

Maa- ja metsätalousministeriölle

Viite: VN/8780/2020-MMM-1

Päivittäistavarakauppa ry:n ja Kaupan liiton lausunto: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta

Yleisiä huomioita

Päivittäistavarakauppa ry ja Kaupan liitto (yhdessä lausunnonantajat) kiittävät lausuntopyyntöä ja esittävät näkemyksensä asiassa seuraavaa:

Elintarvikemarkkinalain muutoksen tarve perustuu kauppatapadirektiivin (EU 2019/633) implementoimiseen. Kuitenkin lain nykytilan arvioinnissa esitetään runsaasti viittauksia lähes 10 vuotta vanhoihin tutkimuksiin, joilla perustellaan lainsäädännön tarvetta ja väitetyjä kaupan kiellettyjä käytäntöjä. Todettakoon, että päivittäistavarakauppaselvitys (2012) ja alkutuotoselvitys (2013) ovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä sen edeltäjän Kilpailuviraston tekemiä selvityksiä, mutta niiden perusteella ei ole langetettu seuraamuksia, eivätkä ne toisaalta kuvaa nykytilannetta millään tavalla. Kuluneen ajan lisäksi tehtyjen selvitysten jälkeen on kauppaa koskevassa sääntelykentässä tapahtunut muutoksia. On säädetty kilpailulakiin 4a § määräävästä markkina-asemasta päivittäistavarakaupassa, sitouduttu itsesääntelyn myötä EU-tasolla hyvien kauppatapojen periaatteisiin (Supply Chain Initiative) sekä perustettu Keskuskauppakamarin yhteyteen elintarvikeketjun kauppatapalautakunta itsesääntelyelimeksi edistämään hyvän kauppatavan vastaisia menettelytapoja elintarvikeketjussa, jonka toimintaan kauppa on vahvasti sitoutunut.

Nykytilan kuvauksessa ilmenee myös selkeitä virheitä. Sivulla 13 muun muassa viitataan täysin virheellisesti kiellettyjen hävikkihyvitysten yhteydessä markkinaoikeuden päätökseen (2019/375) ja tukkukaupan asiakkailleen maksamiin hyvitysmaksuihin. Hävikkimaksut ja hyvitysmaksut ovat kaksi eri asiaa, eikä hyvitysmaksuilla ole mitään tekemistä kiellettyjen kauppatapojen kanssa. Hyvitysmaksut ovat täysin sallittuja tukkukaupan asiakkailleen maksamia ostojen määrään perustuvia hyvityksiä. Lausunnonantajat toteavatkin, että lainsäädännön tulisi perustua ajankohtaiseen, tutkittuun ja täsmälliseen tietoon.

Kansallisessa implementoinnissa on ensisijaisen tärkeää huomioida suomalaisten yritysten kansainvälinen kilpailuasema, etenkin ajankohtaisessa korona-pandemian heikentävässä taloudellisessa tilanteessa. Erityisen ongelmallista kansallinen tiukempi sääntely on EU:n sisämarkkinoilla. Direktiivin edellyttämää tasoa tiukemmasta kansallisesta sääntelystä tuleekin pidättäytyä.

Soveltamisala

Luonnoksessa esitetään, että kieltoja sovellettaisiin Suomessa, jos tavarantoimittaja on liikevaihdoltaan ostajaa pienempi ja ostajan liikevaihto on vähintään 2 miljoonaa euroa. Lausunnonantajat esittävät kantanaan esitettyyn seuraavaa:

Soveltamisalaa koskevan pykäläluonnoksen muotoilu nykyisellään mahdollistaa suojan saamisen tilanteissa, joissa toisen osapuolen liikevaihto on käytännössä euron pienempi. Direktiivin edellyttämä dynaaminen malli rajaa suojan saamisen tilanteisiin, joissa toimijoiden liikevaihdoissa on ilmeinen epäsuhta. Taustalla on ajatus heikomman osapuolen suojaamisesta. Tämän aivan ilmeisen perusajatuksen tulisi näkyä soveltamisalassa, vaikka soveltamisala ei määräytyisikään molempien osapuolten liikevaihtoon sidottujen portaiden mukaan.

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 kauppatavan vastaisille käytännöille, kuin niiden pienemmät kumppanit tai kilpailijat. Sen vuoksi tässä direktiivissä vahvistetaan toimijoiden liikevaihtoon perustuvia luokkia, joiden mukaisesti suojelua toteutetaan.” Nyt esitetty soveltamisala ei huomioi näitä direktiivin perusteluita lainkaan.

Lain soveltamisalassa on lisäksi periaatteellinen epäkohta ostajan puolella, sillä se ei tunnista miltään osin tilanteita, joissa ostaja voisi olla suojan tarpeessa, vaikka soveltamisalaa kuuluu koko elintarvikeketju. Elintarvikeketjussa esiintyy kuitenkin myös tilanteita, joissa ostaja on reilusti pienempi ja heikommassa asemassa suhteessa itseään huomattavasti suurempaan tavarantoimittajaan. Nyt esitettävää soveltamisalaa perustellaan lähinnä viranomaisen soveltamisen helppoudella, vaikka tärkeämpää tulisi olla todellisen suojan tarpeen.

Maksuajat ja peruutukset

Luonnoksessa esitetään, että maksuaikoja ja peruutuksia koskeva 30 päivän sääntö ulotettaisiin Suomessa koskemaan kaikkia tuotteita, ei ainoastaan pilaantuvia. Lausunnonantajat toteavat kantanaan esitettyyn seuraavaa:

Elintarvikkeiden vientiin panostaminen on tunnustettu yhtenä tärkeimmistä keinoista lisätä maatalouden yrittäjätuloa (mm. selvitysmies Reijo Karhisen raportti Uusi alku, MMM 2019:3). Nyt esitettävillä maksuaikoja koskevilla tiukennuksilla kuitenkin heikennetään suomalaisten yritysten asemaa vientimarkkinoilla. Maksuajat ovat yksi hintaan vaikuttavista tekijöistä, ja kansallisesti tiukemmalla sääntelyllä heikennetään mahdollisuutta tämän komponentin käyttämiseen.

Maksuaikojen tiukempi sääntely vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan myös tuonnin osalta. Ulkomailta ostettaessa on noudatettava kotimaan tiukempia säännöksiä ja maksuaikoja myyjän maan säännöksistä ja pidemmistä maksuajoista riippumatta. Myyjä voi nimittäin tehdä ilmoituksen elintarvikemarkkinavaltuutetulle, joka soveltaa Suomen lakia. Suomen sääntely soveltuu siten myös ostoihin ulkomailta riippumatta myyjän maan laista. Tiukempi sääntely haittaa sisämarkkinoiden toimintaa ja heikentää suomalaisten yritysten kilpailuasemaa.

Direktiivin edellyttämiä maksuaikoja tiukempien kansallisten maksuaikojen säätämisen perusteluksi esitetään luonnoksessa viranomaisen lain soveltamisen helppoutta, kun ei tarvitse tulkita onko kyseessä pilaantuva tuote. Tämä ei ole peruste lainsäädännön kiristämiseksi. Todettakoon, että käytännössä pilaantuvalla tuotteella tarkoitetaan tuoretuotteita, mikä alalla toimijoiden keskuudessa on varsin selkeää.

Toisaalta maksuaikojen kiristämistä perustellaan myös pelolla maksuaikojen pidentymisestä 60 päivään. Taustana esitetään muun muassa Suomen Yrittäjien Kantar TSN:llä teettämiä tutkimuksia maksuajoista. Tutkimukset koskivat kuitenkin kaikkia aloja, eikä niiden perusteella voida päätellä, että nimenomaisesti elintarvikesektorille tarvittaisiin muita aloja tiukempaa erityislainsäädäntöä. Todettakoon myös, että nykyisellään laki sallii osapuolten sopimuksella 60 päivää tai sitä pidemmät maksuajat, joten direktiivin esittämä 60 päivää on joka tapauksessa tiukennus elintarvikkeiden osalta nykytilanteeseen verrattuna. Esiin nostettu riski maksuaikojen pidentymisestä on tätäkin taustaa vasten perusteeton. Myöskään peruutuksia koskien ei ole esitetty mitään perusteluita sille, että kansallinen tiukennus olisi tarpeen ei-pilaantuvien tuotteiden osalta.

Perusteiden sopimusvapauteen ja sisämarkkinoihin puuttumiselle sekä suomalaisten yritysten kilpailuaseman heikentämiselle tulisi olla erittäin painavia, etenkin kun direktiivi jo sellaisenaan tuo huomattavasti lisää sääntelyä kiellettyihin kauppatapoihin liittyen. Ei-pilaantuvien elintarvikkeiden osalta ei ole esitetty mitään sellaista selvitystä suojan tarpeesta, joka perustelisi elinkeinonharjoittajien väliseen sopimusvapauteen puuttumisen näin järeästi. Joka tapauksessa maksuaika on enimmillään 60 päivää, mikä jo valmiiksi rajaa sopimusvapautta, mutta jättää liikkumavaraa hintakilpailuun, joka nyt vahvan taseen toimijoilta viedään niin kotimaisessa, kun kansainvälisessäkin kaupassa. Säännös vähentää myös mahdollisuuksia suosia valikoimissa paikallisten pientuottajien erikoistuotteita (tai tuotteita yksinkertaisesti tilataan vähemmän), sillä erikoistuotteiden kiertonopeus on hitaampaa.

Seuraamusmaksun taso

Luonnoksessa esitetään, että seuraamusmaksu saisi olla enintään 1 % tuotteet ostaneen toimijan tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden kaupan liikevaihdosta siltä vuodelta, jona tämä viimeksi osallistui rikkomukseen. Lausunnonantajat esittävät kantanaan esitettyyn seuraavaa:

Esitetty seuraamusmaksun taso on edelleen kohtuuton ja suhteellisuusperiaatteen vastainen yksittäiseen sopimussuhteeseen liittyvänä seuraamuksena ja sillä aiheutettuun mahdolliseen vahinkoon nähden. Lisäksi se sisältää kilpailuneutraliteettiongelmia alan sisällä ja suhteessa viranomaistoimijoihin.

Käytännössä se miten toimija on oman toimintansa organisoinut vaikuttaa määrättävän seuraamuksen määrään, sillä toimijan y-tunnus on ratkaisevassa asemassa. Jos siis harjoitat saman y-tunnuksen alla ravitsemustoimintaa ja päivittäistavarakauppaa, ja rikkomus tapahtuu vain toisessa hankintakanavassa, huomioidaan seuraamusta määrättäessä molemmat toiminnot siitä huolimatta, että hankintakanavat olisivat erillisiä. Toisaalta viranomaispuolella huomioidaan

hankintojen arvo, kun taas yksityisellä puolella liikevaihto, mikä pitää sisällään katteen.

Esitämme, että seuraamusmaksu tulisi suhteuttaa loukatun sopimuksen arvoon, tai seuraamusmaksulle tulisi säätää euromääräinen yläraja prosenttiperusteisen maksun sijaan niin sanottuna maksimirangaistuksena, kuten monissa muissakin jäsenmaissa on päädytty tekemään. Direktiivi ei edellytä prosenttiperusteista seuraamusmaksua, ja molemmat esitetyistä vaihtoehdoista ovat kilpailuneutraaleja sekä mahdollistavat kokonaisharkinnan luonnoksessa esitetyllä tavalla.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet seuraamusten määräämisessä

Luonnoksessa esitetään, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi esittelystä määrätä kieltoja ja niiden noudattamisen tehosteeksi asetettavia uhkasakkoja, sekä antaa julkisen varoituksen toimijalle kiellettyjen kauppatapojen rikkomisesta. Lausunnonantajat vastustavat käytännössä yksittäiselle virkamiehelle annettavaa valtaa puuttua markkinoiden toimintaan näin järeästi. Järeimmät elintarvikemarkkinavaltuutetulle esitettävät toimivaltuudet, julkinen varoitus ja kielto + uhkasakko, tulisi siirtää määrättäviksi markkinatuomioistuimessa elintarvikemarkkinavaltuutetun esityksestä. Mikäli nykyinen elintarvikemarkkinalaki jää voimaan esitetyllä tavalla, menettely yhdenmukaistaisi samalla asioiden käsittelyä ja helpottaisi lain tulkintaa.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa on huomioitu seuraamusmaksun määräämisen osalta perustuslakivaliokunnan tietosuojalain yhteydessä esittämä näkemys kollegiaalisesta käsittelystä asianmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi perustuslain 21 §:ään liittyen. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi esittää seuraamusmaksun määräämistä markkinaoikeudelle, joka päättää asiasta. Samaa analogiaa kollegiaalisesta päätöksentekomenettelystä tulisi noudattaa myös kieltoihin ja julkiseen varoitukseen riittävän puolueettomuuden ja riippumattomuuden takaamiseksi. Tätä tukee myös oikeusministeriön rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käsitelleen työryhmän (OM 52/2018) mietintö, jossa enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien sanktioiden määräämistoimivallan osalta on aiheellista harkita kollegiaalista päätöksentekoa.

Luonnoksen mukaisesti elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi itse tehdä tarkastuksia epäillyn kielletyn toiminnan toteamiseksi (13 a §), ja sen jälkeen itse määrätä sanktion, vaikkakin toimistonsa virkamiehen esittelystä. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi onko kieltoja, jotka voidaan määrätä myös väliaikaisina, noudatettava muutoksenhausta huolimatta tai vaatiiko valittaminen tosiasiasa valitusluvan. Myöskään vahingonkorvauksista ei ole säännöksiä, vaikka valitus elintarvikemarkkinavaltuutetun määräämästä kiellosta johtaisi muutoksenhaussa kiellon kumoamiseen. Joka tapauksessa menettely vaarantaa päätöksenteolta vaadittavan puolueettomuuden ja riippumattomuuden. Lisäksi kieltojen kohteena olevien tahojen oikeusturva on uhattuna. Suurin osa muista jäsenmaista onkin nimeämässä direktiivin edellyttämäksi valvontaviranomaiseksi perustellusti kilpailuviranomaisen.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa toimijalle seuraamuksena myös julkisen varoituksen. Todettakoon, että tämä on käytännössä tiukennus kotimaisille toimijoille,

sillä Suomen viranomaisen antama julkinen varoitus ei ole tehokas suhteessa ulkomaiseen toimijaan. Joka tapauksessa molemmat edellä mainitut seuraamukset ovat yksittäisen virkamiehen määrääminä järeitä keinoja puuttua markkinoiden toimintaan, etenkin kun seuraamukset voivat kohdistua myös Suomen rajojen ulkopuolella oleviin toimijoihin.

Kauppatapadirektiivin sanamuoto artiklassa 6 d taipuu näkemyksemme mukaan esittämäämme elintarvikemarkkinavaltuutetun vireillepano-oikeuteen markkinaoikeudessa ankarampien seuraamusten määräämisen osalta: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kullakin niiden valvontaviranomaisella on tarvittavat resurssit ja asiantuntemus tehtäviensä hoitamiseksi, ja myönnettävä niille seuraava toimivalta:... d) toimivalta tehdä päätöksiä, joissa todetaan 3 artiklassa säädettyjen kieltojen rikkominen ja vaaditaan ostajaa lopettamaan kielletty kaupan käytäntö;...”

Elintarvikemarkkinavaltuutettu asiaa tutkivana tahona voisi päätöksellään todeta osaltaan kieltojen rikkomisen ja syytekynnyksen ylittymisen, mikä tarkoittaisi ankarampien seuraamusten osalta oikeutta saattaa asia vireille markkinatuomioistuimessa ja vaatia seuraamuksen määräämistä. Luonnoksessa esitetään liikesalaisuuksien osalta elintarvikemarkkinavaltuutetulle oikeutta tutkia, ja avustaa liikesalaisuuksien haltijaa asian vireille saattamisessa ja hoitamisessa tuomioistuimessa. Direktiivin sanamuodon on katsottu mahdollistavan menettely, jossa tuomioistuin päättää mahdollisesta liikesalaisuuksien loukkaamisesta elintarvikemarkkinavaltuutetun tutkimana ja vireille saattamana.

Tarkastukset ja tietojenvaihto

Luonnoksessa esitetään elintarvikemarkkinavaltuutetulle ja tämän toimiston palveluksessa olevalle virkamiehelle erittäin laajoja tarkastusoikeuksia ja toisaalta asiakirjojen luovutusosoikeuksia muille viranomaisille. Tarkastuksia koskevassa 13 a §:ssä todetaan riittävän, että asiakirjoilla tai muulla datalla ”voi olla merkitystä tämän lain noudattamisen valvonnassa”. Tämä kirjaus on tarpeettoman laaja, ja asian selvittämisen kannalta välttämättömien tietojen tulisi riittää. On myös ensisijaisen tärkeää, että niin kotirauhan piirissä olevat tilat kuin vastaavasti henkilökohtaisessa käytössä olevan matkapuhelimen tiedot jäävät tarkastusten ulkopuolelle. Jo yksityisyyden suoja ja suhteellisuusperiaate edellyttävät tätä.

Kunnioitavasti

Päivittäistavarakauppa ry

Kari Luoto
toimitusjohtaja

Kauppan liitto

Mari Kiviniemi
toimitusjohtaja