

Rehu- lannoitevalmiste- ja siemenkauppalainsäädännön vahingonkorvausvastuusäännösten arviointi***Tausta***

Rehulain (86/2008) vahingonkorvaussäännös perustuu tuottamuksesta riippumattomalle ns. ankaralle vastuulle, jonka mukaan rehun valmistaja, valmistuttaja ja tuoja on tuottamuksestaan riippumatta korvausvelvollinen vahingosta, joka rehun ammattikäytössä aiheutuu ostajalle siitä, ettei rehu täytä sille säädettyjä vaatimuksia. Sääöksessä on myös vapautumisperuste, jonka mukaan se, jolta korvausta vaaditaan, voi tietyin edellytyksin vapautua vastuusta. Vahingonkorvauksen laajuutta ei ole määritelty. Samankaltainen tuottamuksesta riippumattoman vastuun säännös sekä vastuusta vapautumismahdollisuus löytyy siemenkauppalaista (728/2000) ja lannoitevalmistelaista (539/2006).

Viime vuosina virheellisestä rehusta aiheutuneet vahingot sekä rehualan toimijoille vuonna 2012 tehty kysely paljastivat epäselvyyksiä rehulain vahingonkorvaussäännöksen tulkinnassa. Säännöksen käytännöllisyys ja tarpeellisuus sekä suhde muuhun vahingonkorvauslainsäädäntöön on näin ollen tarpeellista arvioida uudelleen. Lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi tulisi lannoitevalmiste- ja siemenkauppalainsäädäntöä tutkia samalla mahdollisten muutostarpeiden varalta.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on katsonut mietinnössään 8/2014 vp. (HE 35/2014 rehulain muuttamisesta) tärkeäksi selvittää, miten elintarviketurvallisuus varmistetaan jatkossakin:

Valiokunta katsoo, että tulee selvittää, miten salmonellariskin minimoiminen ja elintarviketurvallisuuden taso voidaan säilyttää maassamme ottaen huomioon muun ohella kilpailutilanne, maatalouskaupan toimintatapojen muuttuminen ja rehujen tuonnin lisääntyminen.

Valiokunnan selvityspyyntö tulee huomioida rehu-, lannoitevalmiste- ja siemenkauppalakien vahingonkorvauspykälää koskevassa työryhmätyöskentelyssä.

Rehulain vahingonkorvaussäännös

Vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään rehulain 48 §:ssä.

Rehun valmistajan, valmistuttajan ja tuojan on korvattava vahinko, joka rehun ammattikäytössä aiheutuu ostajalle siitä, että rehu ei täytä Euroopan yhteisön rehulainsäädännössä taikka tässä laissa tai tämän lain nojalla säädettyjä vaatimuksia. Korvaus on suoritettava, vaikka vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos se, jolta vaaditaan korvausta, saattaa todennäköiseksi, ettei rehussa ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun hän saattoi rehun markkinoille.

Valmistajan, valmistuttajan ja tuojan velvollisuudesta korvata rehusta henkilölle taikka yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitettulle ja vahinkoa kärsineen pääasiassa sellaiseen tarkoitukseen käyttämälle omaisuudelle aiheutunut vahinko säädetään tuotevastuulaissa (694/1990).

Säännös perustui alun perin olettamille, joiden mukaan muu vahingonkorvauslainsäädäntö ei tarjoa viljelijälle riittävää suojaa, eikä yksittäinen viljelijä kykene kohtuudella selviämään virheellisen rehun aiheuttamista vahingoista. Lisäksi lähtökohtana oli, että rehunvalmistajat ovat suuria ja vakavaraisia yrityksiä, joiden vastuunkantokyky on yksittäistä viljelijää parempi. Rehun käytöstä aiheutuva vahinko voi olla monikertainen rehun arvoon verrattuna ja myyjän toimesta tapahtuva vahingon vakuuttaminen on katsottu kustannustehokkaammaksi. Rehumarkkinat ovat vuosien myötä monipuolistuneet ja muuttaneet muotoaan: internet-kaupankäynti, rehujen suora hankinta ulkomaalaisilta rehun myyjiltä ja ketjun eri vaiheissa toimivien toimijoiden määrä on lisääntynyt ja monipuolistunut. Kotieläinyksiköiden kasvaessa lisääntyy rehun tuonti ulkomailta ja tällöin myyjän vastuuseen saaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin kotimaisen myyjän kyseessä ollessa. Ostajan vastuun korostumista kyseisissä tilanteissa ei välttämättä tiedosteta. Kotieläinyksiköiden kasvuun liittyy myös rehun valmistus enenevässä määrin myös muille kuin omille eläimille. Näin ollen alkutuotannon toimijasta tulee rehun valmistaja, johon korvausvelvollisuutta sovelletaan. Toimijan vastuuvakuutusten riittävydestä riippuu se, missä määrin vahingonaiheuttaja pystyy korvaamaan vahinkoa. Ankara vastuu ei siis sinällään ole tae korvauksen saamiseen.

Säännöksessä on myös huomioitava ekskulpaatiomahdollisuus, joka lisättiin lakiin vuonna 1998. Vahingonkorvausvastuusta on mahdollista vapautua, jos kykenee osoittamaan, ettei rehussa ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun hän saattoi sen markkinoille.

Lannoitevalmistelain vahingonkorvaussäännös

Tuottamuksesta riippumatonta vastuuta koskeva säännös löytyy myös lannoitevalmisteita koskevasta lainsäädännöstä. Nykyisessä lannoitevalmistelaissa (539/2006) vahingonkorvauksesta säädetään lain 40 §:ssä:

Lannoitevalmisteiden valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan on korvattava vahinko, joka lannoitevalmisteista ammattikäytössä aiheutuu ostajalle siitä, että lannoitevalmiste ei täytä sivutuoteasetuksessa, lannoiteasetuksessa ja tässä laissa sekä sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja vaatimuksia taikka että lannoitevalmiste poikkeaa ostajalle tuoteselosteessa annetuista tiedoista enemmän kuin mainittujen säädösten mukaan on sallittua. Korvaus on suoritettava, vaikka vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos se, jolta vaaditaan korvausta, saattaa todennäköiseksi, ettei lannoitevalmisteesta ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun hän saattoi lannoitevalmisteen markkinoille. Valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan velvollisuudesta korvata lannoitevalmisteesta henkilölle taikka yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitettulle ja vahinkoa kärsineen pääasiassa sellaiseen tarkoitukseen käyttämälle omaisuudelle aiheutunut vahinko säädetään tuotevastuulaissa (694/1990).

Lannoitevalmistelakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 71/2005) ehdotettiin, että laki ei sisältäisi erillistä pykälää, jossa säädettäisiin lannoitevalmisteen valmistajan, pakkaajan, maahantuojan tai muun markkinoille saattajan vahingonkorvausvastuusta. Ehdotetussa laissa tarkoitettusta toiminnasta tai lannoitevalmisteen aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovellettaisiin, mitä yleislaeissa kuten kauppalaissa (355/1987) ja vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään. Ehdotettu laki ei siten toimisi pohjana ratkaistaessa eri sopimuspuolten välisiä riitoja ja niihin mahdollisesti liittyviä aiheutunutta vahinkoa koskevia korvausvaatimuksia. Lannoitevalmistelaki erityislakina varmistaisi vain lannoitevalmisteiden korkean laadun sekä antaisi edellytykset viranomaisten suorittamalle valvonnalle.

Tätä perusteltiin sillä, että voimassa olevan lannoitelain säätämisen jälkeen on tuotevastuulain soveltamisalaa vuonna 1999 laajennettu koskemaan myös maatalouden alkutuotteita. Muutos perustui tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 85/374/ETY muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 1999/34/EY. Henkilölle taikka yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitettulla ja vahinkoa kärsineen pääasiassa sellaiseen tarkoitukseen käyttämälle omaisuudelle aiheutuneen vahingon korvaamiseen olisi tullut jatkossa lannoitevalmisteiden osalta soveltaa, mitä tuotevastuulaisissa (694/1990) säädetään.

Maatalouden alkutuotteiden, kuten lannoitevalmisteet, sisällyttämisellä EU:n tuotevastuulainsäädännön soveltamisalaan pyrittiin edistämään kuluttajien luottamuksen palauttamista maataloustuotannon turvallisuuteen ja vastaamaan korkeatasoisen kuluttajansuojan vaatimuksiin sekä korostamaan tuottajan vastuuta myös alkutuotteiden laadusta. Nykyisen lannoitelain vahingonkorvausta koskevassa pykälässä vahinkojen korvaamisessa ovat korostuneet sekä kuluttajansuojakysymykset että viljelijän oikeusturvan huomioon ottaminen. Maa- ja metsätalousvaliokunta oli mietinnössään (MmVM 6/1997 vp) kiinnittänyt huomiota siemenkaupasta voimassa olevien säännösten sekä muiden vastaavanlaisten maataloustuotteiden, kuten lannoitevalmisteet, kauppaa koskevien säännösten suhteeseen sekä näiden säännösten uudistamistarpeeseen. Valiokunta katsoi, että tuoteryhmäkohtaisilla toisistaan poikkeavilla säännöksillä ei ole mitään asiallista perustetta ja että käytännössä erot aiheuttavat vain tarpeetonta epätietoisuutta ja sekaannusta. Lannoitevalmistelaissa on tavoitteena yhdenmukais-
taa vahingonkorvaussäännöstöä ottaen huomioon lainsäädännön selkeys ja johdonmukaisuus.

Hallituksen esityksen käsittelyssä maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVM 3/2006 vp) kiinnitti huomiota vahingonkorvausta koskevan säännöksen puuttamiseen. Valiokunta korosti sitä, että elintarvikkeiden tuotantoketju tulee nähdä yhtenä kokonaisuutena, jossa huomio kiinnitetään tuotteen laatuun alkutuotannon tuotantopanoksista aina markkinoinnissa kuluttajalle tarjottavaan lopputuotteeseen saakka. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että tuotantoketjussa vallitsevat vastuusuhteet muodostuvat selkeiksi. Lannoitevalmisteen käyttäjän kannalta on välttämätöntä, että hän voi kohdistaa mahdolliset korvausvaatimuksensa myös suoraan valmistajaan, valmistuttajaan tai maahantuojaan ankaran vastuun perusteella silloinkin, kun kyse ei ole tuotevastuulain nojalla korvattavasta vahingosta. Näillä perusteilla valiokunta pitikin tarpeellisena, että lakiin sisällytetään ankaran vastuun sisältävä korvaussäännös.

Siemenkauppalaan vahingonkorvaussäännös

Siemenkauppalaan (728/2000) vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säännökset löytyvät lain 14 §:stä:

Kylvösiemenen kunnostajan ja pakkaajan sekä sen, joka on tuonut siemenen Suomeen, on korvattava siemenen käyttäjälle vahinko, joka aiheutuu siitä, että kylvösiemen ei ole siitä annettujen tietojen mukaista tai siinä on muu virhe. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos se, jolta vaaditaan kor-

vausta, saattaa todennäköiseksi, ettei siemenessä ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun kylvösiemen toimitettiin markkinoille.

Kylvösiemenen muun markkinoille toimittajan vastuusta on voimassa, mitä kauppalaissa (355/1987) säädetään.

Alun perin hallituksen esityksessä siemenkauppalaiksi (HE 268/1992 vp) lakiin otettiin säännökset ostajan oikeudesta vahingonkorvaukseen, jos kylvösiemen ei ole pakkausmerkinnöissä annettujen tietojen mukaista. Hallituksen esityksessä laiksi siemenkauppalaiksi (HE 39/1997) kylvösiemenen kunnostajan ja pakkaajan ns. ankara vahingonkorvausvastuu ulotettiin maahantuojiin. Tavoitteena oli varmistaa, että vahinkotilanteissa on aina joku korvausvelvollinen Suomessa. Lain 9 §:n 1 momenttiin tuli lisäksi korvausvelvollisuutta koskeva rajoitus, jonka mukaan korvausvelvollisuutta ei ole, jos se, jolta korvausta vaaditaan, saattaa todennäköiseksi, ettei siemenessä ollut vahinkoa aiheuttanutta virhettä silloin, kun hän laski sen liikeseen.

HE:ssä (HE 39/1997 vp) ankaran vastuun säilyttämistä siementavaran kunnostajalla ja pakkaajalla pidettiin perusteltuna sen vuoksi, että tämän on katsottava paremmin pystyvän kantamaan riskin virheellisestä tuoteselosteesta aiheutuneesta vahingosta. Virheellisestä tuoteselosteesta aiheutuva vahinko voi olla moninkertainen siementavaraerän arvoon verrattuna ja kohtuuton viljelijän kannettavaksi. Siementavaran tuottaja pystyy liiketoiminnassaan siirtämään korvauksista aiheutuvat kustannukset suuremman joukon kannettavaksi. Liiketoiminnassa on yleensä vakuutukset, jotka kattavat liiketoiminnasta aiheutuvat vahingonkorvaukset. Ankaran korvausvastuun säilyttämisen ja selkiennyttämisen tulisi lisätä ostajan luottamusta tarkastettuun siementavaraan ja siten edistää siemenmarkkinoiden kehittymistä. Lisäksi HE:ssä todettiin, että rehulaissa (234/1993) säädetty myyjän vahingonkorvausvastuu on myös ankaraa korvausvastuuta.

Käsitellessään HE 39/1997 vp maa- ja metsätalousvaliokunta mietinnössään (MmVM 6/1997 vp) kiinnitti huomiota siemenkaupasta voimassa olevien säännösten sekä vastaavanlaisten muiden maataloustuotteiden kauppaa koskevien säännösten suhteeseen sekä näiden säännösten uudistamistarpeeseen. Valiokunta katsoi, että tuoteryhmäkohtaisilla toisistaan poikkeavilla säännöksillä ei ole mitään asiallista perustetta ja että käytännössä erot aiheuttavat vain tarpeetonta epätietoisuutta ja sekaannusta. Eduskunta edellytti, että maataloustuotteiden kauppaa koskevien säännösten uudistamista ensi tilassa jatketaan tavoitteena mahdollisimman yhdenmukainen vahingonkorvaussäännöstö.

Muu vahingonkorvauslainsäädäntö

Mikäli rehu-, lannoitevalmiste- ja siemenkauppalakeihin ei sisältyisi vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa erityissäännöstä, tulisi korvausvastuu arvioidavaksi vahinkojen korvaamiseen sovellettavien yleislakien kautta. Sopimussuhteissa sovellettavaksi tulisi kauppalaki, tuotevastuun tapauksessa tuotevastuulaki ja tietyissä tapauksissa vahingonkorvauslaki.

Kauppalaki

Koska tuotteen toimittamisessa loppukäyttäjälle on kyse sopimussuhteesta, olisi ankaraa vastuuta koskevan erityissäännöksen puutteessa ensisijaisesti sovellettava kauppalakia. Kauppalaissa vastuuperuste vaihtelee riippuen vahingon laadusta. Kaupan kohteelle aiheutuneisiin *välittömiin* vahinkoihin sovelletaan ns. kontrolli-

vastuuta. Kontrollivastuu perustuu ajatukselle, jonka mukaan virhe tai viivästys sopimuksen täyttämässä johtaa korvausvelvollisuuteen, ellei sopimusvelallinen osoita, että käsillä on vastuusta vapauttavat perusteet. Vahingonaiheuttajan tulee tällöin esittää neljän edellytyksen täyttyneen:

- 1) Sopimusrikkomuksen on johdettava esteestä;
- 2) Esteen on oltava velallisen vaikutusmahdollisuuksien (kontrollin) ulkopuolella (*force majeure*), eikä suoritusta olisi voinut tehdä esteestä huolimatta;
- 3) Esteen tulee olla sellainen, ettei velalliselta ole voitu kohtuudella edellyttää sen huomioon ottamista sopimuksentekohetkellä; ja
- 4) Velallinen ei olisi kohtuudella voinut voittaa eikä välttää esteen seurauksia.

2-kohdan mukaista edellytystä velallisen vaikutusmahdollisuuksista on kauppalain esitöiden perusteella tarkoitettu tulkittavan laajasti, jolloin melko hypoteettinenkin vaikutusmahdollisuus estäisi vastuusta vapautumisen. Velallinen on siten vastuussa myös sellaisten omien sopimuskumppaneittensa toiminnasta (esim. alihankkija, tavaran toimittaja jne.), joiden kautta tavara on kulkenut sen lopulliselle vastaanottajalle. Kontrollivastuu ulottuu vain kaupan kohteelle virheellisen suorituksen johdosta aiheutuneisiin *välillisiin* vahinkoihin. Korvaus muulle kuin kaupan kohteelle aiheutuneista vahingoista on mahdollista saada ainoastaan siinä tapauksessa, että vahinko on aiheutettu tuottamuksella (tuottamusvastuu).

Kauppalain kohdalla on kuitenkin keskeistä huomata, että se on luonteeltaan dispositiivinen säädös, jonka soveltamisesta oikeustoimen osapuolet voivat keskinäisellä sopimuksella halutessaan poiketa. Kauppalaki ei siten tarjoa samankaltaista suojaa heikommalle osapuolelle kuin esimerkiksi rehulain nykyinen ankaran vastuun säännös, joka on luonteeltaan loppukäyttäjän hyväksi periaatteessa pakottava.

Tuotevastuulaki

Tuotevastuulaki koskee kaikkia tuotteita, myös rehuja, lannoitevalmisteita ja siemeniä. Se perustuu ankaran vastuun periaatteelle. Tuotevastuulaki soveltuu kuitenkin vain elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin sopimussuhteisiin. Laki tulee sovellettavaksi lähinnä silloin, kun tuotteesta aiheutuu tuotteen puutteellisen turvallisuuden vuoksi vahinkoa yksityiselle henkilölle tai vahingon tapahtumishetkellä pääasiassa yksityiseen tarkoitukseen käytetylle omaisuudelle. Vahinkoja, jotka kohdistuvat elinkeinotoiminnassa, kuten maatalousyrityksessä käytettyyn omaisuuteen, lain korvausvelvollisuus ei sen sijaan kata. Tuotevastuulain soveltamisala on siten hyvin kapea ja tilanteet, jossa sitä voitaisiin kuvitella sovellettavan rehu-, lannoite- tai siemenkauppalaan toimijoiden välisissä sopimuksissa lienevät käytännössä hyvin vähissä.

Vahingonkorvauslaki

Vahingonkorvauslaki koskee ainoastaan sopimuksenukkoista vahingonkorvausvastuuta, eikä se siksi sovellu sopimusperusteiseen vahinkoon. Virheellisestä tuotteesta ostajalle aiheutuneet taloudelliset vahingot voidaan tilanteesta riippuen katsoa niin sopimusperusteiseksi kuin sopimuksenukkoiseksi vahingoksi. Jos ostaja on solminut sopimuksen ainoastaan itsenäisen välittäjän kanssa, eikä ole minkäänlaisessa sopimussuhteessa tuottajan kanssa, mutta vaatii korvausta suoraan tuottajalta, kyseessä on ensisijaisesti sopimuksenukkoisen vastuu.

Vahingonkorvauslaki soveltuu tuottamusperusteisesti muun muassa esinevahinkoihin. Esinevahingoiksi laskeaan paitsi esineen vahingoittumisesta tai tuhoutumisesta aiheutuneet suorat vahingot, myös sellaiset epäsuorat vahingot, joita vahingonkärsijälle koituu tulon ja ansion menetyksinä esineen vahingoittumisen johdosta. Vahingonkorvauslaki ei varsinaisesti erottele välittömiä ja välillisiä vahinkoja kauppalain tavoin, vaan soveltuu

yleisesti sopimuksen ulkoisiin vahinkoihin hieman samankaltaisesti kuin kauppalaan mukainen tuottamuvastuu sopimusperusteisiin vahinkoihin. Merkittävimmät erot kauppalaan mukaiseen tuottamuvastuuseen liittyvät vastuun ulottuvuuteen ja näyttötaakan jakautumiseen. Vahingonkorvauslaki ei ensinnäkään pääsääntöisesti mahdollista korvauksen saamista ns. puhtaista varallisuusvahingoista, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (esim. saamatta jäänyt voitto), vaan tämä on mahdollista vain jos vahinko on aiheutettu rikoslain mukaisella rangaistavalla teolla taikka julkista valtaa käytettäessä tai jos vahingon korvaamiselle on olemassa erityisen painava syy. Toiseksi siinä missä kauppalaan mukainen tuottamuvastuu edellyttää vahingonkäräjältä vahingon ja sen laajuuden sekä virheellisen suorituksen ja vahingon välisen syy-yhteyden toteennäyttämistä, edellyttää vahingonkorvauslaki lisäksi *vahingon aiheuttajan tuottamuksellisen menettelyn osoittamista*. Vahingonkorvauslain mukainen vastuu on tässä suhteessa vahingonkäräjälle raskaampi ja lopputulemaltaan epävarmempi mekanismi kuin esimerkiksi rehulain nykyinen ankaran vastuun säännös, joka siis edellyttää käytännössä ainoastaan vahingon toteennäyttämistä sekä sen osoittamista, että vahinko johtuu tietyn toimijan toimittamasta virheellisestä tavarasta.

Toimijoille tehdyt kyselyt

Ankaran vastuun soveltamisalaan kuuluville rehualan toimijoille tehtiin vuonna 2012 kysely koskien ankaran vastuun säännöksen käyttöä alan sopimuksissa sekä alan käsitystä säännöksen tulkinnasta. Samassa yhteydessä tehtiin kysely myös muutamien Euroopan maiden viranomaisille. Asiaa käsiteltiin 11.3.2013 rehulain muutoksen yhteydessä pidetyssä tiedotustilaisuudessa. Lannoitevalmiste- ja siemenkauppa-alan toimijoille tehtiin vastaavanlaiset kyselyt vuonna 2014. Lisäksi Eläintautien torjuntayhdistys ETT ry on tehnyt jäsenyrityksilleen kyselyn tuotevastuuvakuutuksista vuonna 2010.

Rehualan kysely

Rehualan toimijoille tekemän kyselyn perusteella havaittiin, että merkittäväälle osalle toimijoista oli jäänyt epäselväksi, mitä säännöksellä on tavoiteltu. Vastuun ulottuvuudesta, ja säännöksen soveltumisesta eri toimijoiden välisiin suhteisiin sekä sen pakottavuudesta ja mahdollisuudesta ohittaa vahingonkorvausvastuu sopimuksin oli myös epäselvyyttä. Toisaalta nähtiin, että säännös selkeyttää näyttökysymyksiä ja turvaa tuottajan toimintaa. Jos säännös säilytettäisiin, vastuuta tulisi kuitenkin rajata tai kohdentaa tarkemmin 40 % vastaajista mielestä.

Kyselyyn vastanneista (valmistaja, valmistuttaja, tuoja) 40 vastaajaa 59:stä toivoi pykälän poistoa rehulaista. Jos säännös säilytettäisiin, vastuuta tulisi kuitenkin rajata tai kohdentaa tarkemmin 9 (20 vastaajasta) mielestä. 36 vastaajaa kertoi pykälän tulkintaan liittyvän epäselvyyksiä. Kysymykseen yhdenmukaisuuden tärkeydestä lannoitevalmiste- ja siemenkauppalakien kanssa 31 (50 vastaajasta) piti yhdenmukaisuutta tärkeänä tai erittäin tärkeänä. Suurin osa vastaajista (45) katsoo, ettei ankaran vastuun pykälä rajoita alan kilpailukykyä verrattuna ulkomaisiin toimijoihin. Avovastauksissa pidettiin kuitenkin tärkeänä, että tuontirehuihin pätevät samat säännöt (sama laki tulisi päteä koko EU:ssa). Toimijan laissa säädettyä velvollisuutta vakuuttaa toimintansa kannatti 34 (57 vastaajasta).

Kaikille vastaajille ei ollut selvää, mitä ns. ankaralla vastuulla tarkoitetaan. Epätietoisuutta herättivät myös käsitteet ”ostaja” ja ”saattaa todennäköiseksi”. Edelleen korvausvastuun ulottuvuus ja säädöksen pakottavuus oli usealle vastaajalle epäselvä, sillä näistä ei ole pykälässä säädetty.

Siemenkauppa-alan kysely

Ala ehdotti lähes yksimielisesti ankanan vastuun pykälän poistamista siemenkauppalaista (18 vastaajasta 16 kannatti poistamista). Suurin osa vastaajista ei halunnut pykälää muutettavan yhdenmukaisesti rehulain ja lannoitevalmistelain kanssa (11 vastaajaa). Suurin osa vastaajista katsoi, että ankanan vastuun pykälä rajoittaa alan kilpailukykyä verrattuna ulkomaisiin toimijoihin (16 vastaajaa) ja samoin 16 vastaajaa katsoi että tämä pykälä vaikeuttaa alan toimintaa.

Eriyisen ongelmalliseksi ankanan vastuun pykälän kokivat puutarhasektorin ja siemenperunasektorin toimijat. Puutarhakasvien siemenistä tuodaan Suomeen suurin osa, joten tämän sektorin osalta vastuu on siemenen maahantuojalla, koska ulkomaisia myyjiä ei ankara vastuu koske. Siemenperunasektorilla on vaikea todistaa sitä, mitkä taudit tulevat maaperästä ja mitkä taudit ovat jo olleet piilevänä saastuntana siemenperunassa (esimerkiksi bakteeritaudit).

Virheen osoittaminen ei ole mahdollista täysin aukottomasti, sillä siemenen elinvoimaan ja tauteihin vaikuttavat myös mm. maaperän laatu ja kuljetuksen sekä varastoinnin aikaiset olosuhteet. Ulkomainen toimija ei ole korvausvelvollinen, joten tämän pykälän katsotaan asettavan toimijat eriarvoiseen asemaan. Ankanan vastuun pykälä pienentää Suomessa olevaa tuotevalikoimaa ja vaikuttaa myös hintoihin. Siemenssektorilla on myös paljon pieniä toimijoita, joiden toiminnan ankanan vastuun pykälän velvoittamat korvaukset voivat lopettaa kokonaan.

Lannoitevalmistelalan kysely

Kyselyn mukaan kotimaiset valmistajat eivät tavallisesti viitanneet kauppasopimuksissaan ankanan vastuun pykälään, mutta tuonnissa siihen viitattiin. Pykälän ei katsottu vaikeuttavan kotimaisen valmistajan toimintaa, mutta tuojan toimintaa se vaikeutti. Tuonnissa vastuuta ei pystytä siirtämään ketjun alkupäähän, vaan kokonaisvastuu jää kotimaiselle toimijalle. Ulkomaisella toimijalla ei siis kyselyn mukaan ole samanlaisia velvoitteita kuin kotimaisella. Myöskään näytteenotto ei kaikissa tapauksissa ole täysin edustava ja voi tulla ristiriitaitilanteita, joissa ostajan ja myyjän analyysitulokset erästä poikkeavat. Yksi toiminnanharjoittaja toivoi, että korjausasiat voitaisiin sopia kahden ammattilaisen välisillä sopimuksilla.

Suurimpia epäselvyyksiä/ongelmia ankanan vastuun tulkinnassa oli riittävien näyttöjen antaminen ja syy-yhteys. Myöskään se, mistä kaikesta joudutaan vastuuseen, ei ollut toiminnanharjoittajille selvää. Huolta aiheuttivat myös mahdolliset korvausmäärät. Ankanan vastuun tulkinnasta toivoi lisäksi yksi toiminnanharjoittaja Eviran ohjetta. Pienyrittäjille ankanan vastuu aiheuttaisi ongelmia ensimmäiseksi ja epäiltiin, kestääkö niiden liiketoiminta mahdollisia isoja korvauksia.

Kysyttäessä keitä ankanan vastuun tulisi lannoitevalmistesektorilla koskea erosivat vastaukset toiminnanharjoittajakohtaisesti. Yhden mukaan sen tulisi koskea kaikkia ketjun osia siis myös raaka-aineiden toimittajia, toiseen mukaan taas se koskee maahantuojia, tuottajaa ja toimitusketjuun osallistuvia tahoja ja kolmannen mukaan se koskee valmistajia, valmistuttajia ja maahantuojia. Todettiin myös, että ankanan vastuun tulisi koskea vain ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen vaikuttavia seikkoja eikä siis lannoitevalmistelaiden laatuun liittyviä seikkoja. Ehdotettiin, että lannoitevalmistelain mukaiset toimijat tulisi ankanan vastuun osalta määrittellä tarkemmin.

Lisäarvoa ankanan vastuun pykälä antaa lannoitevalmistelaiden käyttäjille tuotteiden turvallisuus- ja laatuvaatimusten täyttymisestä. Se myös vähentää riskiä epäkuranttien tuotteiden markkinoillepääsystä. Sen sanottiin li-

säksi ehkäisevän epämääräisten ns. huijariyritysten lannoitevalmistemarkkinoille tuloa. Toisaalta muutamat toiminnanharjoittajat varsinkin maaparannusaine/kasvualustapuolella eivät nähneet sen tuovan mitään lisäarvoa.

Osalla kotimaisista valmistajista oli selvityksen mukaan jo käytössä vahinkovakuutukset. Niiden toimivuudesta toiminnanharjoittajat olivat kuitenkin hyvin erimielisiä. Ehdotettiin, että vastuuvakuutuksien korvaavuus tulisi laajentaa kattamaan myös ankaran vastuun pykälä. Esitettiin lisäksi, että pykälä tulisi rajata koskemaan vain henkilövahinkoja ja törkeitä ympäristötuhoja. Tuonnin osalta eivät lannoitteita ja kalkitusaineita maahan tuovat toiminnanharjoittajat halunneet pykälään muutoksia ja samaa mieltä oli myös osa lannoitevalmisteiden kotimaisista valmistajista.

Ankaran vastuun pykälän poistaminen ei saanut lannoitevalmisteita valmistavien eikä maahantuovientoiminnanharjoittajien kannatusta. Pykälän yhdenmukaisuutta rehu- ja siemenkauppalaan kanssa kannatti suurin osa kotimaisesta lannoite- ja kalkitusainevalmistajista, kun taas maaparannusaineiden ja kasvualustojen valmistajat ja tuontia harjoittavat toiminnanharjoittajat eivät vaatineet yhdenmukaistusta. Verkkokaupalla ei ollut minikäänlaista vaikutusta lannoitevalmistesektorin toimintaan. Ankaran vastuun pykälä ei selityksen mukaan myöskään rajoittanut alan kilpailukykyä muihin ulkomaisiin toimijoihin verrattuna.

Lannoitevalmistesektorin kyselytuloksia ei kuitenkaan voi pitää kovin merkittävänä. Kyselyyn saatiin vain 22 vastausta, kun kysely lähetettiin yli 650 toimijalle. Merkittävämpi seikka on lannoitevalmistesektorin tulevaisuuskatsaus vuosille 2009-2013, jossa lannoitevalmistelain ankara vastuu ei noussut millään tavalla esiin korjausta vaativana toimenpiteenä sektorin kilpailukykyisissä toimintaedellytyksissä ja kilpailukykyyn parantamisessa.

Kansainvälinen kysely

Rehualan vastuukysymysten selvittämiseksi muissa Euroopan maissa laadittiin kansainvälinen kysely. Kysely lähetettiin Itävallan, Saksan, Tanskan, Hollannin, Norjan, Ruotsin ja Iso-Britannian viranomaisille. Vastaava järjestelmä löytyy ainoastaan Saksasta ja Ruotsissa valtio osallistuu kustannusten korvaamiseen tietyissä tapauksissa. Muissa maissa vahingonkorvaukset hoidetaan yksityisoikeudellisen vahingonkorvauslainsäädännön kautta. Norjassa on lisäksi rehuteollisuuden ylläpitämä yksityisoikeudellinen korvausjärjestelmä.

Rehulain muutoksen valmistelun yhteydessä tehty selvitys

Rehulain säännöksen tulkinnasta ja toteuttamisvaihtoehdoista tehtiin selvitys Asianajotoimisto Boreniuksella vuonna 2013. Selvityksessä tarkasteltiin vahingonkorvaussäännöksen nykytilaa sekä vaihtoehtoja sen muuttamiseksi tai poistamiseksi.

Selvityksessä todettiin, että nykymuodossaan rehulain ankaran vastuun säännös on aiheuttanut runsaasti tulkinnallista epäselvyyttä. Säännöksen yhtenä tarkoituksena on ollut selkeyttää rehujen tuotantoketjuihin liittyviä vastuusuhteita, mutta pykälän tämänhetkinen muotoilu ei tosiasiaassa ole ilmaissut näitä vastuusuhteita kovinkaan selkeästi. Vaikeuksia on tuottanut myös se, että vahingonkorvaukseen oikeutetuksi on pykälässä määritelty rehun ostaja, eikä rehun loppukäyttäjää, kuten aikaisemmassa rehulaissa (1998/396). Rehulain ankaran vastuun säännöksen tavoitteena on kuitenkin ollut juuri loppukäyttäjän suojaaminen, eikä nykyisestä rehulais-

ta tai sen esitöistä ilmene, että kyseinen tavoite olisi muuttunut tai että suojelutarve olisi laajentunut koskemaan myös rehun tuottajia näiden keskinäisissä sopimussuhteissa tai jälleenmyyjä.

Ankaran vastuun säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut yksittäisen viljelijän suojaaminen pilaantuneen tai muuten virheellisen rehun aiheuttamalta vahingolta. Säännös on perustunut oletamaan, jonka mukaan rehun loppukäyttäjät ovat tyypillisesti yksityisiä viljelijöitä tai kotieläintuottajia, joiden mahdollisuudet kattaa virheellisestä rehusta aiheutuvat usein laajamittaiset vahingot ovat rajalliset ja että rehuntuottajat ovat vastavasti suuria yrityksiä, jotka kykenevät jakamaan rehuntuotantoon liittyvät riskit loppukäyttäjiä paremmin, esimerkiksi hinnoittelun ja vastuuvakuutusten kautta. Rehumarkkinat ovat kuitenkin muuttuneet. Tilojen koko on kasvanut ja yhä suurempi osa rehun loppukäyttäjistä saattaa harjoittaa toimintaa yhtiömuodossa ja yritysmäisesti, kun taas rehun tuottajina saattaa toimia enenevässä määrin myös juuri sellaisia yksityisiä viljelijöitä, joita ankan vastuun säännöksen on tarkoitus suojata. Ankan vastuun säännös on tässä suhteessa varsin joustamaton, sillä se soveltuu lähtökohtaisesti yhtäläisesti niin suureen kuin pieneenkin rehuntuottajaan. Yksityisten viljelijöiden tosiasialliset mahdollisuudet kattaa rehuntuotannosta aiheutuva riski esimerkiksi vastuuvakuutuksilla ovat kuitenkin rajalliset, sillä rehun virheellisyydestä aiheutuvat vahingot ovat usein potentiaalisesti laajamittaisia ja ennalta arvaamattomia, mikä myös nostaa niistä annettavien vakuutusten hintaa. Halvemmissa vakuutuksissa tällaisten vahinkojen korvattavuutta saatetaan siksi merkittävästi rajoittaa. Tuotannon ollessa pienimuotoista kalliin vakuutuksen hankkiminen saattaa olla taloudellisesti kannattamatonta, ottaen huomioon maataloustuotannon tyypillisesti alhaiset katteet.

Ankan vastuun säännös saattaa tästä syystä kuormittaa erityisen raskaasti pieniä, yksityisiä rehuntuottajia, mikä on pykälän alkuperäisen tarkoituksen valossa varsin kyseenalaista. Myöskään pykälään liittyvä ekskulpatiomahdollisuus ei näytä tarjoavan kovin merkittävää helpotusta yksityisten rehuntuottajien tilanteeseen, sillä näiden voi olla käytännössä vaikea saattaa todennäköiseksi, että rehun virheellisyys on lähtöisin myöhemmän myyntiportaan toiminnasta.

Ankan vastuun säännöksen tarjoama suoja rajoittuu lisäksi käytännössä sopimussuhteisiin, joihin sovelletaan Suomen lakia. Tämä rajoittaa olennaisesti kotimaisen loppukäyttäjän suojausta tilanteissa, joissa rehu on hankittu internetin kautta suoraan ulkomaiselta rehuntuottajalta ja sovellettavaksi laiksi määräytyy jonkin muun maan laki.

