

30.4.2018

Maa- ja metsätalousministeriö  
Kirjaamo

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

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) ehdottaa säädettäväksi uutta elintarvikemarkkinalakia (EML). Sen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laissa säädettäisiin myös elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi lain noudattamista. Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta (SOK) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

**Elintarvikeketjun sopimussuhteet SOK:lla – ei riskinsiirtoa, ei vastikkeettomia markkinointitukia**

SOK on liittynyt elintarvikeketjun hyvien kauppatapojen aloitteeseen vuonna 2014, ensimmäisten joukossa Suomessa. S-ryhmä myös asetettiin vuoden 2014 alusta määräävään markkina-asemaan (MMA) Suomen päivittäistavaroiden (PT) vähittäis- ja hankintamarkkinalla.

SOK:n hankintapuitesopimukset kaikkien elintarvikkeita toimittavien tavarantoimittajien kanssa tehdään aina kirjallisina. Suoraan alkutuottajien kanssa tehtävien hankintasopimusten osuus on S-ryhmässä muutaman prosentin luokkaa. Selvä valtaosa SOK:n hankintasopimuksista tehdään elintarviketeollisuuden kanssa. MMA:n johdosta SOK uudisti hankintapuitesopimukset kaikkien PT-tavarantoimittajien kanssa. Uuden sopimuksen tarkoituksena oli varmistaa, että hankintapuitesopimus noudattaa uutta MMA-lakia. SOK pyysi myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) ohjeistusta hankintapuitesopimuksen ehtojen laatimisessa, ja sopimusluonnosta muokattiin KKV:lta saadun palautteen johdosta, ennen sen käyttöönottoa. Uudistettuun hankintapuitesopimukseen lisättiin myöhemmin ETL:n aloitteesta ja yhteistyössä sen kanssa laadittu, ns. sähköisen kilpailuttamisen sopimusliite, selkeyttämään sähköisen kilpailuttamisen käytäntöjä. Tänä päivänä uudistettu PT-hankintapuitesopimus on kaikkien tavarantoimittajien kanssa käytävien hankintaneuvottelujen lähtökohta. Poikkeamia yleisiin sopimusehtoihin neuvotellaan tapauskohtaisesti, kaikkien tavarantoimittajien kanssa tasapuolisesti ja yhtenevin kriteerein. SOK:n yleiset sopimusehdot eivät sisällä vastikkeettomia markkinointitukia tai epäoikeutettua riskinsiirtoa tarkoittavia ehtoja.

SOK on myös laatinut osuuskauppojen käyttöön paikallisen hankinnan sopimusohjan, jota osuuskaupat voivat käyttää omissa hankinnoissaan alkutuottajien ja teollisuuden kanssa.

**SOK kannattaa elintarvikeketjun itsesääntelyä**

SOK on sitoutunut elintarvikeketjun vapaaehtoiseen sääntelyyn pohjaavan kauppatalautakunnan toimintaan. SOK:n näkemyksen mukaan

| Osoite                             | Postiosoite           | Puhelin     | Faksi        | Internet   | Y-tunnus  | Kotipaikka |
|------------------------------------|-----------------------|-------------|--------------|--|-----------|------------|
| Fleminginkatu 34<br>00510 HELSINKI | PL 1<br>00088 S-RYHMÄ | 010 768 011 | 010 768 2390 | <a href="http://www.s-kanava.fi">www.s-kanava.fi</a> | 0116323-1 | Helsinki   |

itsesääntely on oikea tapa puuttua elintarvikeketjun toimintaan, uusia lakeja ei tarvita.

Kauppatapalautakunta on ollut erittäin aktiivinen viimeisen vuoden aikana. Yksittäisten lausuntojen lisäksi se on antanut suosituksia sopimusten kirjallisuudesta, ehtojen yksipuolisesta muuttamisesta ja ns. säilyvyysaikaehdon käyttämisestä osana sopimuksia. Lautakunta on SOK:n näkemyksen mukaan osoittanut toimivuutensa, nopeutensa ja kykynsä ratkaista yksittäistapauksia, ja ottaa kantaa elintarvikeketjun toimintaan vaikuttaviin seikkoihin ja kehityskohtiin. SOK on reagoinut lautakunnan julkaisemiin lausuntoihin mm. lähestymällä kaikkia kotimaisia PT-tavarantoimittajiaan korostaen sitä, että SOK on sitoutunut toimimaan lautakunnan hyväksi esittämällä tavoin. Lautakunnan toiminnalla on SOK:n näkemyksen mukaan ollut vaikutusta alan käytäntöihin.

SOK:n näkemyksen mukaan itsesääntelyllä on kiistattomia etuja lainsäädäntöön ja viranomaisprosesseihin nähden. Itsesääntelyn keinoin voidaan nopeasti, joustavasti ja kustannustehokkaasti pureutua mahdollisiin hyvien kauppatapojen vastaisiin menettelyihin, sekä kehittää sopimuskäytäntöjä. Lautakunnan jäsenet edustavat laajasti sekä elintarvikeketjun ja liiketoiminnan osaamista, että oikeudellista huippuosaamista. Lakiehdotuksessa kaavailulla elintarvikemarkkinavaltuutetulla ei SOK:n näkemyksen mukaan ole vastaavia vahvuuksia. Sen toiminta on myös tiukasti lainsäädäntöön ja hallintomenettelyn sääntöihin sidottua.

Suomessa on voimassa useita säädöksiä, joilla voidaan puuttua myös elintarvikeketjun toimintaan. Niiden soveltumista on käsitelty seikkaperäisesti mm. vuoden 2016 kilpailulakityöryhmän työskentelyn yhteydessä. Silloin todettiin, ettei tarvetta uudelle sääntelylle ole. Itsesääntely ja olemassa oleva lainsäädäntö ovat parhaat keinot elintarvikeketjun toiminnan parantamiseksi. SOK:n näkemyksen mukaan uutta lainsäädäntöä ei tule säätää ilman, että sille on osoitettavissa todellinen tarve.

### **Uusi laki lisääisi yritysten hallinnollista taakkaa**

SOK:n näkemyksen mukaan esityksessä on merkittävä virhearvio sen suhteen, millaisia kustannuksia laista ja erityisesti valtuutetun toiminnasta yrityksille aiheutuisi. Aiheutuvat kustannukset todetaan esityksessä vähäisiksi. Valtuutettu voisi kuitenkin pyytää hyvin laajasti nähtäväkseen yritysten asiakirjoja, ja kysyä selvityksiä sopimukseen ja käytäntöihin liittyen. Valtuutettu voisi ottaa asian käsiteltäväksi oma-aloitteisesti, jos kyse on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittävästä asiasta. Merkittävyyden arviointi jäisi ilmeisesti valtuutetun itsensä tehtäväksi. Tieto- ja selvityspyyntöihin vastaamisella on väistämättä kustannusvaikutuksia, ne vaativat resursseja. Kaupan alan toiminta on jo nyt erittäin säänneltyä ja toimintaa valvoo useampi viranomainen, joille toimijat tuottavat selvityksiä. Vielä yhden viranomaisen lisääminen tähän kokonaisuuteen on SOK:n näkemyksen mukaan aiheetonta, ja toteutuessaan aiheuttaa vähäistä merkittävämpiä kustannuksia.

### **Kansallisesta sääntelystä tulisi pidättäytyä asian EU-käsittelyn ajaksi**

Samaan aikaan kotimaisen lainvalmistelun kanssa EU:ssa on työn alla komission kauppatapoja koskeva direktiiviehdotus. Komissio antoi oman esityksensä direktiiviksi 12.4.2018. Ehdotus poikkeaa monelta osin kotimaisesta lakiehdotuksesta. Komission ehdotuksen jatkokäsittelyn tuloksia ei vielä tunneta. SOK:n näkemyksen mukaan Suomessa tulisi

pidättäytyä saman asian kansallisesta sääntelystä, kunnes EU:sta tuleva sääntely ja sen sisältö ovat luotettavasti tiedossa. Puhtaasti kansallisen sääntelyn luominen ja täytäntöönpano ei SOK:n näkemyksen mukaan ole järkevää sen enempää valtion, kuin elintarvikeketjun toimijoidenkaan näkökulmasta. Lakia jouduttaisiin todennäköisesti muuttamaan lähivuosina direktiivin johdosta, mikä aiheuttaisi turhia epävarmuustekijöitä elintarvikeketjussa.

### **Ehdotettua lakia sisällöltään vastaavat lait ovat jo olemassa**

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

Kohtuuttomuusarviointi puolestaan perustuu oikeustoimilain 36 §:ssä esitettyyn kohtuuttomuuden määritelmään, joka sekin on jo voimassa olevaa lainsäädäntöä. Yrittäjänsuojalain 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.

SOK ei näe perusteita toistaa jo olemassa olevaa lainsäädäntöä uudessa laissa. Sen sijaan tulisi tarkastella nykylainsäädännön kehittämisen mahdollisuuksia, etenkin täytäntöönpanon osalta. Toimiva itsesääntelyjärjestelmästä ottaa huomioon elintarvikeketjun erityispiirteet, vaikka lainsäädäntö taustalla onkin yleistä ja kaikille toimialoille yhteistä. Neuvotteluvoiman jakautumista koskevat ilmiöt ovat yhteisiä kaikilla toimialoilla, elintarvikeketju ei SOK:n näkemyksen mukaan ole poikkeuksellinen tässä suhteessa. PT-sektorille on myös jo asetettu kilpailulain 4 a§ (kaupan MMA). Nykyistä enemmästä sektorikohtaisesta lainsäädännöstä tulisi pidättäytyä, tai vähintään löytää sille erityisen painavia perusteita. Tällaisia ei SOK:n näkemyksen mukaan ole esitetty.

### **SOK ei kannata elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustamista**

Lakiehdotuksessa esitetään perustettavaksi uusi viranomaisen, jonka tehtävä on antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia, ja tiedottaa ja neuvoa elintarvikeketjun toimijoita. Ohjeet ja neuvonta eivät olisi sitovia, ne edustaisivat valvontaviranomaisen kantaa. Valtuutetun tehtävänä olisi myös antaa huomautuksia tai julkisia varoituksia, tai saattaa asioita markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Valtuutettu toimisi Maaseutuviraston (tulevan Ruokaviraston) yhteydessä.

SOK ei kannata elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustamista. Valtuutetulle esitetyt yleiset tehtävät ovat päällekkäisiä alalla jo toimivan kauppatapalautakunnan kanssa. SOK:n näkemyksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustaminen vaarantaisi kauppatapalautakunnan toimintaedellytykset. Kauppatapalautakunnalla on kuitenkin kiistattomia etuja viranomaisvetoiseen asioiden käsittelyyn nähden. Lautakunnassa on jäsenenä useita erittäin kokeneita elintarvikeketjun osaajia, ja professoritasoisia oikeustieteilijöitä. Lautakunnalla on mahdollisuus viranomaistahoa joustavammin, tehokkaammin ja nopeammin kuulla ketjun toimijoita ja reagoida ja antaa suosituksia alan toimijoille, kuten se on onnistuneesti tehnytkin. Valtuutetusta poiketen lautakunnalla on myös mahdollisuus käsitellä yksittäisiä asioita, ja antaa niistä lausuntoja. Mikäli lausunnonhakijoita on

enemmän kuin yksi, lausuntoa voi hakea myös aggregoidussa menettelyssä, jolloin hakijoiden anonymiteettisuoja on selvästi parempi, kuin viranomaisvetoisessa prosessissa. Viranomaisprosessi on lähtökohtaisesti julkista ja avointa, eikä mahdollista anonyymia käsittelyä. Lautakunta voi myös tulkita epäreiluutta tapauskohtaisesti ja laajemmin, kuin ehdotettu valtuutettu pystyisi. Valtuutettu olisi tiukasti sidottu lain sanamuotoon ja tulkintaan.

EML:ssa on kyse elintarvikeketjun sopimussuhteiden sääntelystä, sillä on vaikutusta kilpailu- ja markkina-asetelmiin ja kuluttajien etuihin. Tämän johdosta SOK katsoo, että Maaseutuvirasto tai tuleva Ruokavirasto ei ole oikea sijoituspaikka viranomaiselle, jos se perustetaan. Luontevin paikka viranomaiselle on KKV. SOK:n näkemyksen mukaan uuden viranomaisen perustamisen sijaan tulisikin vahvistaa KKV:n resursseja, niin valvonnan kuin tutkimuksenkin puolella. KKV:n resurssien vahvistaminen yhdistettynä alan itsesääntelyn kehittämiseen olisi uutta lakia ja viranomaista selvästi kannatettavampi vaihtoehto.

### Lopuksi

Uudelle lainsäädännölle ei SOK:n näkemyksen mukaan ole osoitettu tarvetta tai riittäviä perusteita. Ehdotetulla lailla ei SOK:n näkemyksen mukaan paranneta elintarvikeketjun heikomman osapuolen asemaa. Sillä ei myöskään lisätä elintarvikeketjun toimivuutta tai ketjun toimijoiden välistä luottamusta, eikä vaikuteta toimijoiden väliseen tulonjakoon. Lain säätäminen on vastoin hallitusohjelmakirjauksia normien purusta.

Ehdotus vastaa pitkälti jo olemassa olevaa lainsäädäntöä. Se ei tuo sisällöllistä muutosta sopimusehtojen ja -käytäntöjen kohtuuttomuuden sääntelyyn, tai niiden tulkintaan.

Entisestään lisääntyvään viranomaisvalvontaan varautuminen ja toimijoille asetettu tiedonantovelvollisuus aiheuttavat väistämättä kustannuksia ja huomattavaa hallinnollista taakkaa.

Uuden viranomaisen perustamiselle ei ole SOK:n näkemyksen mukaan riittäviä perusteita. Ketjun toimivuutta parannetaan osapuolten yhteistyöllä, ei valvontaa lisäämällä. Kauppatapalautakunta on itse arvioinut, että laki voimaan tullessaan veisi edellytykset lautakunnan toiminnan jatkamiselta. Lautakunnan toiminta on ollut aktiivista, joten tämä heikentäisi elintarvikeketjun toiminnan ja yhteistyön kehittämistä.

Uuden lain sijaan hyödyllisempää onkin keskittyä toimenpiteisiin, joilla vahvistetaan kauppatapalautakunnan toimintaedellytyksiä ja sen asemaa. Myös KKV:n markkinavalvonnan ja -tutkimuksen resursseja voisi vahvistaa.

Kunnioitavasti

Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta



Arttu Laine  
Kenttäjohtaja



Virpi Ojanen  
Lakimies, Kenttäryhmä