7.11.2018

Lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousministeriön vastine

Elintarvikemarkkinalaki-HE 121/2018 vp

Valiokunnalle annetut lausunnot vastasivat sisällöltään varsin pitkälti jo lausuntokierroksen yhteydessä esitettyä. Lausuntojen huomioimista on selvitetty esityksen yleisperusteluissa sekä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) valiokunnalle toimittamassa muistiossa.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ollut huomautettavaa esityksestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) mukaan elintarvikeketjussa saattaa olla toimintaa haittaavia käytäntöjä, joihin kilpailulainsäädännöllä ei voida puuttua ja piti perusteltuna säätää näihin tilanteisiin uutta lainsäädäntöä. Maaseutuvirasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK) ja Svenska Lantbruksproducenternas centralförbund (SLC), Pellervon taloustutkimus (PTT), Kauppapuutarhaliitto ry ja Puutarhaliitto ry pitivät esitystä ja valtuutetun asettamista perusteltuna. Luonnonvarakeskus (LUKE) näki esityksen vaikutukset lähinnä ennalta ehkäisevinä. Seuraavassa selvitetään lausunnoissa esitettyjä keskeisiä seikkoja asiakokonaisuuksittain.

Tilannekuva

Päivittäistavarakaupan (PTY), Elintarviketeollisuusliiton (ETL) ja Kaupan liiton (KL) mukaan elintarvikeketjun toimijat eivät jaa samaa tilannekuvaa elintarvikemarkkinoiden nykytilasta, mikä voi johtaa siihen, että laki ei täytä sille asetettuja tavoitteita. ETL:n, KL:n ja PTY:n mukaan valmistelussa on jätetty vähäiselle huomiolle elintarvikeketjun toimintaan ja sopimussuhteisiin liittyviä selvityksiä, erityisesti TNS Kantar Oy:n selvitys (kauppatapaselvitys), jonka mukaan ketjun sopimussuhteissa ei koeta olevan merkittäviä epäkohtia.

MMM toteaa, että käytettävissä olevissa selvityksissä on varsin laajasti tullut esille tarve suojata heikompaa osapuolta elintarvikeketjun sopimussuhteissa. Tämä on myös esityksen tavoite. Käsittelyn yhteydessä ei ole tullut esille seikkoja, joiden mukaan tällaista tarvetta ei olisi. Kauppatapaselvityksen osalta MMM viittaa esityksen perusteluihin, joissa siitä todetaan muun muassa seuraavaa:

> ”… *kauppatapaselvitys*. Sen yhteenvedon mukaan elintarvikeketjun toimijoiden puitesopimukset on enimmäkseen tehty kirjallisesti. Keskeiset ehdot on useimmiten kirjattu sopimuksiin. Kolmannes päivittäistavarakaupan vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että viljelijöiden kanssa kaikkia keskeisiä ehtoja kirjataan harvemmin. Viljelijöiden ja päivittäistavarakaupan välisissä sopimussuhteissa kirjallisten sopimusten puuttumista ei koeta kovinkaan ongelmalliseksi, muissa sopimussuhteissa jossain määrin. Sopimusmuutokset tehdään pääosin kirjallisesti … Kauppatapaselvityksen mukaan sopimuskumppanit pääosin vastaavat omaan liiketoimintaan liittyvistä riskeistä aina tai useimmiten itse. Viljelijöistä joka kymmenes uskoo, etteivät elintarvikeyritykset vastaa tarpeeksi omista riskeistään ja myös elintarvikeyrityksistä joka kymmenes on tätä mieltä päivittäistavarakaupasta … Kauppatapaselvityksen yhteenvedossa käytetään termejä kuten yleisesti ottaen, pääosin, yleensä ja valtaosa. Tarkemmin selvitystä tarkastellen voi kuitenkin myös todeta, että puitesopimukset tehdään kirjallisina, mutta päivittäistavarakaupan ja tuottajien sopimuksia pääsääntöisesti ei. Sama koskee näiden sopimuksiin tehtäviä muutoksia. Huomionarvoista on myös se, että 26 prosenttia viljelijöistä kertoi viljelijöiden päivittäistavarakaupalle tekemien sopimusten osalta, että sopimuskumppani vastaa omaan liiketoimintaan kuuluvista riskeistä ”joskus”.

MMM korostaa esityksen tavoitteena olevan suojata heikommassa asemassa olevia toimijoita myös tilanteissa, joissa suoja ei nykyisin toteudu. KKV on Alkutuotantoselvityksessä ja ETL valmistelun yhteydessä kiinnittänyt huomiota sopimussuhteisiin liittyviin ongelmiin. Puutarhaliitto totesi ongelmia ilmenevän edelleen. PTT:n mukaan esityksessä on kattavasti tiivistetty tutkimustuloksia elintarvikeketjun toimivuudesta.

Sääntelyrakenne ja soveltamisala

ETL totesi, että lailla rajoitetaan perusteetta elintarviketeollisuuden sopimusvapautta ja etteivät sopimussuhteet poikkea muista aloista millään tavoin. Toisaalta ETL ja SLC katsoivat, että lain tulisi kattaa myös ravintola- ja majoituspalvelut ja ETL:n mukaan myös rehuteollisuustuotteet ja eläintenruoat. Toisaalta Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara Ry ei pitänyt alan sääntelyä perusteltuna.

MMM viittaa perusteluissa referoituihin selvityksiin, joiden mukaan tuottajan asema elintarvikeketjussa on heikko ja ostajapuolella toiminta on keskittynyttä. Myös LUKE:n lausunnossa on kiinnitetty asiaan huomioita. Tällainen tilanne ei ole tyypillinen muilla aloilla, joten elintarvikealan sopimussuhteiden katsotaan poikkeavan muista aloista. ETL:n esille tuomiin sopimussuhteisiin liittyvistä ongelmista ei ole selvityksiin perustuvaa tietoa. Kuten ETL ja PTY ovat todenneet, sääntelyä ei tulisi antaa aloilla, joilla ei ole ongelmia.

Kirjallisuusvaatimus

ETL piti maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekemistä kirjallisena ylimitoitettuna ja katsoi, että EU:n sääntelyn tulisi riittää. LUKE taas piti kirjallisuusvaatimusta tärkeänä askeleena yksipuolisten muutosten jäljittämiseen ja epäkohtiin puuttumiseen, vaikkakaan sääntely ei yksinään riitä karsimaan keskittyneen päivittäistavarakaupan kilpailuaseman mahdollista väärinkäytöstä. LUKE näki riskejä siinä, että kirjallisuusvaatimuksesta on mahdollista poiketa (tuottajan aloitteesta). ETL:n mukaan ostajan vapauttaminen sopimuksen kirjallisuusvaatimuksesta on tehty erittäin hankalaksi.

MMM toteaa, että elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan suosituksen ja KKV:n Alkutuotantoselvityksen mukaan toimitussopimukset tulisi tehdä kirjallisesti. Kirjallinen muoto on siten varsin laajasti todettu perustelluksi. Esitys varmistaisi tuottajalle kaikissa tilanteissa mahdollisuuden kirjalliseen sopimukseen ilman pyyntöä. Asiaan liittyvä EU:n lainsäädäntö taas voi tulla sovellettavaksi vain tuottajan tätä erikseen vaatiessa. On katsottu, että tuottaja ei käytännössä ole asemassa, jossa se voi esittää tällaisia vaatimuksia. EU:n lainsäädäntö koskee vain kokoluokaltaan suuria ostajia, joita on Suomessa hyvin vähän. EU-säännöksen soveltamisala jäisi Suomessa hyvin kapeaksi. Näin ollen ehdotetun säännöksen soveltamisalaa ei pidetä ylimitoitettuna. On myös huomioitava, että EU-lainsäädännön noudattamisen rikkomiseen ei liity ilman täydentävää kansallista lainsäädäntöä lainkaan seurauksia. Näistä syistä EU-sääntelyä ei ole katsottu riittäväksi.

Kategorinen kielto tehdä sopimuksia suullisesti voisi lisätä tuottajille turhaa hallinnollista taakkaa. Mahdollisuutta luopua kirjallisesta sopimuksesta on pidetty perusteltuna, koska tuottajat eivät ole pitäneet sitä eräiden tuotteiden kaupankäynnissä aina tarpeellisena. Luopumiseen riittäisi käytännössä tuottajan lähettämä sähköposti, joten luopuminen ei olisi hankalaa.

Kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva sääntely

ETL ja Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta (SOK) totesivat, että elintarvikeketjun sopimusten kohtuuttomuutta voidaan arvioida olemassa olevan yleislainsäädännön avulla jo nyt. *Tämä pitää paikkaansa. Ehdotettava sääntely koskee kyseisten säännösten noudattamisen valvontaa viranomaisen toimesta. Valvontaa ei nykyisin ole. On arvioitu, että heikommassa asemassa oleva toimija ei ole valmis nykysäännösten sinänsä mahdollistamiin oikeustoimiin vahvempaa osapuolta vastaan. Jatkossa viranomainen voisi selvittää ongelmaa ja tarvittaessa itse hakea kieltoa tuomioistuimelta. Tätä on pidetty varsin merkittävänä erona nykytilaan nähden*

erityisesti ennalta ehkäisevän vaikutuksen kannalta. Suomen Yrittäjät (SY) piti parempana, että muillakin kuin yksin vahinkoa kärsineellä on mahdollisuus riitauttaa asia tai saada se tutkittavaksi.

SLC:n mukaan esitykseen tulisi lisätä kaupan merkkien sääntelyä. MTK olisi toivonut kiellettyjen kauppatapojen määrittelyä pykälissä tarkemmin. SLC:n mukaan lainsäädännön tulisi mahdollistaa jo sovittujen sopimusten uudelleentarkastelu ja laissa tulisi määritellä tarkemmin, mitä ehdotuksessa tarkoitetun yleislainsäädännön mukaiset kielletyt ehdot tai käytännöt ovat.

MMM toteaa, että valmisteltavana olevassa direktiivissä tullaan säätämään kielletyistä kauppatavoista varsin yksityiskohtaisesti. Yksittäisiä kauppatapoja koskevia kansallisia säännöksiä olisi tarkoituksenmukaisempaa valmistella vasta sen jälkeen, kun direktiivin lopullinen sisältö on selvillä. Muutoin vaarana on päällekkäinen sääntely ja tästä seuraava tarve muuttaa juuri annettua kansallista lainsäädäntöä. Jos nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen lisättäisiin valiokuntavaiheessa kiellettyjä menettelyjä koskevia määritelmiä, tulisi samalla valmistella myös niihin liittyvät valvonta- ja seuraamussäännökset. Muutos olisi varsin iso ja vaatisi aikaa.

Sopimusten uudelleentarkastelun osalta MMM toteaa, että yrittäjänsuojalain nojalla on arvioitu sopimusehtojen kohtuuttomuutta. Valtuutettu voisi arvioida, soveltuisiko se myös kyseisiin tapauksiin. Yleislainsäädännön soveltamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä on pyritty selvittämään esityksen perusteluissa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole mahdollista esittää oikeuskäytäntöön perustumattomia tulkintoja toisen lain osalta. Mahdollista lisäsääntelyn tarvetta voitaisiin tarvittaessa arvioida direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Valtuutettu

PTY:n mukaan kaupan alan toiminta on jo nyt erittäin säänneltyä ja sitä valvoo monta eri viranomaista. Uuden viranomaisen lisääminen kokonaisuuteen olisi aiheetonta ja aiheuttaisi kustannuksia yrityksille. Tämä olisi myös vastoin hallitusohjelman tavoitteita normien purkamisesta. Parempi olisi lisätä KKV:n resursseja. SOK katsoi, että luontevin paikka valtuutetulle olisi KKV.

MMM toteaa, että TEM:n ja KKV:n yhteinen näkemys on, että tehtävää ei ole syytä sijoittaa KKV:n yhteyteen. Ehdotetut vaatimukset vastaisivat pääsääntöisesti nykykäytäntöjä, mitä ei ole pidetty ongelmallisena hallinnollisen taakan kannalta. Normien purulla ei ole tarkoitettu sitä, ettei mitään voitaisi säätää, jos lainsäädäntötarve on todettu. Elintarvikeketjun toimivuuden varmistaminen tarvittaessa lainsäädäntökeinoin on todettu tarpeelliseksi eduskunnan toimesta.

Itsesääntely ja yhteistyö

ETL, KL, SOK, PTY, EK, Leipuriliitto ry ja Keskuskauppakamari pitivät parempana itsesääntelyä ja pidättäytymistä EU:n sääntelyssä. Sääntelystä tulisi pidättyä, kunnes tulevan EU-sääntelyn sisältö on tiedossa. Itsesääntelyä tulisi toteuttaa vain siellä, missä viranomaisvaltaa ei ole. K-Kauppias Pasi Toppari korosti lausunnossaan yhteistyötä ja esitti, että turhaa byrokratiaa on vältettävä. SY taas toi esille nykyisen itsesääntelyjärjestelmän edustavuuteen ja luottamuspulaan liittyviä ongelmia ja katsoi, että neuvottelumenettelyn sijaan olisi parempi käyttää kieltoa. PTY:n ja Keskuskauppakamarin mukaan itsesääntelyjärjestelmän toimintaedellytykset heikkenevät lain myötä. MTK ei pitänyt hyväksyttävänä valtuutetun velvollisuutta pyytää lausunto itsesääntelyelimeltä ja SLC:n mukaan lausunnon ei tulisi sitoa valtuutettua.

MMM toteaa, että direktiivi tulee edellyttämään jäsenvaltiolta viranomaisvalvontaa eikä kauppatapojen arviointia ole jatkossa mahdollista toteuttaa ainoastaan itsesääntelyjärjestelmän toimesta. Valtuutetun aloittaessa toimintansa jo ennen direktiivin voimaantuloa sen toiminta voi vakiintua ja näin tällä on jatkossa paremmat mahdollisuudet toteuttaa direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä uusia tehtäviä. MMM ei näe estettä viranomaistoiminnan ja itsesääntelyn toimimiselle rinnakkain. Olisi kuitenkin suotavaa, että itsesääntelyjärjestel-

mällä olisi myös tuottajien edustajien tuki. MMM pitää lausuntomenettelyä hyödyllisenä, koska valtuutettu voi näin saada suosituksen antamisessa tarpeellista tietoa. On huomattava, että lausunto koskee vain yleisiä suosituksia eikä valtuutettu olisi sidottu lautakunnan kantaan.

Tiedonsaantioikeus

Eräissä lausunnoissa pidettiin valtuutetun tiedonsaantioikeutta varsin laajana. Toisaalta SLC:n ja PTT:n mukaan esityksessä tulisi huomioida myös elintarvikeketjun toiminnan tutkimuksiin liittyvät tiedontarpeet. *MMM katsoo, että esitetty tiedonantovelvollisuutta koskeva säännös on varsin tavallinen ja noudattaa perustuslain asettamia vaatimuksia tietojen välttämättömyyden osalta. EU:ssa on valmisteltavana markkinoiden avoimuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Tutkimuksiin liittyvää tiedontarvetta olisi tarkoituksenmukaisempaa tarkastella myöhemmin, kun EU:n lainsäädännön sisältö on tiedossa.*

Lain vaikutukset

PTY:n ja KL:n mukaan sopimusten kirjallisuusvaatimus lisää turhaa byrokratiaa, mikä voi pahimmillaan vaikeuttaa pienten tuottajien mahdollisuuksia saada tuotteitaan kaupan valikoimiin.

MMM pitää väitettä ristiriitaisena sen kanssa, että sopimusten tekemistä kirjallisesti on suosittanut myös elintarvikeketjun kauppatapalautakunta, jonka suosituksia PTY ja KL toisaalta vahvasti painottavat. PTY:n lausunnosta ei käy ilmi, mihin arvio tuottajien mahdollisuuksien vaikeutumisesta perustuu. Valmistelun yhteydessä ei ole tullut esille tätä puoltavia seikkoja. ETL:n mukaan yritysten tekemät sopimukset ovat lähes poikkeuksetta jo nyt kirjallisia.

PTT piti lain säätämistä ja valtuutetun viran perustamista perusteltuna, vaikkakaan se ei ratkaise kaikkia ketjun toimintaan liittyviä ongelmia. *MMM toteaa, että esitys tulisi nähdä ensimmäisenä vaiheena ketjun ongelmien ratkaisemisessa. Annettaessa myöhemmin direktiivin edellyttämää kansallista lainsäädäntöä voidaan sääntelyä kohdentaa tarkemmin sopimussuhteiden epäkohtiin.*

Aikataulu

Lain on budjettilakina tarkoitus tulla voimaan vuoden alusta ja myös valtuutetun on tarkoitus aloittaa toimintansa tuolloin. Virkaa ei voida julistaa haettavaksi ennen lain hyväksymistä eduskunnassa. Viran täyttöprosessiin on tämän jälkeen varattava useita viikkoja. Lakiesityksen käsittelyn päättyminen varsin pian edistäisi valtuutetun toiminnan aloittamista suunniteltuna ajankohtana.