

2.5.2018

Maa- ja metsätalousministeriö

Kirjaamo

Lausuntopyyntö 1568/01.01/2017

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

Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa säädettäväksi uuden elintarvikemarkkinalain. Ehdotuksen mukaan esityksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laissa säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi laissa säädettyjen vaatimusten ja kieltojen noudattamista.

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntoa Päivittäistavarakauppa ry:ltä (jäljempänä PTY). PTY kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa:

Lainvalmistelu perustuu vanhentuneelle tiedolle elintarvikeketjun sopimussuhteista

Valtioneuvoston ruokapoliittisesta selonteosta annetussa kirjelmässä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto edistäisi nykyistä tehokkaammin ruokamarkkinoiden aitoa toimivuutta ja kilpailullisuutta sekä tarvittavin lainsäädäntötoimin huolehtisi markkinoiden tasapuolisesta kilpailuasetelmasta. Tämän johdosta maa- ja metsätalousministeriö perusti lokakuussa työryhmän, jonka tehtävänä oli työryhmän asetuspäätöksen (5.10.2017) mukaan arvioida elintarvikemarkkinoiden toimivuutta koskevan lainsäädännön tarve ja hallinnollinen taakka. Tämän arvion perusteella työryhmän tuli tehdä esitys lainsäädännöstä markkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Työryhmän odotettiin erityisesti ottavan kantaa lain soveltamisalaan ja sopimuskäytäntöihin sekä epäreiluihin kauppatapoihin.

PTY osallistui lakiehdotuksen valmisteluun valmistelusta vastanneen työryhmän pysyvänä asiantuntijajäsenenä. Työryhmän työskentelylle oli asetettu erittäin tiukka aikataulu, sillä toimikausi päättyi jo 31.1.2018. Lyhyt toimikausi ei mahdollistanut ketjun toiminnan ja sopimussuhteiden sekä -käytäntöjen kunnollista selvittämistä. Tämän vuoksi nyt lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi **perustuu vanhentuneisiin ja suurelta osin paikkansapitämättömiin kuvauksiin ketjun sopimustoiminnasta** ja siinä mahdollisesti ilmenevistä epäkohdista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ns. alkutuotantoselvitys sekä päivittäistavarakauppa selvitys ovat

2.5.2018

vuosilta 2013 ja 2012 ja ne kuvaavat siten 2010-luvun alun tilannetta elintarvikeketjussa. Selvitysten jälkeen ketjun toiminnassa ja sopimuksissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ehdotuksen perusteluteksteissä selostetaan pitkästi näiden selvitysten johtopäätöksiä, vaikka työryhmän työskentelyn aikana tuotiin useaan otteeseen esiin, ettei esimerkiksi vastikkeettomia markkinointirahoja ole käytössä Suomessa päivittäistavarakaupan sopimuksissa. KKV selvitti markkinointirahoihin liittyviä asioita vuonna 2012 päivittäistavarakauppaselvityksen jälkeen, eivätkä nämä jatkoselvitykset johtaneet mihinkään toimenpiteisiin.

Toinen merkittävä tekijä on vuonna 2013 säädetty kilpailulain muutos, jolla sellaiset päivittäistavarakaupan elinkeinonharjoittajat tai niiden yhteenliittymät, joiden markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäismyynnissä on vähintään 30 prosenttia Suomessa, asetettiin suoraan lain nojalla määräävään markkina-asemaan. Tämä tarkoittaa, että kaksi suurinta päivittäistavarakaupan toimijaamme ovat aivan erityisesti käyneet kaikki sopimuskäytäntönsä läpi ja varmistaneet, että heidän menettelynsä on kilpailulain mukaista. Myös edellä mainitun työryhmän työskentelyyn varsinaisena jäsenenä osallistuneen KKV:n sekä alan toimijoiden mukaan tämä on ollut omiaan kehittämään alan sopimuskäytäntöjä siitä, mitä ne olivat 2000-luvun ensimmäisellä kymmenellä.

Useita tuoreita selvityksiä jätetty huomiotta

Valmistelussa jätettiin hyvin vähäiselle huomiolle tuoreita elintarvikeketjun toimintaan ja sopimussuhteisiin liittyviä selvityksiä. PTY, Elintarviketeollisuusliitto ETL (jälj. ETL) ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (jälj. MTK) teettivät vuonna 2016 laajan selvityksen TNS Kantar Oy:llä elintarvikeketjun kauppatavoista. Tämä ns. kauppatapaselvitys on uusien, laajasti ketjun sopimussuhteita ja nimenomaisesti kauppatapoja koskeva selvitys, mitä on olemassa. Selvityksen lopputulokset osoittavat selvästi, että suuria ongelmia ketjun sopimussuhteissa ei ole. Selvityksen tulosten mukaan valtaosa elintarvikeketjun toimijoista on sitä mieltä, että sopimuskäytäntöjä on mahdollista kehittää vapaaehtoisin toimin.

MMM nimitti vuonna 2017 selvitysmiehen selvittämään, minkälaisilla toimenpiteillä koko ruokaketjun kilpailukykyä voitaisiin parantaa. Tehtävään valitun Ilkka Mäkelän selvitystyön johtopäätökset on sivuutettu elintarvikemarkkinalain valmistelussa kokonaan. Selvitysmies ei esittänyt ketjun sopimussuhteiden sääntelyä, vaan korosti muun muassa itsesääntelyn kehittämisen tärkeyttä sekä panostuksia vientiin.

Perustelut itsesääntelyn ohittamiselle heikot

Kolmas markkinoiden toimintaan sopimusten ja käytäntöjen osalta vaikuttava seikka on vuonna 2014 perustettu riippumaton elintarvikeketjun itsesääntelyelin, elintarvikeketjun kauppatapalautakunta. Keskuskauppakamarin yhteydessä toimivan puolueettoman lautakunnan toiminta perustuu EU:n komission ja elintarvikeketjun EU-järjestöjen väliseen sopimukseen hyvän kauppatavan periaatteista. Lautakunnan sääntöjä ja periaatteita kuvaavia ja havainnollistavia esimerkkejä uudistettiin vuonna 2017 alkupuolella ja uudistettu kauppatapalautakunta aloitti uudella kokoonpanolla toimintansa keväällä 2017. Lautakunta on ollut erittäin aktiivinen viimeisen vuoden aikana. Yksittäisten lausuntojen lisäksi se on antanut ohjaavia suosituksia sopimusten kirjallisuudesta ja ehtojen yksipuolisesta muuttamisesta sekä ns. säilyvyysaikaehdon käyttämisestä osana sopimuksia. Kaupan ala sekä

2.5.2018

elintarviketeollisuus ovat sitoutuneet lautakunnan toimintaan ja sitä rahoittavat PTY ja ETL. Alkutuotannon edunvalvontajärjestö ei ole neuvotteluista huolimatta katsonut aiheelliseksi osallistua lautakunnan toimintaan. Tämä ei kuitenkaan estä yksittäisen toimijan mahdollisuutta saattaa asiansa lautakunnan käsittelyyn. Lautakunta on osoittanut toimivuutensa, nopeutensa ja kykynsä ratkaista yksittäistapauksia sekä ottaa kantaa ketjun toimintaan yleisemmin vaikuttaviin seikkoihin ja mahdollisiin kehityskohtiin.

Edellä sanotusta huolimatta maa- ja metsätalousministeriö on päätenyt lakiluonnoksessa ja työryhmän työskentelyssä ottamaan kannan, ettei itsesääntely ole riittävä keino puuttua elintarvikeketjun toimivuudessa havaittaviin epäkohtiin. Perustelut tälle kannalle ovat luonnoksessa puutteelliset ja heikot. Itsesääntelylle ei ole haluttu antaa aitoa mahdollisuutta. PTY ja ETL esittivät lakivalmistelun aikana useaan otteeseen itsesääntelyjärjestelmän kehittämistä tehokkaana ratkaisumallina. **Itsesääntelyllä on kiistattomia etuja lainsäädäntöön ja viranomaisprosesseihin nähden.** Itsesääntelyn keinoin voidaan nopeasti, joustavasti ja kustannustehokkaasti ja tarvittaessa jopa anonyymisti puretua yksittäisenkin sopimussuhteen mahdollisiin hyvien kauppatapojen vastaisiin menettelyihin. Lautakunnan jäsenet edustavat laajasti paitsi elintarvikeketjun ja liiketoiminnan osaamista myös oikeudellista huippuosaamista. Lakiehdotuksessa kaavaillulla elintarvikemarkkinavaltuutetulla ei olisi samanlaisia mahdollisuuksia sen toiminnan ollessa voimakkaasti lainsäädäntöön ja hallintomenettelyn sääntöihin sidottua.

Lautakunta on antanut jo useita suosituksia ja lausuntoja, joilla on ollut vaikutusta alan käytäntöihin. Kaupan toimijat ovat toimittaneet lautakunnalle selvityksiä siitä, miten suositukset ja lausunnot ovat vaikuttaneet heidän sopimuskäytäntöihinsä.

Konkreettinen näyttö elintarvikeketjun ongelmista puuttuu

Työryhmän työskentelyssä eikä sen pohjalta maa- ja metsätalousministeriön jatkovalmistelemassa luonnoksessa ole esitetty mitään konkreettista näyttöä elintarvikeketjun toiminnassa esiintyvistä epäkohdista. Kuten edellä on mainittu, lain tarpeellisuuden arviointi oli yksi työryhmän tehtävistä. Tässä tehtävässä epäonnistuttiin: **Objektiivinen tarpeellisuusharkinta jäi tekemättä aikataulukiireen sekä voimakkaan poliittisen paineen johdosta.** Olemassa olevan yleislainsäädännön soveltuminen elintarvikeketjun sopimussuhteisiin ja sen kehittäminen, samoin kuin edellä mainitun itsesääntelyn kehittäminen, ohitettiin työskentelyssä ja luonnoksessa lähes täysin. Suomessa on kuitenkin jo voimassa useita säädöksiä, joilla voidaan puuttua myös elintarvikeketjun toimintaan. Niiden soveltumista on käsitelty erittäin seikkaperäisesti vuonna 2016 kilpailulakityöryhmän työskentelyn yhteydessä. Tuolloin todettiin, ettei tarvetta uudelle, erilliselle sääntelylle ole, vaan itsesääntely ja olemassa oleva lainsäädäntö ovat parhaat keinot ketjun toiminnan parantamiseen.

Lakiehdotus ei huomioi sopimussuhteiden moninaisuutta

Uutta lainsäädäntöä ei tule säätää ilman, että sille on osoitettavissa todellinen tarve. Lakiehdotuksen nykytilan arviointia koskevat johtopäätökset ovat puutteelliset ja tarkoitushakuiset. Sopimussuhteissa aina esiintyvää neuvotteluvoiman jakautumista ja siihen liittyviä ilmiöitä ei ole esityksessä käsitelty juuri lainkaan. Kaupan neuvotteluasemaa on kuvattu vahvaksi ja sen väitetään johtavan suureen riskiin

2.5.2018

neuvotteluvoiman väärinkäytöstä. Mitään konkreettista näyttöä neuvotteluvoiman väärinkäytöstä ei kuitenkaan ole esitetty ja tältä osin esimerkiksi kilpailulain 4a § on sivuutettu lähes kokonaan. Kyseinen pykälä on säädetty juurikin markkina-aseman väärinkäytösten estämiseksi.

On huomattava, etteivät elintarvikemarkkinat ole suinkaan ainoa ala, joilla on havaittavissa neuvotteluvoimaan liittyviä kysymyksiä. Riippuvuutta esiintyy elinkeinoelämässä varsin yleisesti. Tässä yhteydessä on syytä havaita, että *varsin usein ostajavoima on kuluttajien edun mukaista*. Yleensä ostajavoima tuo kustannusetuja kilpailuttamalla tehokkaasti tavarantoimittajia. Toimivat markkinat tuottavat hyötyä kuluttajille ja muille asiakkaille ja myös taloudelle yleisemmin, kun tiettyjä tuotantopanoksia (esimerkiksi elintarvikkeita) saadaan käyttöön paremmalla hinta-laatusuhteella.

Ehdotuksessa ei ole huomioitu millään tavalla sitä, että neuvotteluvoima voi jakautua hyvin eri tavalla eri sopimussuhteissa ja eri sopimusosapuolien välillä riippuen muun muassa kaupan kohteena olevasta tuotteesta ja toimijoista. **Ehdotus keskittyy voimakkaasti kuvaamaan kaupan asemaa kielteisessä valossa ja jättää lähes huomiotta sen, että yksittäisen tuottajan sopimuskumppanina on useimmiten elintarviketeollisuuden toimija.** Koko elintarviketieteen sopimussuhteiden arviointia ei ole tehty.

Hallinnollisen taakan ja vaikutusten arviointi puutteellinen

Uuden lainsäädännön aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia tulisi arvioida myös osana hyvää lainvalmistelua. Tämä oli työryhmän asettamispäätöksessä asetettu osaksi työryhmän tehtävänantoa. **Hallinnollisen taakan ja lainsäädännön vaikutusten arviointi jäi kuitenkin valmistelussa erittäin puutteelliseksi.** Uuden sääntelyn vaikutuksia markkinoihin tai esimerkiksi kaupan valikoimiin ja kuluttajahintoihin ei arvioitu käytännössä lainkaan. Maa- ja metsätalousministeriö on päättänyt esittämään, että lakiehdotus lisäisi luottamusta ketjun osapuolten välillä ja parantaisi pienten toimijoiden edellytyksiä investoinneilla. Tästä ei ole mitään näyttöä, eikä PTY voi yhtyä näihin päätelmiin.

Markkinaoikeuskäsittelystä ehdotuksessa todetaan, että varsinaisia asioita arvioidaan tulevan markkinaoikeuden käsiteltäväksi vain satunnaisesti ja tämän vuoksi uudistuksella arvioidaan olevan vain vähäinen vaikutus markkina-oikeuden käsiteltäväksi tulevien asioiden määrään. Tämän tarkempaa analyysiä asiasta ei ole valmistelun aikana tehty. Markkina-oikeutta ei myöskään kuultu työryhmän työskentelyn aikana. PTY on siltä osin asiasta samaa mieltä, että uskomme sellaisia tapauksia, joissa lain kohtuuttomuusarvioinnille asettama kynnys ylittyisi, olevan vain hyvin vähän. **Lain asettaminen vain joidenkin yksittäistapausten vuoksi on tarpeetonta, kun sama aineellisoikeudellinen sisältö on jo olemassa yrittäjän suojaissa.**

Erityisen heikosti ehdotuksessa on arvioitu yritysvaikutuksia. Ehdotuksessa todetaan, että nykyisin jo noin 90 % sopimuksista tehdään kirjallisesti, joten ehdotuksella ei tältä osin olisi suurta vaikutusta. Samoin ehdotuksessa todetaan, että kaupan ja elintarviketeollisuuden yritykset ovat jo nykyisin sitoutuneet noudattamaan hyvän kauppatavan mukaisia käytäntöjä, joten lain tuomat lisävaatimukset koskivat vain

2.5.2018

pientä osaa elinkeinonharjoittajista. Näihin näkemyksiin PTY yhtyy ja toteaa niiden osoittavan hyvin, **ettei ehdotetulle lainsäädännölle ole tarvetta.**

Sen sijaan PTY pitää merkittävänä virhearviona sitä, että laista ja erityisesti valtuutetun toiminnasta odotetaan aiheutuvan yrityksille vain vähäisiä kustannuksia. Ehdotuksessa kuitenkin esitetään valtuutetun voivan pyytää hyvin laajasti nähtäväkseen yritysten asiakirjoja ja selvitystä sopimuksiin ja käytäntöihin liittyen. Tämä edellyttää sitä, että toimijoilla on resursseja vastata näihin tietopyyntöihin ja laatia selvityksiä valtuutetulle.

Ottaen huomioon, että kaupan alan toiminta on jo nyt erittäin säänneltyä ja toimintaa valvoo monta eri viranomaista, joille toimijoiden on jatkuvasti tuotettava selvityksiä, uuden viranomaisen lisääminen tähän kokonaisuuteen on aiheetonta ja tulee toteutuessaan aiheuttamaan kustannuksia yrityksille. Lisääntyvästä byrokratiasta ja riskienhallinnasta aiheutuvat kustannukset tulevat aikanaan heijastumaan myös kuluttajahintoihin. **Kuluttajille ehdotuksesta aiheutuvia vaikutuksia ei ole ehdotuksessa käsitelty juuri lainkaan.**

PTY:n arvio on, että kirjallisuus- ja vähimmäisehtovaatimus tulee lisäämään turhaa byrokratiaa, mikä voi pahimmillaan vaikeuttaa pienten tuottajien mahdollisuuksia saada tuotteitaan kaupan valikoimiin. Tämä heikentäisi kuluttajien mahdollisuuksia saada ostettua esimerkiksi paikallisten lähiruokatuottajien tuotteita.

Ehdotuksessa esitetty kilpailu- ja markkinavaikutusten osio on erittäin suppea. Ehdotuksessa tulisi tarkastella myös lain mahdollisia vaikutuksia kotimaisten toimijoiden kansainväliselle kilpailukyvyille. **Säättämällä kansallisesti EU-sääntelystä poikkeavasti heikennetään kotimaisten toimijoiden kilpailuasemaa ulkomaisiin toimijoihin nähden:** jo nyt on nähtävissä (EU:n ulkopuolelta tulevien) verkkokauppojen laajentuminen elintarvikekaupan puolelle muualla Euroopassa.

Suomessa kauppojen valikoimien kotimaisuusaste on perinteisesti ollut huomattavan korkea, joissain tuoteryhmissä jopa lähes 100 prosenttia. Ulkomaisen verkkokaupan laajentuminen yhdistettynä puhtaasti kansalliseen elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä jäykistävään lainsäädäntöön saattaa lisätä ulkomaisen tuotteiden osuutta kuluttajien ostoksista ja **siten itse asiassa heikentää suomalaisten alkutuottajien asemaa.** Paikallisten lähituottajien mahdollisuudet sopia joustavasti suoraan kauppiaan kanssa toimituksista tulee todennäköisesti ehdotuksen johdosta vähenemään, mikä on täysin vastoin lain tarkoitusta.

Hyvien kauppatapojen mukainen toiminta on ketjussa pääsääntö, kuten ehdotuksen perusteluteksteissäkin (s. 41) todetaan. Lakiehdotusta valmistelleessa työryhmässä PTY, ETL sekä Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry eivät nähneet tarvetta erilliselle lainsäädännölle. Tämän lisäksi myös työ- ja elinkeinoministeriö sekä oikeusministeriö ja kilpailu- ja kuluttajavirasto olivat varauksellisia lain tarpeellisuuden ja sisällön suhteen. **Elintarvikeketjun toimijoista siis suurin osa ei kannattanut lain säätämistä.**

Kansallisesta sääntelystä tulisi pidättäytyä asian EU-käsittelyn ajaksi

Samaan aikaan kotimaisen valmistelun kanssa etenee myös kauppatapoja koskeva direktiiviehdotuksen valmistelu Euroopan unionin komission toimesta. Komissio antoi

2.5.2018

oman esityksensä direktiiviksi 12.4.2018. Ehdotus poikkeaa monelta osin kotimaisesta lakiehdotuksesta. Komission ehdotuksen jatkokäsittelyn tuloksia on vielä mahdoton arvioida. Suomessa tulisi pidättäytyä saman asian kansallisesta sääntelystä, kunnes EU:sta tuleva sääntely ja sen sisältö on luotettavasti tiedossa. Puhtaasti kansallisen sääntelyn luominen ja täytäntöönpano ei ole järkevää sen enempää valtion kuin elintarvikeketjun toimijoidenkaan näkökulmasta. Lakia jouduttaisiin todennäköisesti muuttamaan lähivuosina direktiivin johdosta. **Toimijoiden näkökulmasta tällainen menettely aiheuttaa huomattavia epävarmuustekijöitä ja vähentää luottamusta ketjussa.**

Yksityiskohtaisia pykäläkohtaisia huomioita

Edellä esitettyjen yleisten huomioiden lisäksi PTY haluaa lausua seuraavat yksityiskohtaiset kommentit lakiehdotuksesta:

Soveltamisalasta ja määritelmistä

Luonnoksessa esitetään osittain vain maataloustuotteiden kauppaa koskevia säännöksiä ja toisaalta maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskevia säännöksiä. Maataloustuotteen ja elintarvikkeen määritelmät eivät ole täysin yhteneväiset. Maataloustuotteen määritelmä pitää sisällään muun muassa elävät puut ja muut elävät kasvit sekä tupakan ja leikkokukat ja leikkovihreät. Elintarvikkeen määritelmän mukaan elintarvikkeella puolestaan tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai tuotetta, joka on tarkoitettu tai jonka kohtuudella voidaan olettaa tulevan ihmisten nautittavaksi. Elintarvikkeen määritelmään ei kuitenkaan sisälly esimerkiksi tupakka.

Lain tarkoitus on ehdotuksen mukaan parantaa elintarvikeketjun toimintaa. Säättämällä maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekemisestä ja niihin liittyvistä käytännöistä (ehdotuksen 3§ ja 4 §) puututaan laajempaan kokonaisuuteen, kuin vain elintarvikeketjun sopimuskäytäntöihin. Perusteluissa kuitenkin viitataan vain ja ainoastaan elintarvikeketjuun ja siinä väitetyksi esiintyviin ongelmiin. **Määritelmien ja soveltamisalojen eroista voi aiheutua epäselvyyttä** ja etenkin ehdotuksen 4 §:n osalta soveltamisala olisi syytä rajata vain elintarvikkeita koskeviin kauppasopimuksiin.

Kirjallisuus- ja vähimmäisehtovaatimuksesta

Ehdotetun lain 3 § perustuu markkinajärjestelyasetukseen, mutta kuitenkin siten, että asetuksen soveltamisalaa on ehdotuksessa laajennettu koskemaan myös tuottajien ja suurten yritysten välisten sopimusten lisäksi tuottajien ja keskisuurten yritysten väliset sopimukset. Pykälän mukaan nämä sopimukset on lähtökohtaisesti tehtävä kirjallisesti ja sopimuksen on sisällettävä tietyt vähimmäisehdot.

Tämän lisäksi asetuksen mukaista rakennetta on muutettu toteamalla, että tuottaja voi kuitenkin kirjallisella ilmoituksella todeta, ettei kirjallisuusvaatimusta tai jotain pykälässä mainittua vähimmäisehtoa ole noudatettava. Lisäksi pykälä eroaa asetuksesta siinä, että asetuksessa näiden vaatimusten noudattamista ei ole asetettu kummankaan sopimusosapuolen vastuulle: kotimaisessa ehdotuksessa vastuu pykälän vaatimusten noudattamisesta on asetettu ostajalle.

2.5.2018

On epäselvää, onko markkinajärjestelyasetuksen sisältöä mahdollista muuttaa nyt ehdotetulla tavalla. PTY kannattaa sitä, että asiasta hankittaisiin komission kirjallinen kannanotto. **PTY ei pidä järkevänä eikä norminpurkutalkoiden hengen mukaisena sitä, että kansallisesti säädetään EU:n suoraan sovellettavan asetuksen sisältöä laajemmin tai siitä poiketen sopimusten kirjallisuusvaatimuksesta.** Myös vastuun asettaminen vain toiselle sopimusosapuolelle on kotimaisen sopimusoikeuden peruseriaatteiden näkökulmasta kummallinen. Lakiehdotus pitää sisällään vain ostajalle asetettavia seuraamuksia 3 §:n rikkomisesta, vaikka sopimusehtojen kirjaamattomuus saattaa johtua myös myyjäosapuolesta.

Kuten edellä on todettu ehdotuksen 3 § on omiaan jäykistämään elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä, etenkin kun vastuu ja mahdolliset seuraamukset kohdistuvat esityksen mukaan aina ostajaan. Alkutuottajien ja kaupan välillä suoraan solmittavien sopimusten osuus on erittäin pieni sekä sopimusten määrällä että sopimusten kohteena olevalla liikevaihdolla mitattuna. Näistä sopimuksista valtaosa tehdään jo nykyisin kirjallisena.

Suullisia sopimuksia on lähinnä paikallisten alkutuottajien ja lähikauppiaiden välillä tuoretuotteiden osalta. Nämä sopimussuhteet ovat tyypillisesti pitkäaikaisia ja luottamukseen perustuvia ja ne ovat edistäneet pientuottajien mahdollisuuksia saada tuotteita myyntiin lähialueen kauppoihin. Vaikka lakiehdotuksen mukaan tuottajien ja pienten kauppojen väliset sopimukset jäävät soveltamisalan ulkopuolelle, on selvää, että ehdotuksen mukaisella pykälällä on vaikutusta myös näiden sopimusten solmimiseen. Keskiuurten kaupan alan toimijoiden sopimuskäytännöt olisi lain myötä tältä osin muutettava, jolloin on odotettavissa hankintojen ja sopimuskäytäntöjen muuttuvan kohti keskitetympää mallia.

Sopimusvapaus on suomalaisen oikeusjärjestelmän peruselementtejä, johon puuttumiselle tulisi olla vahvat perusteet. PTY katsoo, että sopimusten laatiminen kirjallisena helpottaa sopimuksen tulkintaa ja siten on suositeltavaa, että sopimukset tehdään kirjallisina. Tätä suosittaa myös elintarvikeketjun kauppatapalautakunta. **Sopimuspuolille tulisi kuitenkin tarpeen mukaan jättää mahdollisuus päättää sopimuksesta myös suullisesti. On muistettava, että suullinen sopimus on lähtökohtaisesti aivan yhtä sitova kuin kirjallinenkin.**

Kielletyistä ehdoista ja käytännöistä

Lakiehdotuksen 4 § sisältää säännökset kohtuuttomista sopimusehdoista ja käytännöistä. Pykälä vastaa asiasisällöltään täysin jo voimassa olevaa yrittäjänsojalin 1 §:ää kohdistuen kuitenkin vain elintarvikkeiden tai maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin ja käytäntöihin. **Aineellisoikeudellisesti lakiehdotus ei tältä osin siis tuo mitään uutta.**

Pykälän perusteluteksteissä nimenomaisesti todetaan, että kyse on yrittäjänsojalin 1 §:n mukaisesta arvioinnista ja menettelystä. Yrittäjänsojalin mukainen arviointi on kollektiiviperustaista: lain perusteella ei voida ratkaista yksittäistapauksia tai osapuolten välisiä sopimusehtoihin tai käytäntöihin liittyviä erimielisyyksiä. Ehdon tai käytännön, jonka kohtuuttomuutta arvioidaan, on oltava käytössä (tai sitä on tarkoitus käyttää) useammassa kuin yhdessä sopimussuhteessa. Kohtuuttomuusarviointi puolestaan perustuu oikeustoimilain 36 §:ssä esitettyyn kohtuuttomuuden

2.5.2018

määritelmään, joka sekkin on jo voimassa olevaa, varsin perustavanlaatuisia suomalaista lainsäädäntöä.

Yrittäjänsojalin perusteluiden mukaan yksittäisen toimijan, joka kokee joutuneensa kohtuuttomien sopimusehtojen tai -käytäntöjen kohteeksi, on vietävä asiansa yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja juurikin oikeustoimilain 36 §:n perusteella arvioitavaksi.

Lisäksi kakkosmomentissa on viittaus lakiin sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa. Lakiehdotuksen mukaan valtuutettu voisi arvioida säännöksen soveltuvuutta elintarvikeketjun liiketapoihin liittyviin tapauksiin ja katsoessaan edellytysten täyttyvän hakea tarvittaessa tähän liittyvää kieltoa markkinaoikeudelta.

Ehdotetun 4 §:n rikkomisesta voi siis seurata vain sopimusehdon käyttämisen kieltäminen markkinaoikeusprosessin päätteeksi. Kielto kohdistuu tuleviin sopimuksiin, joten sillä ei ole merkitystä jo tehtyjen sopimusten sisällölle. **Tämä kielto mahdollisuus on jo olemassa ja kanneoikeus on yrittäjänsojalin ja SopMenL:n perusteella asianosaisten lisäksi myös niitä edustavilla järjestöillä.**

PTY ei näe perusteita toistaa jo olemassa olevaa lainsäädäntöä uudessa laissa. Pykäläehdotus on omiaan monimutkaistamaan lainsäädäntöä ja sen tulkintaa. **Tätäkin merkityksellisempänä PTY pitää sitä, että lain säätämisen johdosta voi olla, että ketjun itsesääntelyelimen toimintaedellytykset heikkenevät ja toiminta loppuu**, jolloin yksittäisen ketjun toimijan ainoaksi mahdollisuudeksi saada ratkaisu omaan asiaansa jää asian vieminen yleiseen tuomioistuimeen edellä esitetyllä tavalla.

PTY:n kanta on, että uuden, sisällöltään jo olemassa olevaa lainsäädäntöä toistavan lain säätämisen sijaan tulisi tarkastella nykylainsäädännön kehittämisen mahdollisuuksia etenkin täytäntöönpanon osalta. Yhdistettynä toimivaan itsesääntelyjärjestelmään voitaisiin saada aikaan tehokas kokonaisuus, joka ottaisi huomioon elintarvikeketjun erityispiirteet, vaikka lainsäädäntö olisikin yleistä, kaikille toimialoille yhteistä. Neuvotteluvoiman jakautumista koskevat ilmiöt ovat yhteisiä kaikilla toimialoilla, elintarvikeketju ei ole mitenkään poikkeuksellinen tässä asiassa. **Sektorikohtaisesta lainsäädännöstä tulisi pidättäytyä tai sille tulisi löytää erityisen painavia perusteita, joita näkemyksemme mukaan tässä valmisteluprosessissa ei ole esitetty.**

Elintarvikemarkkinavaltuutetusta ja sen tehtävistä

Lakiehdotuksessa esitetään perustettavaksi uusi viranomaisen, jonka tehtävänä olisi antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoa elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Ohjeet ja neuvonta eivät olisi sitovia vaan valvontaviranomaisen kannanotto. Näiden yleisten tehtävien lisäksi valtuutetun tehtävänä olisi tarvittaessa antaa huomautuksia (10 §) tai julkisia varoituksia (11 §) tai saattaa 3 ja 4 §:n mukaisia asioita markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Valtuutettu toimisi Maaseutuviraston (tulevan Ruokaviraston) yhteydessä.

PTY ei kannata elintarvikevaltuutetun viran perustamista. Valtuutetulle esitetyt yleiset tehtävät ovat päällekkäiset alalla toimivan itsesääntelyelimen tehtävien

2.5.2018

kanssa. Tämä vaarantaisi itsesääntelyelimen toimintaedellytykset. Itsesääntelyelimellä eli kauppatapalautakunnalla on kiistattomia etuja viranomaisvetoiseen asioiden käsittelyyn nähden. Lautakunnassa on jäsenenä useita elintarvikeketjun huippuosajia sekä professoritason oikeudellisen tiedon ja taidon omaavia henkilöitä. Lautakunnalla on mahdollisuus viranomaistahoa joustavammin ja tehokkaammin sekä nopeammin kuulla ketjun toimijoita ja reagoida ilmiöihin ja käytäntöihin ja antaa suosituksia alan toimijoille. Valtuutetusta poiketen lautakunnalla on myös mahdollisuus käsitellä yksittäisiä asioita (kohtuuttomuusasioissa) ja antaa niistä lausuntoja. Mikäli lausunnonhakijoita on enemmän kuin yksi, on lausuntoa mahdollista hakea myös aggregoidussa menettelyssä, jolloin hakijoiden anonyymiteettisuoja on huomattavasti parempi kuin viranomaisvetoisessa prosessissa, joka on lähtökohtaisesti julkista ja avointa eikä mahdollista anonyymia käsittelyä (esimerkiksi markkinaoikeudessa). Lautakunnalla on myös mahdollisuus tulkita epäreiluutta tapauskohtaisesti ja laajemmin kuin ehdotetulla valtuutetulla, joka on tiukasti sidottu lain sanamuotoihin ja lain tulkintaan.

Ehdotetussa laissa on lähtökohtaisesti kyse elintarvikeketjun sopimussuhteiden sääntelystä, jolla on vaikutusta kilpailu- ja markkina-asetelmiin sekä kuluttajien etuihin. Tämän johdosta PTY katsoo, että **Maaseutuvirasto tai tuleva Ruokavirasto ei ole oikea sijoituspaikka, mikäli viranomaisen päätetään perustaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi luontevampi paikka viranomaiselle ja mahdollistaisi resurssien tehokkaamman hyödyntämisen.** PTY onkin koko valmistelun ajan ehdottanut, että uuden viranomaisen perustamisen sijaan vahvistettaisiin kilpailu- ja kuluttajaviraston resursseja niin valvonnan kuin tutkimuksenkin puolella. KKV:n resurssien vahvistaminen yhdistettynä alan itsesääntelyn kehittämiseen olisi ketjun toiminnan parantamisen näkökulmasta huomattavasti kannatettavampi vaihtoehto uuteen lakiin ja viranomaiseen verrattuna.

Ehdotuksen 8 §:n mukaan asianosaisten tai elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimivien yhdistysten vireillepano-oikeuden lisäksi valtuutettu voisi ottaa asian käsiteltäväksi myös oma-aloitteisesti, jos kyse on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittävästä asiasta. Tämä mahdollistaisi perustelutekstien mukaan asioiden selvittämisen valtuutetun tarkoituksenmukaiseksi katsomalla tavalla ja mahdollistaisi tarvittaessa myös anonyymisti tälle ilmoitettujen tapausten selvittämisen.

PTY vastustaa valtuutetulle ehdotettua oma-aloitteista tutkimismahdollisuutta ja etenkin ehdotuksessa esitettyä näkemystä, että tämä mahdollistaisi asioiden anonyymin selvittämisen. **Osapuolten oikeusturvan ja puolustautumismahdollisuuksien näkökulmasta ehdotus on perusteeton ja haitallinen.**

Etenkin kun ehdotuksessa myöhemmin (13 §) esitetään, että elinkeinonharjoittajan olisi salassapitosäännösten estämättä annettava valtuutetulle tämän pyynnöstä varsin laajasti tietoja ja asiakirjoja (maksutta). Elinkeinoharjoittajan on tiedettävä riittävällä tarkkuudella, mistä sopimussuhteesta tai -käytännöstä (ja missä sopimussuhteissa sovellettuna) on kyse voidakseen arvioida, mitkä tiedot ja asiakirjat todella ovat välttämättömiä asioiden selvittämiseksi.

Oma-aloitteisen tutkimisen edellytyksenä on, että asia olisi ketjun toiminnan kannalta merkittävä. Merkittävyyden arviointi jäisi ilmeisestikin valtuutetun itsensä tehtäväksi.

2.5.2018

Asianosaisen tai yhdistyksen vireillepanon osalta tällaista merkittävyysskynnystä ei ole asetettu ehdotuksessa. Nämä yhdistettynä mahdolliseen anonyymiin käsittelyyn jättää pykälän liian tulkinnanvaraiseksi. **Tämä eikä tiedonantovelvollisuutta koskeva pykälä täytä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia ja ne ovat omiaan vaarantamaan toimijoiden oikeusturvan sekä puolustautumismahdollisuudet.** Tämän vuoksi PTY katsoo näiden pykälien olevan potentiaalisesti perustuslain kannalta ongelmallisia esitetystä muodostaan. Lisäksi näihin tietopyyntöihin ja selvityksien laatimiseen varautumisella on väistämättä kustannusvaikutuksia.

Huomautuksesta ja julkisesta varoituksesta

Huomautus ja julkinen varoitus ovat yksityisoikeudelliselle sopimusoikeudelle vieraita seuraamuksia sopimuksen muotovirheestä. Sopimuksen kirjallisuusvaatimuksen laiminlyönti tai vähimmäisehtojen puuttuminen aiheuttaisi seuraamuksia ainoastaan ostajalle, vaikka puute näissä saattaa yhtä hyvin johtua myyjäosapuolesta. Kyse on siis ankarasta vastuusta ostajaosapuolen näkökulmasta. Ankaran vastuun asettaminen vain toiselle sopimusosapuolelle (aina ostajalle) on poikkeuksellista ja edellyttäisi voimakkaita perusteluja, joita ehdotuksessa ei ole esitetty. Myöskään EU:n markkinajärjestelyasetus -johon 3 § perustuu- ei sisällä seuraamuksia ko. vaatimusten noudattamatta jättämisestä. PTY katsoo, ettei ole esitetty riittäviä perusteita säätää huomautuksen tai julkisen varoituksen antamisesta.

Asian saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi

PTY ei kannata valtuutetulle mahdollisuutta saattaa lakiehdotuksen 4 §:n perusteella asioita markkina-oikeuden käsiteltäväksi. Kieltoasian aineellisoikeudellinen perusta on yrittäjän suojalaisissa ja SopMenL:ssa, joiden mukaan vireillepano-oikeus on asianosaisilla sekä elinkeinonharjoittajien etuja ajavilla rekisteröidyillä yhdistyksillä. **Valtuutetun vireillepano-oikeus ei tuo mitään merkittävää lisää ketjun toimijoiden oikeussuojaan: jo nykyisin toimijoilla on mahdollisuus saattaa asioita markkina-oikeuden ratkaistavaksi joko itse tai edunvalvontayhdistyksen toimesta.**

Käsittely markkinaoikeudessa on voimassaolevien säännösten mukaista. Valtuutetun oikeuskäsittelyä edeltävää asioiden selvittämistä puolestaan ohjaa hallinnon oikeusperiaatteet ja hallintolaki, kuten ehdotuksen perusteluissakin todetaan. Valtuutetun kautta omaa asiaansa ei voi saattaa anonyymisti markkina-oikeuden käsittelyyn, vaan vastaajan on joka tapauksessa saatava tietää mitä sopimussuhteita tai -ehtoa tai -käytäntöä asia koskee.

Tältä osin merkityksellistä on se, että yrittäjän suojalain 1 §:n mukainen asioiden käsittely on kollektiivikäsittelyä eli yksittäistä sopimuserimielisyyttä ei voida tämän nojalla käsitellä eikä kohtuuttomuusarvioinnissa oteta huomioon juuri kyseisen sopimussuhteen erityispiirteitä, vaan arvioidaan asiaa yleisen kohtuuttomuuden näkökulmasta.

Lopuksi

Uudelle lainsäädännölle ei ole osoitettu todellista tarvetta eikä riittäviä perusteita. Valmistelussa on käytetty vanhentunutta selvitystietoa nykytilan

2.5.2018

kuvaamiseen eikä mahdollisen lain vaikutuksia ole arvioitu riittävällä tarkkuudella. Lakiehdotuksen valmisteluun osallistuneista asiantuntijatahoista suurin osa ei nähnyt tarvetta laille.

Ehdotetulla lailla ei paranneta elintarvikeketjun toimivuutta tai ketjun toimijoiden välistä luottamusta eikä sillä voida vaikuttaa elintarvikeketjun toimijoiden väliseen tulonjakoon. Sen sijaan laki jäykistää ketjun toimintaa, lisää toimijoiden hallinnollista taakkaa ja aiheuttaa lisäkustannuksia myös valtiolle. Lain säätäminen on lisäksi vastoin hallitusohjelmakirjauksia normien purusta.

Kirjallisuusvaatimuksen laajentaminen EU-asetuksen mukaisesta ei ole perusteltua. Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevalta osalta ehdotus vastaa jo olemassa olevaa yleislainsäädäntöä eikä näin ollen tuo mitään sisällöllistä muutosta sopimusehtojen ja -käytäntöjen kohtuuttomuuden sääntelyyn tai tulkintakäytäntöön.

Kirjallisuusvaatimuksen toteuttaminen, dokumentaatio sekä viranomaisvalvontaan varautuminen ja toimijoille ehdotuksessa asetettu tiedonantovelvollisuus aiheuttavat väistämättä lisää hallinnollista taakkaa elintarvikeketjun toimijoille.

Uuden viranomaisen perustamiselle ei ole riittäviä perusteita eikä virkaa tule perustaa muodon vuoksi. Ketjun toimivuutta parannetaan osapuolten yhteistyöllä, ei valvontaa ja lisäämällä. **Kauppapalautakunta on itse arvioinut, että laki tulisi voimaan tullessaan viemään edellytykset kauppapalautakunnan toiminnan jatkamiselta.** Tämä heikentäisi selvästi ketjun toiminnan ja yhteistyön kehittämistä.

Uuden lain sijaan elintarvikeketjun toimivuuden parantamisen kannalta hyödyllisempää olisi keskittyä toimenpiteisiin, joilla vahvistetaan kauppapalautakunnan toimintaedellytyksiä ja sen asemaa. Lisäksi KKV:n markkinavalvonnan ja -tutkimuksen resursseja tulisi vahvistaa.

Kunnioitavasti



Kari Luoto, toimitusjohtaja
Päivittäistavarakauppa ry