Valiokunnan mietintö MmVM 16/2018 vp─ HE 121/2018 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys elintarvikemarkkinalaiksi ja laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 121/2018 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Pekka Sandholm, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimuspäällikkö Anu Raijas, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- kauppias Pasi Toppari, K-Citymarket Kuopio Päivärinta
- tutkimusjohtaja, MMT Kyösti Arovuori, Pellervon taloustutkimus PTT
- kenttäjohtaja Arttu Laine, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Heli Tammivuori, Elintarviketeollisuusliitto ry
- asiantuntija Janne Koivisto, Kaupan liitto ry
- pääsihteeri Paula Paloranta, Keskuskauppakamari
- lakimies Marica Twerin, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Lotta Laukkio, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- lakimies Tiina Vyyryläinen, Päivittäistavarakauppa ry
- toimitusjohtaja Mika Väyrynen, Suomen Leipuriliitto ry
- kilpailuasioiden päällikkö Satu Grekin, Suomen Yrittäjät ry
- toiminnanjohtaja Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Luonnonvarakeskus
- Maaseutuvirasto
- Elintarviketurvallisuusvirasto
- Kauppapuutarhaliitto ry
- Puutarhaliitto ry

Valmis
5.1

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi elintarvikemarkkinalaki. Esityksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Esityksellä varmistettaisiin tuottajille mahdollisuus saada maataloustuotteiden myyntiä koskevat sopimukset kirjallisina ja siten, että niissä on tietty vähimmäissisältö. Lisäksi pyritään estämään kohtuuttomien ehtojen 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. Havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen elintarvikemarkkinavaltuutetun olisi pyrittävä saamaan neuvotteluteitse elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Valtuutettu voisi itse ratkaista, onko sopimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia noudatettu, ja antaa tarvittaessa tähän liittyvän huomautuksen tai julkisen varoituksen. Lisäksi valtuutettu voisi hakea markkinaoikeudelta kohtuutonta ehtoa tai menettelyä taikka hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä koskevaa kieltoa ja tähän liittyvän uhkasakon asettamista. Valtuutettu voisi myös antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoa elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia siten, että markkinaoikeudessa käsiteltäviin asioihin kuuluisivat myös eräät elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetut asiat ja että elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi oikeus saattaa kyseiset asiat vireille markkinaoikeudessa.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2019 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että esityksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Esityksellä varmistettaisiin tuottajille mahdollisuus saada maataloustuotteiden myyntiä koskevat sopimukset kirjallisina ja siten, että ne sisältävät tietyn vähimmäissisällön. Lisäksi esityksellä pyritään estämään kohtuuttomien ehtojen ja hyvän liiketavan vastaisten taikka muutoin toisen elinkeinonhar-

joittajan kannalta sopimattomien menettelyjen käyttöä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa.

Esityksen perusteluihin viitaten valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että usein kaupan neuvotteluvoima suhteessa elintarvikeketjun muihin kotimaisiin osapuoliin on vahva. Erityisesti tuottajien asema on usein muihin osapuoliin, mukaan lukien elintarviketeollisuus, nähden heikko, koska tuottajia on lukumääräisesti paljon ja kaupallinen yhteistyö vähäistä. Kaupan vahvistuneen aseman takia muut ketjun toimijat joutuvat ajoittain kohtuuttomaan asemaan hinnanottajana. Kaupan asemaa vahvistavat muun muassa mahdollisuus tuontiin ja kaupan omat merkit. Kaupan vahva asema heijastuu tuottajiin pääosin teollisuuden välityksellä, mutta joiltakin osin myös kaupan suorissa ostoissa tuottajilta. Rakenteellisesta ostajavoiman epätasapainosta johtuen elintarvikkeiden kaupassa on suuri riski neuvotteluvoiman väärinkäyttöön.

Perusteluissa on myös todettu, että vaikka kirjallisten sopimusten laatiminen näyttää olevan pääsääntö, puuttuu kirjallinen sopimus osasta sopimussuhteita. Joskus suullista sopimista voidaan pitää joustavampana toimintamallina, mutta toisaalta on myös riski siitä, että heikompi osapuoli ei uskalla vaatia kirjallista dokumentaatiota sopimuksesta. Sopimuskäytännöissä näyttää olevan myös sisällöllisiä ongelmia. Kaikkia oleellisia ehtoja ei kirjata tai ei ainakaan riittävällä tarkkuudella, jolloin sopimuksen yksipuolinen muuttaminen on mahdollista. Sitoutuminen sopimuksiin voi olla heikkoa, tai sopimuksia ei noudateta. Jos sopimusta ei ole tehty kirjallisesti, sopimusrikkomuksen näyttö on hankalaa ja epäselvyydet sopimuksen sisällöstä saattavat vaarantaa sopimussuhteen jatkon. Lisäksi viljelijöiden ja elintarvikeyritysten sopimuksissa saatetaan rajoittaa sopimusosapuolen vaihtamista. Vahvempi osapuoli saattaa myös perusteettomasti uhata sopimuksen irtisanomisella tai olla noudattamatta irtisanomisaikaa. Tämä on erityisen ongelmallista tilanteissa, joissa vaihtoehtoisia markkinakanavia on vähän tai ei ole lainkaan. Perustelujen mukaan myös maksuaikojen suhteen on esiintynyt ongelmia. Maksuaikojen ylittäminen ei ole hyväksyttävää.

Valiokunta kiinnittää esityksen perusteluihin viitaten myös huomiota vastikkeettomiin maksuihin. Useimmiten kyse on markkinointimaksuista, joista myyjä ei koe saaneensa hyötyä. Tällaiset kynnysrahan tyyppiset maksut ovat markkinoille tulon este erityisesti pienille yrityksille. Myös riskinsiirrossa on ongelmia. Tilattuja määriä muutetaan hyvin lyhyellä varoitusajalla ja edellytetään myymättömien erien takaisinostoa. Tällainen käytäntö vähentää tuotantomääriä eikä kannusta tuotannon kehittämiseen tai tehostamiseen. Riskinkannosta ja takaisinostosta ei sovita riittävällä tarkkuudella sopimusta tehtäessä. Lisäksi luottamuspula ja huono läpinäkyvyys haittaavat ketjun tehokasta toimintaa, vähentävät innovaatioita ja ketjun mahdollisuutta luoda lisäarvoa koko ketjulle. Heikosta tuotesuojasta johtuen myös kopiointia tapahtunee. Epäluottamus estää myös ketjun itsesääntelyn tehokkaan soveltamisen epäreilujen kauppatapojen karsimisessa.

Valiokunta toteaa, että itsesääntelyn vahvuutena suhteessa oikeudelliseen menettelyyn on toimijoiden sitoutumisen kautta tapahtuva hyvien kauppatapojen mukaisen toimintakulttuurin edistäminen, järjestelmän joustavuus, ratkaisujen nopeus ja edullisuus suhteessa oikeudellisiin menettelyihin. Keskuskauppakamarin yhteydessä toimivassa itsesääntelyjärjestelmässä on menettelyt hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen käsittelyä varten. Asiat käsitellään näitä asioita varten perustetussa elintarvikeketjun kauppatapalautakunnassa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että todettaessa menettely hyvän kauppatavan vastaiseksi seuraamuksena voi tulla kyseeseen vain lausunto. Lisäksi kukaan muu kuin asianosainen ei voi pyytää lausunnon julkis-

tamista ja lausunnon julkistamiseen liittyy harkintavaltaa. Lautakunnan tähän mennessä antamat yksittäistapauksia koskevat lausunnot eivät ole olleet julkisia, eikä niiden sisällöstä tai siitä, ketä ne koskevat, ole tietoa. Suositusten ja lausuntojen ongelmana on myös se, etteivät ne sido toimijoita. Esimerkiksi kirjallisia sopimuksia koskeva lautakunnan antama suositus ei velvoita kirjallisten sopimusten tekemiseen.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että itsesääntelyjärjestelmän keinot eivät ole hyvän kauppatavan vastaisen menettelyn kohteeksi joutuneen, heikomman sopijaosapuolen kannalta riittäviä. Lisäksi on myös otettava huomioon, että tuottajajärjestöt eivät ole liittyneet järjestelmään.

Ehdotetut lainsäädäntötoimenpiteet

Koska nykyjärjestelmä ei ole riittävä liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi, valiokunta pitää tarpeellisena esitykseen sisältyvää ehdotusta asettaa elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi toimiva elintarvikemarkkinavaltuutettu. Esityksen mukaan valtuutettu antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtuutettu tarvittaessa avustaa osapuolia ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä edistämään asian sovinnollista ratkaisua. Lisäksi valtuutetun tulee esityksen mukaan valvoa lain soveltamisalaan kuuluvien vaatimusten ja kieltojen noudattamista.

Valiokunta toteaa, että Suomessa ei ole erityisesti elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä. Sen vuoksi valiokunta pitää tarpeellisena, että esityksessä ehdotetaan elintarvikemarkkinalakiin sisällytettäväksi elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1062/1993) 1 §:n 1 momenttia vastaava säännös kohtuuttomien sopimusehtojen käytön ja tällaisten käytäntöjen soveltamisen kiellosta. Samalla perusteella lakiin on esityksen mukaisesti tarpeen ottaa hyvän liiketavan vastaisen tai muuten toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattoman menettelyn osalta viittaus sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin (1061/1978).

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetussa laissa säädetään tuottajien kanssa tehtävien maataloustuotteiden kauppaan liittyvien sopimusten kirjallista muotoa ja sopimusten vähimmäissisältöä koskevista vaatimuksista. Edellä todetun mukaisesti kirjallisten sopimusten puuttuminen edesauttaa esimerkiksi sopimusehtojen yksipuolista muuttamista tai hinnan ilmoittamista toimitusten tai vasta toteutuneiden myyntien jälkeen. Sopimusten puuttuminen johtaa myös siihen, että sopimussuhteessa loukatun osapuolen on vaikea todistaa toisen osapuolen syyllistyneen sopimusrikkomukseen. Esityksen mukaan sopimus, joka koskee maataloustuotteiden toimittamista tuottajalta keskisuurelle tai sitä suuremmalle elintarviketeollisuuden taikka tukku- tai vähittäiskaupan yritykselle, on tehtävä kirjallisesti. Vaatimusta ei sovelleta, jos tuottaja kirjallisesti ilmoittaa, ettei kyseisiä vaatimuksia tai osaa niistä ole tietyn sopimuksen osalta tarpeen noudattaa.

Valiokunta toteaa, että valmisteltavana olevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa (UTP-direktiivi) tullaan säätämään kielletyistä kauppatavoista varsin yksityiskohtaisesti. On tarkoituksen-

mukaista, että yksittäisiä kauppatapoja koskevat kansalliset säännökset otetaan arvioitaviksi, kun direktiivin lopullinen sisältö on selvillä. Myös sopimusten uudelleentarkastelun osalta mahdollista lisäsääntelyn tarvetta tulee arvioida kyseisen direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Esityksen mukaan valtuutettu voi ratkaista, onko sopimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia noudatettu, ja antaa tähän liittyvän huomautuksen tai julkisen varoituksen. Lisäksi valtuutettu voi hakea tuomioistuimelta kohtuutonta ehtoa tai menettelyä taikka hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä koskevaa kieltoa ja tähän liittyvän uhkasakon asettamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen elintarvikemarkkinavaltuutettu pyrkii ensisijaisesti neuvotteluteitse saamaan elinkeinonharjoittajan vapaaehtoisesti luopumaan siitä.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Valiokunta pitää tärkeänä, että nyt säädettävän lainsäädännön vaikutuksia seurataan. Valiokunta edellyttää, että sille toimitetaan vuoden 2023 alkuun mennessä selvitys lainsäädännön vaikutuksista ja että maa- ja metsätalousministeriö ryhtyy välittömästi lisätoimiin, kun tarvetta on.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Maa- ja metsätalousvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 121/2018 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.*

Helsingissä 16.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Kari Kulmala sin
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Arto Satonen kok

jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius