



1.6.2020

Viite: VN/8780/2020-MMM-1

**Suomen Osuuskauppojen Keskuskunnan (SOK) lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta (luonnos)**

SOK kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja esittää näkemyksensä seuraavaa:

Ehdotettua lakia ja sen tarvetta perustellaan laajalti lähes 10 vuotta vanhoilla tutkimuksilla. Lain muutostarve pohjaa kauppatapadirektiivin (EU 2019/633) implementoimiseen, jolloin lain perustelujen ja **direktiivin minimitasoa tiukemman sääntelyn tulisi SOK:n näkemyksen mukaan pohjautua ajankohtaiseen, oikeaan ja tutkittuun tietoon**. Luonnos sisältää vanhojen tutkimusten ohella viittauksia myös selkeästi väärään tietoon, esim. Markkinaoikeuden päätökseen (2019/375) viitattaessa sekoitetaan alalla tavanomainen jälkihyvitemalli (hinnanmuodostusmekanismi) hyvitysmaksuihin, nämä ovat kaksi toisistaan kokonaan erillistä asiaa. SOK:n huolena on alla tarkemmin kuvatuksi, että **vanhentunut ja virheellisiin johtopäätöksiin pohjaava sääntely on omiaan pikemminkin heikentämään kotimaisten toimijoiden asemaa, kuin parantamaan sitä direktiivin tarkoituksen mukaisesti**. Direktiiviä implementoitaessa tulisikin asianmukaisesti ja asiantuntevasti ottaa huomioon myös suomalaisten toimijoiden kansainvälinen kilpailuasema ja suomalaisen kuluttajan etu. Direktiiviin pohjaava kansallinen lainsäädäntövalmistelu ei SOK:n näkemyksen mukaan ole ollut riittävän laaja-alaista ja asiantuntevaa. **Direktiivin edellyttämää tasoa tiukemmasta kansallisesta sääntelystä tulisi pidättäytyä**.

### **Soveltamisala**

Luonnoksessa esitetään, että kieltoja sovellettaisiin Suomessa, jos tavarantoimittaja on liikevaihdoltaan ostajaa pienempi, ja ostajan liikevaihto on vähintään 2 miljoonaa euroa.

SOK:n näkemyksen mukaan soveltamisalaa koskevan pykäläluonnoksen nykykuotoilu mahdollistaa suojan saamisen tilanteissa, joissa toisen osapuolen liikevaihto on euron pienempi. Direktiivin edellyttämä dynaaminen malli kuitenkin rajaa suojan saamisen tilanteisiin, joissa toimijoiden liikevaihdoissa on **ilmeinen epäsuhta**: taustalla on ajatus heikomman osapuolen suojaamisesta. **Tämän direktiivin perusajatuksen tulisi SOK:n näkemyksen mukaan näkyä myös kansallisessa laissa**.

### **SOK-YHTYMÄ**

Osoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Internet	Y-tunnus	Kotipaikka
Fleminginkatu 34 00510 HELSINKI	PL 1 00088 S-RYHMÄ	010 768 011	010 768 2390	www.s-ryhma.fi	0116323-1	Helsinki



1.6.2020

Direktiivin perusteluissa, kohta 14 todetaan: ”Tätä direktiiviä olisi sovellettava liiketoimintaan, jota suuremmat toimijat harjoittavat sellaisia toimijoita kohtaan, joilla on vähemmän neuvotteluvoimaa.”... ”Suojelulla olisi oltava yläraja, jonka olisi estettävä sellaisten toimijoiden suojeleminen, jotka eivät ole alttiita tai ovat merkittävästi vähemmän alttiita hyvän kauppataivan vastaisille käytännöille, kuin niiden pienemmät kumppanit tai kilpailijat. Sen vuoksi tässä direktiivissä vahvistetaan toimijoiden liikevaihtoon perustuvia luokkia, joiden mukaisesti suojelua toteutetaan.” Nyt kansallisesti esitetty soveltamisala ei ota huomioon näitä direktiivin perusteluja lainkaan.

Lain soveltamisalassa on myös se periaatteellinen epäkohta, ettei se tunnista miltään osin tilanteita, joissa ostaja on myyjää pienempi, vaikka soveltamisalaan kuuluu koko elintarvikeketju. Suomalaisen kaupan näkökulmasta valtaosa monikansallisista yrityksistä on suomalaisia kaupan toimijoita suurempia.

### Maksuajat ja peruutukset

Luonnoksessa esitetään, että maksuaikoja ja peruutuksia koskeva 30 päivän sääntö ulotettaisiin Suomessa koskemaan kaikkia tuotteita, ei ainoastaan pilaantuvia tuotteita.

**SOK:n näkemyksen mukaan direktiivin minimitasoa tiukemmat kansalliset maksuajat heikentävät kotimaisten toimijoiden kilpailukykyä kansainvälisiin toimijoihin nähden, koko elintarvikeketjussa.** Maksuaika on osa hinnanmuodostusta. SOK:n vakavana huolena on, että minimitasoa pidempi pakottava maksuaika johtaa kotimaisen elintarvikeketjun hintatason nousuun, ja siten viimekädessä myös kuluttajahintojen nousuun. Ulkomailta ostettaessa tulisi aina noudattaa suomalaisia - direktiiviä tiukempia – maksuaikoja, myyjän maan lainsäädännön direktiivin mukaisista pidemmistä maksuajoista huolimatta. Myyjä voisi aina tehdä kiellettyjä kauppatapoja koskevan tutkintapyyntöön ostajan kotimaan valvovalle viranomaiselle, joka soveltaa oman maansa lakia. SOK:n näkemyksen mukaan tällaiselle suomalaisten toimijoiden kilpailuaseman heikentämiselle ja markkinoiden toimivuuteen puuttumiselle tulisi olla erittäin painavia syitä. Tällaisia syitä ei ole luonnoksessa tai muutenkaan esitetty. **Direktiivin minimitasoa tiukemmalla kansallisella sääntelyllä viedään vahvan kassan ja taseen toimijoilta mahdollisuus maksuaikoihin liittyvään hintakilpailuun, ja siten myös mahdollisuus kilpailla markkinalla omilla ansioillaan.**

Direktiivin minimitasoa tiukempi sääntely heikentää myös esim. kauttalaskutus sopimuksissa kotimaisten toimijoiden kilpailukykyä, ulkomaisten toimijoiden eduksi. On vaikeaa nähdä, että EU:n ulkopuolisen toimijan kanssa näitä tilanteita pystyttäisiin käsittelemään. Luonnoksessa tulisi myös selvittää, miten ostajalle asetettu kieltä vaatia korvausta tavarantoimittajan tuotteiden varastoisesta, esillä pitämisestä, valikoimiin ottamisesta tai saataville asettamisesta suhteutuu VMI-malliin (vendor managed inventory), jossa tuotteen omistusoikeus siirtyy ostajalle vasta esim. varastotoimituksen yhteydessä tai kassalla, tai vastaavasti komissiokauppaan. Luonnoksen tavoitteena kerrotaan olevan selkeiden pelisääntöjen luominen toimijoiden väliseen kaupankäyntiin, ja siten tavarantoimittajien taloudellisten riskien vähentäminen. SOK:n näkemyksen mukaan direktiivin minimitasoa tiukempi kansallinen sääntely päin vastoin heikentää kotimaisten toimittajien asemaa, koska se tekee kaupankäynnistä suomalaisten toimittajien kanssa ulkomaisten toimijoiden kanssa tehtävää kauppaa riskialttiimpaa. SOK:n näkemyksen näiden **riskien minimoiminen käytännössä kasvattaa ulkomaisen tuonnin suhteellista osuutta.**

**Peruutuksia koskeva 30 päivän vaatimus ei SOK:n näkemyksen mukaan ylipäätään sovellu pilaantuvien maataloustuotteiden kauppaan.** SOK on tiedustellut - sekä UTP -direktiivin implementoinnin kuulemistilaisuudessa 5.3.2020 MMM:n asettamalta lakia valmistelevalta työryhmältä, että jo tätä aikaisemmin Elintarvikeketjun kauppatapalautakunnalta - miten direktiivissä ja luonnoksessa todettua 30 päivän peruutuskieltoa tulisi erilaisissa hedelmien ja vihannesten hankinta- ja kauppatavoissa

SOK-YHTYMÄ

Osoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Internet	Y-tunnus	Kotipaikka
Fleminginkatu 34 00510 HELSINKI	PL 1 00088 S-RYHMÄ	010 768 011	010 768 2390	www.s-ryhma.fi	0116323-1	Helsinki



1.6.2020

soveltaa. SOK ei ole saanut vastausta tai tulkinta-apua asiassa, eikä luonnoksessa oteta asiaan lainkaan kantaa. Pilaantuvien maataloustuotteiden hankintakäytäntöjä on useita, mutta näiden tuotteiden tilaus-/toimitusryhmät ovat SOK:n näkemyksen mukaan aina 30 päivää lyhyempiä. Mikä on kirjallisen sopimuksen, tilauksen ja tilausvahvistuksen sekä kauppatavan merkitys, milloin sitova ei-alle-30-päivän peruttavissa oleva sopimus on syntynyt? Miten suosituksessa kerrottu 30 päivän peruutussääntö suhteutuu esim. tilanteeseen, jossa tuotteiden tilausmäärät ovat olleet pitkään vakiot, eikä määrästä keskustella erikseen ennen toimitusta. Kun tarjonta äkisti nousee, onko ostaja sidottu ”totuttuun määrään vanhalla hinnalla”? Ts. koskeeko markkinamekanismi, jossa tarjonnan määrä vaikuttaa hintaan, myös näiden tuotteiden kauppaa? Entä miten suositusta tulee tulkita muun tyyppisten hankintakäytäntöjen kohdalla? Kun olennaiset sopimusehdot tulee olla osapuolten välillä kirjallisina, pitääkö myös 30 päivän sääntö kirjoittaa sopimukseen? SOK ei peru tekemiään tilauksia ja tilaukset tehdään aina huomattavasti 30 päivää lyhyemmällä syklillä. **SOK:n näkemyksen mukaan tällainen kirjaus lakiin - ilman luonnoksesta ilmenevää asiantuntevaa analyysia ja vastausta – tosiasiallisesti heikentää kotimaisen tuottajan asemaa.**

Luonnoksessa todetaan, että kauppatapadirektiivin mukainen pilaantuvan tuotteen määritelmä on tulkinnanvarainen. SOK:n näkemyksen mukaan **pilaantuvan tuotteen määritelmä on alan toimijoille selkeä**. Se viittaa joko viimeiseen käyttö- tai parasta ennen päivään. Luonnoksessa todetaan myös, että 30 päivän määräajan laajentaminen koskemaan pilaantuvien tuotteiden lisäksi kaikkia maataloustuotteita ja elintarvikkeita lisää oikeusvarmuutta, koska ei ole tarvetta tulkita tapauskohtaisesti, onko kyseessä pilaantuva tuote. SOK:n näkemyksen mukaan tämä direktiivin minimitason laajennus pikemminkin heikentäisi oikeusvarmuutta, tasapäistäessään omilla ansioillaan menestyvien toimittajien kilpailumahdollisuuksia, erityisesti vientikaupassa.

Kun direktiivi nyt luonnoksen mukaisesti implementoitaneen sakkouhkaisena, SOK ei voi jatkaa tiettyjä pilaantuvien maataloustuotteiden hankintakäytäntöjään ilman, että on selvää, miten toimitaan oikein. Luonnoksessa kuvattujen ja tässä lausunnossa kerrottujen riskien johdosta **epäselvyys asiassa johtanee käytännössä tuonin suhteelliseen kasvuun. Se puolestaan - vastoin direktiivissä tarkoitettua - kääntyy kotimaisen pienen tavarantoimittajan ja/tai tuottajan haitaksi ja heikentää suomalaista kilpailukykyä. Ostajan ei kannata ottaa liikaa riskiä. Lain kapeimman tulkinnan johdosta ostetaan kotimaisilta toimijoilta vain sellaisia määriä, jotka varmasti menevät kaupaksi. Loppu volyyymi korvattaneen joustavalla tuonnilla.** SOK:n näkemyksen mukaan direktiivin minimitasoa tiukempi kansallinen sääntely haittaa merkittävästi myös teollisuuden tuotannosuunnittelua ja siten heikentää suomalaisten elintarvikeyritysten viennin kilpailuedellytyksiä.

### Seuraamusmaksun taso

Luonnoksessa esitetään, että seuraamusmaksu olisi enintään 1 % tuotteet ostaneen toimijan lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden kaupan liikevaihdosta siltä vuodelta, jona tämä viimeksi osallistui rikkomukseen.

SOK:n näkemyksen mukaan esitetty **seuraamusmaksun taso on yksittäiseen sopimussuhteeseen liittyvänä sanktiona kohtuuton, ja suhteellisuusperiaatteen vastainen**. Seuraamusmaksun taso on myös mahdollisesti aiheutettuun vahinkoon nähden ylimitoitettu. Ehdotus johtaa lisäksi kilpailuneutraaliteettiongelmiin paitsi toimialan sisällä, myös suhteessa viranomais-toimijoihin. Sanktion määräytymisessä ratkaisevaa on toimijan y-tunnus, jolloin toimijan organisaatorakenne vaikuttaa tosiasialliseen sanktiotasoon. Jos toimija harjoittaa saman y-tunnuksen alla sekä ravitsemistoimintaa että päivittäistavarakauppaa, ja loukkaus tapahtuu vain toisessa kanavassa, seuraamusmaksua määrättäessä

#### SOK-YHTYMÄ

Osoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Internet	Y-tunnus	Kotipaikka
Fleminginkatu 34 00510 HELSINKI	PL 1 00088 S-RYHMÄ	010 768 011	010 768 2390	www.s-ryhma.fi	0116323-1	Helsinki



1.6.2020

otetaan huomioon molemmat toimialat, vaikka toimintakanavat ja sopimukset olisivat erilliset. Edelleen viranomaispuolella otetaan huomioon hankintojen arvo, kun yksityissektorilla sanktion pohjana on liikevaihto, mikä sisältää myös katteen. Tällainen toimijoiden keinotekoinen erilaistaminen ja markkinamekanismin puuttuminen ei SOK:n näkemyksen mukaan voi olla direktiivin tarkoituksen mukaista, eikä taustatyötä direktiivin implementoinnissa ole tältä osin tehty riittävän ammattitaitoisesti ja tarkasti.

**Seuraamusmaksu tulisi SOK:n näkemyksen mukaan suhteuttaa loukatun sopimuksen arvoon. Vaihtoehtoisesti seuraamusmaksulle tulisi ainakin säätää euromääräinen yläraja (maksimisanktio) prosenttiperusteisen maksun sijaan, kuten monissa muissa jäsenvaltioissa on tehty.** Direktiivi ei edellytä prosenttiperusteista seuraamusmaksua. Molemmat em. vaihtoehdoista (sopimuksen arvo ja/tai maksimisanktio) mahdollistavat tapauskohtaisen kokonaisharkinnan luonnoksessa esitetyllä tavalla, ja ovat markkinan ja kilpailun toimivuuden näkökulmasta myös neutraaleja.

### **Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet seuraamusten määräämisessä**

Luonnoksessa esitetään, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi esittelystä määrätä kieltoja ja niiden noudattamisen tehosteeksi uhkasakkoja. **SOK vastustaa yhdelle virkamiehelle annettavaa näin huomattavaa mahdollisuutta puuttua markkinoiden toimintaan.** Järeimmät elintarvikemarkkinavaltuutetulle esitettävät toimivaltuudet, julkinen varoitus, kieltä ja uhkasakko, tulisi siirtää määrättäviksi markkinatuomioistuimessa, elintarvikemarkkinavaltuutetun esityksestä. Mikäli nykyinen elintarvikemarkkinalaki jää voimaan esitetyllä tavalla, menettely yhdenmukaistaisi samalla asioiden käsittelyä, ja SOK:n näkemyksen mukaan helpottaisi lain tulkintaa.

SOK:n näkemyksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulle esitetyn toimivallan kanssa analoginen arviointi tehtiin silloin, kun perustuslakivaliokunta piti perustuslain 21 §:n vastaisena tietosuojalakiin ehdotettua päätöksentekomenettelyä, jossa tietosuojavaltuutettu olisi itsenäisesti voinut määrätä EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvan erittäin korkean seuraamusmaksun (PeVL 14/2018 vp). **Määräämismenettelyn asianmukaisuus, riippumattomuus ja puolueettomuus perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla voitiin turvata sillä, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädettiin monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Seuraamusmaksua edeltävä asian selvittäminen, valmistelu ja esittely puolestaan voitiin osoittaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. SOK:n näkemyksen mukaan vastaavaa menettelyanalogiaa tulisi soveltaa nyt elintarvikemarkkinavaltuutetun kohdalla. Toimivaltaa voitaisiin ohjata myös esim. KKV:lle.**

Luonnoksessa em. seikka on otettu huomioon seuraamusmaksun määräämisen osalta. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi esittää seuraamusmaksun määräämistä markkinaoikeudelle, joka päättää asiasta. Samaa kollegiaalista päätöksentekomenettelyä tulisi noudattaa myös kieltoihin, uhkasakkoon ja julkiseen varoitukseen, riittävän puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi. Esim. oikeusministeriön rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käsitellyt työryhmä (OM 52/2018) esitti mietinnössään enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien sanktioiden määräämistoimivallan osalta, että niitä on aiheellista harkita osoitettavaksi kollegiaaliseen päätöksentekoon. Mainitut seuraamukset ovat SOK:n näkemyksen mukaan yksittäisen virkamiehen määrääminä järeitä keinoja puuttua markkinoiden toimintaan. Vaikka kieltä valituksen johdosta kumottaisiinkin, vahingonkorvausmekanismia ei suoraan ole. Julkinen varoitus on myös tosiasiaa kotimaisille elintarviketietojen toimijoille säädetty kansallinen tiukennus: Suomen viranomaisen antama julkinen varoitus ei käytännössä liene tehokas suhteessa ulkomaiseen toimijaan.

#### **SOK-YHTYMÄ**

Osoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Internet	Y-tunnus	Kotipaikka
Fleminginkatu 34 00510 HELSINKI	PL 1 00088 S-RYHMÄ	010 768 011	010 768 2390	www.s-ryhma.fi	0116323-1	Helsinki



1.6.2020

## Tarkastukset ja tietojenvaihto

Luonnoksessa esitetään elintarvikemarkkinavaltuutetulle ja tämän toimiston virkamiehille erittäin laajoja tarkastusoikeuksia, ja toisaalta asiakirjojen luovutusoikeuksia muille viranomaisille. Tarkastuksia koskevassa 13 a §:ssä todetaan riittävän, että asiakirjoilla tai muulla datalla ”voi olla merkitystä tämän lain noudattamisen valvonnassa”. Tämä kirjaus on SOK:n näkemyksen mukaan tarpeettoman laaja, asian selvittämisen kannalta välttämättömien tietojen tulisi riittää.

## Lopuksi

SOK:n näkemyksen mukaan esitetty **direktiivin minimitasoa tiukempi kansallinen sääntely, vastoin esityksen tavoitteita, heikentää kotimaisten toimittajien asemaa. Se tekee kaupankäynnistä suomalaisten toimittajien kanssa ulkomaisten toimijoiden kanssa tehtävää kauppaa riskialttiimpaa.** SOK toteaa yhteenvetonaan, että ehdotetun lainsäädännön mukanaan tuomat lisääntyneet riskit **kasvattavat ulkomaisen tuonnin suhteellista osuutta.** Esitetty sääntely ei edistä suomalaista tuotantoa, eikä elintarvikeketjun toimivuutta.

Kunnioitavasti,

SUOMEN OSUUSKAUPPOJEN KESKUSKUNTA

Arttu Laine  
kenttäjohtaja

Jari Simolin  
hankintajohtaja

## SOK-YHTYMÄ

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