Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

LAUSUNTO

Eduskunnan lakivaliokunnalle
(LaV@eduskunta.fi)

Elintarvikemarkkinavaltuutetun asiantuntijalausunto asiassa U 62/2023 vp.

Lakivaliokunta on pyytänyt elintarvikemarkkinavaltuutetun (jäljempänä myös ETMV) asiantuntijalausuntoa asiassa U 62/2023 vp. (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta kirjelmä eduskunnalle).

Pyydettynä lausuntona elintarvikemarkkinavaltuutettu esittää kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

ETMV yhtyy lähtökohtaisesti valtioneuvoston kirjelmässä esitettyihin kantoihin. Jäljempänä tässä lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, että asetusehdotuksen mukaan sopijapuolet eivät missään olosuhteissa eivätkä millään perusteilla voisi sopia asetuksessa säädettyä aikaa pidemmästä maksuajasta (ks. tarkemmin U-kirjelmän s. 14).

2 Heikomman sopijaosapuolen suojelua koskeva sääntely

Komission ehdottamalla asetuksella on tarkoitus korvata niin sanottu maksuviivästysdirektiivi (2011/7/EU), joka on Suomessa pantu täytäntöön pääosin niin sanotulla maksuehtolailla (30/2013). Lainsäädännön pääasiallisena tavoitteena on lyhentää yritysten välisten maksusuoritusten maksuaikoja ja ehkäistä eri keinoin maksuviivästyksiä. Taustalla on erityisesti se havainto, että pienillä ja suurilla yrityksillä on liikesuhteissaan erilainen neuvotteluvoima, jolloin vahvemmat yritykset ovat voineet sanella sopimuksiin esimerkiksi kohtuuttomia maksuaikoja ja -ehtoja.

U-kirjelmässä todetaan, että komission ehdotuksella on läheinen liityntä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2019/633 hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa (niin sanottu UTP-direktiivi tai kauppatapadirektiivi). Kauppatapadirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön elintarvikemarkkinalailla (1121/2018), jonka noudattamista valvoo elintarvikemarkkinavaltuutettu. Kauppatapadirektiivin ja elintarvikemarkkinalain taustalla on elintarvikeketjun toimijoiden neuvotteluvoiman epätasainen jakautuminen.

Elintarvikemarkkinalakia sovelletaan elinkeinonharjoittajien välisiin elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin ja käytäntöihin. Lain tiettyjä säännöksiä (mm. maksuajat) sovelletaan myös silloin, kun viranomainen toimii maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden ostajana.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

Elintarvikemarkkinalaki sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, millaiset menettelytavat elintarvikeketjun sopimussuhteissa ovat hyvän kauppatavan vastaisina kiellettyjä. Tällaisia ovat esimerkiksi liian pitkiksi katsotut maksuajat. Tässä ETMV:n lausunnossa tuodaan esille elintarvikemarkkinalain noudattamisen valvonnassa havaittuja seikkoja.

3 Asetusehdotuksen ja elintarvikemarkkinalain maksuaikasääntelyn välinen suhde

Kauppatapadirektiivissä on todettu, että direktiivissä vahvistetut maksuviivästyksiä koskevat säännökset muodostavat maataloustuote- ja elintarvikealalle erityissäännöt suhteessa maksuviivästysdirektiivissä vahvistettuihin maksuaikoja koskeviin säännöksiin. Komission asetusehdotuksessa tähän on viitattu johdanto-osan 30 kohdassa.

Elintarvikemarkkinalain 2 a §:n (116/2021, muut. 337/2023) mukaan maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maksuaika voi tuotteen luonteesta ja sopimusjärjestelyistä riippuen olla enintään 14, 30 tai 60 päivää.

Siitä huolimatta, että maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskevat maksuaikasäännökset olisivat jatkossakin erityislainsäädäntöä, säädettäisiin asetusehdotuksen 3 artiklassa nimenomaisesti enintään 30 päivän yleinen enimmäismaksuaika myös niihin tapauksiin, joissa UTP-direktiivin 3 artiklan a-kohdan mukaan voidaan nykyisin kansallisesti säätää enintään 60 päivän maksuajasta (ei-pilaantuvat tuotteet). Mikäli asetusehdotus hyväksytään ehdotetussa muodossa, tulee elintarvikemarkkinalain 2 a pykälää muuttaa vastaavasti.

4 Valvontaa koskevat havainnot

Lakivaliokunta on pyytänyt, että elintarvikemarkkinavaltuutetun lausunnossa tuotaisiin erityisesti esille kokemuksia elintarvikemarkkinalain maksuaikasääntelyn valvonnasta.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu on saanut runsaasti maksuaikasääntelyä koskevia yhteydenottoja. ETMV on jo syksyllä 2021 julkaissut maksuaikoja koskevan ohjeistuksen (etmv-maksuaikaohjeistus.pdf (ruokavirasto.fi)), jota on päivitetty 29.8.2023.

Varsinaisen viranomaisvalvonnan kokemukset maksuaikasääntelyn osalta ovat jo yksin sääntelyn lyhyen voimassaolon takia vielä hyvin vähäisiä. Maksuaikasäännökset tulivat kansallisesti voimaan marraskuussa 2021 ja niitä koskeva siirtymäaika päättyi toukokuussa 2022. Pian tämän jälkeen, syksyllä 2022, aloitettiin mainittujen säännösten muuttamista koskeva hanke. Maksuaikoja koskevat muutokset tulivat voimaan 1.5.2023.

Koska elintarvikemarkkinalaki ja sen muutokset ovat olleet voimassa vasta vähän aikaa, on viranomaistyö painottunut enemmän neuvontaan kuin elinkeinonharjoittajien sopimusten viranomaisvalvontaan. Merkittävä osa lain vaikuttavuudesta syntyykin sen säännösten tekemisestä tunnetuiksi alan toimijoiden parissa. Tämä koskee myös ja erityisesti

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

maksuaikasääntelyä, joka on työllistänyt elintarvikemarkkinavaltuutettua muihin lain säännöksiin nähden moninkertaisesti.

Elintarvikemarkkinalain säännökset suojaavat heikompaa sopimusosapuolta. Siitä huolimatta varsinaisia toimenpidepyyntöjä valvontaviranomaiselle (tässä ETMV) ei esimerkiksi kostotoimenpiteiden pelossa juurikaan tehdä. Tilanne on pitkälti sama myös monissa muissa jäsenvaltioissa.

Elintarvikemarkkinalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 283/2022 vp.) viitataan siihen, että käytännössä myös tavarantoimittajilla voi olla intressinä sopia pidempiä maksuaikoja. Myös ETMV:n saamat neuvontapyynnöt vahvistavat tätä käsitystä. Elintarvikemarkkinalakiin sisältyy mahdollisuus sopia ei-pilaantuvien tuotteiden osalta enintään 60 päivän maksuajasta. Aloitteen tähän tulee kuitenkin aina tulla tavarantoimittajalta.

Ehdottoman enimmäismaksuajan säätäminen kaikkeen elinkeinotoimintaan tulee merkitsemään merkittävää poikkeusta sopimusvapauden periaatteeseen. Toisin sanoen viranomaisen tulisi puuttua kaikkiin sellaisiinkin sopimusjärjestelyihin, joissa maksuaika olisi 30 päivää pidempi molempien osapuolten aidon tahdon – ja jopa juuri heikomman sopijaosapuolen toivomuksen ja objektiivisestikin arvioituna hänen etunsa mukaisesti.

5 Valvontaviranomaisen asettaminen

Komission asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi asetettava asetuksen täytäntöönpanosta vastaava kansallinen viranomainen tai kansalliset viranomaiset ja säädettävä niiden toimintaa koskevat toimivalta- ja seuraamussäännökset.

Asetusehdotuksen 13 artiklan 5 alakohdan mukaan kansallisen valvontaviranomaisen tulisi välittää kauppatapadirektiivin toimialaan kuuluvat toimenpidepyynnöt kyseistä valvontaa suorittavalle kansalliselle viranomaiselle. Ehdotuksen 3 alakohdan mukaan näiden valvontaviranomaisten tulee tehdä tehokasta yhteistyötä toistensa ja komission kanssa. Valvontaviranomaisesta päättäminen kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

Ehdotuksen perusteella kyse on ainakin osin valvontaviranomaisten selvästi päällekkäisistä toiminnoista. Valvontaviranomaisen asettamisessa onkin hyvä huolellisesti selvittää sektorikohtaisista eroista huolimatta mahdollisesti saavutettavissa olevat synergiaedut ja säästömahdollisuudet. Samalla on hyvä pohtia mahdollisuutta siihen, että valvontaa tehtäisiin kustannustehokkaasti yhdessä ja samassa tai vähintäänkin tiiviisti toisiinsa kytköksissä olevissa viranomaisissa. Tämä mahdollistaa resurssien ja asiantuntemuksen tehokkaan käytön sekä vähentää riskejä keskenään ristiriitaisista ratkaisuista.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu, OTT VT Olli Wikberg