**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

**Lausuntopalaute**

Esityksen valmistelun yhteydessä toiminut työryhmä kuuli elintarvikeketjun keskeisiä toimijoita sekä elintarvikemarkkinavaltuutettua ja markkinaoikeutta. Kuulemisissa ei vastustettu ehdotusta luopua kauppatapadirektiivin mukaisesta dynaamisesta mallista, jossa soveltamisala porrastuisi eri kokoisten yritysten liikevaihdon mukaan useisiin eri kategorioihin. Kuulemisen yhteydessä ehdotettuja ostajan ja myyjän välisen liikevaihdon eroon liittyviä lisämääritteitä, kuten olennaisesti suurempi, ei pidetty tarkoituksenmukaisina niistä seuraavista tulkintakysymyksistä johtuen. Kuulemisissa ehdotettiin esityksen laajentamisesta kaikkiin sopimussuhteisiin riippumatta siitä, onko myyjä pienempi kuin ostaja. Tätä ei katsottu perustelluksi ottaen huomioon kauppatapadirektiivin lähtökohta ostajaa pienemmän myyjän suojaamisesta sekä tällaisen muutoksen laajuus ja vaikutusten arvioinnin vaikeudet. Elintarvikeketjun toimijoiden kannat poikkesivat toisistaan maksuaikoihin ehdotetun kauppatapadirektiiviä tiukemman sääntelyn (30 päivää 60 päivän sijaan) osalta. Tähän liittyvää vaikutusarviointia täydennettiin. Kannat poikkesivat myös kieltojen asettamisessa ja seuraamusten määräämisessä sovellettavien menettelyjen osalta. Kuulemiskierroksen perusteella ehdotusta täsmennettiin seuraamuksen määrän laskemisen osalta. Kuulemisissa ei vastustettu muutoksenhaun keskittämistä markkinaoikeuteen.

Esityksestä pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, markkinaoikeus, Luonnonvarakeskus, elintarvikemarkkinavaltuutettu, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Ruokavirasto, Oikeusrekisterikeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f., Elintarviketeollisuusliitto ry, Päivittäistavarakauppa PTY ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Keskuskauppakamari, Matkailu- ja Ravintolapalvelut Mara ry, Kaupan liitto ry, Suomen Yrittäjät, Leipuriliitto ry, Puutarhaliitto - Trädgårdsförbunset ry, Kesko Oyj ja SOK-yhtymä. Nämä antoivat lausuntonsa ehdotuksesta. Lausunto pyydettiin myös seuraavilta tahoilta, jotka eivät kuitenkaan lausuneet asiasta: LIDL, Panimoliitto ry, Lihakeskusliitto, Suomen Siipikarjaliitto, VYR Vilja-alan yhteistyöryhmä, Kauppapuutarhaliitto ry, Svenska Trädgårdsförbundet rf, Osuustoimintakeskus Pellervo ry ja Pellervon taloustutkimus sekä Elintarvikeketjun kauppatapalautakunta. Lausunnon antoivat lisäksi Uudenmaan ruokaverkosto, Suomen kalankasvattajaliitto ry ja K-kauppiasliitto ry. Lausunnot on julkaistu ~~edellä mainitun~~ hankkeen yhteydessä.

Lausunnoissa esitetyt kannat vastasivat elintarvikeketjun keskeisten toimijoiden osalta pitkälti jo aiemmin elintarvikeketjun keskeisten tahojen kuulemisessa esille tulleita seikkoja, jotka oli pyritty mahdollisuuksien mukaan huomioimaan jo lausunnolla olleessa ehdotuksessa. Tuottajia edustavat järjestöt sekä Puutarhaliitto, Uudenmaan ruokaverkosto ja Suomen yrittäjät kannattivat esitystä. Kalankasvattajien liitto ry lausui, ettei sillä ole esitykseen huomauttamista. Teollisuutta edustavien tahojen kannat olivat toisaalta esitystä tukevia ja toisaalta eräitä ehdotettuja säännöksiä vastustavia. Elintarvikeketjun ostajia edustavat tahot sekä EK, MaRa ry ja Suomen Leipuriliitto ry suhtauivat kriittisesti erityisesti kauppatapadirektiivistä ehdotettaviin kansallisiin poikkeuksiin, elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksiin ja seuraamusmaksujen tasoon. Keskuskauppakamari totesi, että sen yhteydessä toimivan elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan toiminnasta on sovittu vain tämän vuoden loppuun ja jatko riippuu mahdollisen rahoituksen saamisesta.

Viranomaiset suhtautuivat esitykseen pääasiassa myönteisesti. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto totesivat, että heillä ei ole esitykseen huomauttamista. Ruokavirasto suhtautui ehdotukseen myönteisesti, mutta kiinnitti huomiota sille esityksestä mahdollisesti aiheutuviin kustannusvaikutuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnitti huomiota liikesalaisuuksia koskevien säännösten yhteensovittamiseen voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota julkiseen talouteen ja valtion talousarvioon liittyvien seikkojen kuvaukseen. Oikeusrekisterikeskus esitti ehdotettavan seuraamusmaksun lisäämistä myös sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Oikeusministeriö ja elintarvikemarkkinavaltuutettu esittivät useita sisällöllisiä ja säädösteknisiä muutosehdotuksia.

Asiasisällöltään lausunnoissa nousivat esille erityisesti ehdotettu lain soveltamisala, maksuja ja peruutuksia koskevat määräajat ja seuraamusten taso sekä elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet. Lisäksi lausunnoissa esitettiin muutoksia muun muassa muutoksenhakuun liittyen. Seuraavassa käydään tarkemmin läpi keskeisiä lausuntojen aiheita.

Soveltamisalaan liittyvät kommentit koskivat kauppatapadirektiivin niin sanotusta dynaamisesta mallista luopumista. Lausunnoissa esille tullut mahdollisuus siitä, että tavarantoimittajan ja ostajan liikevaihdon ero voi olla vähäinen, on mahdollinen myös dynaamisessa mallissa. Esitetyssä mallissa toimijoilla ja valvontaviranomaisella ei olisi tarvetta selvittää, kuuluvatko toimijat tiettyihin dynaamisen mallin ryhmiin. Riittävää soveltamisalan selvittämiseksi ehdotetussa mallissa olisi tieto siitä, kumpi on liikevaihdoltaan suurempi. Ehdotettu yksinkertaisempi malli parantaisi toimijoiden mahdollisuuksia arvioida, tuleeko ehdotetut säännökset sovellettaviksi. Ehdotettua soveltamisalan selkeyttä puollettiin useissa lausunnoissa. Eräissä lausunnoissa esitettiin lisäksi, että soveltamisalassa tulisi huomioida myös ostajien suoja myyjiä vastaan siten, että kaikki sopimussuhteet toimijoiden koosta riippumatta kuuluisivat lain soveltamisalaan. Tämä sääntelytapa on kuitenkin todettu liian laajaksi ottaen erityisesti huomioon kauppatapadirektiivin lähtökohdan suojata neuvotteluasemaltaan heikompaa tavarantoimittajaa. Soveltamisalan osalta täsmennettiin oikeusministeriön ehdotuksesta kansainvälistä pakottavuutta koskevaa säännöstä siten, ettei se koskisi sääntelyn kansallisia tiukennuksia.

Maksuja ja peruutuksia koskevien määräaikojen osalta tuottajien edustajat kannattivat kauppatapadirektiiviä tiukempien määräaikojen käyttöönottoa. Kaupan edustajat vastustivat esitystä tältä osin ja teollisuuden edustajat näkivät siinä sekä hyviä että huonoja puolia. Vastustavissa kannoissa tuotiin esille muun muassa kotimaisille toimijoille mahdollisesti aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että ehdotus merkitsisi sopimusvapauden kaventamista. Lausuntojen perusteella todettiin, että esityksen vaikutuksia on vaikea arvioida, varsinkin tiettyjen toimijoiden ja tuotteiden osalta. Myös nykyisin toteutuvista maksuajoista esiintyi erilaista tietoa. Lisäksi esitettiin, että kansallisesti tiukemmilla maksuajoilla olisi suomalaisten toimijoiden vientiä ja tuontia heikentävä vaikutus. Ottaen erityisesti huomioon, että kyse olisi sopimusvapauden rajoittamisesta, päädyttiin kokonaisarvion perusteella siihen, ettei ehdotettu kategorinen maksuaikoja koskeva kansallinen tiukennus ole tässä yhteydessä perusteltu. Ehdotusta muokattiin siten, että maksuaikojen osalta lähtökohtana olisi alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti enintään 30 päivää, mutta siitä voitaisiin sopimuksella poiketa kauppatapadirektiivin asettamissa rajoissa Tarpeellista olisi kuitenkin tehdä seurantaa maksuaikojen pituuden osalta. Jos vaikuttaa siltä, että maksuajat käytännössä pitenevät, asiaan on syytä palata uudelleen. Sen sijaan peruutuksia koskeva kansallinen tiukennus, jonka mukaan peruutusten kielto alle 30 päivää toimituksesta koskisi kaikkia maataloustuotteita ja elintarvikkeita pelkkien pilaantuvien sijaan, katsottiin edelleen perustelluksi. Yksipuolinen tilauksen peruuttaminen ei ole jo yleisen sopimusoikeuden mukaan sallittua. Sitä, että sopimista koskeva kielto rajautuisi kauppatapadirektiivin mukaan pelkästään pilaantuviin tuotteisiin, ei pidetty perusteltuna. Tältä osin ehdotettu sääntely olisi siten kansallisesti EU-lainsäädäntöä tiukempaa.

Lausunnoissa tuotiin esille myös se, että eräät selvitykset olisivat vanhentuneita. On syytä huomioida, että säädöstarve perustuu kauppatapadirektiivissä jäsenvaltiolle asetettuihin vaatimuksiin. Jatkovalmistelussa todettiin tarve lisätä lakiin säännökset liikesalaisuuksien suojaa täydentävistä liikesalaisuuslaissa tarkoitetuista teknisistä ohjeista, jotka voivat koskea esimerkiksi tuotteiden valmistamiseksi toiselle yritykselle annettujen reseptien suojaa.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös seuraamusmaksujen suuruuteen. Tuottajien edustajat kannattivat ehdotuksen mukaista tai korkeampaa seuraamusmaksun tasoa. Kaupan ja teollisuuden edustajat taas pitivät ehdotettua seuraamusmaksua liian suurena. On todettava, että toisin kuin vastustavissa lausunnoissa esitettiin, ehdotetun seuraamusmaksun perusteena ei olisi yrityksen liikevaihto kokonaisuudessaan eikä myöskään konsernin liikevaihto, vaan tuotteet ostaneen yrityksen lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden kaupan vuotuinen liikevaihto. Tämä on yleistä liikevaihtoa pienempi ja ottaa paremmin huomioon sen, että kyse on sektorikohtaisesta sääntelystä. On myös huomioitava, että esitysluonnoksen mukaan seuraamusmaksun suuruuden osalta otettaisiin huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kestoaika. Näin ollen ehdotettu seuraamusmaksu huomioisi monin keinoin suhteellisuusperiaatteen ja toisaalta varmistaisi riittävän varoittavuuden, jota EU-lainsäädäntö edellyttää. Eräissä lausunnoissa ehdotetut vaihtoehdot olisivat perustuneet euromääräisiin seuraamusmaksuihin tai kyseessä olevan toimitussopimuksen arvoon. Niiden osalta ongelmallisena on pidetty sitä, että euromääräisesti rajattu seuraamusmaksu voisi suurempien toimijoiden kohdalla jäädä toiminnan muuhun kokoon nähden varoittavuuden kannalta liian heikoksi verrattuna pienempiin toimijoihin. Sama koskee ehdotusta yksittäisen toimitussopimuksen arvoon perustuvasta seuraamusmaksusta. Todettakoon, että elintarvikemarkkinavaltuutetun lausunnon mukaan: ”Enimmäisseuraamusmaksutason on oltava pelotevaikutuksen kannalta riittävä, minkä lisäksi sen on noudateltava mahdollisuuksien mukaan muiden jäsenvaltioiden tilannetta. Tältä osin lakiluonnoksessa ehdotettua yhden prosentin enimmäismäärää voidaan pitää perusteltuna, mutta samalla myös sellaisena, jonka alle ei ole mahdollista mennä ilman, että pelotevaikutus kärsii liikaa”.

Eräissä lausunnoissa todettiin ongelmalliseksi myös se, että viranomaisten osalta seuraamusmaksun suuruus poikkeaisi edellä todetusta. Asiassa on otettu huomioon, että kaikki julkisen puolen toimijat, kuten koulut, eivät pidä kaupan tuotteita eikä kaupan pidettyjen tuotteiden liikevaihto olisi näin ollen sopiva peruste. Näistä syistä niiden osalta ehdotetaan perusteeksi soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden vuotuisten hankintojen arvoa. Elintarvikemarkkinavaltuutetun mukaan lakiin tulisi uutta kilpailulainsäädäntöä vastaavasti lisätä menettelyllisiä rikkomuksia koskevat seuraamusmaksut, joita valtuutettu voisi määrätä. Tältä osin on huomioitava, että kyseessä on EU:n kilpailulainsäädännössä nimenomaisesti edellytetty ja varsin tarkkaan säännelty kokonaisuus. Ehdotettavassa laissa on kyse kauppatapadirektiivin täytäntöönpanosta. Siihen ei sisälly kyseisenlaisia säännöksiä.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksien osalta teollisuuden ja kaupan edustajien mukaan tällä ei tulisi olla valtuuksia kieltää menettelyjä tai antaa julkisia varoituksia, vaan ne tulisi säätää markkinaoikeuden päätettäväksi. Toisaalta elintarvikemarkkinavaltuutettu esitti, että tällä tulisi olla oikeus myös laissa viitatun yleislainsäädännön mukaisten kieltojen asettamiseen sekä seuraamusmaksujen määräämiseen markkinaoikeuden sijaan. Tältä osin voidaan todeta, että julkisen varoituksen antaminen kuuluu nykyisinkin valtuutetulle. Kauppatapadirektiivi näyttäisi esityksessä edellä tarkemmin selvitetyin tavoin edellyttävän, että valvontaviranomaisella on oikeus tarvittaessa kieltää sen säännösten vastainen menettely. Seuraamusten osalta taas on otettu huomioon muun muassa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston resurssit sekä se, että esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajasuojalainsäädännössä seuraamusten määräämisestä päättää markkinaoikeus viranomaisen esityksestä. Elintarvikemarkkinavaltuutettu esitti, että tarkastusoikeuden tulisi kattaa myös kotirauhan piiriin kuuluvat tilat. Tähän ei kuitenkaan nähty tarvetta. Annettujen lausuntojen perusteella päätettiin, ettei huomautuksen antamista koskevan säännöksen kumoaminen ole lausunnolla olleesta ehdotuksesta poiketen perusteltua. Huomautuksen, julkisen varoituksen, kiellon ja seuraamusmaksujen porrastusta täsmennettiin saatujen lausuntojen perusteella. Elintarvikemarkkinavaltuutettu ja oikeusministeriö esittivät myös harkittavaksi, tulisiko kiellettyjen ehtojen ja menettelyjen seurauksena olla tehottomuus. Tätä ei kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi.

Erityisesti elintarvikemarkkinavaltuutetun lausunnossa esitettiin voimassa olevan lain säännösten muuttamista siten, että niihin soveltuisivat samat säännökset kuin kauppatapadirektiiviin muun muassa soveltamisalan ja viranomaisen toimivaltuuksien osalta. Tätä ei ole kuitenkaan pidetty perusteltuna, koska voimassa olevien säännösten perusteena on eri lainsäädäntö, erityisesti markkinajärjestelyasetus, jonka sääntely esimerkiksi pakollisten kirjallisten sopimusten osalta rajautuu kauppatapadirektiiviin nähden eri toimijoihin ja tuotteisiin. Elintarvikemarkkinalaissa viitatussa yleislainsäädännössä, kuten yrittäjänsuojalaissa, on kyse jo pitkään voimassa olleesta kaikkia sektoreita koskevasta lainsäädännöstä, johon on tällä sektorilla lisätty elintarvikemarkkinalain antamisen yhteydessä viranomaisvalvonnan mahdollisuus. Asian taustaa on selvitetty alkuperäisen elintarvikemarkkinalain antamista koskevassa esityksessä. Kyseisille säännöksille on niitä annettaessa ollut omat perusteensa eikä niistä ole kauppatapadirektiivin täytäntöönpanon vuoksi katsottu olevan perusteita poiketa.

Oikeusministeriön lausunnon perusteella lakiluonnokseen tehtiin useita säädösteknisiä muutoksia ja täydennettiin perusteluja. Sisällöllisesti täsmennettiin muun muassa seuraamusmaksua koskevaa säännöstä siten, ettei se tulisi kyseeseen vähäisisissä tai ilmeisen kohtuuttomissa tilanteissa. Myös viranomaisen tiedonsaantia ja tietojen antoa koskevaa säännöstä täsmennettiin. Muutoksenhaun osalta otettiin huomioon erityisesti oikeusministeriön ja markkinaoikeuden lausunnot siten, että kaikkea muutoksenhakua ei keskitetä markkinaoikeuteen, vaan ainoastaan julkista varoitusta, kieltoja ja seuraamusmaksuja koskevat asiat. Oikeusministeriön lausunnon perusteella oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n viittaus elintarvikemarkkinalakiin ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana.

Lausunnolla olleessa versiossa ehdotetuista eräiden voimassa olevien pykälien siirrosta ja korvaamisesta toisilla luovuttiin. Voimassa oleviin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi vain kauppatapadirektiivistä johtuvista lisäyksistä seuraavat välttämättömät muutokset ja täsmennykset. Oikeusrekisterikeskuksen lausunnon perusteella esitystä täydennettiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muutoksella, joka mahdollistaa Oikeusrekisterikeskukselle seuraamusmaksujen täytäntöönpanon.