

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

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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 tarkoitettut 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.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.1.1 Elintarvikeketjun käytäntöihin soveltuva yleislainsäädäntö.....	4
2.1.2 Kirjallisia sopimuksia ja sopimuksen määrämuotoa koskevat säännökset.....	5
2.1.3 Eräät muut elintarvikeketjun käytäntöihin sovellettavat säännökset.....	8
2.1.4 Elintarvikeketjun käytännöt ja niitä koskevat selvitykset.....	9
2.1.5 Itsesääntelyjärjestelmä.....	15
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	18
2.2.1 Elintarvikeketjun kauppatapejen EU-sääntely.....	18
2.2.2 Lainsäädäntö eräissä EU-maissa.....	20
2.2.3 Yhteenveto jäsenmaiden erityislainsäädännöstä.....	25
2.3 Nykytilan arviointi.....	26
2.3.1 Esille tulleet ongelmat.....	26
2.3.2 Itsesääntely.....	27
2.3.3 Kilpailulain soveltaminen.....	28
2.3.4 Yleislainsäädännön sovellettavuus.....	29
2.3.5 Lisäsääntelyn tarve.....	30
2.3.6 Sopimusten määrämuoto ja vähimmäissisältö.....	30
2.3.7 Elintarvikeketjun sopimusten ehdot ja menettelyt.....	32
2.3.8 Elintarvikeketjun epäkohtien käsittelyssä toimivaltainen viranomainen.....	33
2.3.9 Elintarvikeketjun epäkohtien käsittelytapa.....	34
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	35
3.1 Tavoitteet.....	35
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	36
3.3 Toteuttamisvaihtoehdot.....	36
3.3.1 Valtuutetun sijoittuminen.....	36
3.3.2 Säännösten sijoittaminen lainsäädäntöön.....	37
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	37
4.1 Kilpailu- ja markkinavaikutukset.....	37
4.2 Vaikutukset julkiseen talouteen.....	38
4.3 Vaikutukset yrityksiin.....	38
5 ASIAN VALMISTELU.....	40
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	48
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	49
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	49
1.1 Elintarvikemarkkinalaki.....	49
1.2 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta.....	59
1 luku.....	59
5 luku.....	59
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	59
3 VOIMAANTULO.....	60

## HE 121/2018 vp

4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	60
4.1	Omaisuuksensuoja ja elinkeinovapaus .....	60
4.2	Viranomaisen toimivalta ja yksityiselämän suoja.....	61
4.3	Norminantovaltuus.....	63
	LAKIEHDOTUKSET .....	64
	Elintarvikemarkkinalaki.....	64
	Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta.....	69
	LIITE .....	71
	RINNAKKAISTEKSTI.....	71
	Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta.....	71

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Elintarvikeketjun toimijoiden neuvotteluvoiman epätasainen jakautuminen ja tuottajan heikko asema elintarvikeketjussa on todettu useissa sekä kotimaisissa että EU:n tasolla tehdyissä selvityksissä. 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.” Näin ollen on syytä tarkastella keinoja, joilla elintarvikeketjun toimintatapoja voidaan parantaa erityisesti heikommassa asemassa olevien toimijoiden kannalta.

### 2 Nykytila

#### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

##### 2.1.1 Elintarvikeketjun käytäntöihin soveltuva yleislainsäädäntö

Suomessa ei ole erityisesti elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä. Yleisesti elinkeinonharjoittajien välisiin suhteisiin sovellettavaa lainsäädäntöä on ensinnäkin laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978), jäljempänä *SopMenL*, jonka 1 §:n mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä. Kaupallisten sopimusten maksuehdoista annetun lain (30/2013) 5 §:n mukaan velallisen ollessa elinkeinonharjoittaja maksuaika saa ylittää 30 päivää vain, jos siitä on nimenomaisesti sovittu.

Yleislainsäädäntöä on myös laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929), jäljempänä *oikeustoimilaki*. Sen 36 §:n yleisen sovittelusäännöksen mukaan oikeustoimen ehtoa voidaan sovitella tai jättää se huomioon ottamatta, jos ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat. Jos ehto on sellainen, että sopimuksen jääminen voimaan muilta osin muuttumattomana ei ole ehdon sovittelun vuoksi kohtuullista, sopimusta voidaan sovitella muiltakin osin tai se voidaan määrätä raukeamaan. Oikeustoimen ehtona pidetään myös vastikkeen määrää koskevaa sitoumusta.

Lisäksi on annettu laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (1062/1993), jäljempänä *yrittäjänsojajlaki*, jonka 1 §:n 1 momentin 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.

Yrittäjänsojajlakiin liittyy kieltosäännös, jonka nojalla arvioitavana olleen ehdon tai käytännön jatkaminen ja toistaminen voidaan sakon uhalla kieltää. Kyseiseen lakiin liittyvät asiat käsitellään markkinaoikeudessa. Yrittäjänsojajlain nojalla annettava kieltä voi koskea ehtoja, joita elinkeinonharjoittaja käyttää tai on tarjoutunut käyttämään useammassa kuin yhdessä sopimuksessa. Kieltä voi koskea elinkeinonharjoittajan toimintaa kiellon määräämisen jälkeen, mutta sillä ei ole välitöntä vaikutusta kysymyksessä olevaan sopimussuhteeseen (HE 39/1993 vp). Jos elinkeinonharjoittaja haluaa yksittäistapauksessa vedota siihen, että kiellon vastainen

## HE 121/2018 vp

sopimusehto on kohtuuton, tämän on saatettava asia tuomioistuimen ratkaistavaksi oikeustoilain 36 §:n nojalla.

Elinkeinonharjoittajien välisiä sopimusehtoja koskevaa sääntelyä on myös kilpailulainsäädännön alalla. Esimerkiksi *kilpailulain* 7 §:n nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) voi puuttua määräävässä asemassa olevien toimijoiden toimintaan sopimussuhteissa. Mainitun 7 §:n mukaan: ”Yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

- 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
- 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
- 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kaupakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
- 4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.”

Määräävästä markkina-asemasta päivittäistavarakaupassa säädetään vuonna 2013 kilpailulakiin lisätyssä 4 a §:ssä. Sen mukaan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, jonka markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäismyynnissä Suomessa on vähintään 30 prosenttia, on katsottava olevan määräävässä markkina-asemassa Suomen päivittäistavarakaupan markkinoilla. Päivittäistavarakaupan markkinoihin kuuluvat sekä vähittäismarkkinat että hankintamarkkinat.

Kyseisen määräävän markkina-aseman kriteerin täyttävät käytännössä kaksi suurinta päivittäistavarakauppaketjua. Niiden menettelyihin voidaan siten soveltaa edellä mainittua 7 §:ä ilman tarvetta ensin selvittää sitä, onko toimija määräävässä markkina-asemassa.

Muiden toimijoiden mahdollisen määräävän markkina-aseman selvittää tarvittaessa tapauskohtaisesti KKV. Elintarvikeketjun osalta voidaan todeta, että oikeuskäytännössä tällaisessa asemassa on katsottu olevan yhden elintarviketeollisuuden yrityksen.

### 2.1.2 Kirjallisia sopimuksia ja sopimuksen määrämuotoa koskevat säännökset

Lähtökohtana Suomen sopimusoikeudessa on muotovapaus eli se, että sopimusosapuolet voivat itse valita, missä muodossa tai järjestyksessä sopimus tehdään. Eräät sopimustyyppit on kuitenkin säädetty määrämuotoisiksi. Voimassa olevassa lainsäädännössä yleisin muotomääräys koskee sopimuksen laatimista kirjallisesti. Kirjallisesti tehtäviä sopimuksia ovat esimerkiksi maanvuokrasopimus, kuluttajaluottosopimus ja osamaksusopimus. Lisäksi sopimusoikeudellisessa lainsäädännössä on kirjallista muotoa koskevia vaatimuksia, jotka koskevat esimerkiksi osapuolten välisiä ilmoituksia sekä sopimuksen irtisanomista tai purkamista.

Maataloustuotteiden kauppaa koskevien sopimusten ja tarjousten kirjallisesta muodosta säädetään maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013, jäljempänä *markkinajärjestelyasetus*, 168 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan: ”Rajoittamatta maito- ja mai-

## HE 121/2018 vp

totuotealaa koskevan 148 artiklan ja sokerialaa koskevan 125 artiklan soveltamista, jos jäsenvaltio päättää, että tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa luetellun alan maataloustuotteiden, lukuun ottamatta maitoa ja maitotuotteita sekä sokeria, minkä tahansa seuraavista: a) kustakin sen alueella tapahtuvasta kyseisten tuotteiden toimituksesta tuottajalta jalostajalle tai jakelijalle on laadittava osapuolten välinen kirjallinen sopimus, b) että ensiostajan on tehtävä kirjallinen tarjous tuottajan sen alueella toimittamia kyseisiä maataloustuotteita koskevasta sopimuksesta, sopimuksen ja/tai tarjouksen on täytettävä tämän artiklan 4 ja 6 kohdassa vahvistetut edellytykset.

Markkinajärjestelyasetuksen 168 artiklan 5 kohdassa säädetään osuuskuntiin liittyvistä poikkeuksista seuraavasti: Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, sopimusta tai tarjousta sopimuksen tekemisestä ei vaadita silloin, kun tuottaja toimittaa kyseiset tuotteet osuuskunnalle, jonka jäsen tuottaja on, jos kyseisen osuuskunnan sääntöihin tai näillä säännöillä vahvistettuihin taikka niistä johdettuihin sääntöihin ja päätöksiin sisältyy määräyksiä, jotka vaikutukseltaan vastaavat 4 kohdan a, b ja c alakohdan säännöksiä. Kirjallista tarjousta tai sopimusta ei näin ollen edellytetä osuuskunnan sisällä tehtävissä sopimuksissa, jos osuuskunnan säännöissä ja päätöksissä on vastaavia määräyksiä.

Markkinajärjestelyasetuksen 168 artiklan 4 kohdassa säädetään sopimuksen ja tarjouksen tekemisaikaa ja sisältöä koskevista vaatimuksista. Näitä vaatimuksia sovelletaan, jos jäsenvaltio on ottanut käyttöön edellä mainitun 1 kohdan mukaisia kirjallista muotoa koskevia vaatimuksia.

Mainitun 4 kohdan mukaan: Edellä 1 kohdassa tarkoitettu sopimus tai tarjous on:

- a) tehtävä ennen toimitusta;
- b) tehtävä kirjallisesti; ja
- c) sen on sisällettävä erityisesti seuraavat seikat:
  - i) toimituksesta maksettava hinta, jonka on oltava kiinteä ja sopimuksessa vahvistettu, ja/tai joka lasketaan yhdistämällä erilaisia sopimuksessa mainittuja tekijöitä, joita voivat olla markkinaindikaattorit, jotka heijastelevat markkinaolojen vaihtelua, toimitettu määrä ja toimitettujen maataloustuotteiden laatu tai koostumus;
  - ii) kyseisten tuotteiden määrä ja laatu, joka voidaan toimittaa tai on toimitettava, sekä tällaisten toimitusten ajankohta;
  - iii) sopimuksen kesto, jolloin sopimus voi olla joko määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva siten, että sopimukseen sisällytetään irtisanomislauseke;
  - iv) maksuaikojaja -menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset tiedot;
  - v) maataloustuotteiden keräämistä tai toimittamista koskevat järjestelyt; ja
  - vi) ylivoimaisen esteen sattuessa sovellettavat säännöt.

Näiden ehtojen osalta on huomioitava 168 artiklan 6 kohta: Kaikista tuottajan, kerääjän, jalostajan tai jakelijan tekemien maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten näkökohdista, 4 kohdan c alakohdassa tarkoitettut näkökohdat mukaan luettuina, voidaan vapaasti neuvotella osapuolten kesken.

## HE 121/2018 vp

Kyseinen 168 artikla ei kata maitoa ja maitotuotteita. Niiden osalta asiasta säädetään markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklassa. Sen mukaan jäsenvaltiolla on oikeus päättää, että raakamaidon toimituksen tuottajalta jalostajalle on kuuluttava osapuolten välisen kirjallisen sopimuksen piiriin ja/tai päättää, että ensiostajan on tehtävä kirjallinen tarjous tuottajan toimittamaa raakamaitoa koskevan sopimuksen tekemisestä. Jos jäsenvaltio päättää, että raakamaidon toimitusten tuottajalta raakamaidon jalostajalle on kuuluttava osapuolten välisen kirjallisen sopimuksen piiriin, sen on myös päätettävä, mikä tai mitkä toimituksen vaiheet kuuluvat tällaisen sopimuksen piiriin, jos raakamaidon toimitus tapahtuu yhden tai useamman kerääjän toimesta.

Tällainen sopimus ja/tai tarjous on tehtävä ennen toimitusta kirjallisesti. Sen on sisällettävä erityisesti seuraavat seikat:

- i) toimituksesta maksettava hinta, jonka on oltava kiinteä ja sopimuksessa vahvistettu, ja/tai joka on laskettava yhdistämällä sopimuksessa mainittuja eri tekijöitä, joihin voivat kuulua markkinatilanteen vaihtelua kuvaavat markkinaindikaattorit, toimitettu määrä ja toimitetun raakamaidon laatu tai koostumus;
- ii) raakamaidon määrä, joka voidaan toimittaa ja/tai on toimitettava, sekä tällaisten toimitusten ajankohta;
- iii) sopimuksen kesto, jolloin sopimus voi olla joko määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva siten, että sopimukseen sisällytetään irtisanomislauseke;
- iv) maksuaikoja ja -menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset tiedot;
- v) raakamaidon keräämis- tai toimittamisjärjestelyt; ja
- vi) ylivoimaisen esteen sattuessa sovellettavat säännöt.

Myös raakamaidon toimituksia koskevassa 148 artiklassa säädetään edellä 168 artiklan yhteydessä todettua vastaavasta osuuskunnan jäseniä koskevasta poikkeuksesta. Näin ollen 148 artikla vastaa asiasisällöllisesti edellä selvitettyä 168 artiklaa.

Mainittuja 148 ja 168 artiklan mukaisia vaatimuksia ei ole toistaiseksi otettu Suomessa käyttöön. Tuottajaosuuskunnilla on merkittävä rooli erityisesti kotieläintuotteiden hankinnassa, tosin nykyisin liha- ja munasektoreilla osuuskunnat ovat ottaneet vain omistajan roolin ja hankinta on organisoitu osakeyhtiön kautta. Ainakin osa peltokasvien tuottajista on pitänyt kirjallista sopimista tarpeettomana nopeasti muuttuvilla viljamarkkinoilla. On myös haluttu antaa aikaa itsesääntelyjärjestelmän kehittymiselle ja ketjun kaikkien osapuolten sitoutumiselle järjestelmään.

Kyseisiä 148 ja 168 artikloja on muutettu niin sanotun *Omnibus-paketin* yhteydessä valmistellulla ja vuoden 2018 alussa voimaantulleella muutoksella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2393). Sen yhteydessä 168 artiklaan lisättiin uusi 1a kohta: Jos jäsenvaltiot eivät hyödynnä tämän artiklan 1 kohdassa tarjottuja mahdollisuuksia, tuottaja, tuottajaorganisaatio tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä voi 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muiden alojen maataloustuotteiden kuin maidon, maitotuotteiden ja sokerin tapauksessa vaatia, että sen tuotteiden toimittamisen jalostajalle tai jakelijalle on perustuttava osapuolten väliseen kirjalliseen sopimukseen ja/tai siitä on saatava ensiostajilta kirjallinen tarjous sopimuksen tekemisestä tämän artiklan 4 kohdassa ja 6 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyin edellytyksin. Jos ensiostaja on suosituksessa 2003/361/EY tarkoitettu mikroyritys tai pieni tai kes-

kisuuri yritys, sopimus ja/tai tarjous sopimuksen tekemisestä ei ole pakollinen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta osapuolten mahdollisuutta hyödyntää toimialakohtaisen organisaation laatimaa vakiosopimusta.

Lisäksi edellä selvitettyyn osuuskuntia koskevaan 5 kohtaan lisättiin viittaus 1 a kohtaan eli osuuskuntia koskevaa poikkeusta sovelletaan myös 168 artiklan 1a kohdan mukaisesti sopimukseen ja tarjouksiin. Asiasisällöltään vastaavat muutokset tehtiin myös edellä mainittuun 148 artiklaan.

Näin ollen maataloustuotteiden kaupassa tuottaja tai tuottajaorganisaatio tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä voi vaatia kirjallista tarjousta tai sopimusta taikka molempia, jos ensiostajana on keskisuurta yritystä suurempi yritys (yli 250 työntekijää tai liikevaihto yli 50 miljoonaa euroa). Tältä osin säännös on suoraan sovellettava eikä edellytä kansallista säätämistä.

Edellä selvitettyt 148 ja 168 artikla eivät kata sokeria. Sokeria koskevista sopimuksista säädetään markkinajärjestelyasetuksen 125 artiklassa. Sen mukaan sokerijuurikkaan ja -ruo'on ostoehtoihin, ennen kylvöä tehtävät toimitussopimukset mukaan lukien, sovelletaan toisaalta unionin sokerijuurikkaan ja -ruo'on unionin viljelijöiden tai niitä edustavien organisaatioiden ja toisaalta unionin sokeriyritysten tai niitä edustavien organisaatioiden välisiä toimialakohtaisia kirjallisia sopimuksia. Sokeriyritysten on ilmoitettava liitteessä II olevan II osan A jakson 6 kohdassa kuvatut toimialakohtaiset sopimukset sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa ne tuottavat sokeria. Toimialakohtaisten sopimusten on oltava 1 päivästä lokakuuta 2017 alkaen liitteessä X vahvistettujen ostoehtojen mukaisia. Kyseiset sokerialan sopimukset ovat viljelijöille ja sokeriyrityksille vapaaehtoisia. Suomessa ei ole tällä hetkellä voimassa olevaa sokerialan toimialasopimusta.

### 2.1.3 Eräät muut elintarvikeketjun käytäntöihin sovellettavat säännökset

Mainitun Omnibus-paketin yhteydessä markkinajärjestelyasetukseen tehtävät muut muutokset koskivat muun muassa tuottajaorganisaatioiden asemaa. Markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan muutoksella toisaalta tiukennettiin tuottajaorganisaatioita koskevia vaatimuksia ja toisaalta laajennettiin niiden oikeutta käydä tuottajien puolesta hintaneuvotteluja. Nykyisin tämä mahdollisuus on koskenut vain tiettyjä tuotesektoreita, joista Suomen kannalta merkityksellisiä ovat maitotuotteet, naudanliha-ala ja eräät peltokasvit. Näitä koskevat erityissäännökset on otettu Suomessa käyttöön maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012), jäljempänä *markkinajärjestelylaki*. Jatkossa neuvotteluoikeus koskee kaikkien tuotealojen tuottajaorganisaatioita edellyttäen, että jäsenvaltio hyväksyy tuottajaorganisaatioiden perustamisen. Koska Suomessa on markkinajärjestelylain nojalla sallittua perustaa tuottajaorganisaatio kaikilla markkinajärjestelyasetuksen tarkoittamilla tuotesektoreilla, uusi 152 artiklan sopimusneuvottelut mahdollistava säännös tulee suoraan sovellettavaksi Suomessa.

Lisäksi sokerisektorilla nykyisin jo käytössä oleva arvon jakamista koskeva sopimuslauseke ulotetaan Omnibus-paketin yhteydessä koskemaan myös muita sektoreita. Arvonjakamissopimukset ovat nykyisin mahdollisia sokerialalla sokerijuurikkaan viljelijöiden ja niiden jalostusalan kumppanin välillä. Asiasta säädetään markkinajärjestelyasetuksen 125 artiklassa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 liitteen X muuttamisesta sokerialalla 1 päivästä lokakuuta 2017 sovellettavien sokerijuurikkaan ostoehtojen osalta annetussa komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2016/1166. Tällaisilla sopimuksilla sokerijuurikkaan viljelijät ja sokerinjalostajat voivat turvata toimituksensa etukäteen määritellyin ostoehtoin ja saada varmuuden siitä, että toimitusketjusta syntyvät voitot ja tappiot jaetaan. Arvonjakamiseen voi sisältyä voittoja ja tappiota riippuen kustakin yksittäisestä sopimuksesta.



Esimerkiksi joissakin arvonjakamissopimuksissa viljelijälle sokerijuurikkaasta maksettu hinta kytkeytyy sokerin markkinahintaan. Arvonjakamissopimukset voidaan tehdä vain yhden soke-rinjalostajan ja sille sokerijuurikkaasta toimittavien juurikkaanviljelijöiden välillä. Tällaiset so-pimukset ovat vapaaehtoisia. Tämä osapuolille vapaaehtoinen mahdollisuus koskee siis jat-kossa kaikkia tuotesektoreita.

#### 2.1.4 Elintarvikeketjun käytännöt ja niitä koskevat selvitykset

Elintarvikeketjussa on sekä horisontaalisia että vertikaalisia sopimussuhteita. Horisontaaliset sopimukset ovat samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien yritysten välisiä sopimuksia. Esimerkiksi kahden elintarviketeollisuusyrityksen välinen sopimussuhde on horisontaalinen.

Eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien yritysten väliset tiettyjen tavaroiden tai palveluiden ostoa ja myyntiä koskevat toimitus- ja jakelusopimukset ovat vertikaalisia sopimuksia. Tyypil-lisiä vertikaalisia sopimuksia ovat valmistajien ja vähittäismyyjien, valmistajien ja tukku-kauppiainden sekä tukku- ja vähittäiskauppiainden väliset jakelusopimukset. EU- ja kansallisen tason selvitykset elintarvikeketjun sopimussuhteista ovat keskittyneet vertikaalisiin suhteisiin. Myös erilaiset sääntelytoimenpiteet ja selvitykset ovat kohdistuneet vertikaalisten sopimus-suhteiden tasapainottamiseen.

Elintarvikkeiden jakeluketjussa solmitaan erilaisia vertikaalisia sopimuksia. Hankintasopi-muksilla sovitaan ehdoista, joita noudattaen ostajalla on oikeus ostaa myyjän tuotteita ja myy-jällä velvollisuus toimittaa tuotteita ostajalle.

Maataloustuottajan ja elintarviketeollisuusyritysten välillä solmitaan paljon tuotanto- tai vilje-lysolimuksia. Yli 90 prosentissa tapauksista alkutuotannon elinkeinonharjoittajat tekevät toi-mitussopimukset elintarviketeollisuuden yritysten kanssa. Päivittäistavarakaupan hankintojen kokonaisarvosta tuottajasopimusten osuus on prosentin luokkaa, sillä kauppa ostaa suoraan tuottajilta tyypillisesti vain erilaisia avomaan tuotteita. Avomaa- ja kasvihuoneviljelijä myy siis pääosan tuotannostaan tukku- tai päivittäistavarakaupalle. Tällöin sopimustyyppinä on tukku- tai päivittäistavarakaupan hankintasopimus tai yksittäistä erää koskeva ostosopimus. Alkutuottaja voi myydä tuotteitaan myös suoraan ravitsemispalveluyrityksille.

Elintarviketeollisuusyritysten pääasiallinen vertikaalinen sopimussuhde solmitaan päivittäista-varakaupan tai foodservice-alan hankinta- ja logistiikkayhtiöiden kanssa tai yksittäisen päivit-täistavarakaupan toimijan kanssa. Sekä elintarvikeyritykset että hankinta- ja logistiikkayrityk-set tekevät lisäksi runsaasti sopimuksia julkisilla hankintamarkkinoilla toimivien yksiköiden kanssa.

Tukku- tai päivittäistavarakaupan hankintapuitesopimuksissa sovitaan ehdoista, jotka koskevat muun muassa hinnoittelu- ja maksuehtoja, toimitusehtoja ja logistisia malleja, kuljetusalusto-ja, toimitusvarmuutta ja tuotteiden säilyvyysaikaa. Sopimuksella sovitaan myös muun muassa toimitusvarmuuden toteutumisen seurannasta sekä toteutumatta seuraavasta hyvityksestä. Hankintapuitesopimukset sisältävät lisäksi tyypillisesti liitteitä, joissa sovitaan esimerkiksi private label -tuotteiden ostamisesta, myyntitiedon jakamisesta, tuotteiden laadusta tai sähköi-sen kilpailutuksen säännöistä.

Tukku- tai päivittäistavarakaupan hankintapuitesopimuksissa ei sovita tuotteiden tai palvelui-den hinnoista tai määristä. Hinnoista sovitaan erillisissä ostoneuvotteluissa asiakaskohtaisen valikoimajaksokäytännön mukaisesti. Päivittäistavarakaupan antamien ennusteiden avulla toimittaja varmistaa tuotteiden riittävän saatavuuden. Tuotteiden määrä lukitaan sitovasti vasta

ostotilauksella. Puitesopimukset ovat lähes poikkeuksessa tehty kirjallisina. Eräkohtaisista sopimuksista valtaosa on tehty kirjallisina, joskin osa on voitu tehdä suullisina.

Seuraavassa selvitetään elintarvikeketjun käytännöistä tehtyjä selvityksiä. Selvitykset eivät ole koskeneet majoitus- ja ravintola-alaa, jonka ei ole lähtökohtaisesti katsottu kuuluvan elintarvikeketjuun.

Markkina-asemaa koskevat selvitykset

Elintarvikeketjun toimivuutta on käsitelty useissa selvityksissä. Esimerkiksi Suomen maa- ja elintarviketalous 2016/2017 (Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 17/2017, Luonnonvarakeskus) -selvityksessä kiinnitettiin huomioita vähittäiskaupan osto- ja neuvotteluaseman vahvistumiseen. Vuosikatsauksessa todetaan, että kaupan omien merkkien lisääntyminen, tuonnin mahdollisuus sekä halpamyymälöiden hintataso ja suppea valikoima kiristävät kilpailua kotimaisten tavarantoimittajien keskuudessa ja painavat tuotannon katteita alaspäin.

*Ruokamarkkinoiden toimivuus ja elintarvikkeiden hinnanmuodostus Suomessa* -hankkeen yhteydessä Luonnonvarakeskus (Luke), Kuluttajatutkimuskeskus ja Pellervon taloustutkimus (PTT) selvittivät elintarvikeketjun hintamarginaaleja. Hintamarginaalilla tarkoitetaan elintarviketeollisuuden, kaupan ja muiden väliportaiden osuutta elintarviketuotteen kuluttajahinnasta.

Edellä mainitussa hankkeessa vuonna 2015 tehdyn tutkimuksen, *Maitosektorin hintarakenteet*, tulokset osoittivat, että kaupan osuus maitosektorin tuotteiden kuluttajahinnoissa oli kasvanut vuodesta 2008 vuoteen 2012. Teollisuuden osuus oli pysynyt ennallaan, mutta tuottajan ja verottajan osuus sitä vastoin hieman pieneni. Merkittävä osa, juustoista noin puolet ja jugurteista noin kolmannes, Suomessa kulutettavista maitojalosteista tuodaan ulkomailta. Siten kaupan asema sen ja teollisuuden välisissä sopimusneuvotteluissa on vahvistunut.

Samassa hankkeessa samojen toimijoiden vuonna 2014 tekemän *Viljasektorin hintarakenteet* -tutkimuksen tulokset osoittavat, että kaupan osuus mylly- ja leipomotuotteiden kuluttajahinnoista oli 2010-luvun alkuvuosina kasvanut noin 4 prosenttiyksiköllä lähes 26 prosenttiin. Alkutuotannon saama osuus kasvoi myllytuotteissa, mutta pitemmälle jalostetuissa leipomotuotteissa osuus oli kasvanut vain marginaalisesti. Teollisuuden osuus leipomotuotteissa kasvoi, mutta myllytuotteissa osuus pieneni selkeästi. Verottajan saama osuus pieneni hieman arvonlisäverotuksen muutosten takia. Tutkimustulokset antavat lisäksi viitteitä leipomosektorilla viime vuosina tapahtuneesta rakennemuutoksesta, jonka taustalla on myymäläleipomoiden lisääntyminen. Muutos on mahdollistanut muun muassa raakapakasteiden tuonnin ja kilpailun tuonnin avulla myös tuoreen leivän markkinoilla. Tämän myötä kaupan ja ravintoloiden osuus alan kokonaisrahavirroista on kasvanut selvästi.

Samassa yhteydessä tehty samaa ajanjaksoa kuvaava *Lihasektorin hintarakenteet* -tutkimus osoitti, että kaupan osuus lihatuotteiden kuluttajahinnoissa oli kasvanut noin 3 prosenttiyksiköllä yli 30 prosenttiin. Myös teollisuuden osuus kasvoi hieman, mutta tuottajan ja verottajan osuus sitä vastoin hieman pieneni. Kauppa pystyi hyödyntämään teollisuuden kohtaamaa kilpailua hyvin. Samalla kauppa kykeni muita elintarvikeketjun osapuolia paremmin sopeutumaan markkinatilanteen muutoksiin ja sen asema kaupan ja teollisuuden välisissä sopimusneuvotteluissa vahvistui entisestään. Vahva neuvottelu- ja ostovoima puolestaan mahdollistivat kustannusnousujen siirtymisen kuluttajahintoihin ja kaupan marginaalin kasvun.

Marginaalit ketjussa ovat tärkeä väline markkinoiden toiminnan analysoinnissa, vaikka eivät sellaisenaan paljasta ongelmia. Kaupan osuuden kasvuun voi olla useita syitä. Elintarvikkei-

den jalostusasteen nousu, elintarvikehygienian tiukemmat standardit, tuottavuuden kasvun erot ruokaketjun eri osissa, maatalouden tukipolitiikan muutokset ja elintarvikkeiden tukkukaupan kansainvälistyminen tai työnjaon muuttuminen ketjussa, mutta myös kilpailutilanteen vääristyminen tai markkinavoiman väärinkäyttö saattavat aiheuttaa muutoksia marginaaleissa. Viimeaikainen vähittäiskaupan kiristynyt hintakilpailu on saattanut heijastua ketjun marginaaleihin. Hintarakenteita koskevassa tutkimuksessa todettiin kaupan neuvotteluaseman ja myös kaupan marginaalien vahvistuneen lähes kaikilla tuotantosektoreilla.

#### Kilpailukykytutkimus - Suomalaisen elintarvikeketjun menestyksen avaintekijät

Valtioneuvoston tammikuussa 2017 julkaisemassa Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ja Luken toteuttamassa tutkimuksessa verrattiin Suomen elintarvikeketjun kilpailukykyä Saksan, Ruotsin ja Tanskan elintarvikeketjuun. Raportissa todetaan, että elintarviketeollisuuden ja -kaupan suhteellinen kustannuskilpailukyky on hyvä. Kummankin toimialan kannattavuus on vertailumaita parempi. Maltilliset palkkaratkaisut, viime vuosien kohtuulliset raaka-ainekustannukset ja hyvät markkinahinnat mahdollistavat kannattavan toiminnan.

Elintarviketeollisuuden ja -kaupan suurimpana haasteena on kuitenkin vertailumaita heikompi työn tuottavuus. Teollisuudessa syynä on suhteellisesti korkeampi työntensiviisyys. Alkutuotannon kustannuskilpailukyky on huono. Lisäksi alkutuotannon kannattavuuskertoimen odotetaan heikentyvän entisestään seuraavien vuosien aikana. Nopea rakennekehitys ja maatalouden tuottavuuden paraneminen näyttävät hyödyntävän enemmän ketjun muita osia kuin tuottajia itseään.

#### Alkutuotantoselvitys

Elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä on selvitetty tarkemmin KKV:n tekemässä selvityksessä (*Alkutuotantoselvitys - Mitkä tekijät vaikuttavat alkutuotannon kilpailuolosuhteisiin, Kilpailuja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013*). Sen mukaan: ”Maataloustuottajien neuvotteluvoima elintarvikeketjussa on yleensä hyvin heikko. Tätä vahvistaa se tosiasia, että Suomessa maatilat ovat edelleen pieniä. Sen sijaan päivittäistavaramarkkinat ovat erittäin keskittyneet. Myös useat keskeiset elintarviketeollisuuden alat ovat oligopolistiset ja suurten toimijoiden hallussa, joskin Kilpailuviraston selvityksen 1/2012 mukaan päivittäistavara-kaupan markkinavoima on kasvanut suhteessa elintarviketeollisuuteen viime vuosina. Selkeästi neuvotteluvoiman epätasapaino ilmenee joka tapauksessa maataloustuottajien sekä päivittäistavara-kaupan/teollisuuden välillä.”

Alkutuotantoselvityksessä kiinnitetään huomiota erityisesti sopimuskäytäntöihin liittyviin epäkohtiin. Sen mukaan: ”Ongelmallisena on pidettävä myös sitä, että osa sianlihan tuottajista joutuu myymään tuotantoaan tietämättä siitä saatavaa hintaa. Tällaisissa olosuhteissa kaupan käynti ei välttämättä johda voimavarojen tehokkaaseen kohdentumiseen. Sopimusvapauden periaatteeseen ei kuulu se, että toinen sopimusosapuoli voisi muuttaa hintaa tai muita sopimusehtoja ilman, että toinen osapuoli hyväksyy nämä muutokset. Kyselyn tulosten mukaan sopimukset on pidettävä – periaatetta ei ole myöskään aina noudatettu. Kysymyksessä on kuitenkin kantava periaate oikeusjärjestelmässämme, jota luonnollisesti myös alkutuottajien kanssa tehtyjen sopimusten osalta on noudatettava.”

Alkutuotantoselvityksessä käsiteltiin myös avomaaviljelijöiden neuvotteluasemaa suhteessa kauppaan. Sen mukaan: ”Lähes kaikkien vastanneiden mukaan päivittäistavara-kaupan kanssa käydyissä hinta- ja muissa neuvotteluissa avomaaviljelijän asema on erittäin heikko. Alkutuottajat ovat hinnantottajia suhteessa päivittäistavara-kauppaan. Kysyttäessä alkutuottajien osto- tai valikoimaneuvotteluissa kohtaamista erityisvaatimuksista tai sopimuksen solmimisen jälkeen

esille nostetuista vaatimuksista 35 prosenttia vastanneista ilmoitti kohdanneensa hinnan yksipuolisia muutoksia. Hieman yli viidesosa oli kokenut sovittujen määrien muuttamisia tai hävikin korvaamis- tai takaisinostovaatimuksia.”

Alkutuotantoselvityksessä otetaan kantaa myös teollisuuden ja kaupan välisiin sopimussuhteisiin ja niistä tuottajille seuraaviin ongelmiin: ”Keskittyneen kaupan vahva ostajavoima heijastuu teollisuuden alkutuottajille maksamiin hintoihin. Kauppa ja teollisuus sopivat toimituksista kuukausia etukäteen eikä teollisuus näin ollen voi nostaa tuottajahintaa, vaikka lihan tuotantokustannukset nousevat. Toisaalta esimerkiksi S-ryhmä toimii itse rehukaupassa ja nostaa rehun hintaa reaaliajassa. Riski tuotantokustannusten noususta on näin ollen pääosin alkutuottajalla. Elintarviketeollisuus kilpailee kaupan toimituksista ja päättää tuottajille maksettavista hinnoista.”

Alkutuotantoselvityksen johtopäätös lihantuottajien asemasta elintarvikeketjussa oli: ”Lihantuottajien neuvotteluasema suhteessa elintarviketeollisuuteen vaikuttaa heikolta. Tätä tukee muun muassa toimialan kannattavuuden kehittyminen – alkutuottajien kannattavuus on heikentynyt samaan aikaan kun teollisuuden kannattavuus on pysynyt ennallaan tai parantunut.” Avomaanviljelijän asemasta elintarvikeketjussa todetaan muun muassa, että ”Kaupan käytännöistä mainittiin sopimusten pitämättömyys ja ehtojen yksipuolinen muuttaminen, hävikin korvaamiseen liittyvät vaatimukset sekä pitkät maksuajat. Suhteessa elintarviketeollisuuteen toistuivat samat ongelmat, tosin lievempinä.”

Alkutuotantoselvityksessä on tullut esille myös kirjallisten sopimusten puute elintarvikeketjun sopimuksissa: ”Alkutuottajien vastauksissa nousi esille muutamia sellaisia kaupan käytäntöjä, joita suuri osa vastaajista piti erityisen ongelmallisena alkutuottajien toiminnan kannalta. Nämä olivat kirjallisten sopimusten puute ja tähän liittyvä tilausten epävarmuus, hävikin korvaamiseen liittyvät vaatimukset sekä pitkät maksuajat.”

Alkutuotantoselvityksen mukaan: ”Selvityksessä nousi esiin sellaisia kaupan käytäntöjä, jotka ilmentävät kaupan vahvan aseman hyväksikäyttöä suhteessa alkutuottajiin. Kirjallisten sopimusten puuttumisella voi olla useanlaisia haitallisia vaikutuksia: se saattaa edesauttaa esimerkiksi sopimusehtojen yksipuolista muuttamista tai hinnan ilmoittamista toimitusten tai vasta toteutuneiden myyntien jälkeen. Yleisesti kirjallisten sopimusten puuttuminen on omiaan johtamaan siihen, että sopimussuhteessa loukattu osapuoli ei voi helpostikaan todistaa, että toinen osapuoli on syyllistynyt sopimusrikkomukseen. Tällaisissa toimintaolosuhteissa myös vetoaminen kohtuuttomiin sopimusehtoihin on hankalaa.”

Alkutuotantoselvityksen mukaan: ”Erityisesti avomaanviljelijöiltä saatujen vastausten perusteella kaupan ja teollisuuden kanssa on tavallista tehdä sopimukset suullisesti. Tähän liittyy usein epätasmoisten ehtojen sopiminen tai kaupankäynnin kannalta keskeisten ehtojen, kuten hintojen ja määrien määräytymistapojen, sopimatta jättäminen. Niiden ehtojen osalta, joista on suullisesti kuitenkin sovittu jotakin, kirjallisten sopimusten puuttuminen voi aiheuttaa vaikeuksia todistelussa ja vähentää vahvemman osapuolen sopimukseen sitoutumista. Kirjallisten sopimusten puute saattaa näin edesauttaa sovittujen ehtojen yksipuolista muuttamista sopimuksen solmimisen jälkeen. Avomaan- ja perunanviljelyssä on tavallista, että sopimukset tehdään suullisesti etukäteen, mutta lopulliset ostomäärät ilmoitetaan vasta pari viikkoa ennen toimitusta tai jopa edellisenä päivänä. Määriä voidaan muuttaa myös jälkikäteen ilmoittamalla, ettei koko tilattu erä ole mennyt kaupaksi. Tämä vastaa tosiasiallisesti hävikin korvausvaatimusta. Hinnat sovitaan tavallisesti päivän hinnan mukaan tai jälkikäteen toteutuneiden myyntien perusteella. Hintojen ja määrien määräytyessä tällä tavalla viljelijän on erittäin vaikeaa suunnitella toimintaansa etukäteen tai tehdä tarvittavia investointeja. Tuotannon sopeuttaminen lyhyellä ja pidemmälläkin aikavälillä vaikeutuu.”

Alkutuotantaselvityksen johtopäätöksissä todettiin, että: ”Tilanteen korjaamiseksi on perusteltua, että sopimukset alkutuottajien kanssa tehtäisiin vastedes kirjallisesti.”

#### Päivittäistavara kauppaselvitys

Edellä on jo mainittu Alkutuotantaselvityksen yhteydessä tehtyjä havaintoja teollisuuden ja kaupan välillä. Kilpailuvirasto on selvittänyt erityisesti päivittäistavara kaupan ja elintarviketeollisuuden välisiä suhteita: Kuinka kaupan ostajavoima vaikuttaa kaupan ja teollisuuden välisiin suhteisiin? (Kilpailuviraston selvityksiä (1/2012), jäljempänä *Päivittäistavara kauppaselvitys*). Sen tarkoituksena oli selvittää, miten kaupan ostajavoima vaikuttaa tavarantoimittajien asemaan ja elintarviketieteen sisällä käytävään kilpailuun. Selvityksessä käsiteltiin seuraavia ilmiöitä: valikoimanhallinta, kaupan omat merkit, hyllymaksut ja riskinsiirto. Selvitystyö kohdennettiin liha-, leipomo-, mylly- ja lemmikkieläinruokateollisuuteen.

Päivittäistavara kauppaselvityksen mukaan ”nykytilanteessa vastikkeettomat markkinointirahat sekä riskinsiirronkäytännöt ovat yksittäisinä ilmiöinä potentiaalisesti haitallisimpia toimivalle kilpailulle: Markkinointirahat ovat Suomessa osa alan vakiintunutta kauppatapaa. Tämä tuli selvästi ilmi myös Kilpailuviraston kyselyssä, johon vastaajista noin 90 prosenttia sanoi maksaneensa markkinointirahojen. Teollisuudelta saatujen vastausten perusteella aloitteen markkinointirahasta tekee kauppa, ja markkinointirahojen maksetaan usein, vaikka niistä ei koettaisi saatavan mitään hyötyä. Vastauksista kävi myös ilmi, että markkinointirahojen koetaan olevan edellytys kaupankäynnille ja toimivan eräänlaisina kynnysrahoina. Markkinointirahoille ei aina edes sovita kaupan antamaa vastinetta. Tällöin niiden voidaan katsoa olevan vain tulonsiirtoa tavarantoimittajilta kaupalle.”

Päivittäistavara kauppaselvityksen mukaan ”Vastikkeettoman markkinointirahan osuus Suomen päivittäistavara kaupan markkinoilla on merkittävän suuri. Tämän vuoksi on tärkeä kiinnittää huomiota kyseisen käytännön seurauksiin. Se nostaa tuotteiden hintatasoa, sillä tavarantoimittajat siirtävät markkinointikustannukset hintoihin. Käytäntö on myös omiaan nostamaan markkinoille tulon esteitä uusille yrityksille. On myös kyseenalaista, onko vastikkeeton markkinointiraha kauppatapana terve. Markkinointirahojen perimisen tarkoituksena on teoriassa usein nähty hyllytilan kilpailuttaminen. Päivittäistavara kaupan antamien vastausten perusteella kävi kuitenkin ilmi, että markkinointirahojen painoarvo on erittäin pieni tuotteen valikoimiin pääsyssä. Tästä huolimatta ainakin teollisuuden antamien vastausten perusteella voidaan sanoa, että käytännössä valikoimiin pääsy edellyttää suuressa osin markkinointirahojen maksamista. Kaupan markkinointirahat saattavat käytännössä johtaa kilpailuongelmiin, jotka ovat osaltaan Kilpailuviraston mahdollisten jatkoselvitysten kohteena.”

Päivittäistavara kauppaselvityksessä ”kävi ilmi monia tapoja, joiden avulla kauppa siirtää riskiään tavarantoimittajille. Takaisinostovaatimukset ovat ylivoimaisesti yleisin riskinsiirron muoto. Leipomo- ja lemmikkieläinruokateollisuuden vastaajista jopa 75 prosenttia oli kohdannut takaisinostovaatimuksia kaupan taholta. Laajasti ilmenevä riskinsiirto aiheuttaa huomattavaa kilpailuhaittaa tavarantoimittajille. Kasvavan epävarmuuden seurauksena tuotantomäärät vähentyvät, innovointihalukkuus laskee ja hintoihin kohdistuu korotuspaineita, sillä riskin lisääntyminen näkyy tavarantoimittajalle kohonneina kustannuksina, joiden mukaan täytyy sopeuttaa tuotantoa.”

Kilpailulain 4a §:n lisäyksen jälkeen KKV kävi kaupan kanssa keskusteluita. KKV:n mukaan kaupan toimintatavat ovat kehittyneet parempaan suuntaan.

## Kauppatapaselvitys

Elintarviketeollisuusliitto, Päivittäistavarakauppaliitto ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto ovat yhdessä vuonna 2016 tilanneet Kantar TNS-yritykseltä selvityksen Elintarvikeketjun kauppatavat eri sopimussuhteissa, jäljempänä *kauppatapaselvitys*. Sen yhteenvedon mukaan elintarvikeketjun toimijoiden puitesopimukset on enimmäkseen tehty kirjallisesti. Keskeiset ehdot on useimmiten kirjattu sopimukseen. 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. Pienemmissä yksiköissä päivittäistavarakaupan ja elintarvikeyritysten osalta sopimusmuutosten kirjaamisen puute on yleisempää, samoin viljelijöiden ja päivittäistavarakaupan välisissä sopimuksissa.

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. Pääosin koetaan, että sopimuskumppanilla on hyvin harvoin ollut vaikeuksia täyttää sopimuksen ehtoja. Sopimuksissa ilmenneet mahdolliset ongelmat on useimmiten ratkaistu sopimalla. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että sopimuskumppanit tyypillisesti noudattavat sopimuksen ehtoja. Epäilyjä kauppasuhteissa luovutettuun luottamuksellisen tiedon väärinkäyttöön on joka kolmannelle elintarvikeyrityksellä ja joka kymmenellä päivittäistavarakaupan yksiköllä.

Hinnoittelua koskevia sopimusehtoja pidetään usein melko selkeinä ja yksiselitteisinä. Elintarvikeyritysten ja viljelijöiden välisissä sopimuksissa sopimusosapuolen vaihtamista tai kilpailuttamista rajoitetaan joka kolmannen mielestä. Sopimuksen tai sen osan irtisanomista käytetään uhkauksena tai rangaistuskeinona melko harvoin. Yleisesti ottaen nykyisiin sopimuskäytäntöihin oltiin melko tyytyväisiä. Valtaosa (60—70 prosenttia) elintarvikeketjun toimijoista on sitä mieltä, että sopimuskäytäntöjä on mahdollista kehittää vapaaehtoisin toimenpitein.

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 sopimukseen tehtäviä muutoksia. Huomionarvoista on myös se, että 26 prosenttia viljelijöistä kertoi viljelijöiden päivittäistavarakaupalle tekemien sopimusten osalta, että sopimuskumppani vastaa omaan liiketoimintaan kuuluvista riskeistä ”joskus”.

## Ruoka 2030 -selontekoon liittyvä selvitysmiehen raportti

Selvitysmies Ilkka Mäkelän tarkoituksena oli vuonna 2017 selvittää ruokaketjun toimijoiden haastatteluilla, minkälaisilla toimenpiteillä koko ruokaketjun kilpailukykyä voitaisiin parantaa lyhyellä aikavälillä vielä pääministeri Sipilän hallituskauden aikana. Raportin tekemisen yhteydessä saaduissa alkutuottajien kommentteissa toivottiin markkinoiden saamista tasapainoon ja tasapuolisia sopimuksia koko elintarvikeketjussa alkutuotanto-teollisuus-kauppa. Ketjuun kaivattiin asiamiestä ja kauppatapoja säätelevää lainsäädäntöä. Kaupan ja teollisuuden kommentteissa toivottiin sääntelyn keventämistä ja korostettiin itsesääntelyä. Tämän katsottiin parantavan koko ketjun kilpailukykyä.

## Kilpailulakityöryhmän mietintö

Elintarvikeketjua koskevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyviä käytäntöjä on selvitetty työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) johdolla niin sanotussa *kilpailulakityöryhmässä* ja sen laatimassa mietinnössä (Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2017). Työryhmän asettamisen taustana oli pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma, jonka yhtenä tavoitteena on suomalaisen ruoantuotannon saaminen kannattavaksi. Yhtenä keinona työryhmässä ”arvioidaan kilpailulainsäädännön muutostarpeet ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin EU:n kilpailulainsäädännön puitteissa”.

Kilpailulakityöryhmän näkemyksen mukaan elintarvikeketjussa on rakenteellisia sopimustasapainon puutteita, jotka aiheutuvat myyjäosapuolten vaikeudesta löytää vaihtoehtoisia jakelukanavia ja osapuolten neuvotteluvoiman epätasapainosta. Näitä ongelmia voidaan työryhmän antaman mietinnön mukaan tehokkaimmin lieventää alentamalla myyjäpuolen esteitä vaihtoehtoisten toimitus- ja jakelukanavien käyttöön, mutta kaupan rakenteellinen keskittymisen vaikeuttaa tätä.

Kilpailulakityöryhmän keväällä 2016 antaman väliraportin mukaan markkinajärjestelyasetuksen mukaisia mahdollisuuksia tuottajien neuvotteluaseman parantamiseksi ei ole ehkä vielä hyödynnetty täysimääräisesti. Tällainen on ainakin markkinajärjestelyasetuksessa jäsenvaltion harkintavaltaan säädetty mahdollisuus hyväksyä kansallisesti tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden toiminta. Myös alkutuotant selvityksen mukaan tuottajaorganisaatiot saattavat olla neuvotteluvoiman ja elinkeinojen rakennemuutoksen näkökulmasta varteenotettava kehityslinja tulevaisuudessa.

Kilpailulakityöryhmän mietinnön mukaan uusia toimintamalleja voitaneen kuitenkin edistää purkamalla elintarvikeketjun sopimuskäytännöstä selvästi kohtuuttomaksi katsottuja ehtoja sekä pyrkimällä alentamaan alalle tulon kynnyistä elintarvikkeiden jalostuksessa ja jakelussa. Lisäksi sääntelyn ja viranomaisohjeistuksen tulisi kannustaa erityisesti tuottajia ja tuottajien yhteistoimintaorganisaatioita kilpailulainsäädännön hyväksymien tuotantoon, tuotekehitykseen ja tuotteiden jakelun tehostamiseen liittyvien yhteistyömuotojen täysimääräiseen hyödyntämiseen.

Tähän liittyen maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu vuoden 2017 alusta voimaan tullut tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden hyväksymisen Suomessa mahdollistava markkinajärjestelylain muutos. Näiden vapaaehtoisten organisaatioiden puitteissa on mahdollista tehostaa toimintaa, parantaa tuottajien neuvotteluasemaa ja kehittää elintarvikeketjun yhteistyötä. Organisaatiot voivat osaltaan parantaa tuottajan neuvotteluasemaa ja elintarvikeketjun yhteistyötä, mutta ne eivät kuitenkaan ratkaise eri selvityksissä todettuja elintarvikeketjun sopimuskäytäntöihin liittyviä ongelmia.

Kilpailulakityöryhmän mukaan osa maataloustuottajista pitää joitakin elintarvikeketjun toimintatapoja hyvän kauppatavan vastaisina ja/tai epäreiluinä sekä kokee lainsäädännön ja itsesääntelyn keinot osittain riittämättömiksi. Mahdollisiin hyvien kauppatapojen vastaisiin menettelyihin puuttumisella voisi tuottajien lisäksi olla merkitystä myös elintarvikeketjun kilpailukyvyille ja kuluttajien edulle.

### 2.1.5 Itsesääntelyjärjestelmä

Kilpailulakityöryhmässä pidettiin ensisijaisena keinona ongelmien ratkaisemisessa alan itsesääntelyä. Kilpailulakityöryhmän työn aikana elintarvikeketjun osapuolet käynnistivät ket-

jua koskevat itsesääntelyneuvottelut. Työryhmä ei ennakoanut lainsäädäntövaihtoehtoja siltä varalta, että itsesääntelystä ei päästä yhteisymmärrykseen. Ratkaisuun päädyttiin, jotta ei häirittäisi osapuolten välisiä neuvotteluja. Myöhemmin kävi kuitenkin ilmi, että tuottajia edustavat järjestöt eivät liity järjestelmään. Ei kuitenkaan ole estettä sille, että yksittäinen tuottaja käyttäisi järjestelmää.

Itsesääntely on vapaaehtoinen järjestelmä hyvän kauppatavan periaatteiden täytäntöönpanoa varten. Suomessa itsesääntelyelimenä on keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva *Elintarviketeketjun kauppatapalautakunta*. Sen toiminnan perustana on EU:n komission ja elintarviketeketjun EU-järjestöjen sopimus hyvän kauppatavan periaatteista. Suomessa periaatteita on päivitetty 15.3.2017 vastaamaan suomalaista terminologiaa. Periaatteet on tarkoitettu sovellettaviksi elintarviketeketjun vertikaalisissa sopimussuhteissa samalla tavoin kuin EU-tasollakin. Periaatteita voidaan soveltaa kaikenlaisiin kaupankäynnin muotoihin, mukaan lukien kilpailutuksiin digitaalisilla alustoilla.

Elintarviketeketjun kauppatapalautakunta voi osallistua hyvää kauppatapaa edistäviin keskustelu- ja koulutustilaisuuksiin. Lisäksi se antaa lausuntoja hyvän kauppatavan periaatteiden noudattamisesta ja voi muutoinkin edistää hyvän kauppatavan periaatteiden mukaisia menettelytapoja.

Yksi tai useampi taho voi tuoda asian käsittelyyn lautakunnassa. Tarkoituksena on mahdollistaa käsittelyn anonyymiteetti siten, että asian saaminen lautakunnassa käsiteltäväksi ei edellytä rekisteröitymistä. Kuka tahansa, joka kokee, että kauppatapoja koskevia periaatteita on rikottu, voi saattaa asian vireille. Kun saatetaan asia vireille, sitoudutaan samalla lautakunnan periaatteisiin. Vastaaja sitoutuu niihin vastatessaan. Vastaajalla ei kuitenkaan ole velvoitetta sitoutua niihin eikä vastata. Aikaisemmassa järjestelmässä toimijat rekisteröityivät järjestelmään etukäteen ja samalla sitoutuivat noudattamaan sen vaatimuksia sekä lautakunnan antamia päätöksiä. Nykyisessä järjestelmässä ei ole tällaista rekisteröitymistä tai sitoutumista.

Lautakunnan sääntöjen mukaan se voi antaa periaatteita rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle kehotuksen muuttaa toimintaansa tältä osin, jos se katsoo, että vastaaja on menetellyt hyvän kauppatavan periaatteiden vastaisesti. Lausunto annetaan kirjallisesti. Kukin asianosainen saa yhden kappaleen ja yksi kappale talletetaan lautakunnan arkistoon.

Lausunto on luottamuksellinen. Asianosainen voi pyytää lautakunnalta lausunnon julkistamislupaa. Lautakunta voi myöntää julkistamislupaa, jos vastaaja on menetellyt hyvän kauppatavan periaatteiden vastaisesti, vastaaja ei noudata lausuntoa, lupaa pyydetään oikeudenkäyntiä varten tai asianosaisella on tarve saada oikaista siitä esitettyjä tietoja tai muusta erityisestä syystä. Lautakunnan on varattava vastapuolelle mahdollisuus antaa vastaus julkistamislupapyyntöön. Julkistamislupaa myöntämistä harkitessaan lautakunta ottaa huomioon rikkomuksen vakavuuden, tahallisuuden ja toistuvuuden.

Nykyisessä järjestelmässä lautakunnan on riitojen ratkaisun lisäksi tarkoitus antaa myös yleisempiä *suosituksia* ja näin parantaa sopimuskulttuuria laajemmin. Elintarviketeketjun kauppatapalautakunnan 10.11.2017 antamassa ensimmäisessä suosituksessa on käsitelty säilyvyysaikaa koskevaa sopimusehtoa päivittäistavarakaupan sopimuksissa. Lautakunnan mukaan päivittäistavarakauppa Suomessa on erittäin keskittynyttä. Kolmen suurimman toimijan markkinaosuus on yli 90 prosenttia. Tavarantoimittaja, kuten pieni- tai keskisuuri elintarviketeollisuusyritys taikka alkutuottaja, on yleensä sopimussuhteessa heikompi sopijaosapuoli. Lautakunta totesi tulleen esiin, että sopijaosapuolten neuvotteluvoima vaikuttaa olennaisesti 80 prosentin säilyvyysaikaehdon soveltamiseen. Jos sopijaosapuolen neuvotteluvoima on suuri, ehdosta on kaupan kanssa mahdollista sopia toisin. Sen sijaan pienten toimijoiden neuvotteluvoima on heik-



## HE 121/2018 vp

ko ja ne kärsivät tästä sopimusehdosta suuria toimijoita enemmän. Sopimussuhteen heikompi osapuoli kantaa riskin siitä, että sen liikesuhde kauppaan loppuu, jos se ei kykene sopeutumaan 80 prosentin säilyvyysaikaehtoon.

Lautakunta katsoi, ettei kaupan käyttämä 80 prosentin säilyvyysaikaehdo sinänsä ole hyvän kauppatavan periaatteiden vastainen sopimusehto, mutta ehto on nykypäivän olosuhteissa jäykkä ja tehoton. Sopimusehto johtaa sopijaosapuolten epätasapainoon ja heikentää ennen kaikkea pienten tavarantoimittajien asemaa. Lautakunta suositti, että elintarvikeketjun toimijat sopivat nykyistä tasapuolisemmasta riskinjaosta koskien säilyvyysaikojen jakautumista elintarvikeketjun sopijaosapuolten välillä. Lautakunnan mukaan tasapuolisempi riskinjako tehostaa elintarvikeketjun toimintaa ja vähentää tarvetta neuvotella sopimusehdosta erikseen sekä johtaa neuvotteluvoimaltaan erisuuruisten toimijoiden tasapuolisempaan kohteluun ja vähentää pienten toimijoiden riskiä liikesuhteen loppumisesta.

Elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan 23.1.2018 annetun suosituksen mukaan elintarvikeketjun sopimussuhteissa lähtökohtana on oltava kirjallinen sopimus. Etenkin silloin, kun liikesuhde on ajallisesti pitkä, sopijaosapuolten välillä tulee aina laatia kirjallinen sopimus. Tällaisissa tapauksissa kirjallinen sopimus on tehtävä, vaikkei toinen osapuoli osaisi sellaista vaatimaan.

Lautakunnan mukaan alan käytäntöjä selvitettyä on käynyt ilmi, että kauppa käytäessä välillä jätetään tietoisesti määrittämättä kaupankäynnin ehdot. Tilanne voi olla esimerkiksi sellainen, että ostaja, usein sopimussuhteen vahvempi osapuoli, ehdottaa myyjälle omia vakioehtojaan, mutta myyjä ei halua sitoutua niihin ja toisaalta ostaja ei halua poiketa vakioehdoistaan. Tällöin saatetaan päätyä siihen, että kauppa ryhdytään kuitenkin käymään, mutta sopimussuhteeseen sovellettavat sopimusehdot jäävät epäselviksi. Tässäkin tilanteessa sopijaosapuolten välinen sopimus on sinänsä pätevä ja mahdollisessa erimielisyystilanteessa sopimuksen sisältö ratkaistaan sopimuksen tulkinnalla. Lautakunnan mukaan tällainen menettely on epätoivottava ja lähtökohtaisesti sopimussuhteessa vahvemman osapuolen tulisi huolehtia siitä, että sopimussuhteeseen sovellettavat sopimusehdot ovat selkeät ja yksiselitteiset.

Suosituksessaan lautakunta korosti, että sopimus on koko arvoketjun perusta. Kun sopimus on tehty, sitä ei saa yksipuolisesti muuttaa. Sopijaosapuolilla on oikeus luottaa siihen, ettei sopimusehtoja yksipuolisesti heikennetä toisen vahingoksi. Esimerkkinä hyvän kauppatavan vastaisesta käytännöstä lautakunta mainitsi menettelyn, jossa tavaran ostaja pyytää myyjää hakemaan tuotteen takaisin, koska ostaja ei ole saanut niitä kaupaksi tai jossa ostaja ilmoittaa yksipuolisesti maksavansa tuotteen heikon menekin vuoksi siitä vähemmän kuin on alun perin sovittu. Sopimusta voi muuttaa jälkikäteen, mutta se edellyttää, että molemmat sopijakumppanit hyväksyvät muutoksen. Sopimuksen jälkikäteen muuttaminen voi sinällään olla tarpeellista nykypäivän dynaamisessa toimintaympäristössä olosuhteiden muuttuessa. Hyvä kauppatapa kuitenkin edellyttää, että se sopijaosapuoli, jolla on vahvempi neuvotteluasema, ei voi määrätä yksipuolisesti, miten sopimusta muutetaan.

Mainitun suosituksen mukaan sopimusehdoilla sopijakumppanit jakavat liikesuhteeseen liittyvän kaupallisen riskin. Kun sopimus on tehty, sopijaosapuolen on voitava rakentaa oma liiketoimintansa sen mukaan ja voitava luottaa siihen, ettei riskinjako jälkikäteen yksipuolisesti muuteta. Tästä syystä sopimuksessa tulee erikseen määritellä esimerkiksi ne tilanteet, joissa tavara voidaan palauttaa takaisin myyjälle (kaupan purku) ja niitä koskevat menettelyt sekä niitä koskevat menettelyt ja aikataulut, joilla hintaa voidaan jälkikäteen tarkistaa. Tällaiset sopimusehdot koskien sopimuksen jälkikäteistä muuttamista ovat lähtökohtaisesti sallittuja, mutta lautakunta huomauttaa, että Suomen sopimusoikeudessa vallitsee kohtuusperiaate. Jos tällaiset sopimuksen jälkikäteistä muuttamista koskevat ehdot ovat epätasapainossa siten, että ne

ovat selvästi neuvotteluvoimaltaan vahvempaa sopijaosapuolta suosivia, saattaa sopimus muodostua kohtuuttomaksi.

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### 2.2.1 Elintarvikeketjun kauppatapojen EU-sääntely

Hyvän kauppatapan vastaisista käytännöistä ja niiden torjunnasta yritysten välisessä elintarvikeketjussa on keskusteltu EU:ssa jo vuodesta 2003 lähtien. Useiden EU-tasolla tehdyt selvitykset ovat osoittaneet, että epäreiluja kauppatapoja esiintyy kaikissa elintarvikeketjun sopimussuhteissa. Vuoden 2009 jälkeen komissio on antanut kolme tiedonantoa, joissa on keskitetty elintarvikeketjuun, myös epäterveisiin kaupan käytäntöihin.

Komission johtama elintarvikeketjun parempaa toimintaa käsittelevä korkean tason foorumi (The High Level Forum For Better Functioning Food Supply Chain, *HLF*) perustettiin vuonna 2010. *HLF*:n toiminnan tuloksena seitsemän EU-tason järjestöä perustivat vuonna 2013 niin kutsutun toimitusketjualoitteen (Supply Chain Initiative, *SCI*). *SCI* on vapaaehtoinen järjestelmä, johon yksittäiset yritykset voivat liittyä, kun ne noudattavat hyvän kauppatapan periaatteita. Järjestelmän puitteissa toimijoiden kiistoja voidaan ratkaista sovittelulla ja välimiesmenettelyllä. Hyvän kauppatapan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi järjestelmässä painotetaan erityisesti yrityksiä koskevia organisatorisia vaatimuksia, kuten henkilöstön koulutusta ja osallistumista riitojenratkaisumekanismiin. Näiden vaatimusten rikkominen voi johtaa yrityksen sulkemiseen *SCI*:n ulkopuolelle, mutta sen puitteissa ei määrätä muita seuraamuksia.

*SCI*:n noudattamisen valvonnasta ja riitojen ratkaisusta sekä kehittämisestä ja hallinnosta vastaa EU-tason elintarvikeketjun eri eturyhmistä koostuva hallintoryhmä. Järjestelmässä ovat mukana elintarviketeollisuuden, vähittäiskaupan ja tukkukaupan edustajia. Sen sijaan viljelijät ja pienten lihanjalostusyritysten etujärjestö eivät ole sitoutuneet järjestelmään. *SCI*:n piiriin on sittemmin perustettu kansallisia itsesääntelyjärjestelmiä ainakin Belgiassa, Alankomaissa, Saksassa ja Suomessa.

Tammikuussa 2016 komissio julkaisi kertomuksen, missä arvioitiin vapaaehtoisen toimitusketjualoitteen ja 20 jäsenmaassa käyttöön otettujen sääntelyjärjestelmien vaikutuksia hyvän kauppatapan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi. Komissio esitti kertomuksessaan useita suosituksia sekä vapaaehtoisen toimitusketjualoitteen että kansallisten järjestelmien tehostamiseksi ja sitoutui arvioimaan uudelleen ennen toimikautensa päättymistä, tarvitaanko epäterveisiin kaupan käytäntöihin puuttumiseksi EU:n toimia. Tilanteen paranemiseen liittyneet odotukset eivät kuitenkaan täysin toteutuneet.

*Euroopan Parlamentti* antoi kesäkuussa 2016 päätöslauselman, missä komissiota kehoitettiin esittämään ehdotus epäterveitä kaupan käytäntöjä koskevaksi unionin säädökseksi. Syyskuussa 2016 *Euroopan talous- ja sosiaalikomitea* julkaisi raportin, jossa kehoitettiin komissiota ja jäsenvaltioita toteuttamaan nopeita toimia epäterveiden kaupan käytäntöjen estämiseksi perustamalla lainvalvontaviranomaisten yhdenmukaistettu eurooppalainen verkosto, jotta saataisiin luotua tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoille. Marraskuussa 2016 komission nimittämä riippumaton korkean tason työryhmä (the Agricultural Markets Task Force, *AMTF*) suositti julkaisemassaan raportissa EU lainsäädäntöä koskien epäreiluja kauppatapoja, markkinoiden läpinäkyvyyttä ja tuottajien yhteistyötä. Joulukuussa 2016 *neuvosto* kehotti komissiota tekemään vaikutustenarvioinnin, jonka perusteella ehdotettaisiin unionin säädöstä tai muita toimenpiteitä epäterveisiin kaupan käytäntöihin puuttumiseksi. Neuvosto pyysi myös kattavampaa hintatietojen kokoamista ja julkaisemista markkinatilanteen seuraamiseksi sekä

lisäselvyyttä kilpailulainsäädännön poikkeusten käyttöön tuottajaorganisaatioiden ja osuuskuntien osalta.

Komissio toteutti 17.7.—20.12. 2017 sidosryhmien kuulemisprosessin, missä sidosryhmiä pyydettiin esittämään huomioita muun muassa epäterveiden kauppatapojen esiintymisestä ja EU:n toimien tarpeellisuudesta. Sekä alustavassa vaikutustenarvioinnissa että avoimessa julkisessa kuulemisessa noin 90 % vastaajista katsoi, että elintarvikeketjussa esiintyy epäterveitä kauppatapoja ja valtaosan mielestä ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan EU-tason toimenpiteitä. Sidosryhmistä ainoastaan vähittäiskaupan ala oli eri mieltä. Sidosryhmien kuulemisprosessiin sisältyi myös erilliset kohdenetut kyselyt yrityksille, kuluttajajärjestöille ja jäsenmaiden viranomaisille. Lisäksi komissio järjesti yhdessä Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) kanssa asiantuntijoille suunnatun tutkimusseminaarin, useita ad hoc-kokouksia sidosryhmien kanssa sekä kaksi kansalaisvuoropuheluryhmän tilaisuutta.

#### Direktiiviehdotus

Komissio antoi 12.4.2018 ehdotuksensa direktiiviksi epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa COM(2018) 173 final. Tämä oli toinen toimenpide, jonka avulla komissio pyrkii viljelijöiden aseman parantamiseen. Ensimmäinen toimenpide tehtiin jo Omnibus-paketin yhteydessä, missä muutettiin markkinajärjestelyasetuksen artiklaa 168 siten että maataloustuotteiden kaupassa tuottaja tai tuottajaorganisaatio voi suoraan vaatia kirjallista sopimusta, jos ensiostajana on keskisuurta yritystä suurempi yritys. Kolmantena toimenpiteenä komissio tulee antamaan vielä tämän vuoden aikana erillisen ehdotuksen markkinoiden läpinäkyvyydestä.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on rajoittaa epäterveitä käytäntöjä, jotka johtuvat epätasapainoisesta neuvotteluvoimasta elintarvikeketjussa. Tavoitteena on erityisesti säilyttää markkinoiden vakaus, lisätä maataloustuottajien tuloja sekä parantaa maatalouden kilpailukykyä. Komission ehdotus on vastaus sekä Euroopan parlamentin, neuvoston että Euroopan talous- ja sosiaalikomitean esittämiin toimenpiteitä koskeviin vaatimuksiin hyvän kauppatapan vastaisiin käytäntöihin puuttumiseksi.

Ehdotuksen mukaisesti direktiiviä sovellettaisiin elintarvikkeiden kaupassa esiintyviin tiettyihin epäterveisiin kauppatapoihin, kun myyjänä on pieni tai keskisuuri yritys ja ostajana on keskisuurta suurempi yritys. Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan vähimmäisluettelo kielletyistä epäterveistä kauppatavoista ostajien ja tavarantoimittajien välillä elintarvikeketjussa sekä annetaan vähimmäissäännöt, jotka koskevat niiden täytäntöönpanon valvontaa ja järjestelyjä jäsenmaiden valvontaviranomaisten välistä koordinaatiota varten.

Ehdotuksessa on luettelo kauppatavoista, jotka jäsenvaltion tulisi kieltää siten, ettei niistä voi toisin sopia. Ehdotuksessa on lisäksi luettelo kauppatavoista, jotka jäsenvaltioiden olisi kieltävä, ellei niistä ole sovittu selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksen tekemisen yhteydessä. Ehdotuksen mukaisesti jäsenmaiden olisi nimettävä valvontaviranomainen, joka vastaa kieltojen täytäntöönpanon valvonnasta kansallisella tasolla. Viranomaisen olisi pystyttävä käsittelemään valituksia luottamuksellisesti. Valituksia voisivat tehdä tavarantoimittajat ja myös heitä edustavat tuottajaorganisaatiot tai niiden yhteenliittymät. Viranomaisen voisi omasta aloitteestaan tai valituksen perusteella panna vireille ja suorittaa tutkimuksia, kerätä tietoja, tehdä päätös kieltojen rikkomisesta ja vaatia ostajaa lopettamaan kielletty kaupan käytäntö. Viranomaisen voisi määrätä sakkoja ja julkaista päätöksensä varoittavan vaikutuksen saavuttamiseksi.

Ministerineuvoston kokouksessa 16. huhtikuuta 26 jäsenmaata tuki ehdotusta. Useat jäsenmaat ovat vaatineet soveltamisalan laajentamista ja ehdotusta tiukempia sääntöjä. Ehdotusta käsitellään neuvoston työryhmässä, Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsitteystä vastaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta (AGRI). Sen voimaantulo olisi nyt ehdotettavaa lakiehdotusta myöhäisempi.

### 2.2.2 Lainsäädäntö eräissä EU-maissa

EU:n tasolla ei vapaaehtoista SCI-aloitetta lukuun ottamatta ole toistaiseksi varsinaista lainsäädäntöä, jolla torjuttaisiin elintarvikeketjussa esiintyvien yritysten välisiä hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä. Useat jäsenmaat ovatkin ottaneet käyttöön kansallisia järjestelyjä, joita ovat muun muassa erityislainsäädäntö, kilpailulainsäädäntöön tehdyt muutokset ja vapaaehtoiset kansalliset itsesääntelyjärjestelmät.

Komission direktiiviehdotukseen sisältyvässä vaikuttavuusanalyysissä oli tarkasteltu jäsenmaiden kansallista lainsäädäntöä. Sen mukaan erityislainsäädäntöä hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä on 20 jäsenmaalla: Itävalta, Bulgaria, Kroatia, Kypros, Tšekki, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Irlanti, Italia, Latvia, Liettua, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Slovenia, Espanja ja Iso-Britannia. Osalla jäsenmaista (Belgia, Tanska, Suomi ja Ruotsi) on soveltamisalaltaan rajoitettua, lähinnä kuluttajan näkökulmasta annettua lainsäädäntöä. Suomessa on annettu edellä selvitetty kilpailulain 4 a §, jossa säädetään siitä, milloin päivittäistavarakaupan toimijan katsotaan olevan määrävässä markkina-asemassa. Kansallista lainsäädäntöä eivät ole antaneet Alankomaat, Luxemburg, Malta ja Eesti.

Jäsenmaiden kansallinen erityislainsäädäntö poikkeaa toisistaan hyvin paljon. Jäsenmaista 12 tämä lainsäädäntö kohdistuu maataloustuotteiden kauppaan (Bulgaria, Kroatia, Tšekki, Unkari, Irlanti, Italia, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Espanja ja Iso-Britannia). Muiden osalta erityislainsäädäntö koskee kaikkia aloja. Useimmat maat kohdistavat sääntöjä koko elintarvikeketjuun, kuitenkin viidessä jäsenmaassa (Liettua, Tšekki, Unkari, Irlanti ja Iso-Britannia) sääntöjä kohdistetaan vain kauppaan.

Jäsenmaiden lainsäädännöt poikkeavat toisistaan myös kiellettyjen kauppatapojen määrittelyn, toimivaltaisen viranomaisen ja seuraamusten suhteen. Saksassa käytössä on yleislause minkä mukaisesti epäreilut kauppatavat eivät ole sallittuja, Romaniassa ja Portugalissa lainsäädäntö luettelee kielletyt kauppatavat ja muissa maissa epäreilut kauppatavat on kielletty sekä yleisesti että luettelemalla esimerkkejä kielletyistä käytännöistä. Toimivaltainen viranomainen on kilpailuviranomainen, kuluttajaviranomainen, maatalousministeriö tai virasto, Isossa-Britanniassa päivittäistavara-asiamies. Maissa, joissa on vain rajoitettua lainsäädäntöä (Belgia, Tanska, Suomi ja Ruotsi) asiat käsitellään tuomioistuimessa. Toimivaltaisilla viranomaisilla on useimmiten valtuudet sekä tutkia tapauksia, että määrätä seuraamuksista. Joissakin jäsenmaissa kuten Irlannissa ja Ranskassa seuraamuksista päätetään tuomioistuimessa.

Seuraavassa esitellään tarkemmin Iso-Britanniassa, Irlannissa ja Espanjassa käyttöön otettuja malleja kansallisesta lainsäädännöstä, joita on tarkasteltu myös kilpailulakityöryhmän yhteydessä. Työryhmän johtopäätöksenä oli, etteivät mallit sovellu sellaisenaan Suomeen. Toisaalta työryhmässä ei käsitelty sitä, miltä osin ne voisivat soveltua Suomeen. Lisäksi esitetään kuvatut Slovenian, Tšekin ja Ranskan erityislainsäädännöstä.

#### Iso-Britannia

Iso-Britanniassa on käytössä päivittäistavarakaupan ammattisäännöstö (Groceries Supply Code of Practice). Sitä sovelletaan ainoastaan päivittäistavarakaupan ja välittömän tavarantoimit-

tajan suhteisiin eikä sitä sovelleta lainkaan maataloustuottajien sopimussuhteisiin teollisuuden kanssa. Tuottajien ja kauppojen välisissä suhteissa se koskee vain 10 suurinta päivittäistavara-kauppaa, joiden liikevaihto on yli miljardi punttaa. Sääntelyn soveltamisala kattaa näin ollen vain osaksi tuottajien tekemät sopimukset.

Iso-Britannian mallissa on muun muassa säädetty pakollisiksi kirjalliset sopimukset, kielletty taannehtivat sopimukset, kynnymaksut ja hyllymaksut sekä säädetty siitä, että maksujen on tapahduttava ajoissa ja että maksua hävikistä voi periä vain siten kuin sopimuksessa on määriteltä. Useat niistä vaikuttavat vastaavan mainittuja neljää epäreilun kauppataavan määritelmää.

Iso-Britannian toimivaltainen viranomais on päivittäistavara-asiain, jonka tehtävänä on suurten päivittäistavara-kauppojen ja niiden tavarantoimittajien ristiriitojen ratkaiseminen. Suuret päivittäistavara-kaupat maksavat asiamiehen toiminnan. Tämä voi tavarantoimittajan tai kaupan pyynnöstä sovitella riitaa. Asiamiehen päätös sitoo osapuolia ja päätöksessä voi olla hyvitys tai korvaus tavarantoimittajalle.

Asiamies voi pyytää tietoja päivittäistavara-kauppojen toimintatavoista. Tieto, jonka tavarantoimittajat antavat asiamiehelle on salaista ja lainsäädäntö velvoittaa asiamiestä pitämään tiedonlähteensä nimettöminä. Myös muut kuin tavarantoimittajat saavat kertoa havaintojaan asiamiehelle. Asiamies keskustelelee päivittäistavara-kauppojen Code Compliance Officers:n kanssa käytänteistä, jotka ovat tulleet hänen tietoonsa. Ajatuksena on, että asiamies saisi näin päivittäistavara-kaupan muuttamaan väärä käytänteitään. Asiamies voi keskustella yhden päivittäistavara-kaupan kanssa taikka kaikkien kymmenen kanssa. Asiamiehen tulee huolehtia siitä, ettei päivittäistavara-kauppa saa tietää mistä tieto on peräisin. Code Compliance Officers ovat itsenäisiä eli ne eivät ole riippuvaisia kyseisestä päivittäistavara-kaupasta.

Asiamies voi myös tehdä itsenäisesti tutkintaa esimerkiksi, jos tälle on tullut yksittäistä päivittäistavara-kauppaa koskevaa tietoa. Jos vaikuttaa siltä, että kyseinen toimija rikkoo periaatteita ja sääntöjä, asiamies voi tutkia asiaa ja pyytää tietoja. Asiamies saa antaa suosituksia. Toistaiseksi niitä on annettu kolme kappaletta ja ne koskivat hyllymaksuja, ylimääräisiä maksuja ja kynnyksärahoja.

Iso-Britannian järjestelmässä anonymiteetin varmistaminen perustuu siis siihen, että kauppoja edustaa riippumaton taho. Asiamiehen päätös sitoo osapuolia ja päätöksessä voi olla hyvitys tai korvaus tavarantoimittajalle. Päivittäistavara-asiainhallinnalla on oikeus antaa sakkoja, joiden enimmäismäärä on 1 prosentti kyseisen päivittäistavara-kaupan liikevaihdosta Iso-Britanniassa. Päätökset myös julkaistaan.

Heinäkuussa 2017 julkaistiin päivittäistavara-asiainhallinnon toimintaa vuosina 2013–2016 koskeva ministeriön (Department for Business, Energy & Industrial Strategy) julkisen kuulemisen perusteella tekemä selvitys. Selvityksen mukaan asiamiehen toiminta on ollut tehokasta eikä sitä ole syytä lopettaa tai siirtää sen tehtäviä toiselle viranomaiselle. Päivittäistavara-asiainhallinnon on ollut hyödyllinen eikä virallisia välimiesmenettelyjä ole välttämättä tarvittu ongelmien ratkaisuun, koska asiamies on voinut toimia välittäjänä toimittajien ja kauppojen välillä. Toimikauden aikana oli tehty yksi tutkinta ja neljä välimiesmenettelyä. Enemmistö vastaajista oli katsonut myös asiamiehen valtuutuksen määrätä sakkoja positiiviseksi asiaksi. Kauppojen taholta toiminnan alussa esitetty huoli siitä, että asiamiehen myötä hallinnollinen taakka lisääntyisi ja kaupankäynti estyisi tai rajoittuisi, ei ollut toteutunut. Raportissa todettiin, että suurimmat haasteet päivittäistavara-kaupan ammattisäännösten toiminnalle ovat tavarantoimittajien tietämättömyys säännöstöstä ja asiamiehestä sekä toimittajien puolelta haluttomuus ilmoittaa säännösten rikkomuksista kaupallisten seuraamusten, erityisesti sopimusten menettämisen pelossa.

## Irlanti

Irlannissa on annettu 30.4.2016 voimaan tullut päivittäistavarakauppa-asetus (Grocery Regulation). Sitä sovelletaan yrityksiin, joilla on maailmanlaajuisesti yli 50 miljoonan euron liikevaihto ruokakaupasta. Asetusta sovelletaan ainoastaan päivittäistavarakaupan, tukkukaupan ja välittömän tavarantoimittajan sopimussuhteisiin. Välillinen tavarantoimittaja ei saa suojaa tästä säännöstöstä. Maataloustuottajien sopimussuhteet teollisuuden kanssa on siis rajattu pois asetuksen soveltamisalasta.

Asetuksessa säädetään miten päivittäistavarakaupan ja tukkukaupan on toimittava ja mikä on kiellettyä. Asetuksen mukaan on esimerkiksi tehtävä kirjalliset selkokieliset sopimukset eikä sopimusta voi muuttaa, irtisanoa tai uudistaa, jos ei ole tarkasti määritelty, milloin ja miten näin tehtäisiin. Näistä tapahtumisista pitää ilmoittaa kirjallisesti sopimuksessa sovitun mukaisessa riittävässä ajassa.

Asetuksen mukaan maksun on tapahduttava 30 päivässä, jos sopimuksessa ei ole toisin sovittu. Hyllymaksujen periminen samoin kuin maksut hävikistä taikka näpistyksen tai kirjanpitovirheen seurauksena vähentyneistä tai kadonneista tuotteista ovat kiellettyjä, ellei tästä ei ole sopimuksessa sovittu. Kynnysmaksuja saa olla vain poikkeustilanteissa (uusi tuote ja perusteena oikeat kustannukset). Kampanjoiden kustantaminen on sallittua vain, jos näin on sovittu sopimuksessa (tavarantoimittajalle pitää antaa tiedot kampanjan kestosta, toistuvuudesta ja tavarann määrästä). Tavarantoimittajaa ei saa pakottaa hankkimaan pakkauksia, kuljetuksia tai muuta sellaista joltain tietyltä kolmannelta osapuolelta, jos ei ole ollut laatuongelmia tai tämä ehdotettu kolmas osapuoli ei olisi halvempi. Maksuja ei saa periä myöskään mainoskampanjoista tai erityisestä esillepanosta, joka tapahtuu kaupan tiloissa. Markkinointirahan vaatiminen on kiellettyä, jos siitä ei ole sovittu.

Valvonta kuuluu kilpailu- ja kuluttajaviranomaiselle (CCPS), joka voi tutkia valituksia ja vaatia, että yksittäinen päivittäistavarakauppa tai tukkukauppa noudattaa asetusta (Contravention Notice). CCPS voi myös aloittaa prosessin päivittäistavarakauppaa tai tukkukauppaa vastaan, jos ne eivät ole noudattaneet asetuksen vaatimuksia. Tuomio-istuimien voi määrätä sakkoja, joiden suuruus vaihtelee 3 000—100 000 euroa. Myös vankeusrangaistus on mahdollinen. Lisäksi tavarantoimittaja voi vaatia tuomioistuimessa vahingonkorvausta päivittäistavarakaupalta tai tukkukaupalta. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tukkukauppojen ja päivittäistavarakauppojen tulee kouluttaa henkilökuntaansa ja nimittää henkilö (liaison officer), joka asioi CCPS:n kanssa ja raportoi tälle vuosittain.

## Espanja

Espanjan elintarvikeketjulaki annettiin elokuussa 2013 ja viimeksi sitä on päivitetty helmikuussa 2015. Soveltamisalassa ovat mukana elintarvikeketjun kaikki toimijat tuotannosta elintarvikkeiden jakeluun. Jäsenen tavarantoimitus omalle osuuskunnalle on kuitenkin suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lainsäädännössä on määritelty pakolliset käytännöt esimerkiksi kirjallisista sopimuksista. Sopimuksissa on mainittava hinta ja maksuehdot. Lisäksi laissa on määritelty epäreilut kauppatavat. Epäreilua ja siten kiellettyä on muun muassa muuttaa sopimuksia yksipuolisella ilmoituksella tai vaatia toista osapuolta antamaan liikesalaisuuksia tai muuta liiketoimintaansa koskevaa tietoa.

Lain vaatimukset sopimuksen vähimmäissisällöstä eivät koske sopimuksia, joiden arvo on alle 2500 euroa. Elintarvikeketjun toimijoiden on noudatettava sopimuksen vähimmäisvaatimuksia, jos toinen on pieni tai keskisuuri yritys ja toinen ei tai jos toinen osapuoli on maataloustuottaja taikka jos toinen osapuoli on taloudellisesti riippuvainen toisesta osapuolesta (laskutus

on vähintään 30 prosenttia liikevaihdosta). Laissa on säädetty myös sanktioista, joiden määrä vaihtelee 3000 eurosta jopa miljoonaan euroon rikkeen vakavuudesta riippuen. Muun muassa kirjallisen sopimuksen puuttuminen katsotaan vahvemman osapuolen rikkomukseksi. Päätökset julkaistaan.

Espanjassa toimivaltainen viranomainen on joko itsehallintoalueen tai valtion viranomainen riippuen epäreilun kauppatavan alueellisesta ulottuvuudesta. Lainsäädännön noudattamisen valvonnasta ja rangaistusmenettelyn täytäntöönpanosta vastaa Food Information and Control Agency (AICA), jossa työskentelee yli 80 henkilöä. Tapauksia AICA on tutkinut pitkälti toista sataa. Suurin osa valituksista on tullut maataloustuottajien järjestöiltä ja aluehallinnoilta. AICA:ssa on koko elintarvikeketjun ja eri viranomaisten edustajista koostuva neuvoa antava lautakunta (Advisory Board). AICA:n viranhaltijoilla on laajat etsintä- ja tutkintaoikeudet. Elintarvikeketjulaissa perustettiin myös Food Supply Chain Observatory, jonka tehtävänä on tutkia ja arvioida lainsäädännön toimeenpanoa.

Espanjassa on myös toimijoille vapaaehtoinen itsesääntelyjärjestelmä. Elintarvikeketjun toimijoiden edustajat ja valtionhallinnon edustajat allekirjoittivat koko elintarvikeketjua koskevan säännösten marraskuussa 2015. Siinä on määritelty sopimussuhteiden peruseriaatteita ja otettu kantaa muun muassa sopimussuhteiden riskien jakoon, sopimussuhteiden tasapainoon, yhteistyön periaatteisiin ja kestäväen kehityksen periaatteisiin. Elintarvikeketjun toimijat perustivat samalla itsesääntelyyn perustuvan sovittelu- ja riitojenratkaisujärjestelmän. Jäsenyrityksien on myös otettava käyttöön oma sisäinen riitojenratkaisujärjestelmä. Tämän lisäksi on perustettu vapaaehtoisen säännösten valvontakomitea. Komitean tehtäviin kuuluu säännösten tulkitseminen ja ristiriitojen ratkaisu. Komitean päätös ei sido osapuolia, jos he eivät ole niin sopineet etukäteen.

#### Slovenia

Sloveniassa elintarvikeketjun toimijoiden sopimus vapaaehtoisesta hyviä kauppatapoja koskevasta säännöstöstä (The Code of Good Business Practices of the Stakeholders in the Agri-Food Chain) allekirjoitettiin vuonna 2011 osuuskuntia, tuottajien, pienkauppaa, elintarvikkeiden jalostusteollisuutta ja kauppa edustavien yhdistysten kesken. Siinä toimijat sitoutuivat tekemään sopimukset kirjallisina, kunnioittamaan sovittuja toimitusehtoja ja maksuaikoja sekä siihen, että sopimusosapuolet eivät tee yksipuolisia, takautuvia muutoksia sopimusehtoihin.

Elintarvikeketjua koskeva laki (Act on Changes and Amendments to the Agricultural Act) tuli voimaan vuonna 2014. Uudessa laissa perustettiin oikeusasiamiehen (ombudsman) virka, määrättiin sanktioista, vahvistettiin kilpailuviranomaisen (Competition Protection Agency) roolia ja säädettiin maksuajoista. Oikeusasiamiehen tehtävänä on ohjata elintarviketoimijoiden käyttäytymistä, julkaista esimerkkejä hyvistä kauppatavoista sekä informoida havaitsemistaan tapauksista. Tämä laatii vuosittain raportteja ja tekee ehdotuksia tarvittavista toimenpiteistä hallitukselle sekä ilmoittaa epäreiluista kauppatavoista kilpailuviranomaiselle.

Laissa määritetään epäterveet kauppatavat käytännöiksi, joissa toinen osapuoli käyttää määräävää markkina-asemaansa hyväksi. Näitä ovat muun muassa liian pitkät maksuajat, lisämaksujen tai alennusten vaatiminen, vaatimukset osallistua myynninedistämiseen tai muihin kustannuksiin, epäoikeudenmukaiset toimitusajat sekä myymättä jääneitä tuotteita koskevat palautukset. Kilpailuviranomainen valvoo laittomia käytäntöjä. Virasto voi määrätä sakkoja enimmillään 18 000 euroa, jos määräävässä markkina-asemassa oleva osapuoli ei suorita maksua määrääjässä tai soveltaa epäterveitä kauppatapoja.

## HE 121/2018 vp

Vaatimuksia ollaan tiukentamassa, koska lain voimaan tulon jälkeen elintarvikeketjussa huomattiin uusia hyvien kauppatapojen vastaisia käytäntöjä. Yleisen hyvän kauppataivan vastaista menettelyä koskevan kiellon lisäksi tarkoitus on laatia epäreiluja kauppatapoja koskeva lista. Lisäksi kilpailuviranomaisen valtuuksia on tarkoitettu laajentaa niin että se voi paremmin puuttua käytäntöihin. Lakiuudistuksessa määräävän markkina-aseman määritelmää on tarkoitettu muuttamaan siten, että sellaisessa asemassa olevaksi katsotaan toimija, jolla on 25 miljoonan euron vuosittainen liikevaihto tai vahvemman osapuolen liikevaihto on 10 kertaa suurempi kuin heikomman osapuolen. Määräävässä markkina-asemassa olevan yhtiön on dokumentoitava neuvotteluprosessi ja se on vastuussa valvonnasta.

Uudistuksen yhteydessä kirjalliset sopimukset tulevat pakollisiksi. Sopimuksiin on kirjattava hinta, tuotteen määrä, sopimuksen kesto, maksujen määrääjat, toimitustapa sekä menettelyt force majeure -tapausten varalta. Sakkorangaistukset tulevat määräytymään yritysten vuosittaisen liikevaihdon mukaisesti.

### Tšekki

Tšekissä tuli vuonna 2009 voimaan laki (Act No 395/2009 on Significant Market Power in the Sale of Agricultural and Food Products and Abuse Thereof), jonka tarkoituksena oli suojata tavarantoimittajia vähittäiskauppaketjujen epäreiluja kauppatapoja vastaan. Vuonna 2016 lakiin lisättiin säännökset elintarvikkeiden myyntiin liittyvistä liikevaihtorajoista, joiden ylittyessä ostajan (vähittäiskauppaketju) katsotaan olevan määräävässä markkina-asemassa. Laissa säädetään myös tavarantoimittajan vähittäiskauppaketjulle suorittamien maksujen enimmäisrajasta (3 prosenttia vuosittaisesta liikevaihdosta) koskien esimerkiksi mainontapalveluja, maksuja, esitteitä, alennuksia ja markkinoinnin tukemista.

Laki edellyttää sopimusten kirjallista muotoa, kieltää määräävän markkina-aseman väärinkäytön ja sisältää luettelon käytännöistä, jotka katsotaan epäreiluiksi kauppatavoiksi. Tällaisiksi katsotaan esimerkiksi taloudellisen riippuvuuden väärinkäyttö, vastuuvapauslausekkeet, luotattamuksellisen tiedon väärinkäyttö ja taloudellisen riskin epäreilu siirtäminen. Sakkoja voidaan määrätä enintään 10 prosenttia ostajan viimeisen 12 kuukauden nettomyynnin arvosta. Toimivaltainen viranomainen on kilpailuviranomainen (Office for the Protection of Competition), joka käsittelee valituksia, suorittaa tutkimuksia sekä päättää lain rikkomuksista ja seuraamuksista. Päätökset julkaistaan kilpailuviranomaisen vuosiraportissa tai sähköisillä sivuilla.

### Ranska

Ranskan kauppalain soveltamisala (Commercial code) kattaa maataloustuotteet ja elintarvikkeet. Siinä säädetään muun muassa kirjallisista sopimuksista, määräävän aseman väärinkäytön kiellosta, sopimuksen päättämisestä ilman perusteita sekä epäterveistä kauppatavoista.

Ranskassa toimivaltainen viranomainen on talousministeriön alla toimiva Direction Generale de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes eli DGCCRF. Epäreiluja kauppatapoja valvoo Commission d'Examen des Pratiques Commerciales eli CEPS. Toimivaltainen viranomainen voi käynnistää oikeusprosessin, mutta sakkoja voi antaa kilpailuviranomainen ja toimintakiellosta päätetään tuomioistuimessa. Hallinnollisia sakkoja voidaan määrätä yksityisille henkilöille enintään 75 000 € ja yrityksille 375 000 €, siviilioikeuden mukaisia sakkoja voidaan määrätä enintään 5 miljoonaa €. Tuomioistuimen antamat päätökset julkaistaan.

Ranskassa toimii myös oikeusasiamies (ombudsman/médiateur), joka perustettiin maatalouden ja kalastuksen modernisointilain (La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche,



LMEP 2010—874) säätämisen yhteydessä. Oikeusasiamiehen keskeisimpänä tehtävänä on helpottaa sopimusneuvotteluja ruokaketjun eri toimijoiden välillä. Toimisto on maatalousministeriön yhteydessä. Toimiston palveluita voivat käyttää tuottajat ja ostajat, jotka kokevat sopimuksensa epäoikeudenmukaiseksi tai sopimattomasti toteutetuksi. Oikeusasiamieheltä voidaan pyytää puuttumista sopimusneuvotteluihin. Päätös sovittelutoimiin ryhtymisestä tehdään kymmenen päivän sisällä.

Maatalouden ja kalastuksen modernisointilain keskeisenä tavoitteena oli lisätä kuluttajien ostovoimaa tarjoamalla tuotteita kuluttajille mahdollisimman edulliseen hintaan. Modernisointilailla on kuitenkin ollut kielteisiä vaikutuksia viljelijöiden asemaan, sillä arviolta 60 prosenttia elintarvikkeista on pysyvässä alennusmyynnissä.

Tämän takia vuonna 2017 käynnistettiin ruokatuotannon ja elintarvikesektorin yleistilaa koskeva suurselvitys (EGA-selvitys). Tavoitteena oli selvittää muun muassa, miten ruokatuotannossa ja elintarviketeollisuudessa luodaan tuotteille lisäarvoa ja tasapainotetaan tulonjakoa eri toimijoiden välillä sekä miten turvataan maanviljelijöille säädyllinen palkka heidän tekemästään työstä. Yhteensä 18 osapuolta mukaan lukien keskeiset tuottaja- ja neuvontajärjestöt ja suurimmat kauppatuottajat allekirjoittivat EGA-selvityksen tavoitteita koskevan sitoutumisjulistuksen. Julistuksessa kiinnitetään huomiota maataloustuotteiden hintasodan negatiivisiin vaikutuksiin ja luvataan toimintaan muutosta kaikkien toimijoiden osalta kilpailulainsäädännön sallimissa puitteissa. Jatkossa sopimusjärjestelmässä ostajat eivät enää keskitetysti päätä vuotuisista ostohinnoista, vaan viljelijät ehdottavat ostajalle tuotantokustannukset huomioivan hinnan, jonka perusteella neuvotellaan.

Ranskassa on valmisteltu lakiehdotusta, minkä mukaisesti elintarvikemyymälöitä kielletään myymästä elintarvikkeita tappiolla ja vähittäismyyjien on maksettava toimittajalle tuotteista vähintään 10 % enemmän mitä tuotantokustannukset ovat olleet.

### 2.2.3 Yhteenvedo jäsenmaiden erityislainsäädännöstä

Yhteenvedona edellä selvitetystä kuuden maan järjestelmistä voidaan todeta, että säännöksiä sopimusten kirjallisesta muodosta sekä hyvien kauppatapojen vastaisten menettelyjen määrittelystä ja kiellosta on annettu kaikkien näiden maiden järjestelmissä. Sloveniassa niitä tosin vasta valmistellaan. Sopimusten vähimmäissisällölle on asetettu vaatimuksia ainakin Tšekissä ja Espanjassa ja samaa asiaa koskevia säännöksiä on suunnitteilla Sloveniassa.

Espanjassa lain vaatimuksia sovelletaan lähtökohtaisesti elintarvikeketjun kaikkiin toimijoihin tuotannosta elintarvikkeiden jakeluun. Soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin rajattu kuljetukset, hotelli- ja ravintolatoiminta sekä toimitukset jäseniltä osuuskunnille. Kirjallisen sopimuksen muotoa ja vähimmäissisältöä koskevien vaatimusten soveltamisalaa on rajattu tietyn euromäärän ylittäviin sopimuksiin. Soveltamisalassa huomioidaan myös sopimusosapuolen koko suhteessa toiseen osapuoleen ja riippuvuus toisesta osapuolesta. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa järjestelmät koskevat suurimpien päivittäistavarakauppojen ja välittömän tavarantoimittajan sopimussuhteita. Sloveniassa ja Ranskassa vaatimuksia sovelletaan koko elintarvikeketjuun. Tšekissä määräykset koskevat viljelijöiden ja muiden tavarantoimittajien sekä vähittäiskauppatuottajien välisiä kauppiaita.

Vaatimusten noudattamisen valvontaan ja hyvien kauppatapojen järjestelmää varten yleisemminkin on asetettu asiamies Isossa-Britanniassa, Sloveniassa ja Ranskassa. Iso-Britanniassa asiamies on itsenäinen. Sen toiminnan rahoittavat suuret päivittäistavarakaupat, joita sääntely koskee. Sloveniassa asiamies ilmoittaa epäreiluisista kauppatavoista kilpailuviranomaisille. Ranskan asiamies toimii maatalousministeriön yhteydessä. Espanjassa vaatimusten noudatta-

miseen liittyvä viranomaistoiminta kuuluu maatalous-, ruoka- ja ympäristöministeriölle ja sen yhteydessä toimivalle virastolle. Tšekissä ja Irlannissa valvonta kuuluu kilpailuviranomaisille.

Rikkomuksia koskevat määräykset ja niiden määräytyminen vaihtelee eri jäsenmaissa. Sanktiot ovat yleensä sakkoja, joiden suuruus on määritelty joko euroina tai prosentteina yritysten liikevaihdosta. Kuitenkin Irlannissa rikkomuksista voidaan määrätä myös vankeutta. Sanktiot kohdistuvat yleisesti kaupan vahvempaan, määräävässä markkina-asetuksessa olevaan osapuoleen. Espanjassa muun muassa kirjallisen sopimuksen puuttuminen katsotaan vahvemman osapuolen rikkomukseksi. Sloveniassa sekä Tšekissä kilpailuviranomaiset määräävät sanktioita ja Iso-Britanniassa asiamiehellä ja Espanjassa AICA:lla on valtuudet määrätä rangaistuksista. Irlannissa tuomioistuin päättää rangaistuksista, Ranskassa kilpailuviranomainen voi määrätä sakkoja mutta tuomioistuin päättää toimintakiellosta.

## 2.3 Nykytilan arviointi

### 2.3.1 Esille tulleet ongelmat

Edellä kuvattujen selvitysten perusteella on ilmeistä, että useimmissa tapauksissa kaupan neuvotteluvoima suhteessa elintarvikeketjun muihin kotimaisiin osapuoliin on vahva. Kaupan asemaa vahvistavat muun muassa mahdollisuus tuontiin ja kaupan omat merkit. Vähittäiskaupan kiristynyt hintakilpailu ja kaupan aukioloaikojen vapauttaminen ovat kasvattaneet hypermarkettien markkinaosuutta ja edelleen kiristänyt marginaaleja ketjussa. Kaupan vahvistuneen aseman takia muut ketjun toimijat joutuvat ajoittain kohtuuttomaan asemaan hinnantottajana.

Erityisesti tuottajien asema on usein muihin osapuoliin nähden heikko, koska tuottajia on lukumääräisesti paljon ja kaupallinen yhteistyö vähäistä. 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. Edellä kuvattujen selvitysten perusteella onkin ilmeistä, että markkinavoiman väärinkäyttöä ketjussa esiintyy.

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 sopimukseen voi olla heikkoa tai sopimuksia ei noudateta. Tällaista käytöstä selvityksissä tuli esiin varsinkin, jos sopimusta ei ollut tehty kirjallisesti. Näissä tapauksissa sopimusrikkomuksen näyttö on hankalaa ja epäselvyydet sopimuksen sisällöstä saattavat vaarantaa sopimussuhteen jatkon.

Kauppatapaselvityksestä käy myös ilmi, että 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. Myös maksuaikojen suhteen selvityksissä tuli esiin joitakin ongelmia.

Päivittäistavarakauppaselvityksessä mainittiin ongelmana vastikkeettomat maksut. Useimpien kyse on markkinointimaksuista, joista myyjä ei koe saaneensa hyötyä. Tällaiset kynnysrahan tyyppiset maksut ovat markkinoille tulon este erityisesti pienille yrityksille. Kilpailulain 4 a §:n lisäyksen ja sen jälkeen kaupan ja KKV:n käymien keskustelujen jälkeen tilanne kynnysrahojen osalta on parantunut.

Selvitysten mukaan myös riskinsiirrossa näyttää olevan ongelmia. Tilattuja määriä muutetaan hyvin lyhyellä varoitusaajalla ja edellytetään myymättömien erien takaisinostoa. Tällainen käytäntö vähentää tuotantomääriä eikä kannusta tuotannon kehittämiseen tai tehostamiseen. Riskinkannosta ja takaisinostosta pitäisi sopia riittävällä tarkkuudella sopimusta tehtäessä.

Teollisuuden ja kaupan välillä on epäilyksiä luottamuksellisen tiedon väärinkäytöstä, esimerkiksi kaupan merkkeihin liittyen. Tällainen luottamuspuola haittaa ketjun tehokasta toimintaa, vähentää innovaatioita ja ketjun mahdollisuutta luoda lisäarvoa koko ketjulle. Tämä epäluottamus näyttää myös estävän ketjun itsesääntelyn tehokkaan soveltamisen epäreilujen kauppatapojen karsimisessa.

Selvityksissä ei käsitelty matkailu - ja ravintola-alan asemaa ostajana. Kyseisen alan sopimussuhteissa ei ole ilmennyt ongelmia. Näin ollen voisi olla perusteltua jättää se ainakin osittain myös ehdotettavan sääntelyn ulkopuolelle.

### 2.3.2 Itsesääntely

Itsesääntelyn vahvuutena pidetään toimijoiden sitoutumisen kautta tapahtuvaa hyvien kauppatapojen mukaisen toimintakulttuurin edistämistä, järjestelmän joustavuutta, ratkaisujen nopeutta ja edullisuutta suhteessa oikeudellisiin menettelyihin ja myös laajaa Euroopan laajuista sitoutumista SCI:n kautta. Majoitus- ja ravintola-ala ei kuulu kyseisen järjestelmän piiriin.

Keskuskauppakamarin yhteydessä toimivassa itsesääntelyjärjestelmässä on menettelyt hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen käsittelyä varten. Majoitus- ja ravintola-ala ei ole mukana myöskään kauppatapalautakunnan toiminnassa. Asiat käsitellään näitä asioita varten perusteessa elintarvikeketjun kauppatapalautakunnassa. Sen osalta on kuitenkin huomattava, että todettaessa menettelyt hyvän kauppatavan vastaiseksi seuraamuksena voi tulla kyseeseen vain lausunto. Kuten edellä on selvitetty, kukaan muu kuin asianosainen ei voi pyytää lausunnon julkistamista ja lausunnon julkistamiseen liittyy harkintavaltaa.

Lautakunnan viime aikoina antamat suositukset ovat osoittaneet, että elintarvikeketjun sopimussuhteisiin liittyy ongelmia. Suositukset ovat erittäin hyvä lisä elintarvikeketjun sopimussuhteisiin liittyvien ongelmien esille tuomisessa ja hyvien kauppatapojen soveltamiseen ohjaamisessa. Niihin liittyy kuitenkin myös ongelmia. Vaikka lautakunta esimerkiksi 23.1.2018 antamassaan suosituksessa totesi, että alan käytäntöjä selvitettyä on käynyt ilmi, että kaupaa käytäessä välillä jätetään tietoisesti määrittämättä kaupankäynnin ehdot, on suosituksesta mahdotonta päätellä, minkä laajuudesta havainnosta on kyse. 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.

Näistä syistä johtuen lautakunnan antamien lausuntojen ja suositusten vaikutuksia elintarvikeketjun toimintaan on vaikea arvioida. Vaikuttaakin siltä, että itsesääntelyjärjestelmän keinot eivät välttämättä ole hyvän kauppatavan vastaisen menettelyn kohteeksi joutuneen, heikkomman sopijaosapuolen kannalta riittäviä.

Suomessa myös tuottajajärjestöjen sitoutumattomuus ja siten luottamuksen puute heikentävät järjestelmää. Luotettavuuden kannalta voi olla ongelmallista myös se, että Elintarvikeketjun kauppatalautakunnan toiminta perustuu nykyisin ketjun kahden osapuolen eli teollisuuden ja kaupan rahoitukseen. Jatkuvuuden kannalta taas ongelmallista voi olla se, että lautakunnan rahoituksesta ja näin ollen toiminnasta päätetään parin vuoden välein.

Koska tuottajajärjestöt eivät ole liittyneet järjestelmään, ei se viranomaisten näkökulmasta kata koko ketjun toimintaa. Näin ollen voidaan todeta, että itsesääntelyjärjestelmä ei vaikuta olevan riittävä keino elintarvikeketjun ongelmien ratkaisuun, koska suurimmat ongelmat nähdään juuri tuottajien asemassa. Itsesääntely on katsottu riittämättömäksi myös eräissä muissa Euroopan maissa.

On siten syytä tarkastella mahdollisuuksia ratkaista ongelmia voimassa olevan lainsäädännön nojalla.

### 2.3.3 Kilpailulain soveltaminen

Kilpailulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.

Kilpailulakia soveltaessaan kilpailuviranomaisen tulee ottaa huomioon kuluttajan etu. Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että täytäntöönpano ja puuttumistoimet keskittyvät sellaisiin menettelytapoihin, joista on kuluttajille haittaa esimerkiksi korkeampien hintojen tai kaventuvan tuotevalikoiman muodossa. Sen sijaan yksittäiset elinkeinonharjoittajien väliset riita-asiat ja kauppakumppanin mielivaltaiset menettelytavat – ellei samalla ole kyse mahdollisesti pois-sulkevästä tai kauppakumppania kohtuuttomasti hyväksikäyttävästä menettelytavasta – jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä niiden tutkinta kuulu kilpailuviranomaisen toimivaltaan.

Kilpailulaki on siis markkinavalvonnan yleislaki, eikä sen tarkoituksena voi olla tietyllä sektorilla toimivien yksittäisten yritysten välisten sopimusten arvioiminen siitä näkökulmasta, ovatko niiden väliset sopimukset hyvän kauppataivan mukaisia. Tämä on todettu myös kilpailulakityöryhmän mietinnössä. Kilpailulain nojalla voidaan kuitenkin tehokkaasti puuttua päivittäistavarakaupan alalla toimivan yrityksen toimintaan silloin, kun kyse on määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Lakiin vuonna 2013 lisätyn päivittäistavarakauppaa koskevan 4a §:n nojalla suurien päivittäistavarakaupan alan toimijoiden toimintaan voidaan puuttua aiempaa huomattavasti helpommin. KKV onkin vuodesta 2013 lähtien käynyt säännöllisin väliajoin keskustelua suurimpien päivittäistavarakaupan toimijoiden kanssa kilpailun toimivuuteen liittyvistä huolenaiheista ja vaatinut niiltä konkreettisia toimenpiteitä elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi.

KKV:n vaatimat toimenpiteet ovat koskeneet pitkälti niitä epäkohtia, jotka nousivat esiin päivittäistavarakauppa selvityksessä ja alkutuotantoselvityksessä. Epäkohtia todettiin olevan päivittäistavarakaupan ja elintarviketeollisuuden välisissä suhteissa esimerkiksi vastikkeettoman markkinointirahan käytössä osana alan vakiintunutta kauppatapaa sekä takaisinostovaatimuksissa yleisenä riskinsiirron muotona. Alkutuotannossa puolestaan ongelmaksi koettiin kirjallisten sopimusten puute ja tähän liittyvä tilausten epävarmuus, hävikin korvaamiseen liittyvät vaatimukset sekä pitkät maksuajat. Selvityksissä todettiin maataloustuottajien heikko asema suhteessa sopimuskuumpaneihinsa.

KKV:n ja kaupan toimijoiden välisten keskustelujen seurauksena kaupan toimijat ovat ilmoituksensa mukaan muuttaneet toimintatapojaan siihen suuntaan, että riski määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ja toiminnan mahdollisesta lainvastaisuudesta pieneni. Kaupan toimijat ovat ilmoituksensa mukaan luopuneet vastikkeettomien markkinointirahojen ja myymättömien tuotteiden takaisinostamisen vaatimuksista ainakin siinä laajuudessa kuin kyseiset ilmiöt tulivat esille päivittäistavarakauppaselvityksessä. KKV:lla on käytössään hyvin laajat tutkintavaltuudet ja tehokkaat sanktiot, kun se arvioi mahdollista määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä yksittäistapauksissa. Näin ollen on todennäköistä, että kaupan toimijat suhtautuvat KKV:n esittämiin kilpailulain noudattamista koskeviin vaatimuksiin vakavasti.

### 2.3.4 Yleislainsäädännön sovellettavuus

Kilpailulakityöryhmän mukaan yrittäjänsuojalaki soveltunee yleislainsäädännöstä parhaiten elintarvikeketjun toimijoiden keskinäisten suhteiden arviointiin, sillä sen 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 kohtuuttomia sopimusehtoja esiintyy ja esimerkiksi toisen osapuolen suojaksi tarkoitettuja vakiosopimuksen ehtoja saatetaan kokonaan poistaa yksittäistä sopimusta solmittaessa. Niihin voidaan myös lisätä uusia, toisen osapuolen kannalta kohtuuttomia ehtoja. Myös kohtuuttomia irtisanomisehtoja esiintyy käytännössä. Esitöissä huomioidaan, 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.

Ottaen huomioon, mitä edellä on selvitetty elintarvikeketjun ongelmista, vaikuttaisi siltä, että yrittäjänsuojalain tarkoituksena on ratkaista samoja ongelmia, joita esiintyy myös elintarvikeketjun sopimussuhteissa heikommalla osapuolen kannalta. Yrittäjänsuojalaki ei tosin ole käytännössä sovellettu elintarvikeketjun sääntelyyn. Siihen liittyvä oikeuskäytäntö on vähäistä.

Ehdon kohtuuttomuutta on arvioitu yrittäjänsuojalain kannalta markkinaoikeuden lainvoimaisessa tapauksessa MAO:42/10, jossa oli kyse vahvemman osapuolen laatimiin vakiosopimukseen sisältyvistä sopimusehdoista, joita se oli tarjoutunut tekemään freelance-toimijoiden kanssa. Siinä arvioitiin, olivatko palkkioita tai maksuja ja tilaajan ja avustajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat sopimusehdot kohtuuttomia sopimuksissa toisena osapuolena olevien freelance-avustajien kannalta. Ratkaisun mukaan ehto ei ollut yrittäjänsuojalaissa tarkoitettulla tavalla kohtuuton. Sen perusteluista saa tulkinta-apua yrittäjänsuojalain 1 §:n soveltamistavan suhteen. Toista, esityksen kannalta merkityksellisempää yrittäjänsuojalain soveltamista koskevaa tapausta referoidaan myöhemmin.

SopMenL:n 1 §:n osalta oikeuskäytäntö rajoittuu lähinnä markkinointia koskeviin tapauksiin. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2004:32 arvioitiin lain soveltamisalaa keskenään sekoitettavissa olevien tuotteiden markkinoinnin osalta. Oikeuskäytäntö ei liity elintarvikeketjun toimiin, mutta sillä voi silti olla merkitystä myös elintarvikeketjun liiketapojen arvioinnin kannalta.

Yrittäjänsuojalaki, oikeustoimilaki ja SopMenL perustuvat sopimusosapuolen tai sopimattoman menettelyn kohteeksi joutuneen yrityksen kanneoikeuteen ilman, että jokin viranomaista-

ho huolehtisi asian selvittämisestä. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 5 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan yrittäjänsojalain mukaisissa asioissa vireillepano-oikeus on myös elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimivalla rekisteröidyllä yhdistyksellä. Sama koskee SopMenL:n mukaisia asioita saman lain 5 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla.

Yrittäjänsojalain soveltuvuuteen otettiin kantaa myös TEM:n vetämän sosiaali- ja terveysalan kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportissa (30/2017): ”Yrittäjänsojalaki soveltuisi periaatteellisella tasolla sosiaali- ja terveystalouden yritysten välisen toiminnan sääntelyyn lain kieltäessä kohtuuttomien sopimusehtojen käyttämisen heikommassa asemassa olevaa kauppakumppania kohtaan. Yrittäjänsojalaki, samoin kuin oikeustoimilaki ja SopMenL perustuvat kuitenkin kohtuuttoman menettelyn kohteeksi joutuneen yrityksen kanneoikeuteen ilman, että jokin viranomaistaho huolehtisi asian selvittämisestä. Koska pienemmät yritykset ovat harvoin valmiita oikeudenkäynteihin isompia kauppakumppaneita kohtaan, lakien merkitys kohtuuttomien ehtojen sovittelemisessa on jäänyt vähäiseksi. Näistä syistä yrittäjänsojalain, oikeustoimilain ja SopMenL:n oikeusturvakeinoja ei ole arvioitu riittäviksi niihin tavoitteisiin nähden, joita hallitus on asettanut pienten yritysten toimintaedellytysten suojaamiseksi suoran valinnan palveluiden markkinoilla.”

Yleislainsäädännössä on näin ollen säännöksiä, joita voitaisiin soveltaa esille tulleisiin ongelmiin, mutta sitä tulisi täydentää erityisesti viranomaistoiminnan osalta. Toisaalta yleislainsäädäntö ei kata elintarvikesektorilla ongelmalliseksi todettuja sopimusten kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevia tilanteita.

### 2.3.5 Lisäsääntelyn tarve

Edellä selvitettyyn viitaten vaikuttaa siltä, että itsesääntelyjärjestelmää ei voida pitää riittävänä keinona ratkaisemaan elintarvikeketjun käytännössä ilmenneitä ongelmia. Myöskään kilpailulainsäädäntöä ei ole katsottu oikeaksi välineeksi elintarvikeketjun hyvien kauppatapojen vastaisten menettelyjen käsittelyssä.

Yleislainsäädännössä on kohtuuttomien ehtoja ja menettelyiden arviointiin ja kieltoon soveltuvia säännöksiä, jotka voisivat kattaa myös elintarvikeketjun kauppatapoja koskevia esille tulleita sääntelytarpeita. Yleislainsäädännön osalta on kuitenkin todettu ongelmalliseksi se, ettei ole viranomaistahoa, joka valvoisi kyseisiä vaatimuksia erityisesti elintarvikesektorilla, ja joka voisi huolehtia asian selvittämisestä ja asian viemisestä tarvittaessa tuomioistuimen käsiteltäväksi yleislainsäädännön nojalla. Yleislainsäädännöstä puuttuvat myös sopimusten kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevat säännökset.

Näin ollen elintarvikeketjun sopimusehtoja ja käytäntöjä koskevalle lisäsääntelylle olisi perusteita.

### 2.3.6 Sopimusten määrämuoto ja vähimmäissisältö

Vaikuttaa siltä, että elintarvikeketjun sopimuksissa tulisi heikomman sopimusosapuolen suojaamiseksi edellyttää sopimusten tekemistä kirjallisesti. Kirjallisten sopimusten puuttumisella voi olla useanlaisia haitallisia vaikutuksia. Se saattaa edesauttaa esimerkiksi sopimusehtojen yksipuolista muuttamista tai hinnan ilmoittamista toimitusten tai vasta toteutuneiden myyntien jälkeen. Yleisesti kirjallisten sopimusten puuttuminen on omiaan johtamaan siihen, että sopimussuhteessa loukattu osapuoli ei voi todistaa toisen osapuolen syyllistyneen sopimusrikkomukseen. Tällaisissa toimintaolosuhteissa myös vetoaminen kohtuuttomiin sopimusehtoihin on hankalaa. Tilanteen korjaamiseksi olisi perusteltua, että sopimukset alkutuottajien kanssa

tehtäisiin vastedes kirjallisesti. Näin asiaa on arvioitu myös Alkutuotantoselvityksessä. Kirjallinen sopimus estäisi edellä mainittuja haitallisia vaikutuksia.

Kuten edellä on selvitetty, EU:n lainsäädännössä on niin sanotun Omnibus-uudistuksen yhteydessä annettu suoraan sovellettava markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 1 a ja 168 artiklan 1 a kohdan säännös. Niiden mukaan tuottaja voi vaatia, että tuotteiden toimittamisen ja-lustajalle tai jakelijalle on perustettava osapuolten väliseen kirjalliseen sopimukseen ja/tai siitä on saatava ensiostajilta kirjallinen tarjous sopimuksen tekemisestä ja että niissä on oltava tietty vähimmäissisältö. Säännöstä sovelletaan, kun ostaja on suuri eli yli 250 henkilön yritys. Heikommissa asemassa olevan toimijan kannalta olisi kuitenkin ongelmallista, jos tämän tulisi erikseen pyytää vahvemmalta osapuolelta kirjallista sopimusta. Tämä huomioiden olisi perusteltua, että sopimus tulisi tehdä lähtökohtaisesti aina kirjallisena, mutta tästä voitaisiin poiketa.

Sopimuksen kirjallista muotoa koskevan vaatimuksen soveltaminen edellä selvitettyllä tavalla vain suurten yritysten kanssa tehtävissä sopimuksissa ei vaikuta riittävältä. Jos vaatimus koskisi vain sopimuksia, joita maataloustuottaja tekee suurten yritysten eli yli 250 henkilöä työllistävien ja liikevaihdoltaan yli 50 miljoonan euron yritysten kanssa, säännöksen soveltamisala jäisi Suomen elintarvikemarkkinoilla hyvin kapeaksi. Näin ollen olisi perusteltua soveltaa vaatimusta myös maataloustuottajien keskisuurten yritysten eli yli 50 henkilöä työllistävien yritysten kanssa tekemiin maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin. Tätä pienemmillä toimijoilla ei ole yleensä sellaista neuvotteluvoimaa tuottajaan nähden, että vaatimus kirjallisesta sopimisesta olisi perusteltu.

Sopimuksen kirjallista muotoa koskevasta vaatimuksesta ei kuitenkaan ole välttämättä hyötyä, jos sopimuksessa ei ole mukana osapuolten kannalta olennaisia seikkoja. Asia on huomioitu EU:n lainsäädännössä. Jos jäsenvaltio asettaa sopimuksille kirjallisen muodon vaatimuksen, markkinajärjestelyasetuksen 168 artiklan mukaan sopimuksessa tulee olla vähintään: toimituksesta maksettava hinta, tuotteiden määrä ja laatu, toimitusten ajankohta, sopimuksen kesto, irtisanomislauseke, maksuajat ja -menettelyt, maataloustuotteiden keräämistä tai toimittamista koskevat järjestelyt ja ylivoimaisen esteen sattua sovellettavat säännöt.

Se, että tuottajalla olisi keskisuurten ja suurten yritysten kanssa käytävässä kaupassa aina ilman erillistä pyyntöä oikeus saada sopimus ja sen keskeiset ehdot kirjallisesti, parantaisi tuottajan mahdollisuuksia vedota tarvittaessa sopimusehtoihin. Keskeisten ehtojen kirjaamisvelvollisuus estäisi myös yksipuolisia sopimusmuutoksia ja muita hyvän kauppataavan vastaisiksi katsottavia menettelyjä. Tätä on painotettu myös elintarvikeketjun kauppapalautakunnan 23.1.2018 antamassa kirjallisissa sopimuksissa ja sopimusten yksipuolista muuttamista koskevassa suosituksessa. Siinä todetaan myös, että lähtökohtaisesti sopimussuhteessa vahvemman osapuolen tulisi huolehtia siitä, että sopimussuhteeseen sovellettavat sopimusehdot ovat selkeät ja yksiselitteiset. Myös tämä puoltaa vastuun asettamista vahvemmassa asemassa olevalle ostajalle.

Alkutuotanto- ja kauppapapeliselvityksissä on tullut ilmi, että kaikki tuottajat eivät näe kirjallista sopimusta tarpeelliseksi. Näin ollen olisi perusteltua hyväksyä myös poikkeukset kirjallisten sopimusten pakollisuuden pääsäännöstä. Tämän vuoksi olisi syytä varata tuottajalle mahdollisuus poiketa kyseisistä vaatimuksista tarvittaessa.

Kirjallista muotoa koskevat vaatimukset ovat olleet osa alan itsesääntelyjärjestelmää jo vuosia. Myös uuden elintarvikeketjun kauppapalautakunnan soveltamien hyvän kauppataavan periaatteiden mukaan sopimus on laadittava kirjallisesti, jos toinen sopimusosapuoli sellaista ehdottaa, ja sopimuksessa on mainittava ainakin sopimuksen voimassaoloaika, sopijaosapuolten oikeudet ja velvollisuudet, hinnoittelu, maksu- ja toimitusehdot sekä irtisanomisaika ja -ehdot.

Kirjallisten sopimusten pakollisuutta ja sopimusten vähimmäissisältöä koskevan säännöksen käyttöönotto ei näin ollen vaikuttaisi asiasisällöllisesti olevan kovin merkittävä muutos. Se kuitenkin varmistaisi, että heikommalla osapuolella olisi kaikissa tapauksissa mahdollisuus saada kaikki olennaiset sopimusehdot kirjallisessa muodossa.

### 2.3.7 Elintarvikeketjun sopimusten ehdot ja menettelyt

Edellä kuvattujen elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä koskevien selvitysten perusteella ongelmia vaikuttaa olevan kirjallisten sopimusten ja eräiden sopimusehtojen puuttumisen lisäksi myös eräissä sopimuskäytännöissä. Ongelma vaikuttaa olevan erityisesti ehtojen yksipuolinen muuttaminen. Selvityksissä nousivat esiin myös sopimukseen liittyvien riskien siirto toiselle osapuolelle ja suoritusten vastikkeettomuus.

Elinkeinonharjoittajien välisiä suhteita on säännelty nykyisin useissa yleislaeissa. Edellä on jo referoitu SopMenL:n 1 §:ää, jonka mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä, kohtuuttoman ehdon sovittelua koskevaa oikeustoimilain 36 §:ää ja kohtuuttoman ehdon kieltoa koskevaa yrittäjansuojalain 1 §:ää. Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen kulutushyödykettä koskevan sopimuksen sovitteluun sovelletaan kuluttajansuojalakia. Sen 3 luvun 1 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana. Lisäksi voidaan todeta, että esimerkiksi kilpailulaki kieltää määrävään markkina-aseman väärinkäytön. Määrävään markkina-aseman väärinkäyttöä voivat olla sopimusehdot, jotka sitovat toisen sopimuspuolen jatkuvaan sopimukseen ilman irtisanomismahdollisuutta tai kieltävät myynnin muille toimijoille.

Elintarvikesektorin osalta hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen määrittelyn lähtökohdaksi olisi mahdollista ottaa myös komission tammikuussa 2016 antamassa kertomuksessa määritellyt hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen neljä päätyyppiä, jos tarve toimialakohtaisiin sääntelytoimiin todettaisiin. Nämä ovat:

- a) Osapuolen ei pitäisi perusteettomasti tai kohtuuttomasti siirtää omia kustannuksiaan tai riskejään toisen osapuolen kannettavaksi.
- b) Osapuolen ei pitäisi pyytää toiselta osapuolelta etuja tai hyötyjä suorittamatta siihen liittyvää palvelua.
- c) Osapuolen ei pitäisi tehdä sopimukseen yksipuolisia tai takautuvia muutoksia
- d) Osapuolen ei pitäisi päättää sopimussuhdetta hyvän kauppataivan vastaisesti eikä perusteettomasti uhata sen päättämisellä.

Tämä lähtökohta on hyväksytty myös Kilpailulakityöryhmän raportissa: ”Mikäli tarve toimialakohtaisiin sääntelytoimiin kuitenkin myöhemmin todettaisiin, hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen määrittelyn lähtökohdaksi olisi mahdollista ottaa esimerkiksi komission tammikuussa 2016 antamassa kertomuksessa määritellyt hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen neljä päätyyppiä.”

Hyvän kauppataivan vastaisia sopimusehtoja on luonnehdittu myös Keskuskauppakamarin yhteydessä toimivan elintarvikeketjun kauppataipalautakunnan soveltamissa hyvän kauppataivan periaatteissa. Asiasta saadun selvityksen mukaan hyvän kauppataivan vastaisiksi käytännöiksi katsotaan näiden periaatteiden nojalla esimerkiksi se, että sopimuksessa viitataan yleisiin so-



pimusehtoihin, jotka eivät ole sopimuksen liitteenä ja jonka ehdot ovat toiselle sopijaosapuolelle kohtuuttomia tai se, että sopimusrikkomuksesta toiselle sopijaosapuolella aiheutuva seuraamus on kohtuuttoman ankara suhteessa aiheutuneeseen vahinkoon taikka se, että sopimusehtoja muutetaan takautuvasti, yksipuolisesti tai muutoin tavalla, josta ei ole sovittu. Nämä vaikuttavat asiallisesti vastaavan EU:ssa laadittuja periaatteita.

Hyvän kauppatavan vastaisiksi käytännöiksi katsotaan elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan soveltamien periaatteiden nojalla myös se, että sopimusosapuoli irtisanoo sopimuksen noudattamatta sovittua irtisanomisaikaa, purkaa sopimuksen ilman perusteltua syytä esimerkiksi siksi, että purkaneen sopijaosapuolen omat myyntitavoitteet eivät ole täyttyneet, jättää sopimusneuvotteluissa ilman perusteltua syytä ilmoittamatta toisen sopijaosapuolen kannalta merkityksellisiä tietoja tai hyödyntää tai ilmaisee kolmannelle osapuolelle toisen sopijaosapuolen liikesalaisuuksia tai muuta luottamuksellista tietoa kilpailuetua saadakseen taikka uhkaa sopimussuhteen purkamisella rangaistakseen sopijaosapuolta, joka puolustaa oikeuksiaan tai muutoin vetoaa sovittuihin ehtoihin.

Hyvän kauppatavan vastaisiksi käytännöiksi katsotaan elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan soveltamien periaatteiden nojalla myös se, että osapuoli vaatii toiselta vakuutta sen varalta, jos hänen tuottonsa ei ole odotusten mukainen, tai tämä edellyttää toisen maksavan osittain tai kokonaan hänen myyninedistämiskustannuksensa taikka veloittaa maksun uuden tuotteen valikoimaan ottamisesta eikä maksu ole kohtuullinen suhteessa aiheutuvaan riskiin. Hyvän kauppatavan vastaiseksi katsotaan myös veloitus palvelusta, josta ei ole sovittu, tai tavarasta, jota ei ole toimitettu, taikka määrästä, joka ei mitä ilmeisimmin vastaa palvelun arvoa tai kustannuksia eikä siitä ole sovittu.

#### 2.3.8 Elintarvikeketjun epäkohtien käsittelyssä toimivaltainen viranomainen

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole erityisesti elintarvikeketjun epäkohtien käsittelyyn tarkoitettua viranomaismenettelyä. Tämän tyyppinen tehtävä ei kuulu nykyisin millekään viranomaiselle. Esimerkiksi Ruoka 2030 -selontekoon liittyvän selvitysmiehen raportin yhteydessä annetuissa kommentteissa on esitetty jonkin viranomaisen yhteydessä toimivaa asiamiestä, jolla olisi riittävät valtuudet selvittää elintarvikeketjun toimintaan liittyviä ongelmia. Tällaisen valtuutetun toimi on perustettu myös eräisiin muihin EU-maihin, kuten edellä on selvitetty. Valtuutetun tehtävät ja toimivalta vaihtelevat eri maissa.

Maa- ja metsätalousministeriön 5.10.2017 asettaman elintarvikemarkkinalainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tehtäväksi annettiin muun muassa määritellä erillisen ruoka-asiamiehen viran perustaminen, asiamiehen oikeudellinen asema, tehtävät ja sijaintipaikka. Vertailukohtaa asiamiehen perustamiseen voi hakea esimerkiksi kuluttaja-asiamiestä koskevasta sääntelystä. Tämän suorittama valvonta kohdistuu erityisesti markkinoinnin ja sopimusehtojen sekä perinnän lainmukaisuuteen. Kuluttaja-asiamiehen toiminnan ensisijaisena tavoitteena on saada lainvastaisesti toimiva yritys lopettamaan menettelynsä tai muuttamaan sitä vapaaehtoisesti. Jotta kuluttaja-asiamies voisi selvittää, onko säännöksiä rikottu, sääntelyn kohteena oleville toimijoille on säädetty tiedonantovelvollisuus. Kuluttaja-asiamies voi myös asettaa tiedonantovelvollisuuteen liittyvän uhkasakon tai hakea sen asettamista tuomioistuimelta. Näistä seikoista säädetään Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012).

Myös elintarvikeketjun osalta vaikuttaisi olevan tarvetta viranomaiselle, joka voisi tarvittaessa selvittää kohtuuttomien ehtojen ja käytäntöjen käyttöä taikka sopimatonta menettelyä. Jotta tämä olisi mahdollista, tulisi viranomaisella olla riittävät keinot havaittujen ongelmien selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

### 2.3.9 Elintarvikeketjun epäkohtien käsittelytapa

Edellä selvitetty huomioiden vaikuttaisi perustellulta, että viranomainen voisi tarvittaessa valvoa ja selvittää elintarvikeketjun liiketapoihin liittyviä epäkohtia. Olisi luonnollista, että oikeus selvittämisen vireillepanoon tulisi olla elinkeinonharjoittajilla, koska heillä on sopimusten tekijöinä tietoa mahdollisista ongelmista. Sen lisäksi voisi olla tarpeen, että viranomainen voisi selvittää jotain havaitsemaansa ongelmaa oma-aloitteisesti.

Sopimusten kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevat vaatimukset vaikuttavat varsin yksiselitteisiltä. Joko sopimus on tehty kirjallisesti tai ei ole. Myöskään sopimusehtojen olemassaolo ei vaikuta tulkinnanvaraiselta asialta. Vaatimushan ei koske niiden sisältöä, vaan ainoastaan sitä, onko sopimuksessa sovittu kyseisistä asioista vai ei. Tämän tyyppisten vaatimusten noudattamisen arviointi vaikuttaa siinä määrin yksiselitteiseltä, että asiassa ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi olevan tarvetta tuomioistuinkäsittelylle tilanteessa, jossa asian voisi selvittää ja ratkaista valtuutettu. Tämän vuoksi ehdotetaan, että näiden vaatimusten rikkomisesta voisi päättää valtuutettu.

Sopimuksen pätemättömyyttä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena seuraamuksena sääntelyn rikkomisesta. On katsottu perustellummaksi, että valtuutettu voisi todeta julkisesti, että määrämuotoa tai vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu. Asian julkisuudella arvioidaan olevan ennalta ehkäisevä vaikutus. Käytännössä tämä toteutettaisiin valtuutetun antamalla huomautuksella ja julkisella varoituksella.

Vastaavia säännöksiä on annettu Rahoitustarkastusta koskevassa lainsäädännössä, jonka esitöiden (HE 175/2002 vp) mukaan julkinen huomautus tai julkinen varoitus olisivat käyttökelpoisia esimerkiksi silloin, kun valvottava yhteisö tai lainsäädännön muutoin velvoittama syyllistyy pienehkään, mutta näytöllisesti selvään laiminlyöntiin, jota ei ole säädetty rangaistavaksi teoksi. Nämä perustelut vaikuttaisivat soveltuvan myös nyt käsiteltävänä oleviin sopimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskeviin säännöksiin. Myös niissä olisi kyse lähtökohtaisesti pienehköstä, mutta näytöllisesti selvästä laiminlyönnistä, jota ei ole säädetty rangaistavaksi teoksi.

Julkisesta varoituksesta säädetään nykyisin Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 39 §:ssä. Kyseisestä laista jätettiin pois aikaisempaan lainsäädäntöön kuulunut julkinen huomautus. Tähän oli syynä se, että seuraamusjärjestelmään kuului julkisen huomautuksen lisäksi julkinen varoitus, rikesakko ja seuraamusmaksu. Tässä kokonaisuudessa julkista huomautusta ei enää pidetty tarpeellisena. Nyt käsiteltävien säännösten osalta vastaavaa tilannetta ei ole, koska kyseisten vaatimusten seuraamukset rajoittuisivat huomautukseen ja varoitukseen eikä siihen liittyisi seuraamusmaksuja tai sakkoja.

Yleislainsäädännön mukaan kohtuuttoman ehdon tai hyvän liiketavan vastaisen tai muutoin sopimattoman menettelyn kieltäminen edellyttää tuomioistuimen ratkaisua. Yleislainsäädännön mukaan asian vireille saattaminen on näissä tapauksissa niillä osapuolilla, joiden välistä sopimusta mahdollinen rikkomus koskee. Edellä selvitettyihin yleislakeihin ei sen sijaan sisälly säännöksiä siitä, että viranomainen voisi saattaa säännösten rikkomista koskevan asian vireille.

SopMenL:n ja yrittäjänsuojalain mukaan asian voi kylläkin saattaa vireille asianosaisen lisäksi myös elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys. Eli jo nykyisinkin yhdistys voisi toimia kantajana yrittäjänsuojalain soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa, jos ehto on sopimuksessa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta

kohtuuton ottaen huomioon toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Vaikuttaisi perustellulta, että vastaava vireillepano-oikeus annettaisiin myös elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjen valvontaan keskittyvälle viranomaiselle omalla toimialallaan. Heikommän osapuolen oikeuksien turvaamiseksi voisi lisäksi olla perusteltua, että kyseistä valvontaa suorittava viranomainen voisi ottaa asian käsiteltäväksi myös oma-aloitteisesti.

On esitetty, että valituksia tulisi voida tehdä valtuutetulle anonyymisti. Perusteluna tähän on vedottu Iso-Britannian järjestelmään. Valitusten tekeminen nimettömänä yritysten välisistä sopimuksista vaikuttaa Suomen oikeusjärjestelmän kannalta kuitenkin ongelmalliselta. Valitusmenettelyn tulisi olla lähtökohtaisesti avoin. Iso-Britannian järjestelmässä anonyymiteetin varmistaminen perustuu osittain siihen, että kauppoja edustaa riippumaton taho. Tällaisen järjestelmän rakentaminen Suomeen vaikuttaa hyvin vaikealta. Sen sijaan epäkohtien ilmoittaminen anonyymisti kilpailuviranomaiselle tutkintaa varten on jo nykyisin mahdollista. Uusi it-sääntelyjärjestelmä mahdollistaa eräissä tapauksissa myös anonyymit valitukset.

Edellä on viitattu siihen, että pelkkää asian käsittelyä kauppatalautakunnassa ja lausunnon antamista ei ole pidetty elintarvikeketjun käytännöissä havaittujen epäkohtien osalta riittävinä. Esimerkiksi kuluttaja-asiamiestä koskevissa säännöksissä ja yrittäjänsuojalaissa puuttumiskeinoina ovat hallinnolliset pakkokeinot eli kielto ja uhkasakon määrääminen. Kuluttajansuojalain sopimusehtojen sääntelyä koskevan 3 luvun 2 §:n mukaan kuluttajansuoja-asioihin liittyvän kieltoasian ratkaisee markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen tekemän hakemuksen perusteella. Markkinaoikeus voi asettaa antamansa kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Vastaavasti myös yrittäjänsuojalain 1 §:n 2 momentin mukaan elinkeinonharjoittajaa voidaan kieltää jatkamasta 1 momentin vastaisen ehdon käyttämistä tai käytännön soveltamista taikka uudistamasta sellaisen tai siihen rinnastettavan ehdon käyttämistä tai käytännön soveltamista. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Yrittäjänsuojalain 2 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus määrää 1 §:ssä tarkoitetun kiellon. Markkinaoikeus voi antaa kiellon myös väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Markkinaoikeudesta ja asian käsittelystä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Kielto ja uhkasakko vaikuttaisivat tarkoituksenmukaisilta myös elintarvikeketjun käytännöissä havaittujen epäkohtien korjaamisessa. Mallina voisi toimia jo olemassa oleva yrittäjänsuojalain tai kuluttaja-asiamiestä ja markkinaoikeutta koskeva sääntelykokonaisuus, jossa kiellon ja uhkasakon määrää markkinaoikeus. Kiellon ja uhkasakon etuna on se, että kielletty toiminta on mahdollista saada lopetettua nopeasti.

Mahdollinen valtuutetun oikeus saattaa asia vireille markkinaoikeudessa edellyttäisi oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamista, ainakin vireillepano-oikeuden osalta.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

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 pyritään estämään kohtuuttomien ehtojen ja hyvän liiketavan vastaisten taikka muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomien menettelyjen käyttöä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa.

### **3.2 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi toimivan valtuutetun asettamisesta. Valtuutetusta ehdotetaan käytettäväksi nimitystä elintarvikemarkkinavaltuutettu. Tämä antaisi elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaisi ja neuvoisi elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Valtuutettu voisi tarvittaessa avustaa osapuolia ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä edistämään asian sovinnollista ratkaisua. Lisäksi valtuutettu valvoisi lain soveltamisalaan kuuluvien vaatimusten ja kieltojen noudattamista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tuottajien kanssa tehtävien maataloustuotteiden kaupan liittyvien sopimusten kirjallista muotoa ja sopimusten vähimmäissisältöä koskevista vaatimuksista. Sääntely perustuisi EU:n lainsäädännössä jäsenvaltion harkintavaltaan jätettyyn mahdollisuuteen säätää näistä vaatimuksista. Ehdotuksen perusteita ja sisältöä on selvitetty tarkemmin edellä esityksen kohdissa 2.1.2 Kirjallisia sopimuksia ja sopimuksen määrämuotoa koskevat säännökset ja 2.3.6 Sopimusten määrämuoto ja vähimmäissisältö.

Elintarvikemarkkinalakiin sisällytettäisiin yrittäjänsuojalain 1 §:n 1 momenttia vastaava säännös kohtuuttomien sopimusehtojen käytön ja tällaisten käytäntöjen soveltamisen kiellosta. Hyvän liiketavan vastaisen tai muuten toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattoman menettelyn osalta viitattaisiin SopMenL:n 1 §:än. Ehdotuksen perusteita ja sisältöä on tältä osin selvitetty kohdissa 2.1.1 Elintarvikeketjun käytäntöihin soveltuva yleislainsäädäntö, 2.3.4 Yleislainsäädännön sovellettavuus ja 2.3.7 Elintarvikeketjun sopimusten ehdot ja menettelyt.

Havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen elintarvikemarkkinavaltuutetun olisi pyrittävä saamaan neuvotteluteitse elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä.

Valtuutettu voisi ratkaista, onko sopimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia noudatettu, ja antaa tähän liittyvän huomautuksen tai julkisen varoituksen. Lisäksi valtuutettu voisi hakea tuomioistuimelta kohtuutonta ehtoa tai menettelyä taikka hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä koskevaa kieltoa ja tähän liittyvän uhkasakon asettamista. Ehdotuksen perusteita ja sisältöä on tältä osin selvitetty kohdissa 2.3.1 Esille tulleet ongelmat, 2.3.5 Lisäsääntelyn tarve, 2.3.8 Elintarvikeketjun epäkohtien käsittelyssä toimivaltainen viranomainen ja 2.3.9 Elintarvikeketjun epäkohtien käsittelytapa.

### **3.3 Toteuttamisvaihtoehdot**

#### **3.3.1 Valtuutetun sijoittuminen**

Käytännön järjestelyjen kannalta vaikuttaisi perustellulta, että valtuutettu toimisi jonkin jo olemassa olevan viranomaisen yhteydessä. Näin voitaisiin hyödyntää viranomaistoiminnassa edellytettäviä, jo olemassa olevia resursseja.

Yksi vaihtoehto olisi se, että valtuutettu toimisi kuluttaja-asiamiestä vastaavasti KKV:ssa. Sille ei kuitenkaan kuulu sektorikohtaista valvontaa eikä tätä ole pidetty tarkoituksenmukaisena myöskään elintarvikesektorin osalta.

Toinen vaihtoehto olisi perustaa virka vuoden 2019 alussa perustettavaan Ruokavirastoon. Sille on keskitetty elintarvikesektorin toimeenpanotehtäviä. Näin ollen olisi perusteltua, että myös tämä tehtävä sijoitettaisiin sinne. Valtuutettu olisi kuitenkin itsenäinen valtion viranomaisen, joka toimisi hallinnollisesti kyseisen viraston yhteydessä. Virasto ei ohjaisi valtuutetun toimintaa.

### 3.3.2 Säännösten sijoittaminen lainsäädäntöön

Kyseiset säännökset voitaisiin ehkä ainakin joiltain osin liittää osaksi jo olemassa olevaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi kirjallisia sopimuksia ja niiden vähimmäissisältöä koskevat säännökset kuuluisivat EU:n lainsäädäntötaustansa vuoksi luontevasti markkinajärjestelylakiin. Toisaalta sen soveltamisalaan ei ole kuulunut muita kuin markkinajärjestelyasetuksen mukaisia järjestelyjä. Säädöstarve olisi markkinajärjestelyasetuksen soveltamisalaa laajempi. Kyseisen asetuksen kirjallisia sopimuksia ja sopimuksen vähimmäissisältöä koskevat säännökset koskevat vain tuottajien kanssa tehtäviä maataloustuotteiden kauppaa liittyviä sopimuksia.

Kohtuuttomien ehtojen ja sopimattomien menettelyjen osalta tarvetta olisi kuitenkin säätää tuottajien sopimussuhteiden lisäksi myös muista elintarvikeketjun sopimussuhteista ja myös muita tuotteita kuin vain maataloustuotteita koskevista sopimuksista, koska esimerkiksi teollisuuden ja kaupan välillä kauppaa käydään lähtökohtaisesti maataloustuotteiden sijaan laajemmin ottaen elintarvikkeilla.

Toinen vaihtoehto olisi muuttaa yleislainsäädäntöä, esimerkiksi yrittäjänsuojalakeja lisäämällä siihen edellä todettuja säännöksiä. Kyseessä on kuitenkin yleislaki, johon ei välttämättä ole perusteltua lisätä yhtä sektoria koskevia säännöksiä.

Kolmas vaihtoehto olisi säätää uusi laki, johon koottaisiin tarvittavat säännökset ja joka koskisi vain elintarvikealaa. Tämä vaikuttaisi edellä mainittujen lakien soveltamisala huomioden selkeimmältä vaihtoehdolta.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Kilpailu- ja markkinavaikutukset

Neuvotteluvoima elintarvikeketjussa on epätasaisesti jakautunut. Kauppa on keskittynyt ja toimijoita on vähän, kun taas erityisesti tuottajia mutta myös teollisuuden toimijoita on lukumääräisesti selvästi enemmän. Sopimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevien vaatimusten sekä kohtuuttomien ehtojen tai sopimattoman menettelyn kiellon noudattamisen valvonnan arvioidaan parantavan elintarvikemarkkinoiden toimivuutta, koska uhka neuvotteluvoiman väärinkäytöstä ja hyvien liiketapojen vastaiseen toimintaan liittyvät riskit vähenisivät.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet tehostaisivat mahdollisuuksia puuttua lainvastaisiin ehtoihin ja menettelyihin, minkä arvioidaan lisäävän keskeisten ehtojen kirjaamista sopimuksiin ja vähentävän kiellettyjen ehtojen käyttöä ja sopimatonta menettelyä elintarvikemarkkinoilla. Tämän arvioidaan parantavan myös elintarvikeketjun osapuolten välistä luottamusta ja yhteistyötä. Luottamuksen lisääntyessä ja vastapuolen käyttäytymiseen liittyvien ris-

kien vähenemisen myötä pienten toimijoiden edellytykset investoinneille saattaisivat kasvaa, mikä parantaisi kotimaisen elintarvikeketjun kilpailukykyä.

#### 4.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Tässä esityksessä tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi toimisto, joka toimisi perustettavan Ruokaviraston yhteydessä. Toimistossa olisi valtuutetun lisäksi kaksi esittelijää, joista toinen on elintarvikeketjun asiantuntija ja toinen oikeudellinen asiantuntija. Viraston toimitiloista tulisi osoittaa asianmukaiset työtilat varusteineen valtuutetulle ja asiantuntijoille siten, että ne muodostavat toimivan toimistotilakokonaisuuden. Toimisto voisi tarpeen mukaan hyödyntää viraston toimistopalveluita.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun viran ja toimiston perustamisesta on arvioitu aiheutuvan vuodelle 2019 500 000 euron kustannukset, jotka muodostuvat valtuutetulle varattavasta 130 000 eurosta, asiantuntijoille varattavasta 220 000 eurosta, toimisto- ja IT-kuluihin varattavasta 50 000 eurosta ja 100 000 euron tutkintakuluista. Kustannukset on tarkoitus kattaa valtion vuoden 2019 talousarvion momentilta 30.20.01 (Ruokaviraston toimintamenot).

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston menoihin vuoden 2019 jälkeen varattavasta määrärahasta päätetään tulevia julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita ja lisätalousarvioita koskevin päätöksiin

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimisto olisi varsin pieni verrattuna muiden valtuutettujen toimistojen, kuten tasa-arvovaltuutetun tai lapsiasiain valtuutetun toimistojen henkilömäärään, mutta se pystyisi toiminnan alkuvaiheessa takaamaan valtuutetun tehtävien hoitamisen asianmukaisen käynnistämisen. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun toimintaan on budjetoitu 955 000 euroa vuodelle 2018 ja lapsiasiavaltuutetun toimintaan 597 000 euroa. Isossa-Britanniassa yksityissektorin maksaman päivittäistavara-kauppa-asiamiehen toimen perustamiskustannukset ovat olleet 223 000 euroa ja toimintakustannukset 803 000 euroa vuosittain.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulle ehdotettu kohtuutonta ehtoa tai sopimatonta menettelyä koskeva vireillepano-oikeus markkinaoikeudessa olisi periaatteellisesti tärkeä uudistus. Oletuksena kuitenkin on, että uudistuksen pääasiallinen vaikutus on ennaltaehkäisevä ja että varsinaisia asioita tulee markkinaoikeuden käsiteltäväksi pelkästään elintarvikemarkkinavaltuutetun resurssit huomioon ottaen vain satunnaisesti. Uudistuksella arvioidaan olevan siten vain vähäinen vaikutus markkinaoikeuden käsiteltäväksi tulevien asioiden määrään.

#### 4.3 Vaikutukset yrityksiin

Suomessa oli Luken mukaan yli 50 000 aktiivista maatilaa vuonna 2016. Suoramyyntiin liittäytymisestä huolimatta lähes kaikki maatilat myyvät ainakin osan tuotannostaan joko kaupalle tai jalostavalle teollisuudelle. Osuuskuntamuotoiset tai osuuskuntien omistamat yritykset ovat merkittäviä toimijoita Suomen maataloussektorilla, erityisesti maidon hankinta ja keräily on osuuskuntien vastuulla. Osuuskuntamuotoisilta yrityksiltä ei edellytetä uusia sopimuskäytäntöjä, jos niiden sääntöihin tai päätöksiin sisältyy vaikutukseltaan määrämuotoisia sopimuksia vastaavia ehtoja ja jos myyjänä on osuuskunnan jäsen.

Alkutuotantonselvityksen mukaan maataloustuottajan ja elintarviketeollisuusyritysten välillä solmitaan paljon tuotanto- tai viljelysopimuksia. Valtaosassa tapauksista alkutuotannon elinkeinonharjoittajat tekevät toimitussopimukset elintarviketeollisuuden yritysten kanssa ja vain vähän sopimuksia suoraan kaupan kanssa.

Tilastokeskuksen luokittelun mukaan elintarvikkeita (TOL 10) ja juomia (TOL 11) jalostavia yrityksiä oli vuonna 2016 1744 kappaletta. Näistä valtaosa, 1634 yritystä oli alle 50 henkeen työllistäviä yrityksiä. Ehdotuksen mukaisesti vaatimus kirjallisista sopimuksista koskisi vain yli 50 henkilön yrityksiä, joita vuonna 2016 oli 110 yritystä. Näistä noin 40–50 yritystä ovat niitä, jotka ostavat suoraan maataloustuottajilta ja joita vaatimus kirjallisen sopimuksen käytöstä koskee.

Kilpailulakityöryhmän mietinnön mukaan tuottajien toimitussopimuksista kaupan toimijoiden osuus on selvästi alle 10 prosenttia. Pääosin nämä muodostuvat tuoretuotteista, hedelmistä ja vihanneksista. Suoraan tuottajilta ostavat lähinnä suuret ruokakaupat sekä tuottajia lähellä olevat kaupat, joille suoramyynä on jakelukustannusten takia myös tuottajan näkökulmasta kannattavaa.

Suomessa päivittäistavarakauppa on keskittynyttä ja ketjuuntunutta. Nielsenin päivittäistavarakaupan myymälärekisterin mukaan vuonna 2016 kahden suurimman päivittäistavarakaupparetun markkinaosuus oli yhteensä yli 80 prosenttia. Muiden toimijoiden markkinaosuus oli noin 15 prosenttia. Myymälöitä oli vuoden 2017 alussa lähes 3900. Valtaosa kaupan alan yrityksistä on pieniä, alle 50 työntekijän yrityksiä, jotka ostavat tuotteet pääosin oman ketjunsä tai muiden tukkuliikkeiden kautta.

Määrämuotoiset kirjalliset sopimukset lisääisivät alkuvaiheessa jonkin verran kustannuksia niiden toimijoiden osalta, joiden sopimukset nykyisellään eivät vastaa uuden lainsäädännön vaatimuksia, kun uudet sopimukset olisi saatettava lainsäädännön edellyttämään muotoon. Kyseessä olisi lähtökohtaisesti kertaluonteinen toimenpide, jossa edellä todettu, varsin pieni määrä yrityksiä joutuisi tarkistamaan, että niiden käyttämät sopimusperusteet ja menettelyt täyttävät vaatimukset.

On myös huomioitava, että nykyisin jo noin 90 prosenttia sopimuksista tehdään kirjallisesti, joten sopimusperusteiden uudelleen muotoilu ja kirjalliseen sopimuskulttuuriin sopeutumisen jälkeen kirjallisuusvaatimus ei aiheuttaisi merkittävää muutosta nykytilaan.

Sopimukset ja tarjoukset tulee jo nykyisinkin tehdä kirjallisesti tuottajan tätä vaatiessa, kun kyse on tuottajan ja suurten yritysten välisestä maataloustuotteiden kaupasta. Tämä vaatimus on tullut suoraan sovellettavana voimaan vuoden 2018 alussa niin sanotun Omnibus-asetuksen yhteydessä. Näin ollen kirjallisten sopimusten laatimisen arvioidaan aiheuttavan vain vähän lisätyötä tai muita kustannuksia.

Kirjallisen sopimuksen vaatimus saattaa joiltakin osin hidastaa kaupankäyntiä. Erityisesti nopeammissa tuoretuotteiden kaupassa suullisen sopimisen joustavuus saattaa olla molempien osapuolien etu. Tämä olisi ehdotettavan lainsäädännön nojalla mahdollista tuottajan tähän suostuessa. Erillisen suostumuksen antaminen saattaa alkuvaiheessa aiheuttaa jäykkyyttä kaupankäynnissä, joka aikaisemmin on perustunut suullisiin sopimuksiin.

Kirjallisen sopimisen vaatimus saattaa lisätä tarvetta dokumentoida toimenpiteet entistä tarkemmin, erityisesti mahdollista valtuutetun valvontaa tai tietopyyntöjä varten. Valtuutetun yrityksiin mahdollisesti kohdistamien tieto- ja neuvottelupyyntöjen vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän vähäiseksi.

Ehdotus ei vaatisi toimijoita toteuttamaan merkittäviä toimenpiteitä. Toimijoille voi aiheutua säännösten noudattamisesta aiheutuvia esimerkiksi henkilöstön koulutukseen liittyviä kustannuksia. Tältä osin on huomattava, että yritykset, jotka ovat allekirjoittaneet vapaaehtoiset toimitusketjuauditteerit, ovat jo sen puitteissa toteuttaneet tarvittavan koulutuksen.

Toisaalta ehdotus parantaisi hyviä kauppatapoja noudattavien elinkeinonharjoittajien enemmistön asemaa, vähentämällä sitä perusteetonta kilpailuetua, jota säännöksiä rikkovat elinkeinonharjoittajat saavat menettelystään.

Kohtuuttomiin ehtoihin ja sopimattomaan menettelyyn liittyvillä ehdotuksilla ei lähtökohtaisesti ole tähän esitykseen liittyviä vaikutuksia, koska kyseessä ovat asiasisällöllisesti jo voimassa olevat vaatimukset. Tähän esitykseen liittyviä vaikutuksia voisi olla lähinnä tapauksissa, joissa kiellettyä menettelyä koskeva yksittäinen asia viedään tuomioistuimessa käsiteltäväksi. Kuten edellä on todettu, näiden menettelyjen määrän arvioidaan jäävän varsin vähäiseksi. Ehdotettavien säännösten ja erityisesti viranomaisvalvonnan vaikutuksien arvioidaan olevan ensi sijassa lainvastaisuuksia ennalta ehkäiseviä.

## 5 Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriön ajalle 5.10.2017—31.1.2018 asettamassa työryhmässä, jossa ovat olleet jäseninä maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön (OM), TEM ja KKV:n edustajia sekä asiantuntijoina Elintarviketeollisuusliitto ry:n (ETL), Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara ry:n (Mara), Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry:n (MTK), Päivittäistavarakauppayhdistys ry:n (PTY) ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund r.f.:n (SLC) edustajat.

Työryhmän tuli arvioida elintarvikemarkkinoiden toimivuutta koskevan lainsäädännön tarve ja hallinnollinen taakka. Tämän arvion perusteella työryhmän tuli tehdä esitys lainsäädännöstä elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Työryhmän tuli ottaa kantaa lain soveltamisalaan ja erityisesti sopimuskäytäntöihin ja epäreiluihin kauppatapoihin. Työryhmän tuli myös määrittellä erillisen ruoka-asiamiehen viran perustaminen: asiamiehen oikeudellinen asema, tehtävät ja sijaintipaikka. Työryhmän työn alettua tuli muiden vastaavatyöryhmien asiamestien osalta esiin tarve käyttää asiamies-nimikkeen sijaan sukupuolineutraaleja nimikkeitä. Tämän vuoksi ehdotettiin käytettäväksi valtuutettu termiä.

Työryhmä keskusteli useissa selvityksissä esiin nousseista elintarvikeketjun ongelmista. Työryhmän jäsenet kuuluivat myös erikseen luottamuksellisesti Kauppapalautakunnan puheenjohtajaa, KKV:n elintarvikemarkkina-asiantuntijaa, alkutuotannon edustajaa sekä yhden kauppakettjun ja kahden teollisuusyrityksen edustajia. Lisäksi työryhmä sai kirjalliset lausunnot kahdelta kauppakettjulta. Kuulemisen perusteella voidaan todeta, että eri toimijoiden käsitykset ovat ristiriitaiset elintarvikeketjun käytännöistä ja erillisen lainsäädännön tarpeellisuudesta.

Työryhmä ehdotti, että maataloustuotteiden ostosopimukset tulisi tehdä kirjallisesti ja sopimuksissa tulisi olla tietyt ehdot siten kuin markkinajärjestelyasetuksessa säädetään. Kirjallisuusvaatimuksesta voitaisiin kuitenkin poiketa myyjän kirjallisella suostumuksella. Vaatimusta sovellettaisiin tuottajien ja vähintään keskisuurten yritysten (yli 50 työntekijää) välisiin sopimuksiin. Tuottajan vaatimuksesta suoraan sovellettava vaatimuksiltaan vastaavan sisältöinen EU:n lainsäädäntö koskee vain suurten yritysten (yli 250 työntekijää) kanssa tehtäviä sopimuksia.

Työryhmä esitti perustettavaksi vuoden 2019 alusta alkaen elintarvikemarkkinavaltuutetun viran. Valtuutetun toimisto sijoitettaisiin uuteen Ruokavirastoon. Valtuutetun tehtävänä olisi seurata elintarvikeketjun toimintaa ja antaa suosituksia ja lausuntoja, tiedottaa ja neuvoa ketjun toimijoita hyvistä liiketavoista sekä keskustella osapuolten kanssa niiden välisistä erimielisyyksistä ongelmien ratkaisemiseksi. Valtuutettu valvoisi tuottajien kanssa tehtävien sopimusten kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia. Lisäksi tämä valvoisi yrittäjän suojaalassa tarkoitettujen kohtuuttomien sopimusehtojen ja käytäntöjen kieltoa ja



SopMenL:n 1 §:ssä tarkoitetun hyvän liiketavan vastaisten toimien kieltä elintarvikeketjun vertikaalisissa sopimussuhteissa eli maataloustuotteiden myynnissä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle ja maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnissä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle. Valvonnan ei työryhmän näkemyksen mukaan tulisi koskea majoitus ja ravintola-alaa, jonka osalta selvityksissä ei ole todettu ongelmia. Valtuutettu voisi antaa huomautuksen tai julkisen varoituksen, jos sopimusten kirjallista muotoa tai määräsäilyä koskevaa vaatimusta ei noudateta. Valtuutettu voisi hakea uhkasakolla tehostetun kiellon määräämistä markkinaoikeudelta, jos kyse on kohtuuttomista sopimusehdoista tai käytännöistä taikka sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa siten kuin niistä säädetään yrittäjansuojalaissa ja SopMenL:ssa.

Työryhmä arvioi, että hallinnollinen taakka saattaisi kasvaa hieman ensiostajia koskevan sopimuksen kirjallisuusvaatimuksen takia. Tämä vaatimus on kuitenkin jo nykyisinkin suoraan sovellettavan EU:n lainsäädännön nojalla osittain voimassa. Hallinnollinen taakka koskisi näin ollen vain keskisuuria yrityksiä näiden ostaessa maataloustuotteita tuottajilta.

Hyvien kauppatapojen mukainen toiminta on ketjussa pääsääntö jo nykyisen itsesääntelyjärjestelmän ja liiketoimintaa koskevan yleislainsäädännön perusteella. Tämän perusteella työryhmä arvioi, että uusi lainsäädäntö lisäisi tältä osin vain vähäisessä määrin yritysten hallinnollista taakkaa. Valtuutetun tietopyynnöt ja muu toiminta saattavat lisätä vähäisessä määrin yritysten kohtaamaa hallinnollista taakkaa. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston perustaminen vaatisi kolmen uuden viran perustamista.

Työryhmän kaikki jäsenet eli maa- ja metsätalousministeriön, OM:n, TEM:n ja KKV:n edustajat pitivät esitystä ehdotetussa muodossa hyväksyttävänä. Pysyvistä asiantuntijoista MTK ja SLC pitävät erillistä lainsäädäntöä tärkeänä ja kannattavat pääosin ehdotusta. MTK:n esitti kuitenkin hyvien kauppatapojen vastaisten menettelyjen kirjaamista esitykseen. ETL ja PTY eivät nähneet tarvetta erilliselle lainsäädännölle. Niiden mukaan kauppatapojen itsesääntely ja sopimusten kirjallisuuden osalta EU:n suoraan sovellettava lainsäädäntö olisivat riittäviä. Mara ei nähnyt tarvetta erilliselle lainsäädännölle, mutta hyväksyi ehdotuksen, kun se ei koske heitä.

Hallituksen esitysluonnoksen lopullinen valmistelu tehtiin virkatyönä. Tässä yhteydessä käytiin läpi myös sopimuksen kirjallista muotoa koskeva ehdotettu markkinajärjestelyasetuksen täytäntöönpanotapa EU:n komission kanssa. Esityksestä pyydettiin lausuntoja seuraavilta tahoilta: TEM, OM, valtiovarainministeriö (VM), KKV, Maaseutuvirasto (Mavi), Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK), Kaupan liitto ry (KL), Suomen yrittäjät ry (SY), ETL, MTK, SLC, PTY, Mara, Keskuskauppakamari, Suomen Leipuriliitto ry (Leipuriliitto), Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, Lihakeskusliitto ry, Suomen Siipikarjaliitto ry, Puutarhaliitto ry, Kotimaiset Kasvikset ry, Svenska Trädgårdsförbundet rf, Kesko Oyj, S-ryhmä, Lidl Suomi ky, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry, Kauppamylläjien Yhdistys ry, Pellervo-Seura ry, Luke, PTT, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA, Kauppapuutarhaliitto ry ja markkinaoikeus.

Lausunnon antoivat TEM, OM, VM, KKV, Mavi, Evira, EK, KL, SY, ETL, MTK, SLC, PTY, Mara, Keskuskauppakamari, Suomen Leipuriliitto ry, Puutarhaliitto ry, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta (SOK), Luke, PTT ja Kauppapuutarhaliitto ry. Lisäksi lausunnon antoivat Maataloustuottajain MTK-Etelä-Savo ry ja Keskuskauppakamarin elintarvikeketjun kauppapalautakunta (kauppapalautakunta). Valvira ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa.

Lausunnoista voidaan yleisellä tasolla todeta, että viranomaiset ja tuottajat suhtautuivat esitykseen myönteisemmin ja teollisuuden ja kaupan edustajat kielteisemmin.

TEM:llä ei ollut huomautettavaa esityksen tavoitteista tai valittujen toteuttamiskeinojen päälinjauksista. VM esitti lakiin säädöstasoa koskevaa teknistä täsmennystä. OM esitti täsmennyksiä eräisiin pykäliin ja perusteluihin. KKV:lla ei ollut huomautettavaa esitysluonnoksesta. Mavi suhtautui myönteisesti ehdotukseen. Eviran mukaan on voitava ryhtyä toimenpiteisiin hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen kitkemiseksi. Luke piti ehdotettua lakia lähinnä ennalta ehkäisevänä. PTT:n mukaan tarve laille, jolla turvataan elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa, on laajasti perusteltu. PTT piti luonnosta pääkohdiltaan perusteltuna ja tarpeellisena elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi.

MTK totesi olevan erittäin myönteistä, että Suomessakin ollaan rakentamassa järjestelmää, jolla voidaan karsia pois epäreilut kauppatavat. MTK-Etelä-Savo piti laki-luonnosta erittäin tarpeellisena ja katsoi, että luonnoksessa on käyty perusteellisesti läpi elintarvikemarkkinoiden nykytilan ongelmat, jotka ovat seurausta kaupan voimakkaasta keskittymisestä Suomessa. SLC kannatti esitystä ja katsoi sen parantavan pienten ja keskisuurten toimijoiden asemaa ketjussa. Puutarhaliiton mukaan Suomeen tarvitaan elintarvikemarkkinalaki ja henkilö, joka valvoo ja edistää lain toteutumista. Kauppapuutarhaliitto yhtyi kaikilta osin esitykseen ja katsoi, että Suomeen tarvitaan nykyistä toimivammat ja reilut pelisäännöt elintarvikkeiden kaupan käyntiin.

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 tavoitetta elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamisesta ja elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden aseman turvaamisesta ja piti tärkeänä, että epäterveellisiin kauppatapoihin puututaan, mutta ei ollut vakuuttunut siitä, että ehdotuksella saavutetaan tämä tavoite. SY totesi, että elintarvikeketjussa pulmana on ollut neuvotteluvoiman epätasapaino tuottajien ja kaupan kesken, mutta ei ottanut kantaa siihen, ratkaiseeko ehdotettu sääntely ongelmia.

PTY, ETL, EK, Mara ja SOK pitivät itsesääntelyä oikeana tapana puuttua elintarvikeketjun toimintaan. Niiden mukaan uutta lakia ei tarvittaisi. Ne toivat esille erityisesti seuraavia seikkoja: kirjallisia sopimuksia tehdään jo nykyisinkin, kirjallisuusvaatimukseen liittyvät seuraukset olisivat liiallisia, kyseinen vaatimus on laajempi kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään, nykyinen yleislainsäädäntö on riittävä, valtuutetun virka olisi päällekkäinen elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan kanssa, valtuutetulla ei tulisi olla oikeutta oma-aloitteiseen tutkintaan, käytetyt selvitykset eivät ole ajantasaisia, esitys aiheuttaisi suurempaa hallinnollista taakkaa kuin on arvioitu ja esitys olisi vastoin norminpurkua koskevia hallituksen linjauksia. Näitä asioita arvioitiin jo lausuntokierrosta edeltäneessä työryhmässä.

Annetut lausunnot ja lausuntoyhteenveto on julkaistu Hankeikkunassa (MMM032:00/2017). Lausuntoyhteenvedossa selvitetään tarkemmin lausunnoissa esitettyjä kantoja ja niiden huomioimista esityksessä. Lisäksi esitykseen tehtiin eräitä teknisiä täsmennyksiä ja päivitettiin kansainvälistä vertailua koskevaa osiota. Lausunnonantajilla ei ollut huomautettavaa ehdotukseen muuttaa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

TEM:n mukaan soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä tulisi selkeästi säätää, että lakia ei sovelleta majoitus- ja ravitsemusalan toimijoihin. Myös Maran mukaan ravintola-ala tulisi olla suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. SLC:n mukaan taas sääntelyn tulisi kattaa myös ravintolasektori, vaikka suurempia ongelmia ei tällä sektorilla ole havaittu. ETL ei pitänyt hyvänä ravintola- ja majoituspalvelujen toimijoiden sopimusten jättämistä sääntelyn ulkopuolelle ja katsoi, että vahvempi osapuoli voisi siirtää sopimukset ravintola-alalle, jolloin sopimus ei kuuluisi enää lain piiriin. Tällaista riskiä ei kuitenkaan ole valmistelun yhteydessä pidetty todennäköisenä. Pykälään tehtiin TEM:n ehdottama täsmennys. ETL:n mukaan esityksen tulisi kattaa myös

eläintenruuat. Kuten se lausunnossaan toteaa, eläintenruoka ei ole elintarvike. Soveltamisalan laajentamista elintarvikkeiden ulkopuolelle ei ole katsottu perustelluksi, koska laajentamisessa tulisi ottaa huomioon moni muukin tuote kuin vain eläinten-ruoka.

Sopimusten kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevan esitysluonnoksen 3 §:n osalta tuotiin useissa lausunnoissa esille se, että suurin osa ehdotetun sääntelyn kattamista sopimuksista tehdään kirjallisesti jo nykyisinkin eikä asian sääntely olisi näin ollen tarpeellista. Esityksen lähtökohtana on ollut tieto nykytilasta. Säännös kuitenkin varmistaisi, että myös niissä sopimussuhteissa, joissa nykyisin ei käytetä kirjallisia sopimuksia, heikommalla osapuolella olisi jatkossa oikeus tähän. KKV:n tekemän alkutuotantoseelvityksen mukaan kirjallisia sopimuksia jätetään tekemättä erityisesti hedelmä- ja vihannessektorilla. KKV:n johtopäätöksenä oli, että sopimukset alkutuottajien kanssa tulisi tehdä vastedes kirjallisesti.

Joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kirjallisuusvaatimusta koskevaa suoraan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä sovelletaan, jos ostajana on suuri yritys, mutta ehdotettu kansallinen vaatimus koskisi myös keskisuuria yrityksiä. TEM korosti, että koska yleisenä periaatteena Suomessa on sopimusten muotovapaus, sopimuksen kirjallisen muodon vaatimusta ei pidä ulottaa laajemmalle kuin on välttämätöntä lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Esityksessä on harkittu soveltamisalaa nimenomaan tavoitteiden toteutumisen kannalta ja otettu huomioon Suomen pienemmät yrityskoot. Jos pidättäydyttäisiin EU-lainsäädännön minimivaatimuksissa, soveltamisalan ulkopuolelle jäisi suurin osa sopimussuhteista, mikä ei olisi perusteltua esityksen tavoitteen kanssa. Kuten ETL totesi, laki ehdotetussa muodossaankin koskisi korkeintaan 50 maataloustuotteita ostavaa elintarvike- ja juomayritystä. Heikomman osapuolen aseman turvaamista on pidetty perusteltuna syynä soveltamisalan laajentamiselle.

Kirjallisuusvaatimuksen rikkomiseen liittyvän julkisen varoituksen osalta OM totesi, että muotovaatimusten rikkomisella on tyypillisesti vaikutuksia osapuolten väliseen suhteeseen, kuten pätemättömyys kiinteistökaupassa, ja esitti, että päädyttäessä ehdotuksen mukaisiin hallinnollisiin seurauksiin lain perusteluista olisi syytä käydä selkeästi ilmi, että kyseessä ei ole varsinainen muotovaatimus, joka vaikuttaa sopimuksen sitovuuteen. Kuten esityksen perusteluista ilmenee, sopimuksen pätemättömyyttä ei pidetty tarkoituksenmukaisena seuraamuksena kyseisen kirjallisuusvaatimuksen rikkomisesta. Esityksen perusteluja täydennettiin OM:n ehdottamalla tavalla.

Huomatusta ja julkista varoitusta koskevia 9 ja 10 §:ä täsmennettiin OM:n lausunnon pohjalta siten, että ne kattavat myös suoraan sovellettavan EU:n lainsäädännön. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkinen varoitus olisi ankara seuraamus. Tältä osin on huomioitava, että se tulisi kyseeseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Jos vaatimusta ei olisi noudatettu, tulisi ensin sovellettavaksi 9 §, jonka mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi pyrkiä saamaan asiaan neuvotteluteitse vapaaehtoinen ratkaisu. Jos tähän ei jostain syystä päästäisi, kyseeseen tulisi 10 §:n mukainen huomautus. On huomioitava, että sen antaminen edellyttäisi tahallisuutta tai huolimattomuutta eikä sitä voitaisi antaa, jos toimija on omaloitteisesti 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 täytyä. Säännöksen valmistelussa on näin ollen huomioitu suhteellisuusperiaate. On myös huomioitava, että huomautus ja julkinen varoitus olisivat hallintopäätöksiä, joiden antamista koskevat hallintolain kuulemista ja muita oikeusturvakeinoja koskevat säännökset.

Ehdotuksen mukaan julkista varoitusta koskevat tiedot olisivat nähtävillä elintarvikemarkkinavaltuutetun verkkosivuilla kaksi vuotta. Muutamassa lausunnossa ehdotettiin määräajan tarkastelua uudelleen, jos varoituksen saanut elinkeinonharjoittaja korjaa toimintansa ennen kuin kaksi vuotta on kulunut. Tämä vaikuttaisi kuitenkin ristiriitaiselta, koska toimijalla on tämä mahdollisuus jo 10 §:n mukaan ennen huomautuksen antamista. Jos toimija ei tätä mahdollisuutta käytä, ei ole pidetty perusteltuna, että tämä voisi vielä myöhemmin korjata tilanteen. Jos tällainen mahdollisuus olisi vielä käsittelyn lopussa, säännös saattaisi menettää merkityksensä. On huomioitava, että julkistaminen tulisi kyseeseen vasta, kun päätös olisi lainvoimainen. Tällä on haluttu varmistaa, että toimija ei voi joutua tilanteeseen, jossa asia julkistettaisiin ja myöhemmin todettaisiin, että julkisen varoituksen antamiselle ei ollut perusteita. Asiassa on siten monin keinoin pyritty siihen, että säännös olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Saatujen lausuntojen pohjalta päädyttiin kuitenkin siihen, että julkaisuajaksi riittäisi yksi vuosi. Esitystä muutettiin tämän mukaiseksi.

Kauppatapojen osalta PTY totesi, että konkreettista näyttöä elintarvikeketjun toiminnassa esiintyvistä epäkohdista ei ole. Toisaalta ETL:n mukaan elintarvikeketjussa esiintyy epäreiluja kauppatapoja ja kauppatapalautukuntaan on viime aikoina tuotu useita asioita käsiteltäväksi. Puutarhaliitto kertoi lausunnossaan toteuttaneensa valtuutetun tarvetta koskevan kyselyn. Vastanneista noin puolet koki, että tukkukaupan ostajien kanssa on ilmennyt ongelmia viimeisen vuoden aikana. Ne liittyvät muun muassa sopimuksien pitämättömyyteen. Viime aikoina on Puutarhaliiton mukaan tapahtunut myös kasvien pakkopalautuksia, jolloin kauppa ei ota vastuuta ostamistaan tuotteista vaan palauttaa ne myyjälle korvauksetta. Kaupan edustajien kannanotoissa korostettiin kilpailulain 4 a §:ä, jonka antamisen myötä sen kohteena olevat päivittäistavarakaupan toimijat ovat viime vuosina käyneet sopimuskäytäntönsä läpi. Kuten Kaupan liitto toteaa, 4 a § koskee Suomessa vain kahta yritystä. Ehdotettavan lain soveltamisala olisi kuitenkin huomattavasti laajempi. Esityksen perusteluissa on myös selvitetty sitä, että kilpailulain keinoin ei ole mahdollista ratkaista elintarvikeketjun ongelmia.

TEM piti perusteltuna sitä, että kohtuuttomien sopimusehtojen ja käytäntöjen arviointi kytetään jo olemassa olevien horisontaalisten säännösten sisältöön ja periaatteisiin muun muassa siksi, että näiden lakien soveltamisesta on jo oikeuskäytäntöä ja lisäksi voidaan välttää päällekkäistä sääntelyä. OM piti 4 §:n 1 momentin osalta selkeämpänä sääntelyn rakentamista puhtaasti yrittäjansuojalain varaan ilman ehdotettua viittausta elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin. Ehdotusta muutettiin vastaavasti. Useissa lausunnoissa tuotiin esille, että kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva ehdotus vastaisi olemassa olevaa yleislainsäädäntöä eikä elintarvikemarkkinalaki toisi sisällöllistä muutosta sopimusehtojen ja -käytäntöjen kohtuuttomuuden sääntelyyn tai tulkintakäytäntöön. Tämä on ollut myös tarkoitus. Muutos nykytilaan nähden koskisi näiden vaatimusten valvontaa. Voimassa olevaa sääntelyä kehitettäisiin siten, että yleislainsäädännön vaatimusten noudattamiseen lisättäisiin viranomaisvalvontaa. Nykyisin lainsäädännön ongelmana on pidetty sitä, että heikompi osapuoli ei uskalla saattaa vaatimusten rikkomistapauksia tuomioistuimessa käsiteltäväksi vahvempaa sopimusosapuolta vastaan.

Toisaalta eräissä lausunnoissa katsottiin, ettei ehdotettu sääntely mene tarpeeksi pitkälle. MTK olisi toivonut, että esityksessä olisi määritelty kielletyt kauppatavat ja SLC:n mukaan yleislakien kriteerejä tulisi täsmentää esimerkein esityksen perusteluissa. Täsmentäminen on kuitenkin todettu ongelmalliseksi, koska kyseessä olisivat toisen lain perustelut. Esityksen perusteluissa on kuitenkin pyritty tuomaan joitakin esimerkkejä mahdollisista soveltamistilanteista. SY piti mahdollisena, että neuvottelun ensisijaisuudelle rakennettu säännös tulee olemaan hidas ja piti kieltoa parempana sääntelytapana. Jos neuvottelun ensisijaisuus on ylipäättään tarpeellinen, sille tulisi SY:n mukaan säätää enimmäiskesto. Myös MTK-Etelä-Savo esitti käsit-

telyajoista säätämistä. Esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että neuvottelukäytännön kehittymiselle tulisi antaa aikaa.

Lausunnoissa sekä kannatettiin että vastustettiin elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustamista. MTK:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu tulee tarpeeseen. SLC:n mukaan itsesääntelyjärjestelmä ei ole riittävä. Luken mukaan valtuutetun olemassaolo voi omalta osaltaan ennaltaehkäistä kohtuuttomien sopimus- tai muiden käytäntöjen soveltamista elintarvikealalla. Evira katsoi, että ehdotetun lain mukaisiin tavoitteisiin voisi olla mahdollista päästä myös alan itsesääntelyn keinoin, mutta toisaalta ehdotettu säädös voisi tulevaisuudessa helpottaa valmistelussa olevan Euroopan unionin lainsäädännön kansallista toimeenpanoa. Mavi piti tärkeänä elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamista ja korosti, että sen osalta tulee huomioida riittävät resurssit.

PTT:n mukaan voimassa olevan yleislainsäädännön mukaisen sääntelyn noudattaminen edellyttää nykyistä tehokkaampaa valvontaa ja katsoi tämän olevan elintarvikevaltuutetun yksi keskeisimmistä tehtävistä. PTT piti valtuutettua koskevia säännöksiä lähtökohtaisesti hyvänä ja katsoi, että niillä voidaan merkittävimmin parantaa elintarvikeketjun toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien asemaa. PTT:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi olla itsenäinen valtion viranomainen, jolla olisi elintarvikeketjun valvontaan liittyen laajat toimivaltuudet. MTK ei pitänyt ehdotusta valtuutetusta ja markkinatuomioistuimesta huonona mutta oli kuitenkin pettynyt siihen, ettei valtuutettu voi tehdä kauppapöjen osalta itsenäisiä päätöksiä. SLC:n mukaan valtuutetulla tulisi olla oikeus asettaa uhkasakkoja ja kieltoja. MTK-Etelä-Savon mukaan valtuutetulla tulisi olla riittävät valtuudet epäkohhtiin puuttumiseksi ja katsoi, että lakiin tulisi lisätä säännös sanktioista. Sanktioiden osalta on kuitenkin päädytty siihen, ettei nykyisiin yleislakeihin ole perusteltua liittää sakkoja tai seuraamusmaksuja. Uhkasakkojen ja kieltojen osalta sääntely perustuisi yleislainsäädäntöön, jonka mukaan toimivalta näissä asioissa on tuomioistuimella.

Leipuriliiton mukaan tulisi nimetä joku taho valvomaan elintarvikemarkkinavaltuutetun toimintaa. Suomessa viranomaisilla ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti erillistä valvovaa viranomaista, vaan viranomaiset toimivat virkavastuulla. Tämä koskisi myös valtuutettua. OM, ETL, Keskuskauppakamari ja Leipuriliitto pitivät tärkeänä, että valtuutetulla olisi ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto. Esitysluonnoksessa oli kyseistä vaatimusta koskeva säännös. VM piti perusteltuna, että kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin lain sijaan valtioneuvoston asetuksella. Ottaen kuitenkin huomioon, että tutkinnolla on valtuutetun tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta olennainen merkitys, katsottiin perustelluksi säätää asiasta lain tasolla.

ETL, Kaupan liitto, PTY, Keskuskauppakamari, kauppatapalautakunta ja SOK kannattivat itsesääntelyn ensisijaisuutta. Ne katsoivat, että valtuutetun tehtävät olisivat päällekkäisiä Keskuskauppakamarin yhteydessä toimivan elintarvikeketjun kauppa-tapalautakunnan kanssa ja että esitys vaarantaisi itsesääntelyjärjestelmän toiminnan jatkumisen. Tältä osin todettiin, että suositusten antamisen osalta päällekkäisyyttä voi olla. Tämä huomioitiin muuttamalla 5 §:ä siten, että valtuutetun tulisi ennen suositusten antamista pyytää lausuntoa lautakunnalta, sekä painottamalla ehdotuksen perusteluissa aktiivista vuoropuhelua valtuutetun ja lautakunnan välillä.

Kauppatapoihin liittyvien tapausten käsittelyn osalta on huomioitava, että ehdotuksen mukainen yrittäjänsuojalaki ei koske yksittäisten riitatapausten käsittelyä. Näin ollen myöskään valtuutettu ei käsitelisi sen nojalla yksittäistapauksia. Lautakunta sen sijaan voi käsitellä niitä.

Vaikka itsesääntelyjärjestelmällä on monia etuja, se ei voi korvata esimerkiksi mahdollisuutta puuttua konkreettisesti kirjallisuusvaatimuksen rikkomiseen tai saattaa yleislakien rikkomista koskeva asiaa vireille tuomioistuimessa. Näillä keinoilla ja niihin liittyvällä julkisuudella on arvioitu olevan itsesääntelyjärjestelmää parempi ennalta ehkäisevä vaikutus. On myös huomioitava, että lautakunnan tähän mennessä antamat yksittäistapauksia koskevat lausunnot eivät ole julkisia eikä niiden osalta ole tietoa siitä, mitä rikkomuksia tai toimijoita ne ovat koskeneet. Merkityksetöntä ei ole myöskään se, että tuottajien edustajat eivät ole liittyneet lautakunnan toimintaan. Sillä olisi syytä olla kaikkien ketjun toimijoiden edustajien luottamus.

Itsesääntelyn osalta on myös huomioitava lausuntokierroksen aikana Euroopan komission 12.4.2018 antama elintarvikeketjun epäterveitä kauppakauppatapoja koskeva direktiiviluonnos. Siinä ehdotetaan lakiehdotusta paljon pidemmälle meneviä viranomaisvaltuuksia elintarvikeketjun toimivuuden ongelmiin puuttumisessa. EU:n lainsäädäntö tulisi esitetyssä muodossaan edellyttämään elintarvikeketjun sopimussuhteiden viranomaisvalvontaa, jolloin itsesääntely ei olisi vaihtoehto lainsäädännölle. Tämänkin vuoksi vaikuttaa siltä, että pelkästään itsesääntelyyn perustuva järjestelmä ei ole riittävä. Keskuskauppakamari totesi, että jos elintarvikemarkkinavaltuutetusta huolimatta lautakunnalle olisi tarvetta, lautakunnasta tulisi säätää lailla. Lautakunnalle nähdään edelleen tarvetta ja se on huomioitu 5 §:ssä. Tarkempaa sääntelyä ei ole katsottu tarkoituksenmukaisesti, koska direktiivi tulee linjaamaan, mitä asioita on jätettävä viranomaisen toimivaltaan.

TEM ja KKV totesivat, että direktiivin säännökset on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössä, jos direktiivi tulee voimaan. Näin on tarkoitus tehdä. Eviran mukaan elintarvikemarkkinalaki vaikuttaisi olevan luonnollinen direktiivin toimeenpanosäännös. Kaupan liitto, EK, PTY, ETL, Leipuriliitto ja SOK katsoivat, että kansallisesta sääntelystä tulisi pidättäytyä, kunnes on selvillä, millaista EU-sääntelyä samasta aihepiiristä on tulossa. Direktiiviluonnos ei kuitenkaan vaikuta olevan päällekkäinen, vaan kansallista ehdotusta täydentävä. Näin ollen valmistelussa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi saattaa kansallinen lainsäädäntö voimaan suunnitellussa muodossa ja lisätä siihen direktiivin valmistuessa tarvittavat lisäsäännökset. EU:n direktiivin voimaantulon näyttäisi jäävän varsin lyhyt määräaika, minkä vuoksi olisi parempi, että viranomaisen, jota direktiivi ehdotetussa muodossa tulee edellyttämään, olisi jo valmiina ja valmistelussa voitaisiin keskittyä muihin direktiivin edellyttämiin säännöksiin.

TEM, KKV, Leipuriliitto ja Mavi pitivät perusteltuna valtuutetun sijoittamista Ruokavirastoon. TEM toi lausunnossaan esille useita syitä sille, miksi KKV ei ole tarkoituksenmukainen paikka ja vastusti valtuutetun sijoittamista KKV:n yhteyteen. Evira ehdotti, että valtuutetun sijoittamisen vaihtoehtoja tarkasteltaisiin vielä. ETL, PTY ja SOK katsoivat, että Ruokavirasto ei ole oikea sijoituspaikka viranomaiselle, jos se perustetaan, vaan KKV, siten, että uuden viranomaisen perustamisen sijaan tulisi vahvistaa KKV:n resursseja. Sijoituspaikan osalta voidaan viitata esityksen perusteluihin sekä KKV:n ja TEM:n kantoihin sijoituspaikasta.

Esityksen 8 §:n mukaan oma-aloitteinen selvittäminen edellyttäisi, että kyse on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittävästä asiasta. Eviran mukaan kynnys oma-aloitteiseen käsittelyyn ei saisi olla liian korkea ja sen tulisi olla selvästi valtuutetun itsensä määriteltävissä. Ehdotettavan kynnyksen taustana on ollut tavoite ohjata valtuutetun työtä keskeisiin, kokoluokaltaan suurempiin ongelmiin. MTK:n mukaan epäkohdista ei uskalleta puhua omalla nimellä, minkä vuoksi olisi tärkeää, että valtuutettu voi itsenäisesti tutkia asioita. PTY vastusti oma-aloitteista tutkimisoikeutta ja erityisesti mahdollisuutta selvittää asioita anonymisti. On syytä täsmentää, että kyse olisi ainoastaan mahdollisuudesta saattaa valtuutetun tietoon anonymisti mahdollinen väärinkäyttö. Näin voidaan nykyisinkin menetellä valvontaviranomaisten kohdalla, esimerkiksi kilpailuviranomaiselle on mahdollista tuoda anonymisti tietoa epäilystä rikkeestä. Asian selvittämisessä noudatettaisiin perusteluissa kuvattuja hallintolain vaatimuksia

kuulemisesta ja puolustautumisoikeuksista. Asian käsiteltäväksi saattamista ja neuvottelua koskeviin 8 ja 9 §:än tehtiin OM:n ehdottamat täsmennykset.

Joissakin lausunnoissa esitettiin, että lain perusteluissa tarkennettaisiin, mitä 13 §:n tiedonantovelvollisuuteen liittyvillä välttämättömillä asiakirjoilla tarkoitetaan. Tältä osin voidaan todeta, että ehdotettu säädöstapa on varsin vakiintunut. Yksittäisiä asiakirjoja ei ole katsottu voitavan luetella tyhjentävästi, koska se, mikä on kunkin tapauksen selvittämisen kannalta välttämätön asiakirja tai tieto, riippuu tapauksesta. Lain perusteluihin lisättiin kuitenkin esimerkkejä. Leipuriliitto ehdotti tarkennettavaksi, missä aikataulussa tietoja valtuutetulle tulee antaa. Näin yksityiskohtaista sääntelyä ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena. OM:n lausunnon perusteella täydennettiin 10 §:n korjaavia toimenpiteitä koskevia perusteluja ja tietojenantovelvollisuutta koskevan säännöksen suhdetta henkilötietojen suojaa koskevaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus).

PTT:n piti tärkeänä, että valtuutetulla olisi laissa säädetty valtuutus määrätä elintarvikeketjun yrityksiä luovuttamaan elintarvikeketjun toimintaan liittyviä tietoja tutkimuskäyttöön. Tämä korvaisi lainsäädäntöön muodostuneen puutteen, kun kumottiin laki kuluttajatutkimuskeskuksesta, jossa oli oikeus velvoittaa yritykset antamaan sille elintarvikkeiden hinnanmuodostukseen liittyviä keskeisiä tietoja. Myös SLC:n mukaan tutkijoilla tulisi olla paremmat mahdollisuudet saada elintarvikekauppaa koskevia tietoja. Asiaa ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella tässä esityksessä, vaan erikseen myöhemmin, kun on paremmin tiedossa, minkä tyyppistä sääntelyä EU:n komissio tulee esittämään markkinoiden avoimuuteen liittyen.

Muutoksenhakua koskevasta pykälästä poistettiin oikaisuvaatimusta koskeva säännös ja lisättiin siihen valituslupasäännös OM:n ehdotuksen mukaisesti.

Lausunnoissa otettiin kantaa myös esityksen taustana oleviin selvityksiin. ETL ja PTY totesivat, ettei kauppatapaselvitystä ole huomioitu esityksessä. Näin asia ei kuitenkaan ole. Asiaa on selvitetty esityksen perustelussa. Kaupan liiton, ETL:n ja PTY:n mukaan esitys perustuu vanhentuneeseen tilannekuvaan elintarvikeketjusta. Käytettävissä on kuitenkin ollut harvinaisen paljon selvityksiä eikä niitä ole pidetty erityisen vanhentuneina. Selvitysten osalta on huomioitava erityisesti tutkimuslaitosten antamat lausunnot. PTT:n mukaan esityksessä on kattavasti ja monipuolisesti tarkasteltu elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä ja toimintaa säätelevää lainsäädäntöä sekä tiivistetty tutkimustuloksia elintarvikeketjun toimivuudesta, eri osapuolten neuvotteluasemasta sekä sopimukseen liittyvistä ongelmista. PTT:n mukaan elintarvikeketjun rakennetta ja toimintaa sekä eri alojen markkinatilannetta olisi hyvä tutkia enemmän. Luke toteaa lausunnossaan muun muassa, että kauppa hyödyntää vahvaa asemaansa suhteessa tavarantoimittajiin useilla sellaisilla tavoilla, joita voidaan pitää terveen ja toimivan kilpailun kannalta kyseenalaisina. ETL:n ja Puutarhaliiton lausuntojen perusteella selvityksissä kuvatun tyyppisiä ongelmia vaikuttaa esiintyvän edelleen.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös esityksen vaikutuksiin. Luken mukaan viranomaiset voisivat jatkossa valvoa päivittäistavarakauppaa tehokkaammin, mutta säädös ei vaikuttaisi päivittäistavarakaupan rakenteeseen eikä elintarvikkeiden hintatasoon. Luken mukaan laki ei toisi suuria muutoksia maataloustuottajan tai pienen elintarvikkeiden jalostajan asemaan - ainakaan lyhyellä aikavälillä, mutta pitkällä aikavälillä muutoksella voi olla myönteisiä vaikutuksia pienten toimijoiden asemaan, jos sillä onnistutaan tervehdyttämään päivittäistavaramarkkinoiden toiminta-kulttuuria.

PTY, EK, Mara, ETL, SOK ja Leipuriliitto eivät pitäneet oikeana esityksen arviota siitä, että kustannukset olisivat yrityksille vähäisiä, koska valtuutettu voisi pyytää nähtäväkseen yritysten asiakirjoja ja kysyä selvityksiä sopimukseen ja käytäntöihin liittyen. Keskuskauppakamarin mukaan esityksessä todetaan aivan oikein, että esitys saattaa lisätä tarvetta dokumentoida toimenpiteet entistä tarkemmin erityisesti mahdollista valtuutetun valvontaa tai tietopyyntöjä varten. Tällaista lisätarvetta on kuitenkin pidetty vähäisenä, koska yritykset tekevät nykyisinkin sopimussuhteisiinsa liittyvää dokumentointia.

Sopimusten kirjallista muotoa koskevasta vaatimuksesta voidaan todeta, että suurin osa toimijoista tekee sopimukset kirjallisesti nykyisinkin eikä vaatimuksella siksi arvioida olevan merkittävää hallinnolliseen taakkaan liittyvää vaikutusta. Se kuitenkin lisäisi yhdenvertaisuutta yritysten välillä, koska jatkossa myös niiden yritysten, jotka eivät nykyisin tee kirjallisia sopimuksia, tulisi menetellä samoin kuin pääosa nykyisin jo tekee. Esityksessä on myös varmistettu sopimuskäytäntöjen joustavuus siten, että tuottaja voisi halutessaan esimerkiksi sähköpostilla luopua kirjallisesta sopimuksesta. Tätäkään ei ole pidetty merkittävänä hallinnollisena taakkana, koska kyse on vähäisestä määrästä sopimuksia ja koska on selvää, että sopimusosapuolet ovat toisiinsa muutenkin yhteydessä.

PTY on esityksen kanssa samaa mieltä arviosta, jonka mukaan tapauksia, joissa kohtuuttomuusarvioinnin kynnys ylittyisi, tulee olemaan hyvin vähän. PTY:n mukaan lain säätäminen vain yksittäistapausten vuoksi on tarpeetonta, kun sama aineellisoikeudellinen sisältö on jo olemassa yrittäjansuojalaissa. Tältä osin voidaan todeta, että esityksen tarkoituksena ei ole saada tuomioistuimiin käsiteltäviä tapauksia, vaan nimenomaan estää tämä. Riittävät säännökset ennaltaehkäisevät väärinkäytöksiä. Näin ollen esityksen tarpeellisuuden kannalta ei ole olennaista, kuinka monta tapausta päätty tuomioistuimeen.

Keskuskauppakamari huomautti, että julkisen talouden menoja tulisi karsia, mutta ehdotus lisäisi niitä. VM esitti, että esityksestä aiheutuvat kustannukset on katettava valtiotalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Tämä on otettu huomioon talousarvion valmistelussa. Lisäksi PTT esitti, että lain vaikuttavuutta tulisi seurata jatkossa. Näin on tarkoitus toimia.

PTY, ETL, SOK, EK, Kauppakamari ja Mara totesivat myös, että lain säätäminen on vastoin hallitusohjelman kirjauksia normien purusta. Kuten edellä on selvitetty, vaatimukset vastaisivat kyseisten lausunnonantajienkin mukaan pääsääntöisesti nykykäytäntöjä. Tällaista vaatimusta ei ole pidetty ongelmallisena hallinnollisen taakan kannalta. On myös syytä todeta, että normien purulla ei ole tarkoitettu sitä, ettei mitään voitaisi säätää, vaikka lainsäädäntötarve olisi todettu. Elintarvikeketjun toimivuuden varmistaminen tarvittaessa lainsäädäntökeinoin on todettu tarpeelliseksi eduskunnan toimesta vuonna 2017.

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

Esitys liittyy vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Asia liittyy elintarvikemarkkinavaltuutetun viran ja toimiston perustamiseen.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Elintarvikemarkkinalaki

**1 §. Soveltamisala.** Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskeviin elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin ja käytäntöihin. Näin ollen sitä ei sovellettaisi esimerkiksi kuluttajien kanssa tehtävään kauppaan eikä myöskään viranomaisten tekemiin julkisiin hankintoihin. Lakia ei sovellettaisi pykälän mukaan myöskään majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetussa laissa (308/2006) tarkoitettua majoitus- ja ravitsemustoimintaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien kanssa tehtäviin sopimuksiin tai käytäntöihin.

**2 §. Määritelmät.** Pykälässä säädettäisiin laissa käytettävistä määritelmistä. Sen 1 kohdassa säädettäisiin maataloustuotteen määritelmästä. Sillä tarkoitettaisiin markkinajärjestelyasetuksen 1 artiklassa tarkoitettuja tuotteita. Kyseisen 1 artiklan mukaan niitä ovat kaikki perussovimusten liitteessä I luetellut tuotteet, lukuun ottamatta kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetuissa unionin säädöksissä määriteltyjä kalastus- ja vesiviljelytuotteita. Saman 1 artiklan 2 kohdan mukaan maataloustuotteet jaetaan seuraaviin, liitteessä I olevassa vastaavassa osassa lueteltuihin aloihin: vilja, riisi, sokeri, kuivattu rehu, siemenet, humala, oliiviöljy ja syötäväksi tarkoitetut oliivit, pellava ja hamppu, hedelmät ja vihannekset, hedelmä- ja vihannesjalostetuotteet, banaanit, viini, elävät puut ja muut elävät kasvit, sipulit, juuret ja niiden kaltaiset tuotteet, leikkokukat ja leikkovihreä, tupakka, naudanliha, maito ja maitotuotteet, sianliha, lampaan- ja vuohenliha, munat, siipikarjanliha, maatalousperäinen etyylialkoholi, mehiläistuotteet, silkkiäistoukat, muut liitteen I osassa XXIV tarkoitettut tuotteet.

Pykälän 2 kohdassa säädettäisiin keskisuuren yrityksen määritelmästä. Sillä tarkoitettaisiin yritystä, jonka palveluksessa on 50—250 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on yli 10 miljoonaa euroa ja vuosiliikevaihto enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Tarkoitus on, että määritelmä vastaisi EU:ssa käytettyä määritelmää.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin elintarvikkeen määritelmästä. Yhdenmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua soveltaa elintarvikelainsäädännössä käytettyä määritelmää. Elintarvikelaissa (23/2006) elintarvikkeella tarkoitetaan elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 2 artiklassa tarkoitettua elintarviketta. Kyseisen 2 artiklan mukaan elintarvikkeella tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai tuotetta, myös jalostettua, osittain jalostettua tai jalostamatonta tuotetta, joka on tarkoitettu tai jonka voidaan kohtuudella olettaa tulevan ihmisten nautittavaksi. Elintarvike käsittää juomat, purukumin ja vesi mukaan lukien kaikki aineet, jotka on tarkoituksellisesti lisätty elintarvikkeeseen sen valmistuksen tai käsittelyn aikana. Siihen sisältyy vesi, joka on otettu direktiivin 98/83/EY 6 artiklan mukaisen vaatimustenmukaisuuden määrittelykohdan jälkeen, ja rajoittamatta direktiivien 80/778/ETY ja 98/83/EY vaatimusten soveltamista. Elintarvikkeen määritelmään eivät sisälly rehut, elävät eläimet, paitsi jos ne on tarkoitus saattaa markkinoille ihmisten ravinnoksi, kasvit ennen niiden korjuuta, neuvoston direktiiveissä 65/65/ETY ja 92/73/ETY tarkoitettut lääkkeet, neuvoston direktiivissä 76/768/ETY tarkoitettut kosmeettiset valmisteet, neuvoston direktiivissä 89/622/ETY tarkoitettut tupakka ja tupakkatuotteet, vuonna 1961 tehdyssä Yhdistyneiden Kansakuntien huumausaineyleissopimuksessa ja vuonna 1971 tehdyssä psykotrooppisia ainei-

ta koskevassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa tarkoitettua huumeita ja psyko-  
trooppisia aineita ja jäämiä ja epäpuhtauksia.

**3 §.** *Maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekeminen.* Pykälässä säädetäisiin maataloustuotteita koskevien ostotarjousten ja -sopimusten määrämuodosta. Ky-  
seessä ei olisi varsinainen muotovaatimus, joka vaikuttaa sopimuksen sitovuuteen

Ehdotettavan *1 momentin* mukaan sopimus, joka koskee maataloustuotteiden toimittamista tuottajalta keskisuurelle tai sitä suuremmalle elintarviketeollisuuden taikka tukku- tai vähittäiskaupan yritykselle, olisi tehtävä kirjallisesti. Säännös perustuisi raakamaidon toimituksia koskevaan markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 1 kohtaan ja muiden maataloustuotteiden kuin sokerin ja raakamaidon osalta 168 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Niiden mukaan jäsenvaltio voi päättää, että kustakin sen alueella tapahtuvasta kyseisten tuotteiden toimituksessa tuottajalta jalostajalle tai jakelijalle on laadittava kirjallinen sopimus. Tämä mahdollisuus otettaisiin käyttöön Suomessa.

Mainituissa artikloissa käytetään termejä jalostaja ja jakelija. Kansallisesti täsmennettäisiin näiden koskevan elintarviketeollisuuden taikka tukku- tai vähittäiskaupan yrityksiä. Sääntelyn ulkopuolelle jäisivät näin ollen tuottajien ravintola- ja majoituspalveluihin kuuluvien toimijoiden kanssa tekemät sopimukset. Näin momentissa käytettävät termit olisivat yhdenmukaiset muualla ehdotettavassa laissa käytettäväksi ehdotettavien termien kanssa.

Ehdotettavan säännöksen soveltamisalaa rajattaisiin EU:n lainsäädäntöön nähden siten, että vaatimusta tulisi noudattaa vain sopimuksissa, joita tuottaja tekee maataloustuotteiden myynnistä keskisuurelle tai tätä suuremmalle yritykselle. Säännöstä ei sovellettaisi osana liiketoimintaketjua tai yhteenliittymää toimiviin yrittäjiin, jos ne tekevät sopimukset itsenäisesti eivätkä täytä keskisuuren yrityksen määritelmää.

Momentissa täsmennettäisiin selvyyden vuoksi, että vaatimusten noudattamisesta vastaisi ostaja. Tämä on lähtökohtaisesti sopimuksen vahvempi osapuoli. Säännöstä sovellettaisiin vain sopimuksiin, joissa ostajana on keskisuuri tai suuri yritys.

Vaatimusta ei sovellettaisi, jos kyse on markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 3 kohdassa tai 168 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua osuuskunnan jäsenen toimituksesta osuuskunnalle, jonka jäsen tuottaja on, taikka sokerista. Tämä rajausta perustuu EU:n lainsäädäntöön.

Kirjallisesti tehtävien sopimusten vähimmäissisällöstä ja tekemisajankohdasta säädetään raakamaidon osalta markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 2 kohdassa ja muiden maataloustuotteiden kuin raakamaidon ja sokerin osalta 168 artiklan 4 kohdassa. Mainittujen säännösten mukaan sopimukset on tehtävä kirjallisesti ennen toimitusta. Sopimusten tulisi täyttää maitotuotteiden osalta 148 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja muiden maataloustuotteiden osalta 168 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua sopimuksen vähimmäissisältöä koskevat vaatimukset. Mainittujen säännösten mukaan sopimuksen on sisällettävä erityisesti seuraavat seikat: i) toimituksesta maksettava hinta, jonka on oltava kiinteä ja sopimuksessa vahvistettu, ja/tai joka lasketaan yhdistämällä erilaisia sopimuksessa mainittuja tekijöitä, joita voivat olla markkinaindikaattorit, jotka heijastelevat markkinaolojen vaihtelua, toimitettu määrä ja toimitettujen maataloustuotteiden laatu tai koostumus; ii) kyseisten tuotteiden määrä ja laatu, joka voidaan toimittaa tai on toimitettava, sekä tällaisten toimitusten ajankohta; iii) sopimuksen kesto, jolloin sopimus voi olla joko määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva siten, että sopimukseen sisällytetään irtisanomislauseke; iv) maksuaikoja ja -menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset tiedot; v) maataloustuotteiden keräämistä tai toimittamista koskevat järjestelyt; ja vi) yllämainitun esteen sattuessa sovellettavat säännöt.

Niiden osalta on huomioitava edellä mainitun 168 artiklan 6 kohdan ensimmäinen kohta, jonka mukaan kaikista tuottajan, kerääjän, jalostajan tai jakelijan tekemien maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten näkökohdista, 4 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen näkökohdat mukaan luettuina, voidaan vapaasti neuvotella osapuolten kesken. Näin ollen säännös ei edellytä kyseisten ehtojen tiettyä sisältöä, vaan ainoastaan sitä, että sopimus sisältää kyseiset ehdot.

Edellytyksenä ei ole, että kaikki ehdot sisältyisivät samaan sopimukseen. Jos esimerkiksi hinnoista sovitaan erikseen yksittäisissä sopimuksissa ja muista ehdoista puitesopimuksissa, säännös ei edellyttäisi myös hinnoista sopimista puitesopimuksissa tai kaikkien ehtojen sisällyttämistä jokaiseen yksittäistä kauppaa koskevaan sopimukseen, kunhan sopimuskokonaisuus kattaisi nämä kaikki.

Kirjallisuusvaatimuksen täyttämistä sähköisesti säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) (lain nimi oli ennen 1.6.2018 tietoyhteiskuntakaari) 181 §:ssä. Jos sopimus on lain mukaan tehtävä kirjallisesti, vaatimuksen täyttää mainitun 181 §:n mukaan myös sellainen sähköinen sopimus, jonka sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja joka säilyy osapuolten saatavilla. Jos sopimus on lain mukaan allekirjoitettava, sovelletaan, mitä sähköisistä allekirjoituksista erikseen säädetään. Edellä mainitut säännökset koskevat myös sopimussuhteeseen liittyviä osapuolten ilmoituksia ja muita toimenpiteitä, joiden on lain mukaan oltava kirjallisia tai allekirjoitettuja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentin vaatimuksia koskevista poikkeuksista. Momentin mukaan sopimuksen kirjallista muotoa ja tekemisajankohtaa sekä sopimukseen sisällytettäviä tietoja koskevia 1 momentin vaatimuksia ei sovellettaisi, jos tuottaja kirjallisesti ilmoittaisi, ettei kyseisiä vaatimuksia ole tarpeen noudattaa. Se voisi kattaa myös osan vaatimuksista. Tarkoituksena on mahdollistaa tuottajille harkintavaltaa sopimuskäytäntöihin.

Ilmoitus voitaisiin tehdä ennen sopimuksen tekemistä tai sen jälkeen. Tämä mahdollistaisi muutovirheiden korjaamisen jälkikäteen.

Kirjallisen muodon vaatimusten täyttymistä koskevaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 181 §:ä on selvitetty edellä. Sen mukaan sopimussuhteeseen liittyviä osapuolten ilmoituksia koskevan laissa säädetyn kirjallisen muodon täyttää myös sellainen sähköinen ilmoitus, jonka sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja joka säilyy osapuolten saatavilla.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin tarjousten kirjalliseen muotoon ja vähimmäisisältöön liittyvien vaatimusten osalta EU:n lainsäädäntöön. Edellä mainitun markkinajärjestelyasetuksen 168 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja raakamaidon osalta 148 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi päättää, että ensiostajan on tehtävä kirjallinen tarjous tuottajan sen alueella toimittamia kyseisiä maataloustuotteita koskevasta sopimuksesta ja että tarjouksen on täytettävä tämän artiklan 4 ja 6 kohdassa vahvistetut edellytykset. Koska tätä säännöstä ei ehdoteta otettavaksi käyttöön tarjousten osalta, sovellettaisiin niiden osalta suoraan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä eli edellä selvitettyjä Omnibus-asetuksen yhteydessä voimaan tulleita markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 1 a kohtaa ja 168 artiklan 1 a kohtaa.

Mainitun 168 artiklan 1 a kohdan mukaan tuottaja, tuottajaorganisaatio tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä voi 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muiden alojen maataloustuotteiden kuin maidon, maitotuotteiden ja sokerin tapauksessa vaatia, että sen tuotteiden toimittamisen jalostajalle tai jakelijalle on perustettava osapuolten väliseen kirjalliseen sopimukseen ja/tai että siitä on saatava ensiostajilta kirjallinen tarjous sopimuksen tekemisestä tämän artiklan 4 kohdassa ja 6 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyin edellytyksin. Jos ensiostaja

on suosituksessa 2003/361/EY tarkoitettu mikroyritys tai pieni tai keskisuuri yritys, sopimus ja/tai tarjous sopimuksen tekemisestä ei ole pakollinen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta osapuolten mahdollisuutta hyödyntää toimialakohtaisen organisaation laatimaa vakiosopimusta. Raakamaidon osalta asiasta säädetään asiasisällöltään edellä selvitettyä vastaavassa 148 artiklan 1 a kohdassa. Säännökset eivät koske sokeria.

Osuuskuntien osalta on huomioitava 168 artiklan 5 kohdassa säädetty poikkeus. Sen mukaan tarjousta sopimuksen tekemisestä ei vaadita silloin, kun osuuskunnan jäsen toimittaa kyseiset tuotteet osuuskunnalle, jonka jäsen hän on ja jos kyseisen osuuskunnan sääntöihin tai näillä säännöillä vahvistettuihin taikka niistä johdettuihin sääntöihin ja päätöksiin sisältyy määräyksiä, jotka vaikutuksiltaan vastaavat 4 kohdan a, b ja c alakohdan säännöksiä.

Erona sopimuksia koskevan 1 momentin sääntelyyn olisi se, että tarjouksen kirjallisuusvaatimuksen soveltaminen tulisi kyseeseen vain, jos tuottaja, tuottajaorganisaatio tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä toimittaa tuotteita suurelle yritykselle eli yritykselle, jolla on yli 250 työntekijää ja liikevaihto täyttää edellä selvitettyt rajat. Lisäksi säännöksen soveltaminen edellyttäisi, että tuottaja erikseen vaatii tarjouksen kirjallista muotoa.

**4 §. Kielletyt ehdot ja käytännöt.** Pykälän 1 momentissa viitattaisiin informatiivisesti yrittäjän-suojalakiin. Sen 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.

Säännös kattaa sen sanamuodon mukaan sopimusehdot ja käytännöt. Yrittäjänsojalain 1 §:n muutosta koskevien esitöiden (HE 57/2012 vp) mukaan käytäntö tarkoittaa käytäntöä, kauppatappaa taikka muuta tapaa, joka voi tulla sopimuksen osaksi ja siten täydentää sopimukseen nimenomaisesti otettuja sopimusehtoja. Momentin soveltamisalaan ei siten kuuluisi mikä tahansa käytäntö.

Yrittäjänsojalain esitöiden (HE 39/1993 vp) mukaan tarkoituksena on rajata lain soveltamisala koskemaan vain sellaisia sopimuksia, joissa toisena osapuolena olevat elinkeinonharjoittajat yleensä ovat sopimusehdon käyttäjään verrattuina voimavaroiltaan tai muuten heikommassa asemassa ja tämän takia erityisen suojan tarpeessa. Esimerkiksi puutteellinen ammattitaito sinänsä ei luo säännöksessä tarkoitettua epätasa-arvoista asemaa. Esitöiden mukaan on kuitenkin otettava huomioon, että esimerkiksi viljelijän ammattitaitoon kuuluu itse maataloustuotantoon liittyvien seikkojen hallinta. Viljelijältä ei siten kohtuudella voida edellyttää esimerkiksi samatasoista sopimusoikeuden erityisasiantuntemusta kuin valtakunnalliselta keskusliikkeeltä, jolla on palveluksessaan siihen erikoistuneet asiantuntijat.

Yrittäjänsojalain 1 §:ä koskevien esitöiden mukaan tarkoituksena on rajata yksittäistapaukset lain soveltamisalan ulkopuolelle. Säännöksen soveltaminen ei kuitenkaan edellytä, että sopimusehtoa jo olisi käytetty useissa sopimuksissa. Riittää, että ehto on tarkoitus käyttää useammassa kuin yhdessä sopimuksessa. Jos kysymyksessä ei ole useiden elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa käytettävä ehto, elinkeinonharjoittaja voisi oikeustoimilain 36 §:n nojalla saattaa sopimusehdon kohtuuttomuuden vain yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Kohtuuttomuuden käsite on momentissa sisällöltään sama kuin oikeustoimilain 36 §:ssä.

Kohtuuttomuutta arvioitaessa on muun muassa sopimuksen koko sisältö otettava huomioon. Koska suorituksesta maksettavan hinnan määrää koskeva sitoumus ei voi olla lakiehdotuksessa tarkoitettulla tavalla tyypiltään kohtuuton, momenttia ei voida soveltaa sovitun vastikkeen määrää koskevaan sopimusehtoon. Säännöstä voidaan sen sijaan soveltaa hinnan määräyty-

misperusteita koskeviin sopimusehtoihin. Esimerkiksi sopimusehto, jonka mukaan toisella osapuolella on oikeus yksipuolisesti muuttaa sovittua hintaa, saattaa yrittäjänsuojalain esitöiden mukaan olla toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton. Viranomaisen ei kuitenkaan tule määrätä suorituksen hintaa. Säännöksen tarkoituksena ei ole hintasääntelyn mahdollistaminen eikä myöskään elinkeinonharjoittajan kohtuullisen toimeentulon varmistaminen.

Sopimusehdon kohtuuttomuutta on arvioitava siltä kannalta, millaisena ehto on pidettävä toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta yleensä. Kohtuuttomuutta ei näin ollen arvioida samalla tavalla kuin yksittäisissä sopimussuhteissa, jolloin otetaan huomioon kyseisen tapauksen erityisolot ja yksilölliset piirteet. Säännöksessä edellytetään, että sopimusehto on luonteeltaan, tyypillisesti kyseisellä alalla ja sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton.

Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi kaiken tyyppisiin elinkeinonharjoittajien välisiin elintarvikkeiden tai maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin. Kielto koskee sekä vakiosopimuksiin sisältyviä yleisiä sopimusehtoja, että yksilöllisesti sovittuja sopimusehtoja.

Yrittäjänsuojalain 1 §:ssä rinnastetaan sopimusehdon käyttämiseen sopimuskäytännön käyttäminen. Tämä lisäys tehtiin annettaessa hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisten sopimusten maksuehdoista, laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 57/2012 vp). Sillä pantiin täytäntöön kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta annettu direktiivi. Muutos oli tarpeen, koska direktiivin 7 artiklan säännökset koskevat paitsi kohtuuttomia sopimusehtoja myös kohtuuttomia sopimuskäytäntöjä. Alkuperäinen 1 § koski sanamuotonsa mukaan vain kohtuuttomia sopimusehtoja, kun taas direktiivin säännös koskee niiden lisäksi epäoikeudenmukaisia sopimuskäytäntöjä ("unfair practices"). Sääntelyn kattavuuden varmistamiseksi oli direktiivin täytäntöönpanoa koskevan lain esitöiden mukaan huolehdittava siitä, että säännöstä voidaan soveltaa myös tilanteissa, joissa kyse ei ole nimenomaisen sopimusehdon vaan sopimussuhteessa noudatettavan käytännön epäoikeudenmukaisuudesta 7 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Tästä johtuen 1 §:ssä säädetään myös sopimuskäytännöistä. Säännöksen tarkoituksena on näin ollen mahdollistaa myös kyseisen direktiivin vastaisiin maksuaikoihin tai niihin liittyviin menettelyihin puuttuminen. Maksuajoista säädetään laissa kaupallisten sopimusten maksuehdoista (30/2013).

Yrittäjänsuojalaissa tarkoitettua kohtuutonta ehtoa on arvioitu markkinaoikeutta edeltäneen markkinatuomioistuimen ratkaisussa (MT:2001:14). Tapauksessa oli kyse kuljetusyrittäjien kanssa tehdyissä turpeenkuljetussopimuksissa käytetystä kuljetusmaksun tarkistamisesta koskevasta sopimusehdosta, jonka mukaan tarkistuksessa huomioidaan kuorma-autoliikenteen kustannuskehitys sekä tietyn maantieteellisen alueen taksakehitys. Vastaaja oli sanotun sopimusehdon perusteella sopimuskauden kestäessä esittänyt kuljetusyrittäjille neuvotteluja kuljetusmaksun alentamisesta.

Sopimosapuolilla oli neuvottelutilanteessa käytettävissään tilastokeskuksen laatima, kuljetusmaksun kehitystä kuvaava indeksi, joka oli molempien osapuolten kannalta puolueeton ja jonka perusteella tilannetta voitiin arvioida kummankin kannalta tasapuolisesti. Alueellisen taksakehityksen, jonka huomioonottamiseen esillä oleva sopimusehto oli velvoittanut, ei ollut näytetty perustuneen minkään ulkopuolisen tahon laatimiin laskelmiin. Vastaaja oli kullakin maantieteellisellä alueella tehnyt kuljetussopimuksia useiden yrittäjien kanssa ja vastaajalla oli siten tieto kaikissa turpeenkuljetussopimuksissa noudatettavasta kustannustasosta. Kuljetusyrittäjällä ei sen sijaan yleensä ollut mahdollisuutta hankkia tietoa muissa sopimuksissa sovellettavista taksoista eikä hänellä siten ollut tietoa alueen taksatasosta. Vastaaja voi myös itse

vaikuttaa alueen taksatasoon, koska vastaaja pyysi yrittäjiltä tarjoukset ja neuvotteli mm. alennuksista sekä hyväksyi ja hylkäsi tehtyjä tarjouksia. Alueellinen taksataso ei ollut siten sellainen mittari, jota toinen sopimusosapuoli olisi kyennyt seuraamaan. Kun sopimuskausi oli kuljetusalalla ollut suhteellisen pitkä, kuljetusyrittäjä oli myös, luottaen sovitun taksatason pysyvyyteen, saattanut tehdä yrityksen tarvitsemia, usein melko suuria investointeja. Vaikka esillä oleva sopimusehto oli sinänsä ollut muodoltaan neutraali, riski sen vaikutuksista oli kuitenkin jäänyt käytännössä kuljetusyrittäjän kannettavaksi.

Sopimusehto, joka oli velvoittanut kesken sopimuskauden käytävissä hinnan tarkistusneuvotteluissa ottamaan huomioon, paitsi puolueettoman tahon laskelmiin perustuvan kuorma-autoliikenteen indeksin muutoksen, myös alueellisen taksakehityksen, johon toinen sopimusosapuoli ei ollut voinut vaikuttaa ja josta tällä ei ollut mahdollisuutta saada tietoa, oli saattanut johtaa siihen, että toinen sopimusosapuoli oli vahvempana voinut käyttää tilannetta hyväkseen toisen sopimusosapuolen kustannuksella. Kyseinen sopimusehto oli ollut kuljetusyrittäjien kannalta sopimussuhteeseen olennaisesti vaikuttava. Sopimusehtoa oli myös pidettävä muodoltaan siinä määrin epämääräisenä, että se oli mahdollistanut yksipuolisen tulkinnan vahvemman osapuolen eli vastaajayhtiön taholta. Sanottua sopimusehtoa oli siten pidettävä kuljetussopimuksissa heikommassa asemassa olevien kuljetusyrittäjien kannalta kohtuuttomana. Vastaaja oli näin ollen käyttämällä kuljetussopimuksissa kuljetusmaksun tarkistamista koskevaa sopimusehtoa, joka velvoitti tarkistuksessa huomioimaan tietyllä suppeahkolla alueella tapahtuneen kuljetusmaksujen kehityksen, menetellyt yrittäjänsuojalain 1 §:n vastaisesti.

Muun tyyppisistä ehdoista ei ole yrittäjänsuojalain soveltamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä ja asia jää tältä osin mahdollisen tulevan oikeuskäytännön varaan. Kuten edellä on todettu, yrittäjänsuojalain esitöissä todetaan, että esimerkiksi toisen osapuolen suojaksi tarkoitettuja vakiosopimuksen ehtoja saatetaan kokonaan poistaa yksittäistä sopimusta solmittaessa. Niihin voidaan myös lisätä uusia, toisen osapuolen kannalta kohtuuttomia ehtoja. Myös kohtuuttomia irtisanomisehtoja esiintyy käytännössä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen SopMenL:n 1 §:ssä säädettyyn kieltoon käyttää elinkeinotoiminnassa hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä. Kyseiseen pykälään liittyvästä, lähinnä markkinointiin liittyvästä oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä suoranaisesti elintarvikeketjuun liittyviä tapauksia. Valtuutettu voisi arvioida säännöksen soveltuvuutta elintarvikeketjun liiketapoihin liittyviin tapauksiin ja katsoessaan edellytysten täyttyvän hakea tarvittaessa tähän liittyvää kieltoa markkinaoikeudelta.

**5 §. Elintarvikemarkkinavaltuutettu.** Pykälän 1 momentin mukaan elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi Ruokaviraston yhteydessä olisi elintarvikemarkkinavaltuutettu. Valtuutettu olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaisi pykälän 2 momentin mukaan 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.

Elintarvikeketjun toimintaan liittyy viranomaistoiminnan ulkopuolisia elintarvikeketjun toimijoiden keskinäiseen toimintaan perustuvia itsesääntelyjärjestelmiä. Suomessa tällainen on nykyisin Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva elintarvikeketjun kauppatalautakunta. Sen toimintaan liittyy muun muassa suositusten antaminen. Koska myös elintarvikemarkkinaval-

tuutettu voisi antaa suosituksia, tulisi valtuutetun päällekkäisen ja mahdollisesti ristiriitaisen toiminnan välttämiseksi pyytää ennen suosituksen antamista lausunto elintarvikeketjun kauppatapalautakunnalta ja muutoinkin pyrkiä toiminnassaan aktiiviseen vuoropuheluun sidosryhmien kanssa. Koska valtuutettu toimisi viranomaisena ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton, se ei kuitenkaan olisi sidottu itsesääntelyn yhteydessä annettuihin kannanottoihin. Valtuutettu voisi pyytää lausuntoja muiltakin tahoilta. Lausunnon antaminen ei olisi pakollista eikä se toisaalta sitoisi valtuutettua.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun on pykälän 3 *momentin* mukaan erityisesti toimittava asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia. Sellaisia voisivat olla esimerkiksi laajasti käytössä olevat sopimusehdot tai käytännöt. Arvioinnin perusteena voisi olla elintarvikeketjun toimijoilta saatu yhteydenotto tai hakemus taikka valtuutetun oma selvitys. Säännös painottaisi valtuutetun toiminnan tavoiteltua painopistettä. Se ei kuitenkaan estäisi esimerkiksi 3 §:n kirjallisuusvaatimukseen liittyvän asian käsittelyä, jos sellaista koskeva hakemus on tullut viereille.

**6 §.** *Elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittäminen ja toimisto.* Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittämismenettelystä ja kelpoisuusvaatimuksista.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta, toimiston henkilökunnasta, työjärjestyksestä ja hallintopalveluista.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä valtuutetun toimiston esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä sekä asioiden käsittelytavasta toimistossa, hallintopalvelujen toteuttamistavasta Ruokavirastossa ja muista elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävien järjestämiseen liittyvistä seikoista.

**7 §.** *Valvonta.* Pykälässä säädettäisiin laissa ehdotettavien vaatimusten ja kieltojen valvonnasta. Valvonnasta vastaisi elintarvikemarkkinavaltuutettu. Valvonta perustuisi valtuutetun tietoon tulleiden rikkomusten käsittelyyn. Tavasta, jolla asioita voitaisiin saattaa elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi ja tämän oikeudesta ottaa asioita oma-aloitteisesti käsiteltäväksi säädettäisiin ehdotetussa 8 §:ssä.

Pykälän 1 *momentin* mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoisi lain 3 §:n sekä markkinajärjestelyasetuksen 148 ja 168 artiklan noudattamista. Kyseisessä pykälässä säädetään sopimusten kirjallisesta määrämuodosta ja vähimmäissisällöstä. Valvonta kattaisi EU:n lainsäädännön mukaisten ja kansallisesti säädettävien vaatimusten valvonnan. Näissä tapauksissa valtuutettu voisi puuttua tarvittaessa yksittäisiin sopimuksiin, jotka eivät täyttäisi lain 3 §:ssä säädettyjä vaatimuksia.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin valtuutetulle kuuluvasta yrittäjänsuojalain ehtojen ja menettelyiden valvonnasta sekä SopMenL:n 1 §:n noudattamisen valvonnasta. Näitä vaatimuksia on selvitetty edellä 4 §:n perustelujen yhteydessä. *Momentin* mukaan valtuutettu valvoisi näitä siltä osin kuin kyse on maataloustuotteiden myynnistä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle ja toisaalta maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle.

Valvonta kattaisi näin ollen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskevat elintarvikeketjun vertikaaliset sopimussuhteet. Valvonta ei siten kohdistuisi esimerkiksi elintarviketeollisuusyritysten tai päivittäistavarakaupan keskinäiseen, horisontaaliseen kauppaan. Sen ul-

kopuolelle jäisi myös majoitus- ja ravintola-alan yritysten elintarvikkeiden tai maataloustuotteiden kauppaan liittyvät sopimussuhteet.

**8 §.** *Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tahoista, jotka voisivat saattaa 7 §:ssä tarkoitetun asian valtuutetun käsiteltäväksi. Ne vastaisivat tahoja, jotka voivat saattaa vireille asioita 4 §:ssä tarkoitettujen lakien nojalla. Myös elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys voisi saattaa asian vireille.

Pykälän 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi ottaa asian käsiteltäväksi myös oma-aloitteisesti, jos kyse on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittävästä asiasta. Oma-aloitteinen asian käsittelyyn ottaminen mahdollistaisi valtuutetun tietoon tulleiden asioiden selvittämisen valtuutetun tarkoituksenmukaiseksi katsomalla tavalla. Se mahdollistaisi tarvittaessa myös anonymisti tälle ilmoitettujen tapausten selvittämisen.

**9 §.** *Neuvottelu ja sovinnon edistäminen.* Pykälässä säädettäisiin ensisijaisesta tavasta ratkaista lain soveltamista koskevat rikkomukset. Pykälän 1 momentin mukaan epäillessään elinkeinonharjoittajan ryhtyneen valtuutetun valvontatoimivaltaan liittyvän sääntelyn rikkomiseen elintarvikemarkkinavaltuutetun olisi pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä.

Pykälän 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi tarvittaessa avustaa osapuolia ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä edistämään asian sovinnollista ratkaisua. Kyse ei kuitenkaan olisi varsinaisesta sovittelusta.

Jos asian selvittämisen kannalta olisi perusteltua, valtuutettu voisi pyytää lausuntoja eri tahoilta. Tällainen taho voisi olla esimerkiksi Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva elintarvikeketjun kauppapalautakunta. Lausunnon pyytäminen tai antaminen ei olisi pakollista eikä se toisaalta sitois valtuutettua.

**10 §.** *Huomautus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudesta antaa huomautus ostajalle, joka menettelee 3 §:n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan tai 168 artiklan vastaisesti. Kyseisen 3 §:n mukaan ostaja vastaisi sopimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Huomautus voitaisiin antaa yksittäisen sopimuksen rikkomisesta.

Huomautus annettaisiin valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Sen antamiseen sovellettaisiin hallintolain 6 ja 7 luvun säännöksiä, jotka varmistavat päätöksen kohteena olevan toimijan puolustautumisoikeudet. Hallintolain 31 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Lain 32 §:ssä säädetään lausuntopyyntöön tekemistavasta, 33 §:ssä selvityksen antamiselle asetettavasta määräajasta ja 34 §:ssä kuulemisesta. Sen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kun valtuutettu antaa päätöksen, se on hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteltava. Päätökseen voisi hakea muutosta jäljempänä selvitetävällä tavalla.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin selvyuden vuoksi, että huomautus voitaisiin antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta julkisen varoituksen antamiseen.



Pykälän 3 momentin mukaan huomautusta ei voitaisi kuitenkaan antaa, jos sen kohde on välittömästi virheen havaittuaan oma-aloitteisesti ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin. Koska huomautus liittyy sopimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskeviin vaatimuksiin, korjaavina toimenpiteinä tulisivat kyseeseen esimerkiksi suullisen sopimuksen tekeminen kirjallisessa muodossa tai puuttuvien ehtojen sisällyttäminen kirjalliseen sopimukseen. Se, että virheen korjaamista ei voitaisi välittömästi toteuttaa kaikilta osin loppuun saakka, ei kuitenkaan olisi este säännöksen soveltamiselle, kunhan korjaaviin toimenpiteisiin on ryhdytty välittömästi virheen havaitsemisen jälkeen. Jos virhettä ei voitaisi enää jälkikäteen korjata, momenttia ei voisi soveltaa. Tällöin katsottaisiin, että vaatimuksen noudattamisesta vastaava sopimusosapuoli on rikkonut sopimusta.

**11 §. Julkinen varoitus.** Pykälässä säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudesta antaa julkinen varoitus.

Pykälän 1 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi antaa ostajalle julkisen varoituksen, jos ostaja rikkoo 3 §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklassa tarkoitettuja vaatimuksia toistuvasti taikka rikkomus on muuten niin moitittavaa, ettei huomautusta pidetä riittävänä. Julkinen varoitus annettaisiin valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Sen antamiseen sovellettaisiin hallintolain 6 ja 7 luvun säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin julkista varoitusta koskevien tietojen julkaisutavasta. Elintarvikemarkkinavaltuutetun olisi julkaistava julkista varoitusta koskevat tiedot viipymättä sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu sen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle ja päätös on lainvoimainen. Julkaisemisesta olisi käytävä ilmi rikkomisen luonne ja tyyppi sekä rikkomisesta vastuussa oleva elinkeinonharjoittaja. Tiedot olisi pidettävä elintarvikemarkkinavaltuutetun internetsivuilla vuoden ajan. Tarkoitus on julkaista kyseiset tiedot, ei päätöstä sellaisenaan. Varoitus voitaisiin julkaista esimerkiksi valtuutetun internetsivuilla. Jos sillä olisi yleisempää merkitystä tai siihen olisi muu erityinen syy, varoituksen antamisesta voitaisiin myös tiedottaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kriteereistä, joiden nojalla päätöksen tietoja ei julkaistaisi. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi julkaista päätöksen ilman elinkeinonharjoittajan nimeä tai jättää sen julkaisematta, jos julkaiseminen ei olisi kohtuullista rikkomuksen vaikutusten vähäisyyden vuoksi.

**12 §. Asian saattaminen markkinaoikeuden ratkaistavaksi sekä kielto ja uhkasakko.** Pykälän 1 momentissa viitattaisiin informatiivisesti lainsäädäntöön, jonka nojalla valtuutetulla olisi oikeus panna vireille asia markkinaoikeudessa.

Tuomioistuinkäsittelyn osalta on huomioitava ennen tätä toteutettavat toimenpiteet. Ensinnäkin on huomioitava ehdotettava 5 §:n 3 momentti, jonka mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun on erityisesti toimittava asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia elintarvikeketjussa. Tämä ohjaa valtuutetun toimintaa. On myös huomioitava ehdotettava 9 §, jonka mukaan asiat on tarkoitus ratkaista ensisijaisesti neuvottelemalla ja sovinnolliseen ratkaisuun pyrkimällä. Lisäksi on huomioitava valvonnan rajautuminen elintarvikeketjun vertikaalisiin sopimussuhteisiin siten kuin 7 §:n 2 momentissa ehdotetaan. Valvonta ja tähän liittyvä mahdollisuus hakea tuomioistuimelta kieltoa ja tähän liittyvän uhkasakon määräämistä rajoittuisi siis kyseisiin asioihin.

Tuomioistuinkäsittelyä edeltäisi asian selvittäminen, johon kuuluisi valtuutetun oikeus saada vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Asian selvit-

tämisessä tulisi yleislainsäädäntönä sovellettavaksi hallinnon oikeusperiaatteita koskeva hallintolain 2 luvun 6 §. Myös asianosaisen kuulemista koskeva hallintolain 34 § tulisi huomioida. Valtuutettu arvioisi saadun selvityksen perusteella, onko toimijan menettely ehdotetun 4 §:n vastaista. Tältä pohjalta valtuutettu arvioisi, ovatko edellytykset kieltihakemuksen tekemiselle markkinaoikeudelle olemassa. Markkinaoikeus arvioisi, täyttyvätkö kiellon edellytykset. Se voi määrätä uhkasakolla tehostetun kiellon. Asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa sovellettaisiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun säännöksissä.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun ehdon käyttämisen tai käytännön soveltamisen osalta siihen, että se voidaan kieltää markkinaoikeuden päätöksellä siten kuin yrittäjän suojalaisissa säädetään. Säännös vastaisi yrittäjän suojalain 1 §:ä, jonka mukaan elinkeinonharjoittajaa voidaan kieltää jatkamasta 1 momentin vastaisen ehdon käyttämistä tai käytännön soveltamista taikka uudistamasta sellaisen tai siihen rinnastettavan ehdon käyttämistä tai käytännön soveltamista. Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan säännöksen osalta on huomattava vastaava puuttumiskynnys kuin yrittäjän suojalain 1 §:ssä. Säännöstä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi yksittäistapauksiin.

Yrittäjän suojalain esitöiden mukaan kiellon edellytyksenä ei ole, että kyseisen ehdon sisältävä sopimus on jo solmittu. Riittää, että elinkeinonharjoittaja on tarjoutunut tekemään ehdon sisältäviä sopimuksia toisten elinkeinonharjoittajien kanssa. Kielto kohdistuu elinkeinonharjoittajan toimintaan kiellon määräämisen jälkeen. Kiellon vastaisella menettelyllä ei ole välitöntä vaikutusta kysymyksessä olevaan sopimussuhteeseen. Jos elinkeinonharjoittaja haluaa yksittäistapauksessa vedota siihen, että kiellon vastainen sopimusehto on hänen kannaltaan kohtuuton, hänen on saatettava asia tuomioistuimen ratkaistavaksi oikeustoimilain 36 §:n nojalla.

Kieltoa on yrittäjän suojalain 1 §:n mukaan tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Esitöiden mukaan uhkasakon asettaminen on pääsääntö. Jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kieltoa, hänelle voidaan määrätä uusi, aikaisempaa suurempi uhkasakko. Uhkasakko voitaisiin jättää määräämättä esimerkiksi silloin, kun on perusteltua syytä uskoa, että elinkeinonharjoittaja ei jatka kielletyn ehdon käyttämistä.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin informatiivisesti SoPMenL:in, jossa säädetään 4 §:n 2 momentissa viitatus menettelyn kieltämisestä markkinaoikeuden päätöksellä. SoPMenL:n 6 §:ssä säädetään mahdollisuudesta kieltää tällainen menettely ja asettaa kiellon noudattamisen tehostamiseksi uhkasakko.

**13 §. Tietojenantovelvollisuus.** Pykälässä säädettäisiin tietojenantovelvollisuudesta. Sen 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja olisi salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan elintarvikemarkkinavaltuutetulle tämän pyynnöstä tässä laissa tarkoitettujen tarjousten ja sopimusten ehtoihin ja käytäntöihin sekä 4 §:ssä tarkoitettujen kieltojen noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Säännös mahdollistaisi valvonnan toteuttamisen. Se olisi sidottu mainittujen asioiden noudattamisen varmistamisen kannalta välttämättömiin tietoihin ja asiakirjoihin. Tällaisia asiakirjoja olisivat ainakin sopimus mahdollisine liitteineen. Lisäksi tulisi varautua esittämään selvitystä vaatimusten noudattamisen kannalta merkityksellisistä muista sopimuskäytännöistä, jos nämä eivät ilmene kirjallisesta sopimuksesta. Selvyyden vuoksi momentissa todettaisiin, että tiedot on annettava maksutta.

Pykälän 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

**14 §. Muutoksenhaku.** Pykälän mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Kyseessä olisi normaali viranomaispäätöksiin liittyvä muutoksenhaku-menettely. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

**15 §. Voimaantulo.** Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta ja soveltamisesta. Lain täytäntöönpano ehdotetussa voimaantuloajassa voi edellyttää annettavia asetuksia, täytettäviä virkoja ja muita valtuutetun toiminnan järjestämistä koskevia ennakkollisia valmistelevia toimia. Lain 3 §:ssä tarkoitettuja sopimusten kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi lain voimaan tullessa voimassa olleisiin sopimuksiin, koska kyseessä olisi sopimussuhteisiin puuttuminen takautuvasti.

## **1.2 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta**

1 luku.

**6 §. Markkinaoikeudelliset asiat.** Lain 1 luvun 6 §:än lisättäisiin *uusi 13 kohta*, jonka mukaan markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi samassa yhteydessä ehdotettavassa elintarvikemarkkinalaissa. *Kohtaan 12* tehtäisiin luetteloinnin muutoksesta johtuva tekninen muutos. Uusi 13 kohta kattaisi elintarvikemarkkinalain 12 §:ssä säädettyt asiat. Sen 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinalain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua ehtoa käyttäminen tai käytännön soveltaminen voidaan kieltää tuomioistuimen päätöksellä siten kuin yrittäjän suoja laissa säädetään. Sen 3 momentin mukaan 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua menettelyn kieltämisestä tuomioistuimen päätöksellä säädetään SopMenL:ssa. Uusia asioita olisivat siten 4 §:ssä tarkoitettut kielloasiat.

5 luku

**2 §. Asian vireillepanoon oikeutetut.** Lain 5 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohtaan tehtäisiin elintarvikemarkkinalakiin liittyvä muutos. Mainituissa 1 momentissa säädetään tahoista, jotka voivat tehdä lain 1 §:ssä tarkoitettua markkinaoikeudessa käsiteltävän hakemuksen. Mainittuun 6 kohtaan lisättäisiin elintarvikemarkkinavaltuutettu elintarvikemarkkinalain 7 §:ssä tarkoitettuihin tapauksiin. Säännös varmistaisi, että valtuutetulla olisi mahdollisuus saattaa tarvittaessa tuomioistuimen käsiteltäväksi sen valvontaan kuuluva 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu asia. Kyseisen 7 §:n 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaa kattaisi 4 §:ssä ja SopMenL:n 1 §:n tarkoitettut asiat, kun kyse on maataloustuotteiden myynnistä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle taikka maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle.

Myös pykälän 2 momenttiin tehtäisiin elintarvikemarkkinalakiin liittyvä muutos lisäämällä siihen edellä selvitettyä vastaavasti viittaus elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 momenttiin.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Esityksessä ehdotetaan valtuutta antaa elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittämiseen ja tämän toimiston käytännön järjestelyihin liittyviä tarkempia säännöksiä. Ehdotettavan 6 §:n 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi toimisto, jossa on tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Valtuutettu hyväksyisi toimistolle työjärjestyksen. Ruokavirasto huolehtisi toimiston hallintopalveluista. Elintarvikemarkkinavaltuutettu nimittäisi toimiston virkamiehet ja ottaisi palvelukseen toimiston muun henkilös-

tön siltä osin kuin kyse ei ole Ruokaviraston hallintopalveluista vastaavista henkilöistä. Saman pykälän 3 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä sekä asioiden käsittelytavasta toimistossa, hallintopalvelujen toteuttamistavasta Ruokavirastossa ja muista elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävien järjestämiseen liittyvistä seikoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

### **3 Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

## **4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

### **4.1 Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus**

Esityksessä ehdotetaan tiettyjen maataloustuotteiden kauppaan liittyvien sopimussuhteiden osalta sopimuksen määrämuotoa ja vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia sekä näihin liittyviä seurauksia. Kohtuuttomien sopimusehtojen ja menettelyjen sekä hyvän liiketavan vastaisten menettelyjen osalta ehdotetaan viitattavaksi voimassa olevaan lainsäädäntöön, jonka nojalla niiden käyttö voidaan kieltää. Nämä säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan ja 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Myös sopimusvapaus saa tietyssä määrin suojaa omaisuudensuojan kautta (esim. HE 309/1993 vp, s. 62/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että lain tai hyvän tavan vastaiset oikeustoimet eivät nauti perustuslain suojaa (ks. PeVL 3/1982 vp, s. 2/II).

Kohtuuttomien sopimusehtojen ja menettelyiden sekä hyvän liiketavan vastaisten tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattoman menettelyn sääntelyn sekä tähän liittyvien kieltojen osalta esitys perustuisi voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tarkoituksena on heikkomman sopimusosapuolen suojaaminen. Tätä toteutettaisiin parantamalla viranomaisen mahdollisuuksia valvoa tämän tyyppisiä toimia ja tarvittaessa hakea tuomioistuimelta niiden kieltämistä. Asiassa on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (esimerkiksi PeVL 30/2016 vp), jonka mukaan perustuslain 15 §:n piiriin kuuluvien rajoitusten tulee perustua perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään. Kieltohakemuksen osalta on lisäksi huomioitu puolustautumisoikeudet, joita on selvitetty tarkemmin 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan sopimusten määrämuotoa ja sisältöä koskevia vaatimuksia. Nämä vaatimukset sekä niiden noudattamisen laiminlyöntiin liittyvät huomautuksen ja julkisen varoituksen antamista koskevat säännökset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta.

Kyseessä olisi Euroopan Unionin lainsäädännössä jäsenvaltion harkintavaltaan jätetyn säännöksen täytäntöönpano. Ehdotettavien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että heikommalla sopimusosapuolella olisi aina käytettävissään dokumentoitu sopimus ja sopimusehdot. Ilman kirjallista sopimusta osapuolen voi olla vaikeata vedota oikeuksiinsa. On myös katsottu, että heikommassa asemassa olevalla toimijalla ei ole aina sellaista asemaa sopimussuhteessa, että tämä voisi kaikissa tapauksissa realistisesti vaatia vahvemmalta osapuolelta kirjallista sopimusta. Sillä, että sopimuksella olisi määrämuoto ja vähimmäissisältö pyritään estämään tilanne, jossa oikeustoimeen voitaisiin pyrkiä lisäämään kohtuuttomaksi katsottavia ehtoja.

Näin ollen ehdotettavalla sääntelyllä olisi myös tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännön edellyttämä hyväksyttävä päämäärä.

Huomautus ja varoitus voidaan katsoa rangaistuksen luonteiseksi seuraukseksi. Vastaavan tyyppisiä säännöksiä on jo aiemmin annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2002 vp ja PeVL 28/2008 vp). Esityksessä on huomioitu näissä lausunnoissa todetut seikat. Erityisesti on huomioitu sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Huomautus- ta ja julkista varoitusta koskevien säännösten soveltaminen voisi tulla kyseeseen vain, jos so- pimuksen kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia ei olisi noudatettu. Vaatimukset ovat varsin yksiselitteisiä. Sopimus joko on kirjallinen tai ei ole. Myös vaatimus siitä, että sopimus sisältää tietyt ehdot, on lähtökohtaisesti varsin selkeä. Ehtoja koskevan vaa- timuksen osalta on huomioitava, että se koskisi vain sitä, mitä asioita sopimuksen on katettava ottamatta kantaa niiden varsinaiseen sisältöön. Näin ollen ehdotusta ei pidetä tarkkarajaisuu- den kannalta ongelmallisena.

Huomautuksen ja julkisen varoituksen osalta on huomioitu myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset. Huomautus ja seuraamus ovat seurauksina varsin lieviä suhteessa esi- merkiksi seuraamusmaksuihin tai muihin rangaistussäännöksiin taikka sopimuksen pätemät- tömyyteen, joita esityksessä ei ehdoteta. Huomautus tai varoitus voitaisiin antaa vain kes- kisuurelle tai sitä suuremmalle yritykselle. Tämän tyyppisillä toimijoilla arvioidaan olevan riittävät valmiudet edellä selvitettyjen sopimuksen määrämuotoa ja -sisältöä koskevien vaati- musten noudattamisen varmistamiseen.

Perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman noudattamisen varmistamiseksi ehdote- taan, että huomautuksen tai varoituksen antamisen edellytyksenä olisi tahallisuus tai huolimattomuus. Tämä vastaisi vastaavantyyppisiä säännöksiä, jotka on annettu perustuslakivaliokun- nan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 67/2002 vp) mukaan jul- kisen huomautuksen antaminen ei voi tulla kyseeseen, jos asianomainen on oma-aloitteisesti ja välittömästi virheen havaittuaan ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin. Tämä on huomi- oitu myös ehdotettavassa esityksessä. Huomautuksen ja virallisen varoituksen antamisen osal- ta on lisäksi huomioitu hallintolain mukaiset puolustautumisoikeudet, joita on selvitetty tar- kemmin 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Edellä selvitettyjen säännösten on näin ollen katsottu perustuvan hyväksyttävään päämäärään ja olevan oikeasuhtaisia eikä ehdotettua sääntelyä pidetä ongelmallisena perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan tai 18 §:ssä turvatus elinkeinovapauden taikka rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

#### **4.2 Viranomaisen toimivalta ja yksityiselämän suoja**

Ehdotettavassa laissa ei esitetä toimijoihin kohdistuvia tarkastuksia, mutta ehdotukseen sisäl- tyy säännös viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Se on merkityksellinen perustuslain 2 §:n ja 10 §:n kannalta. Ensin mainitussa edellytetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua la- kiin. Perustuslain 10 §:n 1 momentti sääntelee yksityiselämän suojaa. Sen osalta perustuslaki- valiokunta on lausuntokäytännössään, joka ilmenee esimerkiksi lausunnossa PeVL 71/2014 vp, kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Jos tietosisältöjä ei ole luet- teloitu tyhjentävästi, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnot liittyvät erityisesti salassa pidettävien henkilötietojen tiedonsaantiin.

Esityksessä on huomioitu kyseinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Tietojensaannin kohteena olevat tiedot rajattaisiin esityksessä vain ehdotettavassa laissa tarkoitettujen tarjousten ja sopimusten ehtoihin ja käytäntöihin taikka hyvän liiketavan vastaiseen tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomaan ehtoon tai menettelyyn liittyvien vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi välttämättömiin tietoihin ja asiakirjoihin. Ehdotettavan tiedonsaantioikeuden kattamat tiedot koskisivat lähtökohtaisesti elinkeinonharjoittajia, sillä vaatimus sopimusten tai tarjousten määrämuodosta ja sisällöstä koskisi keskisuuria tai tätä suurempia yrityksiä ja ehdotettavat kiellot taas sopimussuhteessa vahvemmassa asemassa olevaa elinkeinonharjoittajan hyvän liiketavan vastaiseen tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomaan ehtoon tai menettelyyn liittyviä toimenpiteitä. Tarkoituksena on varmistaa, että sopimukset täyttävät sopimussuhteessa heikomman osapuolen kannalta tarpeelliset vaatimukset.

Esityksessä on huomioitu myös yleinen tietosuoja-asetus. Sen suora sovellettavuutta on korostettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2018 vp. Yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset on huomioitu seuraavasti.

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja olisi salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan elintarvikemarkkinavaltuutetulle tämän pyynnöstä ehdotettavassa laissa tarkoitettujen tarjousten ja sopimusten ehtoihin ja käytäntöihin taikka hyvän liiketavan vastaiseen tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomaan menettelyyn liittyvien vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Lähtökohtaisesti kyseessä olisivat elinkeinonharjoittajien väliseen sopimukseen ja sopimuskäytäntöihin liittyvät sopimuksen kohdetta ja ehtoja koskevat tiedot. Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että näihin asiakirjoihin ja tietoihin sisältyisi myös henkilötietoja, koska sopimukseen liittyy yleensä elinkeinonharjoittajan edustajan tiedot ja usein myös allekirjoitus. Ehdotettu 13 § on näin ollen lähtökohtaisesti merkityksellinen perustuslain yksityisensuojaa koskevan 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se liittyy lakisääteisen velvoitteen hoitamiseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan on mahdollista säätää kansallisessa lainsäädännössä tarkemmin käsittelyn oikeusperustasta, kuten käsiteltävien tietojen tyyppistä ja käyttötarkoituksidonnaisuudesta. Ehdotettavan lain osalta velvoitteesta säädettäisiin 7 §:ssä, jossa mukaan valtuutetun on valvottava kyseisessä pykälässä tarkemmin määriteltyjen elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin liittyvien vaatimusten noudattamista. Tämä valvonta edellyttää käytännössä sitä, että valtuutettu voi saada elinkeinonharjoittajilta ehdotettavassa laissa yksilöityjen tarjousten ja sopimusten ehtoihin ja käytäntöihin sekä hyvän liiketavan vastaiseen tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomaan menettelyyn liittyvien vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Näihin asiakirjoihin ja tietoihin voi sisältyä henkilötietoja, käytännössä henkilöiden nimiä. Edellä kuvatut säännökset liittyvät yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaan liikkumavaraan ja ehdotettu säännös on katsottu yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä ja sen 2 kohdassa poikkeuksista näiden tietojen käsittelykieltoon. Lakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa henkilötiedossa voisi olla kyse elinkeinotoimintaa harjoittavan henkilön nimestä. Yrityksen puolesta nimenkirjoitusoikeuden omaavien henkilöiden nimet ovat lähtökohtaisesti julkista tietoa kaupparekisterilainsäädännön nojalla. Tällaisessa tiedossa ei näin ollen olisi kyse arkaluonteisesta tiedosta eikä asiassa ole tarvetta arvioida tarkemmin 9 artiklan vaatimusten täyttymistä.

Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta: Sen mukaan ”tiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen so-pimattomalla tavalla”. Ehdotettava 7 § täyttää tämän käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan vaatimuksen. Valtuutettu voisi käyttää tietoja vain edellä selvitettyyn hyväksyttäväksi katsot-tavaan laissa säädettyyn tarkoitukseen eikä tämä voisi käyttää tietoja muuhun tarkoitukseen. Henkilön oikeusturva turvataan tältä osin siten, että elintarvikemarkkinavaltuutettu viranomai-sena noudattaa julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan hallinnon yleislakeja. Jos henkilö katsoisi henkilötietojensa käsittelyn lainvastaiseksi, tämä voisi saattaa asian vireille yleisen tietosuojasetuksen 77 artiklan mukaisesti valittamalla tai saattaa hallintolain nojalla vireille vaatimuk-sen siitä, että lainvastainen henkilötietojen käsittely on lopetettava.

Edellä selvitetyn perusteella ehdotusta ei pidetä ongelmallisena perustuslain 2 tai 10 §:n kan-nalta.

#### 4.3 Norminantovaltuus

Ehdotettavaan lakiin sisältyy valtioneuvoston asetuksen antamiseen valtuuttava edellä selvitet-ty säännös. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioita, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksella ei ole mahdollista antaa säännöksiä sellaisesta EU:n lainsäädännössä jäsen-valtioiden päätettäväksi jätetyistä seikoista, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Siltä osin kuin ehdotetaan valtuutta antaa lakia tarkempia säännöksiä, on pyritty varmista-maan, että laissa säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti oikeuksien ja velvollisuuksien pe-rusteista ja että valtuussäännökset eivät koske seikkoja, joista voidaan säätää vain lailla. Ase-tuksenantovaltuuden osalta on huomioitu sitä koskeva, esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 40/2002 vp ja PeVL 49/2014 vp ilmenevä lausuntokäytäntö.

Edellä selvitetyn perusteella on katsottu, että muutokset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta. Edellä esitettyyn viitaten hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Elintarvikemarkkinalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 §

#### *Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan elinkeinonharjoittajien välisiin elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin ja käytäntöihin. Lakia ei kuitenkaan sovelleta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006) tarkoitettua majoitus- ja ravitsemistoimintaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien kanssa tehtäviin sopimuksiin tai käytäntöihin.

### 2 §

#### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *maataloustuotteella* maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013, jäljempänä *markkinajärjestysasetus*, 1 artiklassa tarkoitettuja tuotteita;

2) *keskisuurella yrityksellä* yritystä, jonka palveluksessa on 50—250 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on yli 10 miljoonaa euroa ja vuosiliikevaihto enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa;

3) *elintarvikkeella* elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 2 artiklassa tarkoitettua elintarviketta.

### 3 §

#### *Maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekeminen*

Sopimus, joka koskee maataloustuotteiden toimittamista tuottajalta keskisuurelle tai sitä suuremmalle elintarviketeollisuuden taikka tukku- tai vähittäiskaupan yritykselle, on tehtävä kirjallisesti, jollei kyse ole sokerista tai markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 3 kohdassa tai 168 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua osuuskunnan jäsenen toimituksesta osuuskunnalle. Sopimusten vähimmäissisällöstä ja tekemisajankohdasta säädetään raakamaidon osalta markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 2 kohdassa ja muiden maataloustuotteiden osalta 168 artiklan 4 kohdassa. Vaatimusten noudattamisesta vastaa ostaja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja vaatimuksia ei sovelleta, jos tuottaja kirjallisesti ilmoittaa, ettei kyseisiä vaatimuksia tai osaa niistä ole tietyn sopimuksen osalta tarpeen noudattaa.

Tuottajan ja tuottajaorganisaation oikeudesta vaatia tarjouksen tekemistä kirjallisesti säädetään raakamaidon osalta markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 1 a kohdassa ja muiden maataloustuotteiden kuin sokerin osalta 168 artiklan 1 a kohdassa.



4 §

*Kielletyt ehdot ja käytännöt*

Kiellosta käyttää elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa 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, säädetään elinkeinonharjoittajien välisen sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1062/1993) 1 §:ssä.

Kiellosta käyttää elinkeinotoiminnassa hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä säädetään sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978) 1 §:ssä.

5 §

*Elintarvikemarkkinavaltuutettu*

Elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi Ruokaviraston yhteydessä on elintarvikemarkkinavaltuutettu. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Valtuutetun on ennen suosituksen antamista pyydettävä lausuntoa elintarvikeketjun itsesääntelyelimeltä.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun on erityisesti toimittava asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia.

6 §

*Elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittäminen ja toimisto*

Elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtävään ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on toimisto, jossa on tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Valtuutettu hyväksyy toimistolle työjärjestyksen. Ruokavirasto huolehtii toimiston hallintopalveluista. Elintarvikemarkkinavaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön siltä osin kuin kyse ei ole Ruokaviraston hallintopalveluista vastaavista henkilöistä.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä sekä asioiden käsittelytavasta toimistossa, hallintopalvelujen toteuttamistavasta Ruokavirastossa ja muista elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävien järjestämiseen liittyvistä seikoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

7 §

*Valvonta*

Elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo 3 §:n sekä markkinajärjestelyasetuksen 148 ja 168 artiklan noudattamista.

Lisäksi elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain 1 §:n sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 1 §:n noudattamista, kun kyse on:

- 1) maataloustuotteiden myynnistä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle;
- 2) maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle.

8 §

*Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi*

Edellä 7 §:ssä mainitun säännöksen rikkomista koskevan asian voi saattaa elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi:

- 1) sopimuksen osapuoli;
- 2) toimija, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu tai jonka toimintaa se saattaa vahingoittaa; tai
- 3) elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi ottaa 1 momentissa tarkoitetun asian käsiteltäväksi myös oma-aloitteisesti, jos kyse on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittävästä asiasta.

9 §

*Neuvottelu ja sovinnon edistäminen*

Jos elintarvikemarkkinavaltuutettu epäilee valvontatoimivaltaansa liittyvän sääntelyn rikkomista, hänen on pyrittävä neuvotteluihin saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti lopettamaan lainvastainen toiminta.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi tarvittaessa avustaa osapuolia riitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä edistämään asian sovinnollista ratkaisua.

10 §

*Huomautus*

Jos ostaja tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee 3 §:n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan vastaisesti, elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa tälle huomautuksen.

Huomautus voidaan antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta 11 §:ssä tarkoitetun julkisen varoituksen antamiseen.

Huomautusta ei voida antaa, jos sen kohde on välittömästi 1 momentissa tarkoitetun menettelyn havaittuaan oma-aloitteisesti ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin.

## HE 121/2018 vp

### 11 §

#### *Julkinen varoitus*

Jos ostaja tahallaan tai huolimattomuudesta toistuvasti rikkoo 3 §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklassa säädettyjä vaatimuksia taikka rikkomus on muuten niin moitittava, ettei huomautusta pidetä riittävänä, elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa tälle julkisen varoituksen.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun on julkaistava julkista varoitusta koskevat tiedot viipymättä sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu sen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle ja päätös on lainvoimainen. Julkaisemisesta on käytävä ilmi rikkomisen luonne ja tyyppi sekä rikkomisesta vastuussa oleva elinkeinonharjoittaja. Tiedot on pidettävä elintarvikemarkkinavaltuutetun internetsivuilla vuoden ajan.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi julkaista päätöksen ilman elinkeinonharjoittajan nimeä tai jättää sen julkaisematta, jos julkaiseminen olisi kohtuutonta rikkomuksen vaikutusten vähäisyyden vuoksi.

### 12 §

#### *Asian saattaminen markkinaoikeuden ratkaistavaksi sekä kiello ja uhkasakko*

Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudesta panna vireille kiellon ja uhkasakon määräämistä koskeva asia markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 5 luvun 2 §:ssä.

Edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiellon määräämisestä markkinaoikeuden päätöksellä säädetään elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain 2 §:ssä.

Edellä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua menettelyn kieltämisestä markkinaoikeuden päätöksellä säädetään sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 6 §:ssä.

### 13 §

#### *Tietojenantovelvollisuus*

Elinkeinonharjoittaja on salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan maksutta elintarvikemarkkinavaltuutetulle tämän pyynnöstä tässä laissa tarkoitettujen tarjousten ja sopimusten ehtoihin ja käytäntöihin liittyvien vaatimusten sekä 4 §:ssä tarkoitettujen kieltojen noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

### 14 §

#### *Muutoksenhaku*

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

15 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.  
Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin ei sovelleta 3 §:ää.

2.

## Laki

### oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 6 §:n 1 momentin 12 kohta ja 5 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohta ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 6 §:n 1 momentin 12 kohta laissa 554/2016 ja 5 luvun 2 §:n 2 momentti laissa 600/2018, sekä

*lisätään* lain 1 luvun 6 §:n 1 momenttiin uusi 13 kohta seuraavasti:

#### 1 luku

#### Yleiset säännökset

#### 6 §

#### *Markkinaoikeudelliset asiat*

Markkinaoikeus käsittelee *markkinaoikeudellisina* asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

- 
- 12) tupakkalaissa (549/2016);
  - 13) elintarvikemarkkinalaissa ( / ).

#### 5 luku

#### Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

#### 2 §

#### *Asian vireillepanoon oikeutetut*

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen voi tehdä:

---

6) elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys taikka se elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu, sekä elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa myös elintarvikemarkkinavaltuutettu;

---

Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 6 §:ssä tarkoitetun kiellon määrittämisestä koskevista asioista tämän luvun 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen voi tehdä se elinkeinonharjoittaja, johon mainitun lain 1—3 §:ssä tarkoitettu menettely kohdistuu tai jonka

**HE 121/2018 vp**

toimintaa se saattaa vahingoittaa, taikka elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi rekisteröity yhdistys sekä elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa myös elintarvikemarkkinavaltuutettu.

-----

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

\_\_\_\_\_

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 2018

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä

## Laki

### oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 6 §:n 1 momentin 12 kohta ja 5 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohta ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 6 §:n 1 momentin 12 kohta laissa 554/2016 ja 5 luvun 2 §:n 2 momentti laissa 600/2018, sekä

*lisätään* lain 1 luvun 6 §:n 1 momenttiin uusi 13 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 luku

1 luku

#### **Yleiset säännökset**

#### **Yleiset säännökset**

6 §

6 §

*Markkinaoikeudelliset asiat*

*Markkinaoikeudelliset asiat*

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

Markkinaoikeus käsittelee *markkinaoikeudellisina* asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

-----  
12) tupakkalaissa (693/1976).

-----  
12) tupakkalaissa (549/2016);  
13) *elintarvikemarkkinalaissa (/)*.

5 luku

5 luku

#### **Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely**

#### **Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely**

2 §

2 §

*Asian vireillepanoon oikeutetut*

*Asian vireillepanoon oikeutetut*

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen voi tehdä:

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen voi tehdä:

-----  
6) elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys taikka se elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu;

-----  
6) elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys taikka se elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu *sekä elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 mo-*

*mentissa tarkoitetuissa tapauksissa myös elintarvikemarkkinavaltuutettu;*

-----  
Sopimattomasta menettelystä elinkeino-  
toiminnassa annetun lain 6 §:ssä tarkoitetun  
kiellon määrittämisestä koskevissa asioissa tä-  
män luvun 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen  
voi tehdä se elinkeinonharjoittaja, johon  
mainitun lain 1—3 §:ssä tarkoitettu menette-  
ly kohdistuu tai jonka toimintaa se saattaa  
vahingoittaa taikka elinkeinonharjoittajien  
etujen valvomiseksi rekisteröity yhdistys.

-----  
Sopimattomasta menettelystä elinkeino-  
toiminnassa annetun lain 6 §:ssä tarkoitetun  
kiellon määrittämisestä koskevissa asioissa tä-  
män luvun 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen  
voi tehdä se elinkeinonharjoittaja, johon  
mainitun lain 1—3 §:ssä tarkoitettu menette-  
ly kohdistuu tai jonka toimintaa se saattaa  
vahingoittaa taikka elinkeinonharjoittajien  
etujen valvomiseksi rekisteröity yhdistys *se-  
kä elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 momen-  
tissa tarkoitetuissa tapauksissa myös elin-  
tarvikemarkkinavaltuutettu.*