Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle
(MmV@eduskunta.fi)

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt elintarvikemarkkinavaltuutetulta (ETMV) lausuntoa hallituksen esityksestä elintarvikemarkkinalain muuttamisesta. Elintarvikemarkkinavaltuutettu toteaa lausuntonaan seuraavan.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa (2019/633/EU, ”kauppatapadirektiivi”) saatettiin kansallisesti voimaan elintarvikemarkkinalain (1121/2018) muutoksella. Muutos tuli voimaan 1.11.2021. Ennen lain voimaantuloa tehdyt sopimukset oli saatettava uuden lain vaatimusten mukaisiksi 1.5.2022 mennessä. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin on todettu, edellinen elintarvikemarkkinalain muutos on ollut voimassa vasta hyvin vähän aikaa. Valtuutetulla on siten laista vähän käytännön soveltamiskokemusta.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettujen muutosten tavoitteena on muun muassa turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa ja helpottaa heikompien osapuolten kustannuskriisiä. ETMV kannattaa hallituksen esityksen tavoitetta heikomman sopijapuolen aseman parantamisesta. Muun muassa maksuaikojen ja palautusten osalta ei ole tehty vaikutuksenarviointia, joten esimerkiksi niitä koskevien muutosehdotusten tosiasialliset vaikutukset heikommassa asemassa olevien toimijoiden aseman parantamiseksi jäävät epäselviksi.

ETMV esittää seuraavassa pykäläkohtaiset huomiot ehdotetuista muutoksista.

Määritelmät (2 §)

ETMV pitää kannatettavana viranomaisen määritelmän tarkentamista ja yhtenäistämistä vastaamaan hankintalain mukaista hankintayksikön määritelmää. Julkisoikeudellisen laitoksen osalta pykälässä on viitattu hankintalain 5 §:n 2 momentin julkisoikeudellisen laitoksen määritelmään. Ehdotettu muutos selkeyttää elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia.

Elintarvikemarkkinalain soveltamisen kannalta viranomaisen määritelmällä on merkitystä, koska lain 1 §:n 2 momentin mukaan viranomaisiin sovelletaan ainoastaan lain 2 a–g §:ää. Tavarantoimittajan liikevaihdolla ei ole merkitystä, kun ostajana on viranomainen. Mikäli ostajana on muu kuin viranomainen, tulee lain 2 a–2 g § sovellettavaksi vain, jos ostaja on liikevaihdoltaan tavarantoimittajaa suurempi.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

ETMV toteaa, että viranomaisen määritelmän osalta tulkintaepäselvyyttä on aiheuttanut esimerkiksi kaupunkien ja kuntien omistamien yhtiöiden asema elintarvikemarkkinalain näkökulmasta. Epäselvää on ollut, katsotaanko elintarvikehankintoja tekevät in-house-yhtiöt lain tarkoittamiksi viranomaisiksi vai elinkeinonharjoittajiksi. Elintarvikemarkkinalakiin ei sisälly elinkeinonharjoittajan määritelmää.

Maksuajat (2 a §)

ETMV pitää erityisen tärkeänä sopimismahdollisuutta pidemmistä maksuajoista. ETMV on saanut runsaasti maksuaikasääntelyä koskevia yhteydenottoja, ja neuvontapyyntöjen perusteella vaikuttaa siltä, että joidenkin alkutuotannossa toimivien näkökulmasta jo voimassa olevan lain 30 ja 60 päivän maksuajat aiheuttavat haasteita, jotka voivat liittyä esimerkiksi rahoitukseen. Monilla sektoreilla käytössä olleet pitkät maksuajat ovat nykyisten direktiiviin perustuvien maksuaikasäännösten vastaisia. Tällaiset maksuajat ovat olleet kaikkien osapuolten hyväksymiä.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa mahdollisuutta sopia 14 päivää pidemmästä maksuajasta on perusteltu muun muassa sillä, että muutoksella voisi kuitenkin olla myös ylitsepääsemättömiä vaikeuksia erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka toimivat lain tarkoittamina ostajina. ETMV kiinnittää tämän osalta huomiota siihen, että myös tilanteissa, joissa ostajana on pieni tai keskisuuri yritys, tulee aloite maksuaikojen pidentämisestä lainkohdan mukaan tulla tavarantoimittajalta.

Ehdotetun pykälän mukaan tavarantoimittajan aloitteesta maksut voidaan sopia suoritettavan useammassa erässä. ETMV:n näkemyksen mukaan esitetyn perusteella jää epäselväksi, mitä maksujen suorittaminen useassa erässä käytännössä tarkoittaa. Säännöskohtaisia perusteluja tulee tältä osin tarkentaa.

ETMV kiinnittää huomiota siihen, että maksuaikasäännöksen tarkoituksena on varmistaa, että maksu suoritetaan ajoissa tuotteiden toimitusajankohtaan nähden. Maksu on siten pääsääntöisesti maksettava kokonaisuudessaan säädetyn enimmäismaksuajan kuluessa. Maksua ei saa jakaa keinotekoisesti moneen osaan pidemmän maksuajan saamista varten. Jos tavarantoimittaja vahvistaa maksettavan määrän, maksuaika alkaa kulua maksettavan määrän vahvistamisesta. Tavarantoimittaja voi vahvistaa maksettavan määrän esimerkiksi lähettämällä laskun. Kauppatapadirektiivi ei rajoita tavarantoimittajan lähettämien laskujen määrää.

ETMV kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 2 a §:n 2 momentissa on kirjoitusvirhe ja siinä tulisi lukea ”säännöllisistä toimituksista” eikä ”säännöllistä toimituksista”.

Palautukset (2 f §)

ETMV ei kannata ehdotonta palautuskieltoa. ETMV toteaa, että kunkin sopijaosapuolen tulee lähtökohtaisesti vastata yritystoimintaansa liittyvistä riskeistä. Riskejä tai kustannuksia ei pidä perusteettomasti tai kohtuuttomasti siirtää toisen osapuolen kannettavaksi. Tietyissä tilanteissa poikkeukseton palautuskielto kuitenkin rajoittaa liikaa sopimusvapautta.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

Se ei esimerkiksi ota huomioon tilanteita, joissa palautukset ovat molempien osapuolten edun mukaisia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa uusia tuotteita saatetaan markkinoille.

ETMV:n näkemyksen mukaan palautusten tulee olla mahdollisia tilanteissa, joissa osapuolet yhdessä niin sopivat.

Soveltamisala ja kansainvälinen pakottavuus (1 §)

ETMV:n näkemyksen mukaan elintarvikemarkkinalain 1 §:n 3 momentti on epäselvä. Vaikka momenttia ei ole hallituksen esityksessä esitetty muutettavaksi, tulisi sitä täsmentää. Momentista tulee käydä selkeästi ilmi, että sitä sovelletaan ainoastaan, kun sopimukseen sovelletaan muuta kuin Suomen lakia, mikäli se on lainsäätäjän tarkoitus.

Vaihtoehtoisesti kansainvälistä pakottavuutta koskeva lainkohta voidaan erottaa omaksi pykäläksi, kuten oikeusministeriö on ehdottanut aikaisempaa elintarvikemarkkinalain muutosta valmisteltaessa (Oikeusministeriön lausunto maa- ja metsätalousministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta, 5.6.2020).

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetään kansallisia tiukennuksia maksuaikoihin ja palautuksiin. Mikäli lain 2 a ja 2 f §:ää ei haluta voimaan kansainvälisesti pakottavina säännöksinä, tulee lain 1 §:n 3 momenttia ETMV:n näkemyksen mukaan muuttaa.

Markkinoiden seuraaminen (5 §)

ETMV kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettua markkinoiden seuraamisen nimenomaista mainitsemista valtuutetun tehtävien yhteydessä, vaikka kyseessä on vain informatiivinen tarkennus valtuutetun tehtäviin. Käytännössä valtuutettu on jo nyt seurannut markkinoiden toimintaa omasta aloitteestaan, joten tehtävän lisääminen lakiin ei tosiasiallisesti muuta nykytilannetta. Markkinoiden seuraamisen lisääminen valtuutetun tehtäviin kuitenkin selventää valtuutetun tehtävänkuvaa.

Ehdotettavalla muutoksella ei ole kuitenkaan vaikutusta valtuutetun tiedonsaantioikeuksiin tai resursseihin. ETMV toteaa, että valtuutetun on mahdollista saada elintarvikemarkkinalain 13 §:n nojalla tietoja ainoastaan, kun valvontatehtävät edellyttävät sitä. Laissa edellytetään lisäksi, että pyydettävät tiedot ja asiakirjat ovat välttämättömiä valvontatehtävien kannalta. Tietojensaantia koskeva säännös ei siten velvoita antamaan valtuutetulle tietoja, jotka liittyvät yleisemmin markkinoiden toimivuuden tai markkinaolosuhteiden selvittämiseen. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi toimijoiden osto- ja myyntihinnat, osto- ja myyntimäärät sekä kustannusrakennetta koskevat tiedot. Alan toimijat voivat halutessaan luovuttaa kyseisiä tietoja valtuutetulle, mutta velvollisuutta tähän ei ole.

ETMV toteaa lisäksi, että markkinoiden seuraamisen laajuus on sidottu käytössä oleviin resursseihin. Valtuutetun itsenäinen ja riippumaton asema takaavat sen, että markkinoiden seuranta toteutetaan valtuutetun oman harkinnan mukaisesti.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi (8 §)

ETMV:n näkemyksen mukaan oikeustila asioiden oma-aloitteisen käsittelyn osalta ei ole epäselvä. Käytännössä valtuutettu voi ottaa valvonta-asian oma-aloitteisesti käsiteltäväksi esimerkiksi omien selvitystensä, saamansa vihjeen tai mediaseurannan perusteella. ETMV:n näkemyksen mukaan valtuutetun on itse voitava päättää, millaisia asioita se ottaa oma-aloitteisesti käsiteltäväksi.

ETMV katsoo, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä on sen suhde lain 5 §:n 3 momenttiin. Mainitun lainkohdan mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun on erityisesti toimittava asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia. Lain esitöiden (HE 121/2018 vp, s. 55) mukaan säännös painottaa valtuutetun toiminnan tavoiteltua painopistettä. ETMV toteaa, että tavoitteena on näin ollen ollut ohjata valtuutetun työtä keskeisiin, elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittäviin asioihin.

Neuvottelu ja sovinnon edistäminen (9 §)

Elintarvikemarkkinalain lähtökohtana on neuvottelu ja sovinnon edistäminen. ETMV pitää neuvottelutoimivaltuuksien ja sovinnon edistämisen mahdollisimman laajaa tulkintaa lain lähtökohtaan nähden kannatettavana.

ETMV toteaa kuitenkin, että hallituksen esityksen perustelut lain 9 §:ää koskien ovat suppeat. Perusteluissa on mainittu joitain tilanteita, joissa esitetty muutos voisi tulla sovellettavaksi. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi se, mitä avustaminen käytännössä tarkoittaa sekä kuinka laaja valtuutetulle ehdotettu mahdollisuus avustaa osapuolia on. ETMV:n näkemyksen mukaan perusteluja tulee näiltä osin täydentää.

ETMV toteaa lisäksi, että esimerkiksi kauppalain 23 §:n 1 momentin soveltaminen edellyttää monissa tilanteissa syvällistä asiantuntemusta ja laajaa tapauskohtaista arviointia. Tällaisten tapausten voidaan nähdä tuovan elintarvikemarkkinavaltuutetulle runsaasti lisätyötä. Esitetyn muutoksen osalta on huolehdittava valtuutetun tosiasiasiallisista mahdollisuuksista ja riittävistä resursseista tehtäviensä hoitamisessa. Esityksessä tätä ei ole otettu huomioon.

ETMV kiinnittää huomiota siihen, että elintarvikemarkkinalain 9 §:n 1 momentissa mainitaan ainoastaan elinkeinonharjoittajat, vaikka lain 2 a–2 g §:ää sovelletaan myös ostajina toimiviin viranomaisiin. ETMV:n näkemyksen mukaan neuvottelun ja sovinnon edistämisen tulee ulottua kaikkiin ketjun sopimussuhteisiin. Lainkohtaa tulee täydentää siten, että se sisältää myös viranomaiset.

Tietojenantovelvollisuus ja viranomaisten välinen tietojenvaihto (13 § ja 13 b §)

Hallituksen esityksessä ei esitetä tietojenantovelvollisuutta koskevan elintarvikemarkkinalain 13 §:n muuttamista. ETMV toteaa, että kyseisen pykälän 1 momentissa mainitaan elinkeinonharjoittajat. Elintarvikemarkkinalaissa ei ole määritelty, mitä elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan lain 13 b §:n 1 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko tapahtunut tai tapahtumassa 2 a–2 h, 3 tai 4 §:ssä tarkoitettu rikkomus. Kyseistä momenttia koskevien esitöiden (HE 199/2020 vp, s. 57.) mukaan säännös on rajattu vain tiettyihin viranomaisiin.

ETMV:n näkemyksen mukaan on epäselvää, onko viranomaisten tietojenantovelvollisuuteen tarkoitettu sovellettavan lain 13 b §:ää. Mikäli näin on, ei velvollisuuden tehosteeksi voida asettaa uhkasakkoa. ETMV:n näkemyksen mukaan lain 13 §:ään tulee sisällyttää kaikki sääntelyn kohteena olevat tahot. Viranomaisten tietojenantovelvollisuudesta tulisi siten säätää lain 13 §:ssä. Näin ollen myös viranomaisten tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkasakko.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu, OTT VT Olli Wikberg