

ASiantuntijalausunto: Hallituksen esitys elintarvike- markkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeu- dessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttami- sesta (LUONNOS 20032018)

Tämä asiantuntijalausunto tuo näkökulmia luonnokseen hallituksen esityksestä elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta.

Lakiesityksessä on kattavasti ja monipuolisesti tarkasteltu voimassa olevaa elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä ja toimintaa säätelevää lainsäädäntöä sekä tiivistetty tutkimustuloksia elintarvikeketjun toimivuudesta, eri osapuolten neuvotteluasemasta sekä sopimukseen liittyvistä ongelmista. Kaiken kaikkiaan tarve laille, jolla turvataan elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa, on laajasti perusteltu. Pidämme luonnosta hallituksen esityksestä elintarvikemarkkinalaiksi pääkohdiltaan perusteltuna ja tarpeellisena sääntelynä elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi. Kuitenkin muutamiin keskeisiin seikkoihin on syytä kohdistaa huomiota.

Esityksen mukaan elintarvikemarkkinalain tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Esityksessä tunnistetaan vähittäiskaupan osto- ja neuvotteluaseman vahvistuminen, mitä on edesauttanut kaupan omien merkkien lisääntyminen ja kaupan kasvanut mahdollisuus tuontiin. Esityksessä todetaan, että kaupan vahvistuneen aseman takia elintarvikkeiden kaupassa on suuri riski neuvotteluvoiman väärinkäyttöön. Erityisesti tuottajien asema todetaan muihin osapuoliin nähden heikoksi, koska tuottajia on lukumääräisesti paljon ja kaupallinen yhteistyö vähäistä.

Lakiesityksessä huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää enemmän elintarviketeollisuuden asemaan. Huomattavasti suurin osa tuottajien sopimuksista tehdään elintarviketeollisuuden yritysten kanssa. Tästä syystä elintarviketeollisuuden asema ketjussa on keskeinen. Kuten esityksestäkin käy ilmi, tuottajien asema ketjussa on heikoin, mutta monet vakavat ongelmat ovat elintarviketeollisuuden (+ avomaaviljelijät) ja kaupan sopimuksissa.

Taustatiedoksi elintarvikeketjun rakennetta ja toimintaa olisi hyvä avata enemmän. Lisäksi elintarvikesektorin eri aloja olisi hyvä käydä läpi erikseen, koska eri aloilla markkinatilanne on erilainen ja siten ongelmatkin ovat erilaisia ja eri suuruisia. Näin

saataisiin parempi kokonaiskuva elintarvikesektorista sekä päästäisiin paremmin kiinni myös elintarvikeketjun ongelmiin ja niiden taustoihin. Esityksessä esimerkiksi käydään laajasti läpi avomaaviljelijöiden asemaa mutta maidontuottajia ei mainita juuri lainkaan. Esityksen tueksi tarvittaisiin enemmän laadukasta tutkimusta elintarviketeollisuuden asemasta elintarvikeketjussa.

Esityksessä todetaan, että elintarvikemarkkinalaki varmistaisi tuottajille mahdollisuuden saada maataloustuotteiden myyntiä koskevat sopimukset kirjallisina ja siten, että ne sisältävät tietyt vähimmäisehdot. Kirjallisten sopimusten laatiminen on jo nyt pääsääntö, noin 90 prosenttia sopimuksista tehdään kirjallisesti. Erityisesti sopimukset ja tarjoukset tehdään kirjallisesti tuottajan tätä vaatiessa, kun kyse on tuottajan ja suurten yritysten välisestä maataloustuotteiden kaupasta. Suullinen sopiminen olisi kuitenkin myös ehdotettavan lainsäädännön nojalla edelleen mahdollista tuottajan tähän suostuessa. Lisäksi osuuskuntamuotoisilta yrityksiltä ei edellytetä uusia sopimuskäytäntöjä, jos niiden sääntöihin tai päätöksiin sisältyy vaikutukseltaan määrämuotoisia sopimuksia vastaavia ehtoja ja jos myyjänä on osuuskunnan jäsen. Kirjallisten sopimusten vaatimus ei kaiken kaikkiaan tuo merkittävää muutosta nykyisiin elintarvikeketjun sopimuskäytäntöihin. Mahdollisuus suulliseen sopimiseen heikentää vaatimusta edelleen. Lisäksi, vaikka kirjallisten sopimusten vaatimus sinänsä on perusteltua, jää kyseenalaiseksi, pystytäänkö sillä tehokkaasti ratkaisemaan elintarvikeketjun neuvotteluvoiman epätasapainoon liittyviä ongelmia. On myös perusteltua arvioida tarkasti hallinnollisen taakan suuruutta verrattuna saataviin hyötyihin.

Lisäksi esityksessä todetaan, että elintarvikemarkkinalailla pyrittäisiin estämään kohtuuttomien ehtojen ja hyvän liiketavan vastaisten taikka muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomien menettelyjen käyttöä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa. Kohtuuttomia ehtoja ja hyviä liiketapoja koskeva sääntely on asiasisällöllisesti kirjoitettu jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Kaupan ja elintarviketeollisuuden yritykset ovat myös sitoutuneet noudattamaan hyvän kauppataivan mukaisia käytäntöjä vapaaehtoisen itsesäätelyjärjestelmän puitteissa. Sääntelyn noudattaminen vaatii kuitenkin tehokkaampaa valvontaa, minkä katsommekin olevan lakiehdotuksessa perustettavan elintarvikevaltuutetun yksi keskeisimmistä tehtävistä.

Esityksen mukaan elintarvikemarkkinalaissa säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi laissa määrättyjen vaatimusten ja kieltojen noudattamista. Valtuutettu voisi myös antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoa elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Lähtökohtaisesti pidämme kyseistä esityksen kohtaa hyvänä. Katsoimme, että elintarvikemarkkinavaltuutetun säätäminen on se lainkohta, jolla voidaan merkittävimmin parantaa elintarvikeketjun toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien asemaa. Tähän kuitenkin liittyy huolia ja

toiveita liittyen elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksien määrittelyyn ja viraston sijoittumiseen. Katsomme, että elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi olla itsenäinen valtion viranomainen, jolla olisi elintarvikeketjun valvontaan liittyen laajat toimivaltuudet.

Tutkimuksellisesti olisi tärkeää, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi laissa säädetty laaja valtuutus määrätä elintarvikeketjun yrityksiä luovuttamaan elintarvikeketjun toimintaan liittyviä tietoja tutkimuskäyttöön. Tietopyyntöjen sisältö tulisi tarkastella tapauskohtaisesti. Tämä korvaisi lainsäädäntöön muodostuneen puutteen, joka syntyi Kuluttajatutkimuskeskuksen siirtymisestä Helsingin yliopiston yhteyteen ja lain Kuluttajatutkimuskeskuksesta kumoamisesta. Kumotussa laissa Kuluttajatutkimuskeskuksella oli lakiin perustuva oikeus velvoittaa yritykset antamaan sille elintarvikkeiden hinnanmuodostukseen liittyviä keskeisiä tietoja.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulle myönnetty valtuutus mahdollistaisi sen, että tutkimusta elintarvikeketjun toimivuudesta voitaisiin tuottaa nykyistä laadukkaammin ja nopeammin. Näin saataisiin myös kaivattua laajempaa tietoa elintarviketeollisuuden asemasta elintarvikeketjussa. Lisäksi yritysten tiedonluovutusvelvollisuus elintarvikemarkkinavaltuutetulle parantaa merkittävästi elintarvikemarkkinalain vaikutusten jälkikäteisarviointia.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi elintarvikemarkkinalaista ei ilmene keinoja, joilla voisi selvittää säädettävien toimenpiteiden toimivuutta elintarvikeketjun toiminnan parantamiseksi. Vaatimus vaikuttavuusarvioinnista ja vaikuttavuuden seurannasta tulisi huomioida esityksessä. Lisäksi elintarvikemarkkinalain asema suhteessa olemassa olevaan lainsäädäntöön tulisi esityksessä jäsenellä paremmin. Erityisesti EU-sääntelyn ja kotimaisen sääntelyn välinen suhde tulisi ottaa selvemmin esiin. Esityksessä olisi hyvä selkiyttää myös elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksia.

Pellervon taloustutkimus