluissa saatujen tietojen väärinkäytöstä. Esimerkiksi tiedot elintarvikkeen valmistajayrityksen kustannuksista tai tulevista suunnitelmista eivät saa liikkua kaupan osto-organisaation sisällä.

Moni elintarviketeollisuus yritys valmistaa ja myy kaupalle tuotteita sekä oman tuotemerkinsä että kaupan oman tuotemerkin alla ja antaa niitä koskevista neuvotteluista tietoja kaupan edustajille. Päivittäistavarakaupan kaksoisrooli ostajana sekä kilpailijana voi lisätä mahdollisuutta saadun luottamuksellisen tiedon väärinkäyttöön. Elintarviketeollisuuden yrityksillä on intressi kasvattaa kategorioitaan pitkäjänteisesti. Se edellyttää vuoropuhelua kaupan kanssa ja esimerkiksi pitkän aikavälin investointisuunnitelmien kertomista. Tällaisen tiedon ei pitäisi siirtyä private label -hankinnan piiriin.

Kauppa saa teollisuuden kanssa käytävissä neuvotteluissa etukäteen tiedon uusista merkkituotteista, minkä lisäksi sillä on omien tuotemerkkiensä valmistuttajana aiempaa paremmat tiedot tuotteiden kulurakenteesta. Nämä yhdessä vahvistavat edelleen kaupan vahvaa asemaa suhteessa tavarantoimittajiin.

Kauppa toimii omien merkkien kohdalla sekä valmistuttajana että myyjänä samalle tuotteelle. ETL katsoo, että omissa tuotemerkeissä tarvitaan selkeät pelisäännöt, jotta varmistetaan valmistavan teollisuuden liikesalaisuuksien suoja ja tietojen säilyminen luottamuksellisena. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että kauppa rakentaa palomuurit neuvotteluissa tai eriyttää osto-organisaatiot saadun tiedon suojaamiseksi. ETL esittää, että lakiehdotuksen perusteluissa nostettaisiin esiin nämä keinoina varmistaa liikesalaisuuksien riittävä suoja.

Samassa yhteydessä on selkeytettävä mitä tietoa saa pyytää liittyen vastuullisääntelyn toimeenpanoon. EU:n vastuullisääntely on toistuvien muutosten keskellä, mistä johtuen sääntelyn ulkopuolisten pienempien yritysten on käytännössä mahdotonta seurata, mitkä vaatimuksista tulevat sääntelystä ja mitkä liittyvät asiakkaiden omiin tavoitteisiin.

ETL pitää tärkeänä, että yritysten liikesalaisuudet turvataan myös tilanteissa, joissa vastuullisuuteen liittyvä sääntely edellyttää ketjun suurilta kauppaa käyviltä yrityksiltä koko arvoketjuun liittyvää vastuullisten toimintatapojen varmistamista. Yritysten vastuullisia toimintatapoja todentavat asiakirjat voivat sisältää esimerkiksi raaka-aineiden ja tuotteiden hintoihin liittyviä tietoja sekä yhteistyökumppaneihin liittyviä liikesalaisuuksia.

Kaupan vastuullisuusvaatimuksia on jo viime vuosina lisääntyvällä tarkkuudella tuotu mukaan sopimuksiin ja Code of Conducteihin jo aikaisemmin, ja tätä kautta sopimuksissa on jo runsaasti tuotantotapaan liittyviä vaatimuksia. Tuotantotapoihin liittyy kuitenkin myös paljon sellaista dataa, jolla ei välttämättä ole suoraa liityntää vastuullisuuteen. ETL esittää, että pykälään lisätään tuotantotapojen lisäksi sana ”vastuullisuudesta” ja nämä molemmat termit tarkennetaan, jotta lainsäädäntö on selkeä.

ETL katsoo, että perusteluihin olisi tarkennettava mikä on lainsäädännön edellyttämää yksilöity tietoa, muusta tiedosta tai lainsäädännöstä poikkeavista tuotantotavoista tulisi pystyä sopia erikseen eikä yksipuolisesti vaatimalla.

ETL katsoo, että perusteluita tulisi muuttaa tavarantoimittajan vapaaehtoisesti luovuttamien tietojen osalta. Esimerkkinä oleva luomu ei ole toimiva, koska siihen liittyy paljon sääntelypohjaisia tietovaatimuksia. Viittaamme tältä osin liha-alan toimijoiden lausuntoon.

13. Huomiot 4 c §:stä Ostajan tuotemerkin suosimisen kieltö säännöskohtaisine perusteluineen

Kaupan omien tuotemerkkien alla myytävien tuotteiden määrä on kasvanut viime vuosina, ja yksittäisissä tuoteryhmissä niiden osuus myynnistä on merkittävä. Ehdotus kieltää kaupan omien tuotemerkkien suosiminen brändituotteiden kustannuksella on tärkeä askel kohti oikeudenmukaista kilpailua, mutta pykälä tulisi kirjoittaa täsmällisemmin, jotta se olisi tehokkaampi ja tasapuolisuus toteutuu mahdollisimman kattavasti.

Omien tuotemerkkien suosiminen voi ilmetä esimerkiksi tuotesijoittelussa sekä tuotteiden näkyvyydessä. Lisäksi se voi ilmetä tuotteiden ulkoasun, pakkausten, innovaatioiden, liiketoimintastrategioiden tai markkinointitapojen kopiointina tai sen yrittämisenä. Digimarkkinoiden sääntelyssä on jo puututtu omien tuotteiden suosimiseen kolmansien osapuolten kustannuksella. Tällä sääntelyllä olisi ennaltaehkäisevä merkitys markkinaan, jotta voidaan turvata terveet käytänteet.

ETL pitää hyvänä 4 c §:n perusajatusta, jonka mukaan vahvalla ostajalla on lojaliteettivelvoite heikompaa sopimuskumppania kohtaan, erityisesti silloin kun ostajan oma tuote kilpailee samassa hyllyssä toimittajan tuotteen kanssa. Nykyisessä muotoilussa on kuitenkin epäjohtonmukaisuuksia: ensin puhutaan yleisesti heikommasta asemasta, mutta sen jälkeen soveltaminen rajataan merkittävään heikkouteen ja riippuvuuteen, mikä voi johtaa epäselviin, jopa ristiriitaisiin tulkintoihin.

Suomen markkinatilanteessa kaikki brändituotteiden toimittajat ovat heikommassa asemassa suhteessa keskittyneeseen kauppaan ja riippuvaisia heistä. PL-tuotteiden suosiminen vaikuttaa laajasti kaikkiin tavarantoimittajiin eikä rajoitu vain niihin, joilla on yksi suuri asiakas; suurillakin toimittajilla yksittäisen ketjun päätökset voivat ratkaista tuotantolinjojen käyttöasteen ja työllisyyden.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun kyselyssä lähes kaikki vastaajat kokivat kaupan omien merkkien kasvun lisänneen epävarmuutta brändien asemasta.

Säännös ei rajoita kaupan oikeutta tehdä valikoima- tai kilpailutuspäätöksiä liiketaloudellisin perustein, vaan velvoittaa perustelemaan päätökset objektiivisin kriteerein ilman oman tuotemerkin perusteetonta suosimista. Hyväksyttäviä perusteita voivat olla esimerkiksi brändituotteen heikentynyt myynti tai laatuongelmat, mutta esimerkiksi pelkkä parempi kate ostajan omalle tuotteelle ei lähtökohtaisesti pidä oikeuttaa syrjimään toimittajan tuotetta.

On myös syytä huomioida mahdollinen ristiriita kilpailulainsäädännön syrjintäkiellon kanssa. Jos laki velvoittaisi antamaan erityiskohtelua vain pienimmille toimittajille, syntyy riski, että määräävässä asemassa oleva ostaja alkaa perusteetta kohdella eri toimittajia eri tavoin kilpailulain vastaisesti. Selkeintä on säättää, että ostajan tulee toimia tasapuolisesti kaikkia heikommassa asemassa olevia toimittajia kohtaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaupan omien merkkien perusteeton suosiminen on kielletty.

Kaupan on kilpailutettava tuotteet reiluin perustein – kuten myyntidatan, laadun ja kuluttajakysynnän – pohjalta, eikä se saa käyttää valta-asemaansa syrjäyttääkseen toimittajan tuotetta hyllystä tai kampanjoista ilman asiallista perustetta. Lojaliteettivelvoitetta tulee selventää myös hallituksen esityksen perusteluissa. Perusteluissa tulisi kuvata myös lojaliteettiperiaatteen yhteys kilpailuoikeuden syrjintäkieltoon: määräävässä asemassa olevan kaupan tulee kohdella tavarantoimittajien tuotteita johdonmukaisin ja puolueettomin perustein.

Kilpailulain 7 § estää menettelyn, jossa samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja ja toimittajat asetetaan eriarvoiseen asemaan, ja 4 c § konkretisoi tämän periaatteen esimerkiksi kieltämällä perusteettoman hyllypaikkojen tai kampanjanäkyvyyden allokoinnin omalle tuotteelle. Suomessa tämä on erityisen perusteltua, koska kaupan kaksoisrooli ja PL-tuotteiden voimakas kasvu korostavat syrjinnän riskejä.

Ehdotetun neuvotteluvoimaan merkittävään eroon perustuvan luokittelumallin ongelmana on myös riski, että kauppa alkaa välttää yhteistyötä pienten toimittajien kanssa vain siksi, että näihin kohdistuu laajempaa suojaa. Lain tulisi varmistaa kaikkien toimittajien tasapuolinen kohtelu ja estää säännösten kiertäminen toimittajarakennetta muuttamalla. Ostajan ei tällöin tarvitsisi ottaa huomioon kieltoa sopimusneuvotteluissa. Pykälä voi nykymuodossaan kääntyä siis tarkoitustaan vastaan.

ETL kiinnittää huomiota siihen, että lain soveltamisala ja perustelut kattavat myös tilanteet, joissa vähittäiskaupparyhmä suosii ostoyhteenliittymänsä kautta hankittuja yhteismerkkejä. Ne ovat myös käytännössä ostajan määräysvallassa ja rinnastettavissa ostajan omiin merkkeihin niin kuluttajien kuin toimittajien näkökulmasta.

Selkeän syrjimättömyystavoitteen toteuttamiseksi tulisi sekä lakitekstissä että perusteluissa todeta yksiselitteisesti, että myös ostoyhteenliittymien kautta hankitut yhteismerkit kuuluvat ostajan oman

tuotemerkin suosimisen kiellon piiriin. Näin estetään porsaanreiät, joissa määräävässä asemassa oleva ostaja voisi suosia yhteismerkkejä muiden toimittajien kustannuksella ilman, että tämä katsottaisiin lainvastaiseksi.

Algoritmien käyttö verkkokaupassa, valikoimajaksoissa tai hyllypaikkojen suunnittelussa perinteissä kaupassa voi alkaa syrjimään, koska se toimii sinne syötetyn datan perusteella ja vahvistaa niitä piirteitä mitä datassa on. Kuluttajien hintavetoisuus historiallisessa datassa voi ohjata kaupan omia tuotemerkkejä parempaan asemaan valikoima ja muissa päätöksissä.

Tulkinnanvaraisuutta voisi vähentää se, että 4 c §:ssä kuvailtaisiin nimenomaisesti ostajalle asetettavat vaatimukset, jotka mukailisivat kansainvälisestikin tavanomaisia ns. FRAND-ehtoja. FRAND on lyhenne käsitteistä fair reasonable and non-discriminatory, eli reilu, kohtuullinen ja syrjimätön.

ETL ehdottaa, että 4 c § 2 momentti korvataan tavalla, mistä suosimisen kiello kävisi ilmi täsmällisemmin kuten pykälän otsikossa.

”Ostaja ei saa suosia omia hallitsemiaan tuotemerkkejä tai osto- tai hankintayhteistyön perusteella hallitsemiaan omia tuotemerkkejä muiden vastaavien tuotteiden toimittajien kustannuksella. Ostajan on kohdeltava hallitsemiaan omia tuotemerkkejä samojen syrjimättömien, reilujen ja kohtuullisten ehtojen mukaisesti kuin tavarantoimittajan vastaavia muita tuotteita.”

Jos edellä mainittua muutosta ei tehdä, ehdotamme 4 c §:n sanamuotoa täsmennettävän poistamalla sana ”merkittävästi”, jotta pykälä olisi käytännössä tehokkaampi. Ostajan velvollisuus kohdella toimittajaa tasapuolisesti omiin tuotteisiinsa nähden on ulotettava kaikkiin tapauksiin, joissa ostajalla on huomattava neuvotteluvoima. Näin ollen säännös kattaisi automaattisesti useimmat tavarantoimittajien ja kaupan väliset suhteet, joissa ostajalla on ylivoima.

Sidontakiellon (4 c § 3 mom) osalta on tärkeää, että ostaja ei voi edellyttää PL-yhteistyötä brändiyhteistyön ehtona. Kiellettyä tulee olla myös epäsuora painostus, kuten tilausten vähentäminen tai hyllypaikkojen heikentäminen kostomielessä. Tällä on yhteys kaupallisten kostotoimien kielloa koskevaa pykäläehdotukseen.

Lisäksi kotimaisten tavarantoimittajien asema suhteessa ulkomaisiin yrityksiin voisi heikentyä, mikäli ostajat antaisivat merkitystä muiden jäsenmaiden vähemmän rajoittavalle lainsäädännölle. Tämän vuoksi pykälä tulisi säätää kansainvälisesti pakottavaksi aiemmin lausunnossa kuvatuksi.

14. Huomiot 5 §:stä Elintarvikemarkkinavaltuutettu ja 7 §:stä valvonta säännöskohtaisine perusteluineen

-

15. Huomiot 10 §:stä Huomautus, 11 §:stä Julkinen varoitus ja 11 a §:stä Elintarvikemarkkinavaltuutetun asettama kielto säännöskohtaisine perusteluineen

-

16. Huomiot 11 b §:stä Markkinaoikeuden asettama kielto ja 12 §:stä Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeus hakea markkinaoikeudelta kiellon määräämistä säännöskohtaisine perusteluineen

-

17. Huomiot siirtymäsäännöksestä

ETL katsoo, että siirtymäaika on tarpeen vanhojen sopimusten osalta ja sen tulisi olla riittävä. Lisäksi ETL katsoo, että valtuutetun tulisi laatia ohjeistusta uudistetusta lainsäädännöstä mahdollisimman nopeasti sen hyväksymisen jälkeen.

18. Huomiot 12 a §:stä seuraamusmaksu ja 13 b §:stä Viranomaisten välinen tietojenvaihto säännöskohtaisine perusteluineen

-

19. Huomiot Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta säännöskohtaisine perusteluineen

-

Ihanus Jukka
Elintarviketeollisuusliitto ry