

LAUSUNTO

30.4.2018

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo@mmm.fi

MMM032:00/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIKSI JA LAIKSI OIKEUDENKÄYNNNEISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 6 §:N JA 5 LUVUN 2 §:N MUUTTAMISESTA

Elintarviketeollisuusliitto (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynneistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi elintarvikemarkkinalaki. Esityksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Esityksellä varmistettaisiin maataloustuottajille mahdollisuus saada maataloustuotteiden myyntiä koskevat sopimukset kirjallisina ja siten, että ne sisältävät tietyt vähimmäisehdot. Lisäksi pyritään estämään kohutuuttomien sopimusehtojen ja hyvän liiketavan vastaisten taikka muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomien menettelyjen käyttöä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa.

Elintarvikemarkkinalaissa säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi kyseisten vaatimusten ja kieltojen noudattamista. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:ää ja 5 luvun 2 §:ää siten, että markkinaoikeudessa käsiteltäviin asioihin kuuluisivat myös eräät elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetut asiat ja että elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi oikeus saat-taa kyseiset asiat vireille markkinaoikeudessa.

Elintarvikemarkkinalaki ei ole oikea keino torjua epäterveitä kauppatapoja

Useat sekä EU:n, että kansallisella tasolla tehdyt selvitykset ovat osoittaneet elintarvikeketjun eri sopimussuhteissa esiintyvän epäreiluja kauppatapoja. ETL pitää tärkeänä, että kauppatapoja tervehdytetään ja epäterveisiin puututaan. Elintarvikemarkkinalaki ei kuitenkaan Elintarviketeollisuusliiton mielestä ole paras ratkaisu torjua epäterveitä kauppatapoja.

Elintarvikeketjua voidaan parantaa toimijoiden välistä yhteistyötä lisäämällä ja panostamalla itsesääntelyyn. Uuden lain säätäminen jo valmiiksi sääntelytaakan alla olevaan

elintarvikeketjuun ei ole perusteltua. Elintarvikemarkkinalaki on voimakkaassa ristiriidassa myös hallituksen norminpurkua tähtäävän tavoitteen kanssa. Lisäksi ETL katsoo, että elintarvikemarkkinalakia ei tule säätää ennen kuin EU-tasolla on päätetty vastaavan lainsäädännön toimeenpanosta.

Soveltamisala (1 §) rikkoo sääntelyrakenteen, ei kata kaikkia sopimussuhteita tai ota huomioon toimialojen integroitumista

Elinkeinonharjoittajien keskinäisten sopimussuhteiden sääntely perustuu Suomessa yleissääntelyyn, jossa yhdellä lailla katetaan kaikki toimialat. Elintarvikemarkkinalaissa säänneltäisiin yhden jo valmiiksi erittäin tiukasti ja laajasti säännellyn alan tiettyjä sopimussuhteita. Lailla rajoitetaan perusteetta elintarviketeollisuuden sopimusvapautta, jonka sopimussuhteet eivät poikkea muista aloista millään tavoin. Elintarvikemarkkinalaki lisäksi rikkoo Suomessa tyypilliset sääntelyrajat, minkä seurauksena sääntelystä tulee vaikeasti hallittavaa.

Lakiluonnoksen soveltamisala ei sisällä kaikkia elintarvikeketjun sopimussuhteita tai ota huomioon toimialojen keskinäistä integraatiota. Sääntelyn ulkopuolelle jäävät elinkeinonharjoittajien ravintola- ja majoituspalvelujen toimijoiden kanssa tehdyt sopimukset ja niiden käytännöt. Lisäksi elintarvikemarkkinalaki ei koske eläintenruokia, koska eläintenruoka ei ole elintarvike. Kuitenkin suomalaisella eläintenruokien valmistajalla on elintarvikkeita ja juomia valmistavia vastaavat sopimussuhteet raaka-aineidensa toimittajiin ja tuotteidensa ostajiin.

Elintarvikeketjun toimialat ovat jo nyt integroituneet siten, että tällä hetkellä ei voida tarkasti erottaa esimerkiksi päivittäistavarakaupan ja ravintola-alan palveluita. Kapea soveltamisala mahdollistaa sen, että sopimussuhteissa vahvempi osapuoli voi ryhtyä suojelemaan omia sopimuksiaan siirtämällä sopimukset sovellettavaksi soveltamisalan ulkopuolelle, esimerkiksi ravintola-alalle, jolloin sopimus ei kuulu enää lain piiriin.

Laki on kansallista sääntelyä ja koskee ainoastaan Suomessa toimivia elintarviketeollisuusyrityksiä. Mikäli lailla on selkeitä kilpailullisia haittavaikutuksia, ei ole poissuljettua, että erityisesti suuremmat yritykset voivat siirtää sopimuksensa ulkomaille, esimerkiksi Viroon, minkä jälkeen lakia ei enää näiden yritysten kohdalla sovellettaisi.

Maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekeminen (3 §) on ylimitoitettu ja sanktio (11 §) kohtuuton

Elintarviketeollisuusliitto pitää maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekemistä (kirjallisuusvaatimus) ylimitoitettuna. Vaatimus kirjallisista sopimuksista on EU:n maatalouslainsäädäntöä, koskee suuria yrityksiä ja on sellaisenaan sovellettavaa. Kansallisessa laissa kirjallisuusvaatimus koskisi myös keskisuuria yrityksiä.

Kirjallisuusvaatimus koskee ensisijaisesti elintarviketeollisuusyrityksiä, koska nämä ovat maataloustuotteiden ensiostajia. Elintarviketeollisuusliiton, Maa- ja metsätaloustuottajien ja Päivittäistavarakauppayhdistyksen yhdessä tilaaman elintarvikeketjun kauppatavat eri sopimussuhteissa 2016 -tutkimuksen mukaan yritykset poikkeuksetta tekevät sopimukset kirjallisina ja ne sisältävät ehdotuksen mukaisen vähimmäissisällön. ETL pitää kirjallisuusvaatimusta ylimitoitettuna, koska sopimukset ovat jo nyt kirjallisia

ja lisäksi laki koskisi korkeintaan 50 maataloustuotteita ostavia elintarvike- ja juomayritystä. Pienelle määrälle sellaisia yrityksiä, joilla asiat ovat jo kunnossa, ei kannata säätää lakia.

Edellä mainitussa tutkimuksessa ilmeni myös, että mikäli kirjallisia sopimuksia ei tehdä, asiaa ei ole koettu ongelmalliseksi tässä sopimussuhteessa. Erityisesti viljakaupassa on tyypillistä, että sopimuksia ei aina tehdä kirjallisina nimenomaisesti myyjän eli viljan viljelijän vaatimuksesta totutun ja joustavan kauppataivan perusteessa esim. puhelin- tai tekstiviestivahvistuksiin.

Lakiehdotuksen mukaan kirjallisuusvaatimusta ei sovelleta, jos tuottaja kirjallisesti ilmoittaa, ettei kyseisiä vaatimuksia tai osaa niistä ole tarpeen noudattaa. Ostajan vapauttaminen sopimuksen kirjallisuusvaatimuksesta on tehty erittäin hankalaksi ja hallinnollisesti vaikeaksi. Lisäksi vastuusta vapauttamisen todistaminen jätetään lainsäädännössä ostajan vastuulle. Erityisesti viljakaupassa lakiluonnos voi jopa heikentää viljelijän asemaa neuvotteluosapuolena.

ETL vastustaa lisäksi kirjallisuusvaatimukseen liittyvän julkisen varoituksen (11 §) kahden vuoden julkisuutta. On kohtuutonta pitää julkista varoitusta elintarvikemarkkinavaltuutetun internetsivuilla kahden vuoden ajan, mikäli elinkeinonharjoittaja on korjannut toimintansa välittömästi varoituksen saatuaan. Tätä puoltaa myös se, että kirjallisen muotovaatimuksen tulkinta on nykyisin vallitsevassa sähköisessä kaupankäynnissä vielä vakiintumatta, ja uusia teknologioita otetaan käyttöön jatkuvasti.

Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevalta osalta (4 §) ehdotus vastaa jo olemassa olevaa yleislainsäädäntöä

Elintarvikeketjun sopimusten kohtuuttomuutta voidaan arvioida olemassa olevan yleislainsäädännön avulla jo nyt. ETL katsoo, että elintarvikemarkkinalaki ei tuo sisällöllistä muutosta sopimusehtojen ja -käytäntöjen kohtuuttomuuden sääntelyyn tai tulkintakäytäntöön.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun viran (5 §) perustamiselle ei ole riittäviä perusteita

Luonnoksessa esitetään elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustamista. Valtuutetun tehtävinä on antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoa elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Käytännössä viranomaisen tehtävät ovat päällekkäiset Keskuskauppakamarin elintarvikeketjun kauppapalautakunnan kanssa.

ETL ei kannata elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustamista, koska itsesääntelyllä voidaan saavuttaa sama tavoite joustavammin ja nopeammin ja ilman valtiolle koituvaa kustannusvaikutusta. Itsesääntelyn avulla sopimussuhteiden epäreilua voidaan arvioida lainsäädäntöä laajemmin ja myös yksittäisten sopimuksiin liittyvien erimielisyyksien arviointi on mahdollista. Elintarvikeketjun kauppapalautakunnassa on lisäksi laaja oikeustieteellinen, sopimusjuridinen sekä elintarvikeketjun asiantuntemus, mikä takaa tapausten kokonaisarvioinnin kannalta laajemman asiantuntemuksen ja turvaa heikomman osapuolen edut paremmin.

Itsesääntelyä voidaan toteuttaa vain siellä, missä vastaavaa viranomaisvaltaa tai toimielintä ei ole. Itsesääntelyjärjestelmällä voidaan täydentää lainsäädäntöä, mutta tällöin viranomaisen ja itsesääntelyjärjestelmän välillä tulee olla selkeät toimivaltarajat. Mikäli valtuutetun tehtävät ovat lain voimaan tultua edelleen päällekkäiset kauppatapalautakunnan kanssa, ETL ei näe elintarvikeketjun kauppatapalautakunnalle enää jatkomahdollisuuksia.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on oltava ylempi oikeustieteellinen tutkinto (6 §)

ETL pitää erittäin tärkeänä, että mikäli elintarvikemarkkinavaltuutettu nimitetään, on hänellä oltava ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto. Elintarvikemarkkinalakiluonnos on yhdistelmä sopimus- ja maatalouslainsäädäntöä ja sillä on läheinen yhteys myös kilpailulainsäädäntöön. On koko elintarvikeketjun oikeusturvan kannalta tärkeää, että valtuutetulla on paitsi juridinen koulutustausta, myös edellä mainittujen oikeudenaalojen osaaminen. Valtuutetun on ymmärrettävä paitsi elintarvikeketjun toimitusketjuun liittyviä erityispiirteitä sekä sopimuskäytäntöjä, myös markkinaoikeusprosessiin liittyviä yksityiskohtia.

Tietojenantovelvollisuutta (13 §) on täsmennettävä

Lakiesityksen mukaan elinkeinonharjoittaja on salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan maksutta elintarvikemarkkinavaltuutetulle tämän pyynnöstä tarjousten ja sopimusten ehtoihin ja käytäntöihin taikka hyvän liiketavan vastaiseen tai sopimattomaan menettelyyn liittyvien vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät asiakirjat.

Lain perusteluissa ei ole lainkaan kuvattu, mitä välttämättömät asiakirjat sisältävät. Yritysten oikeusturvan kannalta lain perusteluissa on valtuutetun tiedonsaantivaltuuksia kuvattava tarkemmin. Elintarvike- ja juomayrityksille koituu valtuutetun valvonta ja tietojensaantioikeudesta paljon hallinnollista taakkaa, mistä johtuen yritysten on tiedettävä täsmällisemmin mitä asiakirjoja valtuutetun tietopyynnöt voivat koskea.

Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeus hankaloituu hallinto-oikeudessa (14 §)

Muutoksenhaku-pykälän mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua valittamalla hallinto-oikeuteen. Kyseessä on viranomaispäätöksiin liittyvä muutoksenhakumenettely, jossa haettaisiin muutosta valtuutetun ratkaisemaan sopimuskiistaan. Hallinto-oikeudessa ei yleisesti ratkaista yksityisoikeudellisia sopimusriitoja, minkä vuoksi elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet ovat lakiehdotuksessa varsin vähäiset.

Kansallisen sääntelyn on odotettava EU-sääntelyä

EU komissio on antanut 12.4.2018 direktiiviehdotuksen elintarvikeketjun epäreilujen kauppatapojen sääntelyksi. Direktiiviehdotuksessa määritellään minimiharmonisoinnin taso ja veloitetaan jäsenmaat huolehtimaan sen kansallisesta toimeenpanosta. Direktiiviehdotus on saman suuntainen kuin kansallinen ehdotus elintarvikemarkkanalaiksi ja osittain kansallista lainsäädäntöehdotusta yksityiskohtaisempi. EU-direktiiviehdotuksessa esimerkiksi listataan ne epäreilut käytännöt, jotka jokaisen jäsenvaltion on kirjat-

tava lainsäädäntöön. Jäsenmaa voi listata omaan lainsäädäntöönä muitakin epäreiluiksi katsomiaan käytäntöjä. Elintarvikemarkkinalaissa ei listausta ole, minkä vuoksi Suomen lainsäädäntöä jouduttaisiin näiltä osin täydentämään lähes välittömästi elintarvikemarkkinalain voimaantumisen jälkeen.

ETL katsoo, että elintarvikeketjun yrityksille aiheutuu epävarmuutta ja yleistä hämmennystä, jos ensin säädetään uusi kansallinen elintarvikemarkkinalaki ja sen jälkeen sitä muutetaan vastaamaan EU-direktiivin määräyksiä. Kokonaistaloudellisesti tehokkainta olisi odottaa ensin EU-säätelyn toimeenpanoa.

Perusteluissa puutteellinen elintarvikeketjun nykytilan kuvaus ja hallinnollisen taakan arviointi

Lain perusteluosa pohjautuu vanhentuneeseen tietoon elintarvikemarkkinoista. Vuosina 2012 ja 2013 julkaistut raportit elintarvikemarkkinoiden käytännöistä eivät enää vastaa nykytilaa. ETL huomautti asiasta useaan kertaan elintarvikemarkkinalakiryhmän työn kuluessa, mutta pyyntöihin kartoittaa todellinen nykytila ei vastattu. ETL katsoo, että elintarvikemarkkinoiden sopimussuhteiden nykytila on kartoitettava ennen kuin voidaan objektiivisesti arvioida keinoja, joiden avulla elintarvikeketjun sopimussuhteita ja tehokkuutta voidaan parantaa.

Lakiesityksestä puuttuu lisäksi luonnollisen neuvotteluvoiman kuvaus kokonaan. Neuvotteluvoimaan kuitenkin viitataan toistuvasti, kun perustellaan miksi laki tarvitaan. Itsesäätelyjärjestelmästä annetaan lakiesityksessä myös perusteita vähättelevä kuva.

Myös edellä mainittua KantarTNS:n tekemää kauppatapaselvitystä ei huomioida asianmukaisesti, vaikka tutkimus on viimeisin tutkimuksellisin keinoin tehty selvitys kauppatapojen nykytilasta. Kauppatapaselvityksestä käy selkeästi ilmi, että elintarvikeketjussa on useita erilaisia sopimussuhteita ja vastaajat katsoivat, että sopimussuhteissa esiintyviin epäkohtiin voidaan puuttua ilman sääntelytoimia.

Lakiesityksessä yrityksille koituvaa hallinnollista taakkaa kuvataan vähäiseksi, *koska hyvien kauppatapojen mukainen toiminta on ketjussa pääsääntö jo nykyisen itsesäätelyjärjestelmän ja liiketoimintaa koskevan yleissäätelyn perusteella*. Tosiasiassa lainsäädäntö aiheuttaa yrityksille aina hallinnollista taakkaa ja elintarvikemarkkinalaki aiheuttaa yrityksille vielä erityistä hallinnollisen taakan riskiä, koska esityksestä ei käy ilmi, millä tavoin yritysten on valmistauduttava esimerkiksi tietojenantovelvollisuutta varten.

Lopuksi

ETL pitää tärkeänä, että kauppatapoja tervehdytetään ja epäterveisiin kauppatapoihin puututaan. Elintarvikemarkkinalaki ei kuitenkaan Elintarviketurvallisuusliiton mielestä ole oikea ratkaisu torjua epäterveitä kauppatapoja.

Elintarviketurvallisuusliitto ei kannata luonnosta hallituksen esitykseksi elintarvikemarkkinalaiksi, koska katsomme että

- soveltamisala (1 §) rikkoo sääntelyrakenteen, se ei kata kaikkia sopimussuhteita tai ota huomioon toimialojen integroitumista
- maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekeminen (3 §) on ylimitoitettu

- kohtuuttomia sopimusehtoja koskevalta osalta (4 §) ehdotus vastaa jo olemassa olevaa yleislainsäädäntöä
- elintarvikemarkkinavaltuutetun viran (5 §) perustamiselle ei ole riittäviä perusteita
- lain perustelut eivät pohjaudu oikeaan kuvaan nykytilasta
- kansallisen sääntelyn on odotettava EU-sääntelyä
- lakiehdotus ei täytä sille asetettuja tavoitteita.

Kunnioittavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Pia Pohja', is written over the printed name.

Pia Pohja
toimitusjohtaja