25.9.2018

Lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta (ELINTARVIKEMARKKINALAKI)

Esityksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Elintarvikemarkkinalailla varmistettaisiin tuottajille mahdollisuus saada maataloustuotteiden myyntiä koskevat sopimukset kirjallisina. Lisäksi pyritään estämään kohtuuttomien ehtojen ja hyvän liiketavan vastaisten tai muuten toisen osapuolen kannalta sopimattomien menettelyjen käyttöä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa. Elintarvikemarkkinalaissa säädettäisiin myös elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi näiden vaatimusten ja kieltojen noudattamista.

Taustaa

Elintarvikeketjun toimijoiden neuvotteluvoiman epätasainen jakautuminen ja tuottajan heikko asema elintarvikeketjussa on todettu useissa selvityksissä, joita on arvioitu tarkemmin esityksen perusteluissa. Elintarvikeketjun ongelmiin on kiinnitetty huomioita myös valtioneuvoston ruokapolitiikkaa koskevasta selonteosta annetussa eduskunnan kirjelmässä (EK 21/2017 vp): ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto edistää nykyistä tehokkaammin ruokamarkkinoiden aitoa toimivuutta ja kilpailullisuutta ja tarvittavin lainsäädäntötoimin huolehtii markkinoiden tasapuolisesta kilpailuasetelmasta.”

Esitystä on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriön (MMM) asettamassa työryhmässä, jossa ovat olleet jäseninä MMM:n, oikeusministeriön (OM), työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) edustajia sekä asiantuntijoina Elintarviketeollisuusliitto ry:n (ETL), Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara ry:n (Mara), Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry:n, Päivittäistavarakauppayhdistys ry:n (PTY) ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund r.f.:n (SLC) edustajat.

Työryhmän kaikki jäsenet (MMM, OM, TEM ja KKV) pitivät esitystä hyväksyttävänä. Pysyvistä asiantuntijoista MTK ja SLC kannattivat pääosin ehdotusta. ETL:n ja PTY:n mukaan kauppatapojen itsesääntely ja sopimusten kirjallisuuden osalta EU:n suoraan sovellettava lainsäädäntö olisivat riittäviä. ETL, PTY ja Mara eivät nähneet tarvetta erilliselle lainsäädännölle. Mara kuitenkin hyväksyi esityksen, kun se ei koske heitä.

Seuraavassa selvitetään tarkemmin ehdotuksen sisältöä ja vaikutuksia.

Sopimusehdot ja käytännöt

Työryhmä totesi, että voimassa olevassa lainsäädännössä on kohtuuttomien ehtojen ja menettelyiden arviointiin ja kieltoon soveltuvia säännöksiä, jotka voisivat kattaa myös elintarvikeketjun kauppatapoja koskevia esille tulleita sääntelytarpeita: Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978, SopMenL) 1 §:n mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä. Elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1062/1993, yrittäjänsuojalaki) 1 §:n mukaan elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa käytäntöä, joka on sopimuksissa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton ottaen huomioon toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Yrittäjänsuojalain esitöissä (HE 39/1993 vp) todetaan muun muassa, että myös muut kuin kuluttajiin tai työntekijöihin rinnastettavissa olevat elinkeinonharjoittajat voivat olla sopijapuoleensa nähden siinä määrin heikommassa asemassa, että heidän voidaan katsoa tarvitsevan erityistä suojaa kohtuuttomia sopimusehtoja vastaan. Monilla aloilla elinkeinonharjoittajilla on vähän tai ei lainkaan mahdollisuuksia valita sopimuskumppaninsa. Tällaisessa asemassa ovat esitöiden mukaan esimerkiksi monet maatalousyrittäjät.

Näiden yleislakien merkitys on kuitenkin jäänyt vähäiseksi elintarvikeketjun osalta. Ne perustuvat sopimusosapuolen tai sopimattoman menettelyn kohteeksi joutuneen yrityksen kanneoikeuteen ilman, että viranomaistaho huolehtisi asian selvittämisestä. On arvioitu, että pienemmät yritykset eivät välttämättä ole valmiita oikeudenkäynteihin isompia kauppakumppaneitaan kohtaan.

Näin ollen on katsottu perustelluksi, että viranomaisen tulisi voida valvoa kyseisten kieltojen noudattamista elintarvikeketjun vertikaalisissa sopimussuhteissa eli maataloustuotteiden myyntiin tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle sekä maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myyntiin elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle. Viranomaisen tulisi myös tarvittaessa voida hakea kieltoa ja siihen liittyvän uhkasakon määräämistä. Esityksen mukaan näistä tehtävistä vastaisi elintarvikemarkkinavaltuutettu.

Kirjallisuusvaatimus

Selvitysten mukaan näyttäisi siltä, että maataloustuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa ei aina tehdä kirjallisia sopimuksia tai ei ainakaan kirjata kaikkia oleellisia ehtoja riittävällä tarkkuudella, jolloin sopimuksen yksipuolinen muuttaminen on helpompaa ja riski sopimuksen sisältöä koskevista tulkintaerimielisyyksistä kasvaa. Tällöin sopimusrikkomuksen näyttö on hankalaa ja epäselvyydet sopimuksen sisällöstä saattavat vaarantaa sopimussuhteen jatkon. KKV:n Alkutuotantoselvityksen johtopäätöksissä todettiinkin, että: ”Tilanteen korjaamiseksi on perusteltua, että sopimukset alkutuottajien kanssa tehtäisiin vastedes kirjallisesti.”

On siten katsottu perustelluksi, että maataloustuotteiden ostosopimukset tulisi tehdä kirjallisesti ja sopimuksissa tulisi olla tietyt ehdot. Esityksen mukaan näitä vaatimuksia sovellettaisiin tuottajan ja kooltaan vähintään keskisuuren yrityksen (yli 50 työntekijää) sopimuksissa. Valtuutettu valvoisi vaatimusten noudattamista ja voisi antaa niiden rikkomisesta huomautuksen tai julkisen varoituksen.

Ehdotettu sääntely perustuu markkinajärjestelyasetuksen (1308/2013) 168 artiklaan. Sen mukaan jäsenvaltio voi päättää, että maataloustuotteiden toimituksesta tuottajalta jalostajalle tai jakelijalle on laadittava osapuolten välinen kirjallinen sopimus ja että ensiostajan on tehtävä kirjallinen tarjous tuottajan sen alueella toimittamia kyseisiä maataloustuotteita koskevasta sopimuksesta. Tällöin sopimus tai tarjous on tehtävä ennen toimitusta kirjallisesti ja sen on sisällettävä erityisesti seuraavat seikat: toimituksesta maksettava hinta, tuotteiden määrä ja laatu sekä toimitusajankohta, sopimuksen kesto, maksuaikoja ja -menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset tiedot, maataloustuotteiden keräämistä tai toimittamista koskevat järjestelyt ja ylivoimaisen esteen sattuessa sovellettavat säännöt.

On huomioitava, että markkinajärjestelyasetuksen 168 artiklan mukaan tuottaja voi jo nykyisinkin vaatia kirjallista tarjousta tai sopimusta taikka molempia, jos ensiostajana on keskisuurta yritystä suurempi yritys (yli 250 työntekijää tai liikevaihto yli 50 miljoonaa euroa).

Vaikutukset

Lain arvioidaan lisäävän keskeisten ehtojen kirjaamista sopimuksiin, vähentävän hyvien liiketapojen vastaiseen toimintaan liittyviä riskejä ja parantavan elintarvikemarkkinoiden toimivuutta.

Määrämuotoiset kirjalliset sopimukset ja niiden dokumentointi voivat lisätä alkuvaiheessa jonkin verran kustannuksia niiden toimijoiden osalta, joiden sopimukset nykyisellään eivät vastaa uusia vaatimuksia. Vaatimus on kuitenkin jo nykyisinkin suoraan sovellettavan EU:n lainsäädännön nojalla osittain voimassa. Hyvien kauppatapojen mukainen toiminta on ketjussa pääsääntö jo nykyisen itsesääntelyjärjestelmän ja yleislainsäädännön perusteella. Valtuutetun tietopyynnöt ja muu toiminta saattavat lisätä vähäisessä määrin yritysten hallinnollista taakkaa.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston perustaminen vaatisi kolmen viran perustamista.

Itsesääntely

Itsesääntelyn vahvuutena pidetään toimijoiden sitoutumisen kautta tapahtuvaa hyvien kauppatapojen mukaisen toimintakulttuurin edistämistä ja järjestelmän joustavuutta sekä ratkaisujen nopeutta ja edullisuutta suhteessa oikeudellisiin menettelyihin. Elintarvikeketjun osalta itsesääntelyä toteuttaa Suomessa Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva elintarvikeketjun kauppatapalautakunta.

Lautakunnan viime aikoina antamat suositukset ovat osoittaneet, että elintarvikeketjun sopimussuhteisiin liittyy ongelmia. Suositukset ovat erittäin hyvä lisä pyrittäessä estämään hyvien kauppatapojen vastaisia menettelyjä elintarvikeketjun sopimussuhteissa. Suositusten osalta on kuitenkin huomioitava, että vaikka lautakunta esimerkiksi (23.1.2018) totesi, että kauppaa käytäessä välillä jätetään tietoisesti määrittämättä kaupankäynnin ehdot, suosituksesta ei voi päätellä, minkä laajuisesta havainnosta on kyse. Lautakunnan yksittäistapauksia koskevat lausunnot taas eivät ole olleet julkisia eikä niiden sisällöstä tai siitä, ketä ne koskevat, ole tietoa. Valtuutetun toiminta perustuisi lainsäädännössä viranomaiselle säädettäviin valtuuksiin, kun lautakunnan välineinä ovat vain osapuolia sitomattomat lausunnot ja suositukset. Esimerkiksi kirjallisia sopimuksia koskeva lautakunnan suositus ei velvoita kirjallisten sopimusten tekemiseen toisin kuin ehdotettava säännös. Vaikuttaakin siltä, että itsesääntelyjärjestelmän keinot eivät välttämättä ole hyvän kauppatavan vastaisen menettelyn kohteeksi joutuneen, heikomman sopijaosapuolen kannalta riittäviä.

Asian valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että valtuutetun ja kauppatapalautakunnan toiminta olisi päällekkäistä. Esityksessä tarkemmin selvitetyistä syistä johtuen näin ei kuitenkaan ole. Suositusten antamisen osalta katsottiin kuitenkin, että päällekkäisyyttä voi olla. Tämän vuoksi esityksessä on säännös, jonka mukaan valtuutetun tulee ennen suosituksen antamista pyytää lausuntoa kyseiseltä itsesäätelyelimeltä.

Lausuntokierroksella esitettyjä kantoja

Esityksestä annetuista lausunnoista voidaan yleisellä tasolla todeta, että viranomaiset ja tuottajat suhtautuivat esitykseen myönteisemmin ja teollisuuden ja kaupan edustajat kielteisemmin. Lausunnoissa esitettyjä seikkoja ja niiden arviointia on selvitetty tarkemmin esityksessä. Seuraavassa käydään läpi keskeisiä kohtia.

TEM:llä ei ollut huomautettavaa tavoitteista tai valittujen toteuttamiskeinojen päälinjauksista. KKV:lla ei ollut huomautettavaa esitysluonnoksesta. Kumpikaan ei pitänyt valtuutetun sijoittamista KKV:hen perusteltuna. OM esitti täsmennyksiä eräisiin pykäliin ja perusteluihin. Maaseutuvirasto suhtautui myönteisesti ehdotukseen. Elintarviketurvallisuusviraston mukaan on voitava ryhtyä toimenpiteisiin hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen kitkemiseksi. Luonnonvarakeskus piti ehdotusta ennalta ehkäisevänä. Pellervon taloustutkimus (PTT) katsoi, että tarve laille, jolla turvataan elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa, on laajasti perusteltu ja piti luonnosta pääkohdiltaan perusteltuna ja tarpeellisena.

MTK piti erittäin myönteisenä järjestelmää, jolla voidaan karsia pois epäreilut kauppatavat. MTK-Etelä-Savo piti esitystä erittäin tarpeellisena ja katsoi, että luonnoksessa on käyty perusteellisesti läpi elintarvikemarkkinoiden nykytilan ongelmat. SLC katsoi esityksen parantavan pienten ja keskisuurten toimijoiden asemaa ketjussa. Puutarhaliiton mukaan Suomeen tarvitaan kyseinen laki ja sen noudattamista valvova henkilö. Kauppapuutarhaliitto yhtyi kaikilta osin esitykseen ja katsoi, että Suomeen tarvitaan toimivammat ja reilut pelisäännöt elintarvikkeiden kaupankäyntiin.

ETL:n mukaan useat selvitykset ovat osoittaneet elintarvikeketjun sopimussuhteissa esiintyvän epäreiluja kauppatapoja ja piti tärkeänä, että näihin puututaan. Sen mukaan laki ei kuitenkaan ole paras ratkaisu torjua epäterveitä kauppatapoja. Leipuriliitto kannatti elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamista ja heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden aseman turvaamista ja piti tärkeänä epäterveisiin kauppatapoihin puuttumista, mutta ei ollut vakuuttunut siitä, että ehdotuksella saavutetaan tämä tavoite. Suomen yrittäjien mukaan elintarvikeketjussa pulmana on ollut neuvotteluvoiman epätasapaino tuottajien ja kaupan kesken.

Esitykseen kielteisemmin suhtautuvat totesivat erityisesti seuraavaa: kirjallisia sopimuksia tehdään nykyisinkin, ehdotettava kirjallisuusvaatimus on laajempi kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää ja siihen liittyvät seuraukset liiallisia, nykyinen yleislainsäädäntö on riittävä, valtuutetun virka olisi päällekkäinen kauppatapalautakunnan kanssa, valtuutetulla ei tulisi olla oikeutta oma-aloitteiseen tutkintaan, selvitykset eivät ole ajantasaisia,

esitys aiheuttaisi arvioitua suurempaa hallinnollista taakkaa ja olisi vastoin hallituksen norminpurkua koskevia linjauksia.

Näiden osalta voidaan ensinnäkin todeta, että kirjallisuusvaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että myös niissä sopimussuhteissa, joissa nykyisin ei käytetä kirjallisia sopimuksia, heikommalla osapuolella olisi jatkossa oikeus tähän. Selvitysten mukaan kirjallisia sopimuksia jätetään tekemättä erityisesti hedelmä- ja vihannessektorilla. Vaatimuksen soveltamisalassa on huomioitu Suomen pienemmät yrityskoot. Jos pidättäydyttäisiin EU-lainsäädännön minimivaatimuksissa, soveltamisalan ulkopuolelle jäisi suuri osa sopimussuhteista, mikä ei olisi perusteltua heikomman osapuolen aseman turvaamisen kannalta.

Kirjallisuusvaatimuksen rikkomisen seurausten vakavuuden osalta on huomioitava, että laissa ei esitetä esimerkiksi kiinteistön kaupan kirjallisen muodon puutteesta seuraavaa sopimuksen pätemättömyyttä, vaan lievempää menettelyä. Jos vaatimusta ei ole noudatettu, tulisi valtuutetun ensin pyrkiä saamaan asiaan neuvotteluteitse ratkaisu. Jos tähän ei jostain syystä päästäisi, kyseeseen tulisi huomautus. Sen antaminen edellyttäisi tahallisuutta tai huolimattomuutta eikä sitä voitaisi antaa, jos toimija on oma-aloitteisesti ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin. Julkisen varoituksen antamisen harkinta voisi tulla kyseeseen vasta tässä vaiheessa. Sen antaminen edellyttäisi, että toimija on tahallisesti tai huolimattomuudesta toistuvasti rikkonut kirjallisuusvaatimusta tai että rikkomus on muuten niin moitittava, ettei huomautusta pidetä riittävänä. Julkisen varoituksen antaminen tulisi siis kyseeseen siis vain, jos tilannetta ei olisi vapaaehtoisesti korjattu ja siinäkin tapauksessa useiden edellytysten tulee ensin täyttyä. Huomautus ja julkinen varoitus olisivat hallintopäätöksiä, joiden antamista koskevat hallintolain kuulemista ja muita oikeusturvakeinoja koskevat säännökset. Julkinen varoitus voitaisiin julkistaa vasta, kun päätös olisi lainvoimainen, jolloin toimijalle ei aiheudu riskiä väärän tiedon julkistamisesta. Asiassa on siten monin keinoin varmistettu suhteellisuusperiaatteen toteutuminen.

Nykyisen yleislainsäädännön puutteita on selvitetty edellä. Kaupan edustajien kannanotoissa korostettiin kilpailulain 4 a §:ä, jonka antamisen myötä sen kohteena olevat päivittäistavarakaupan toimijat ovat viime vuosina käyneet sopimuskäytäntönsä läpi. On kuitenkin huomioitava, että 4 a § koskee Suomessa vain kahta yritystä. Ehdotettavan lain soveltamisala olisi huomattavasti laajempi. Esityksen perusteluissa on myös selvitetty sitä, miksi kilpailulain keinoin ei ole mahdollista ratkaista elintarvikeketjun kauppatapoihin liittyviä ongelmia.

Valtuutetun ja itsesääntelyjärjestelmän toiminnan mahdollista päällekkäisyyttä on selvitetty edellä. Valtuutetun oma-aloitteinen selvittäminen olisi mahdollista vain, kun kyse on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittävästä asiasta. Näin valtuutetun työ ohjautuisi keskeisiin, kokoluokaltaan suurempiin ongelmiin.

Selvityksiä on ollut käytettävissä tätä esitystä tehtäessä harvinaisen paljon eikä niitä ole pidetty vanhentuneina. Esimerkiksi ETL:n ja Puutarhaliiton lausuntojen perusteella ongelmia vaikuttaa esiintyvän edelleen. PTT:n mukaan esityksessä on kattavasti ja monipuolisesti tarkasteltu elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä ja toimintaa säätelevää lainsäädäntöä sekä tiivistetty tutkimustuloksia elintarvikeketjun toimivuudesta, eri osapuolten neuvotteluasemasta sekä sopimuksiin liittyvistä ongelmista.

Esitettiin myös, että lain säätäminen olisi vastoin tavoitetta purkaa normeja. Ehdotetut vaatimukset vastaisivat pääsääntöisesti nykykäytäntöjä, mitä ei ole pidetty ongelmallisena hallinnollisen taakan kannalta. Normien purulla ei ole tarkoitettu sitä, ettei mitään voitaisi säätää, vaikka lainsäädäntötarve olisi todettu. Elintarvikeketjun toimivuuden varmistaminen tarvittaessa lainsäädäntökeinoin on todettu tarpeelliseksi eduskunnan toimesta.

<u>Direktiivi</u>

Parhaillaan on valmisteilla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa (U 29/2018). Sen käsittely on vielä kesken ja se tulee voimaan käsiteltävää lakia myöhemmin. Sen täytäntöönpano voitaisiin toteuttaa täydentämällä käsiteltävää lakia tarvittavin säännöksin, kun direktiivin lopullinen sisältö on selvillä.