LAUSUNTO

4.10.2018

Maa- ja metsätalousvaliokunta
mmv@eduskunta.fi

HE 121/2018 vp

Lausunto hallituksen esityksestä elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Elintarviketeollisuusliitto (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynneistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi elintarvikemarkkinalaki. Lakiesityksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Esityksellä varmistettaisiin maataloustuottajille mahdollisuus saada maataloustuotteiden myyntiä koskevat sopimukset kirjallisina ja siten, että ne sisältävät tietyt vähimmäisehdot. Lisäksi pyritään estämään kohtuuttomien sopimusehtojen ja hyvän liiketavan vastaisten taikka muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomien menettelyjen käyttöä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa.

Elintarvikemarkkinalaissa säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetusta, joka valvoisi kyseisten vaatimusten ja kieltojen noudattamista. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:ää ja 5 luvun 2 §:ää siten, että markkinaoikeudessa käsiteltäviin asioihin kuuluisivat myös eräät elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetut asiat ja että elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi oikeus saattaa kyseiset asiat vireille markkinaoikeudessa.

Kauppatapoja tulisi ensisijaisesti säädellä EU-tasolla

Elintarviketeollisuusliitto pitää tärkeänä, että kauppatapoja tervehdytetään ja epäterveisiin puututaan. ETL katsoo, että elintarvikeketjua voidaan helpoimmin ja nopeimmin parantaa toimijoiden välistä yhteistyötä lisäämällä ja panostamalla laadukkaaseen itsesääntelyyn.

Tilanteessa, jossa sääntelyä ei voida välttää, sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja järkevän sääntelyn kannalta EU:ssa vireillä oleva epäterveiden kauppatapojen sääntely tulisi olla Suomen ensisijainen keino. Kansallinen sääntely tulisi olla vasta toissijainen keino, sillä Suomi toimii EU:n yhteisillä sisämarkkinoilla ja elintarvikekauppa on globaalia.

Lakiluonnos ei tue yhteistä tilannekuvaa

Lakiluonnoksesta annetut lausunnot tuovat kiistatta esille sen, että elintarvikeketjun toimijat eivät jaa samaa tilannekuvaa elintarvikemarkkinoiden nykytilasta. ETL pitää asiaa

Elintarviketeollisuusliitto ry
Pasilankatu 2, PL 115, 00241 Helsinki
Puhelin (09) 148 871 • Fax (09) 1488 7201
Y-tunnus 0201092-3 • Kotipaikka Helsinki

Finlands Livsmedelsindustriförbund
Pasilankatu 2, PB 115, 00241 Helsingfors
Telefon (09) 148 871 • Fax (09) 1488 7201
etl@etl.fi • www.etl.fi

Finnish Food and Drink Industries' Federation
Pasilankatu 2, P.O. Box 115, FI-00241 Helsinki
Telephone +358 9 148 871 • Fax +358 9 1488 7201
etl@etl.fi • www.etl.fi

vakavana, sillä elintarvikeketjun sopimussuhteita ja tehokkuutta voidaan parantaa parhaiten silloin, kun toimijat jakavat saman tilannekuvan. Yhteisen tilannekuvan puuttuminen voi johtaa siihen, että laki ei täytä sille asetettuja tavoitteita.

Vain yhteinen jaettu tilannekuva sekä objektiivinen ja säännöllisesti tehty vaikuttavuusarviointi mahdollistavat luottamuksen lisääntymisen ja sen avulla kauppatapojen ja elintarvikeketjun yleisen toimivuuden parantumisen.

Lain soveltamisala (1 §) rikkoo sääntelyrakenteen tai kata kaikkia elintarvikeketjun sopimussuhteita

Elinkeinonharjoittajien keskinäisten sopimussuhteiden sääntely perustuu Suomessa yleissääntelyyn, jossa yhdellä lailla katetaan kaikki toimialat. Elintarvikemarkkinalaissa säänneltäisiin yhden jo valmiiksi erittäin tiukasti ja laajasti säännellyn alan tiettyjä sopimussuhteita. Lailla rajoitetaan perusteetta elintarviketeollisuuden sopimusvapautta, jonka sopimussuhteet eivät poikkea muista aloista millään tavoin. Elintarvikemarkkinalaki lisäksi rikkoo Suomessa tyypilliset sääntelyrajat, minkä seurauksena sääntelystä tulee vaikeasti hallittavaa.

Lakiluonnoksen soveltamisala ei sisällä kaikkia elintarvikeketjun sopimussuhteita. Sääntelyn ulkopuolelle jäävät ravintola- ja majoituspalvelujen toimijoiden kanssa tehdyt sopimukset ja niiden käytännöt. Laissa on jätetty ulkopuolelle myös rehuteollisuuden ja muut eläintenruokien valmistajat. Kuitenkin suomalaisilla rehuja- ja eläintenruokia valmistavilla yrityksillä on vastaavat sopimussuhteet raaka-aineidensa toimittajiin ja tuotteidensa ostajiin kuin elintarvikkeiden valmistajilla. Soveltamisalaa tulisi laajentaa siten, että se ei jättäisi edellä mainittuja yrityksiä sen ulkopuolelle.

Maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekeminen (3 §) on ylimitoitettu ja sanktio (11 §) kohtuuton

Elintarviketeollisuusliitto pitää maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekemistä kirjallisena (kirjallisuusvaatimus) ylimitoitettuna. Vaatimus kirjallisista sopimuksista on EU:n maatalouslainsäädäntöä, koskee suuria yrityksiä ja on sellaisenaan sovellettavaa. EU-tason sääntelyn tulisi riittää.

ETL pitää kirjallisuusvaatimusta ylimitoitettuna, koska yritysten tekemät sopimukset ovat lähes poikkeuksetta jo nyt kirjallisia. Ehdotetun kirjallisuusvaatimuksen piirissä olisi korkeintaan viisikymmentä (50) maataloustuotteita ostavia elintarvike- ja juomayritystä. Pienelle määrälle sellaisia yrityksiä, joilla asiat ovat jo kunnossa, sääntelyn lisääminen ei ole kannatettavaa. Sopimussuhteiden jäykistäminen voi myös heikentää myös viljelijän toimintaa.

Niissä sopimussuhteissa, joissa kirjallisia sopimuksia ei ole, asiaa harvoin koetaan ongelmalliseksi. Erityisesti viljakaupassa on tyypillistä, että sopimuksia ei aina tehdä kirjallisina nimenomaisesti myyjän eli viljan viljelijän vaatimuksesta totutun ja joustavan kauppatavan perustuessa esim. puhelin- tai tekstiviestivahvistuksiin. Erityisesti viljakaupassa lakiluonnos voi jopa heikentää viljelijän asemaa neuvotteluosapuolena.

Lakiehdotuksen mukaan kirjallisuusvaatimusta ei sovelleta, jos tuottaja kirjallisesti ilmoittaa, ettei kyseisiä vaatimuksia tai osaa niistä ole tarpeen noudattaa. Kirjallisuusvaatimuksen jäykkyyttä lisää se, että ostajan vapauttaminen sopimuksen kirjallisuusvaatimuksesta on tehty erittäin hankalaksi ja hallinnollisesti vaikeaksi.

Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevalta osalta (4 §) ehdotus vastaa jo olemassa olevaa yleislainsäädäntöä

Elintarvikeketjun sopimusten kohtuuttomuutta voidaan arvioida olemassa olevan yleislainsäädännön avulla jo nyt. ETL katsoo, että elintarvikemarkkinalaki ei tuo sisällöllistä muutosta sopimusehtojen ja -käytäntöjen kohtuuttomuuden sääntelyyn tai tulkintakäytäntöön.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla (5-13 §) laajat toimivaltuudet määriteltävä tarkasti, itsesääntelyjärjestelmää ei ole kestävästi kytketty lainsäädäntöön

Hallituksen esityksessä esitetään elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytännön estämiseksi Ruokaviraston yhteyteen perustettavaksi elintarvikemarkkinavaltuutetun virkaa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaisi elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaisi ja neuvoisi elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Tarkoituksena on antaa yrityksille ohjeistusta, neuvontaa ja tietoa elintarvikeketjun toimintaan liittyvien säännösten ja hyvien kauppatapojen soveltamisesta.

Valtuutetulta edellytetään erittäin laajaa perehtyneisyyttä elintarvikeketjun asioihin. Elintarvikemarkkinalakiluonnos on yhdistelmä sopimus- ja maatalouslainsäädäntöä ja sillä on läheinen yhteys myös kilpailulainsäädäntöön. On koko elintarvikeketjun oikeusturvan kannalta tärkeää, että valtuutetulla on paitsi ylempi oikeustieteen tutkinto, myös edellä mainittujen oikeudenalojen osaaminen. Valtuutetun on ymmärrettävä paitsi elintarvikeketjun toimitusketjuun liittyviä erityispiirteitä ja liiketaloudellisia sopimuskäytäntöjä, myös markkinaoikeusprosessiin liittyviä yksityiskohtia. Riskinä on, että toimesta tulee poliittinen ja lakiin liittyvät epärealistiset odotukset ohjaavat valtuutetun toimintaa. Valtuutetun toimivallan rajat on määriteltävä niin tarkasti, että toiminnalla ei voida vaikuttaa esimerkiksi elintarvikkeiden hintoihin tai ottaa kantaa ruuan hinnan jakautumiseen.

ETL on tukenut elintarvikemarkkinoiden itsesääntelyä, koska sillä voidaan saavuttaa sama tavoite joustavammin ja nopeammin ja ilman valtiolle koituvaa kustannusvaikutusta. Itsesääntelyn avulla sopimussuhteiden epäreiluutta voidaan arvioida lainsäädäntöä laajemmin ja myös yksittäisten sopimuksiin liittyvien erimielisyyksien arviointi on mahdollista. Elintarvikeketjun kauppatapalautakunnassa on lisäksi laaja oikeustieteellinen, sopimusjuridinen sekä elintarvikeketjun asiantuntemus, mikä takaa tapausten kokonaisarvioinnin kannalta laajemman asiantuntemuksen ja turvaa heikomman osapuolen edut paremmin.

Yhtenä elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävänä on ennen suosituksen antamista pyytää lausunto elintarvikeketjun kauppatapalautakunnalta. Tällä vältettäisiin päällekkäinen ja mahdollisesti ristiriitainen toiminta. Lausunnon antaminen ei olisi pakollista, eikä toisaalta valtuutettu olisi sidottu itsesääntelyn yhteydessä annettuihin kannanottoihin.

ETL pitää hyvänä, että valtuutetun on pyrittävä aktiiviseen vuoropuheluun sidosryhmien kanssa. Itsesääntelyä voidaan kuitenkin toteuttaa vain siellä, missä vastaavaa viranomaisvaltaa tai toimielintä ei ole.

ETL on sitoutunut rahoittamaan kauppatapalautakuntaa vuoden 2019 loppuun. Mahdollisen lain voimaan tullessa elintarvikemarkkinavaltuutetulla on mahdollisuus toimia vuoden ajan rinnakkain. Vaikka ETL päättäisikin jatkaa lautakunnan rahoitusta, on mahdollista, että lautakunnan toiminta lakkaa sen jäsenten jäädessä pois toiminnasta tai lautakunnan hallinnoijan Keskuskauppakamarin päättäessä olla uusimatta sopimusta.

Hallituksen esityksessä itsesääntelyjärjestelmän kytkeminen lainsäädäntöön ei ole onnistunut. Mikäli itsesääntelyjärjestelmällä halutaan täydentää lainsäädäntöä, tulisi viranomaisen ja itsesääntelyjärjestelmän välillä olla selkeät toimivaltarajat. Itsesääntelyjärjestelmän jatkuvuuden turvaamiseksi sen toiminta tulisi myös rahoittaa julkisista varoista.

Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeus hankaloituu hallinto-oikeudessa (14 §)

Muutoksenhaku-pykälän mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua valittamalla hallinto-oikeuteen. Kyseessä on viranomaispäätöksiin liittyvä muutoksenhakumenettely, jossa haettaisiin muutosta valtuutetun ratkaisemaan sopimuskiistaan. Hallinto-oikeudessa ei yleisesti ratkaista yksityisoikeudellisia sopimusriitoja, minkä vuoksi elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet ovat lakiehdotuksessa varsin vähäiset.

Lopuksi

ETL pitää tärkeänä, että kauppatapoja tervehdytetään ja epäterveisiin kauppatapoihin puututaan. Katsomme että sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja järkevän sääntelyn kannalta EU:ssa vireillä oleva epäterveiden kauppatapojen sääntely tulisi olla Suomen ensisijainen keino torjua epäterveitä kauppatapoja.

Lakiehdotuksen on vaikea täyttää sille asetettuja tavoitteita, koska toimijoilla ei ole yhteistä tilannekuvaa elintarvikemarkkinoiden toimivuudesta tai elintarvikeketjun sopimussuhteista. ETL esittää huolensa myös siitä, että lakiesityksen soveltamisala rikkoo sääntelyrakenteen, eikä se kata kaikkia sopimussuhteita. Maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekeminen kirjallisesti on ylimitoitettu.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun laajat toimivaltuudet on määriteltävä tarkasti, jotta viran politisoituminen vältetään. Lisäksi Itsesääntelyjärjestelmää ei ole kestävästi kytketty lainsäädäntöön, minkä vuoksi koko itsesääntelyjärjestelmän olemassaoloa ei voida pitkäaikaisesti turvata.

Kunnioittavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY

Pia Pohja
toimitusjohtaja