Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Lausunto
8.12.2022

VN/17/2022

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyyntö, HE 283/2022 vp

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO ELINTARVIKEMARKKINALAKIESITYKSESTÄ

Esityksen mukaan sen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Lisäksi esityksen tavoitteena on selkeyttää elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2023.

Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin tarkennuksena markkinoiden seuraaminen valtuutetun tehtäviin ja valtuutetun oikeus ottaa 7 §:n mukainen asia käsiteltäväksi muutettaisiin velvollisuudeksi. Laissa muokattaisiin sitä, missä tilanteissa valtuutetulla olisi mahdollisuus pyynnöstä avustaa osapuolia neuvotteluissa. Laissa sallittua maksuaikaa lyhennettäisiin ja ostajalta poistettaisiin mahdollisuus palauttaa myymättä jääneitä tuotteita ilman maksua.

Elintarvikemarkkinalain edellinen muutos tuli voimaan vain noin vuosi sitten 1.11.2021. Esityksessä todetaan, että arvioita lain toimivuudesta ei ole juurikaan pystytty vielä tekemään, koska sitä ei ole ehditty soveltaa riittävän kauan perusteellisen arvion tekemiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ei vastusta elintarvikemarkkinalakiin esitettyjä muutoksia, vaikka ei olekaan täysin vakuuttunut esimerkiksi kaikkien muutosten perustellusta tarpeesta ja vaikutusarvioinneista. Esityksen valmisteluvaiheessa ministeriö antoi lokakuussa 2022 lausunnon esitysluonnoksesta maa- ja metsätalousministeriölle. Esitysluonnokseen on tehty joitakin pykälämuutoksiakin lausuntokierroksen jälkeen.

Tuottajien tunnistetusti haastavan tilanteen kuvaamisen lisäksi esityksessä olisi ollut hyvä olla kokonaiskuvan saamiseksi kuvausta myös kuluttajille ja teollisuudelle haastavasta tilanteesta aiheutuneista vaikutuksista. Elintarvikkeiden kuluttajahinnat ovat nousseet ja elintarvikkeiden hinnan nousulla on kielteisiä vaikutusta myös ruokapalveluja tarjoaville yksityisille ja julkisille toimijoille. Esitykseen ei sisälly myöskään kattavaa esityksen kuluttajavaikutusten arviointia. Esityksestä olisi voinut käydä selkeämmin myös ilmi säännösten soveltuminen paitsi tuottajien ja teollisuuden välisiin sopimukseen sekä harvinaisempiin tuottajien ja kaupan välisiin sopimuksiin, myös elintarviketeollisuuden ja kaupan välisiin sopimuksiin.

Viranomaismääritelmä

Lain 2 § esitetään muutettavaksi siten, että siinä tarkennettaisiin mitä laissa tarkoitetaan viranomaisella. Perusteluissa todetaan, että määritelmä on haluttu muokata julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) hankintayksikön määritelmää vastaavaksi. TEM toteaa huomiona, että

hankintalaissa *hankintayksiköiksi* katsotaan viranomaisten lisäksi valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Täten hankintayksiköihin sisältyy muitakin kuin viranomaisia. Esitetyn lain 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan kaikkiin toimijoihin viranomaisina toteamalla, että ”Yhtenäistämällä elintarvikemarkkinalain viranomaisen määritelmän hankintalain hankintayksiköiden määritelmään arvioidaan selkeyttävän elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan kuuluvia *viranomaisia*.”

Maksuaika

Esityksessä ehdotetaan lyhennettäväksi nykyisiä 2 a §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä enintään 30 päivän maksuaikoja 14 päiväksi ja 3 momentissa säädettyä enintään 60 päivän maksuaikaa enintään 30 päiväksi. TEM ei vastusta näitä ehdotuksia, mutta kiinnittää kuitenkin huomioita muutosehdotuksen vaikutuksiin, joita se toi esille jo lausuntokierroksella. Kuten esityksessä todetaan, myönteisten vaikutusten lisäksi tuotteita ostavan kaupan kannalta enintään 14 päivän maksuaika voi nostaa hitaasti kiertäviin, pitkän säilytysajan omaaviin tuotteisiin liittyvää taloudellista riskiä ja mahdollisesti nostaa näiden tuotteiden kuluttajahintoja. Lyhyempi maksuaika saattaa esityksessä todetusti myös heikentää kauppiaiden mahdollisuuksia suosia valikoimissaan paikallisten pientuottajien erikoistuotteita, jos ostaja pitää pitkää maksuaikaa merkityksellisenä ostopäätöstä tehtäessä.

TEM ei havainnut vaikutusarvioinnissa arviota niiden sopimusten määrästä, joita nykyistä lyhyempi maksuaika tulisi koskemaan ja missä määrin nämä sopimukset olisivat teollisuuden ja kaupan välisiä sopimuksia. TEM:n käsityksen mukaan maksuaikoihin liittyvien 2 a §:n muutosten seurauksena esimerkiksi kaupan enimmäismaksuaika elintarviketeollisuudelle lyhenisi merkittävästi verrattuna nykyiseen. Lisäksi vaikutusarvioinnissa vaikuttaisi jäävän epäselväksi, soveltuisiko maksuajan lyhentäminen myös tilanteisiin, joissa suomalainen toimija myy tuotteita ulkomaille ja millaisia mahdollisia vaikutuksia tällä arvioitaisiin olevan elintarvikeviennille.

Muutosesitykseen on lausuntokierroksen jälkeen lisätty uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuuksista maksaa tuotteita erissä ja mahdollisuudesta poiketa maksuajoista. Sen mukaan tavarantoimittajan aloitteesta saadaan toimitussopimuksessa kuitenkin selkeästi ja yksiselitteisesti sopia, että:
1) maksut voidaan suorittaa useammassa erässä;
2) 1 ja 2 momentissa tarkoitettu maksuaika voi olla enintään 30 päivää; tai
3) 3 momentissa tarkoitettu maksuaika voi olla enintään 60 päivää.”

TEM pitää ehdotettavan 4 momentin maksuajan pidentämismahdollisuutta tavarantoimittajan aloitteesta lähtökohtaisesti myönteisenä. TEM kiinnittää kuitenkin huomioita seuraaviin seikkoihin. Ehdotetun 4 momentin 1 kohdan mukaisen useissa erissä maksun osalta voidaan todeta, että voimassa olevassa laissa tai sen taustalla olevassa direktiivissä ei ole nimenomaisesti säädetty vastaavasta mahdollisuudesta. Asiaa on kuitenkin käsitelty aiemman elintarvikemarkkinalain 2 a §:n muutosesityksen perusteluissa HE 199/2020 vp s. 45. Siinä on todettu reunaehdot maksujen suorittamiselle useammassa erässä. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko nyt esitetyssä 4 momentin 1 kohdassa kyse samasta asiasta kuin mainituissa nykyisen lain perusteluissa vai muutoksesta siihen nähden. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta sinänsä kannatettavana, jos sääntelyn taustalla oleva direktiivi sen mahdollistaa.

Ehdotetut uudet 4 momentin 2 ja 3 kohdat mahdollistaisivat poikkeamisen pykälän 1-3 momenteissa säädetyistä maksuajoista. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää sinänsä hyvänä, että vastapainona lyhyemmille maksuajolle ehdotetaan myös

joustomahdollisuuksia. Samalla on kuitenkin todettava, että sääntely ehdotetussa muodossa muuttuu monimutkaiseksi erityisesti nykyisen 3 momentin poikkeuksen osalta. Siinä säädetään jo nykyisinkin mahdollisuudesta tietyin edellytyksin poiketa maksuajosta.

Ehdotettava uusi 4 momentin 3 kohta olisi poikkeus 3 momentin poikkeuksesta. Muutettavaksi ehdotettavan 2 a §:n 3 momentin mukaan maksuaika voisi kuitenkin olla enintään 14 päivän sijaan enintään 30 päivää, jos kyseessä ei ole pilaantuva tuote ja jos tästä on toimitussopimuksessa selkeästi ja yksiselitteisesti sovittu. Toisaalta 4 momentin 3 kohdan mukaan myös tästä voitaisiin poiketa siten, että maksuaika voisi olla myös 60 päivää tavarantoimittajan aloitteesta. TEM pitää ehdotettua sääntelyä jossain määrin vaikeatulkintaisena. Ilmeisesti tarkoituksena on, että sopimusosapuolet voivat yhdessä sopia 3 momentin mukaisesti enintään 30 päivän maksuajasta ja lisäksi tavarantoimittajan aloitteesta se voidaan 4 momentin 3 kohdan nojalla pidentää 60 päivään. Jos tämä on tarkoitus, ehkä se olisi mahdollista todeta yksiselitteisemmällä tavalla.

TEM ei havainnut vaikutusarvioinnissa arviota niiden sopimusten määrästä, joita nykyistä lyhyempi maksuaika tulisi koskemaan ja missä määrin nämä sopimukset olisivat teollisuuden ja kaupan välisiä sopimuksia.

Palautukset

Esityksen mukaan palautuksia koskevalla 2 f §:n ehdotuksella voidaan olettaa olevan positiivisia vaikutuksia tavarantoimittajien maksukykyyn, jos heidän osaltaan poistuu mahdollinen kustannustekijä eli velvollisuus järjestää omaan lukuun myymättä jääneiden tuotteiden palauttaminen. Esityksen mukaan riskinä voidaan katsoa olevan kaupan hankintakäytäntöjen tiukentuminen sekä ulkomaisen tuonnin kasvaminen, kun kansallisia tiukennuksia ei sovelleta kansainvälisissä sopimuksissa. Hankintakäytäntöjen tiukentuminen voisi ilmetä esimerkiksi aikaista matalampana halukkuutena ottaa pienen menekin, alhaisemman katteen tai muuten vaikeammin kaupattavia tuotteita valikoimiin. Esityksen mukaan ei ole kuitenkaan tiedossa, käytetäänkö Suomessa yleisemmin myymättä jääneiden tuotteiden palautusmaksuja.

TEM ei vastusta 2 f §:n muutosta. Pykälästä poistettaisiin ennakollinen toisin sopimisen mahdollisuus toimitussopimuksessa tai tavarantoimittajan ja ostajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa siten, että ostajalta poistettaisiin kategorisesti mahdollisuus palauttaa myymättä jääneitä tuotteita ilman maksua. Takaisinostoehtojen täyskiellolla voi kuitenkin olla myönteisten vaikutusten lisäksi kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi tilanteissa, joissa uuden tai vaikeammin kaupattavan tuotteen menekkiä halutaan kokeilla. Saattaa olla, että tällaisia tuotteita otetaan valikoimiin varovaisemmin.

Valtuutetun velvollisuus oma-aloitteiseen käsittelyyn

Voimassa olevan lain 8 §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voi ottaa 7 §:ssä tarkoitetun asian käsiteltäväksi myös oma-aloitteisesti. Esitetyssä muutoksessa ”voi ottaa” muutettaisiin muotoon ”tulee ottaa” ja valtuutetun tulisi siten ottaa 7 §:ssä tarkoitettuja asioita käsiteltäväksi myös oma-aloitteisesti. Muutosta perustellaan esityksessä siten, että ”Valtuutetulla on oikeus ottaa valvontaansa kuuluvia asioita käsiteltäväksi oma-aloitteisesti, muttei ole tähän velvoitettu. Oikeustila ei tältä osin ole selkeää, eikä ole varmuutta, milloin valtuutettu voi näitä asioita ottaa oma-aloitteisesti käsittelyyn.”

TEM ei vastusta muutosta, mutta arvioi, että jo voimassa olevan lain sanamuoto antaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle asianmukaisen toimivallan ottaa asioita

käsiteltäväkseen myös oma-aloitteisesti. Voimassa oleva sääntely jättää valtuutetulle myös tavanomaiseen tapaan harkintavaltaa toimivallan käytössä. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, voisiko valtuutetulle aiheutua seurauksia, jos valtuutettu ei ottaisi oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen tietoonsa saamaa asiaa kuten esimerkiksi maksuajan ylitystä.

Valtuutetun toimintavelvoitteen kategorisuus jää jossain määrin avoimeksi esitetyn 8 §:n säännöskohtaisten perustelujen perusteella. Perusteluissa todetaan, että ”Jotta *mitään kynnystä ei olisi*, ehdotetaan pykälän 3 momenttia täsmennettävän niin, että valtuutetun tulee ottaa asioita käsittelyyn oma-aloitteisesti. Tämä velvollisuus olisi *etenkin* tilanteissa, joissa valtuutettu havaitsee epäkohtia elintarvikemarkkinoilla suorittamansa seurannan johdosta.”

Lisäksi voimassa olevan elintarvikemarkkinalain 5 §:n 3 momentin suhde esitettyyn toimintavelvoitteeseen jää hieman epäselväksi. Lain 5 §:n 3 momentissa säädetään, että ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun on *erityisesti* toimittava asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta *huomattavaa merkitystä* tai joissa voidaan olettaa *yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia.”*

Neuvottelu ja sovinnon edistäminen

Lain 9 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi tarvittaessa avustaa osapuolia selvittämällä asiaa ja pyrkimällä edistämään asian sovinnollista ratkaisua 1 momentissa tarkoitetussa tilanteessa sekä tilanteessa, jossa sopimuksen noudattamisesta aiheutuu kohtuuttomia seurauksia tavarantoimittajalle. Esityksen perustelujen mukaan pykälän muutos antaa valtuutetulle mahdollisuuden avustaa osapuolia neuvotteluissa, vaikkei valtuutettu epäilisi lainvastaisia toimia. Toisin kuin esitysluonnoksen lausuntokierroksella, esityksen 9 §:ssä ei enää viitata nimenomaisesti kauppalain 23 §:n 1 momenttiin. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan edelleen muun muassa kauppalain mainittuun kohtaan.

TEM ei vastusta ehdotusta, mutta toteaa esityksestä jäävän hieman epäselväksi muun muassa minkälainen avustajan rooli valtuutetulla olisi ja avustaisiko valtuutettu molempia osapuolia.

Voimaantulo

Esityksen mukaan ennen lain voimaantuloa sovittuihin maksuaikoihin ja palautuksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 2 a §:ää ja 2 f §:ää. Voimaantulosäännökseen ei sisälly säännöstä, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa sovitut sopimukset tulisi saattaa yhdenmukaisiksi uusien säännösten kanssa esimerkiksi siirtymäajan kuluessa. Siten lain voimaantulon jälkeen elintarvikeketjussa tulee olemaan sopimuksia, joihin sovelletaan nyt voimassa olevan lain säännöksiä ja sopimuksia, joihin sovelletaan keväällä voimaan tulevan lain säännöksiä.

Virve Haapajärvi
hallitusneuvos
TEM