

LUONNOS 26.9.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarvikemarkkinalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia.

Esityksen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Esityksen tavoitteena on selkeyttää elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviä ja toimia.

Esityksellä toteutetaan osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta” kohdassa Elinvoimainen Suomi todettua tavoitetta parantaa viljelijöiden asemaa ruokaketjussa ja edistää ruokaketjun sisäistä vuoropuhelua, sekä hillitä päivittäistavarakauppojen ylivoimaista neuvotteluasemaa lainsäädännöllisin toimin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2023.

Sisällys

PERUSTELUT	2
1 Asian tausta ja valmistelu	2
2 Nykytila ja sen arviointi	2
3 Tavoitteet	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	4
4.1 Keskeiset ehdotukset	4
4.2 Pääasialliset vaikutukset	5
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	5
4.2.2 Ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset	6
4.2.3 Vaikutukset perusoikeuksiin	7
4.2.4 vaikutukset viranomaistoimintaan	7
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	7
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	7
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	7
6 Lausuntopalaute	8
7 Säännöskohtaiset perustelut	8
8 Lakia alemman asteinen sääntely	10
9 Voimaantulo	10
10 Toimeenpano ja seuranta	10
11 Suhde muihin esityksiin	10
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	10
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	10
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	11
Lakiehdotus	12
Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta	12

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Elintarvikemarkkinalain (1121/2018, muutettu 116/2021) edellinen muutos tuli voimaan 1.11.2021. Siinä kansalliseen lainsäädäntöön lisättiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin hyvän kauppataivan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa (EU) 2019/633, jäljempänä *kauppatapadirektiivi*, edellyttämät toimenpiteet ja kiellot heikomman sopimusosapuolen suojaamiseksi. Lainmuutoksen voimaantulon jälkeen eri toimijoilta tuli esityksiä elintarvikemarkkinalain selkeyttämiseksi ja täsmentämiseksi joiltain osin. Valmistelu käynnistettiin näiden ja maa- ja metsätalousministeriön omasta aloitteesta kerätyn tiedon, sekä lainsäädännön täytäntöönpanon ja sen vaikutusten seurannan pohjalta. Saatujen esitysten ja selvitysten perusteella havaittiin tarve selkeyttää valtuutetun tehtäviä ja vahvistaa valtuutetun roolia seuraamalla markkinoita myös ilman epäilyksiä lainvastaisista toimista. Lisäksi havaittiin tarve eräiden määritelmien selventämiselle helpottamaan lain soveltamista ja poistamaan epäselvyyksiä. Ennen kaikkea havaittiin tarve nopeille ja vaikuttaville toimille, joilla on välittömiä vaikutuksia elintarvikeketjun heikomman osapuolen kustannuskriisin helpottamiseksi sekä heikommassa neuvotteluasemassa olevien tavarantoimittajien neuvotteluaseman vahvistamiseksi.

Valmistelu on tehty maa- ja metsätalousministeriön virkatyönä. Lausuntoja on pyydetty XX ja YY. Kuulemisia järjestettiin...

2 Nykytila ja sen arviointi

Elintarvikemarkkinan toimijoiden voimasuhteiden epätasapaino ja hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt ovat herättäneet huolestusta jo pitkään sekä Suomessa että Euroopan Unionissa. Alkutuottajia on markkinoilla paljon verrattuna teollisuuteen ja erityisesti kauppaan. Tuottajien neuvotteluvoima onkin varsin heikko sekä tuotteita myydessä, että panoksia ostaessa.

Tuottajien aseman parantamiseksi annettiin huhtikuussa 2019 kauppatapadirektiivi, jolla kiellettiin 16 hyvän kauppataivan vastaista käytäntöä. Direktiivi toimeenpantiin muuttamalla elintarvikemarkkinalakia. Lainmuutos tuli voimaan marraskuussa 2021, ja sen esitöissä (HE 199/2020) on laajasti kuvattu tilannetta elintarvikemarkkinoilla ja erityisesti tuottajien asemaa. Elintarvikeketjun voimasuhteet eivät ole tuon jälkeen merkittävästi muuttuneet, mutta markkinatilanne on tuottajien kannalta edelleen heikentynyt.

Elintarvikemarkkinalain muutoksen jälkeen elintarvikeketju ja erityisesti alkutuotanto on kohdannut voimakkaan kustannusten nousun, joka kärjistyi helmikuussa 2022 Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Energian, lannoitteiden ja muiden kustannusten nousu on ollut nopeata sodan, EU:n pakotteiden ja Venäjän vastapakotteiden johdosta. Sopimuskäytäntöjen, pitkien valikoimajaksojen ja toimittajien heikon neuvotteluvoiman takia kustannusten nousu ei ole siirtynyt riittävästi ja riittävän nopeasti ketjussa eteenpäin ja alkutuotanto on joutunut erittäin vaikeaan taloudelliseen asemaan. Tilanteen parantamiseksi paine elintarvikemarkkinalain muuttamiseksi on kasvanut. On havaittu myös laajempaa muutostarvetta elintarvikemarkkinalakiin. Nämä muutokset muun muassa valtuutetun toimivallassa ja lain soveltamisessa edellyttävät kuitenkin laajempaa selvittelyä ja vaikutusten arviointia.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaa lain 5.2 §:n mukaan elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Vuonna 2021 elintarvikemarkkinavaltuutetulle esitettiin kysymys- ja neuvontapyyntöjä elintarvikemarkkinalain soveltamiseen liittyen noin 50 kappaletta. Yhtäkään valvonta-asiaa ei tullut valtuutetulle vireille vuoden 2021 aikana. Vuoden 2022 alkupuolella valvontatoimintaan liittyviä yhteydenottoja valtuutetulle on tullut hyvin vähän, ja valtuutetun toiminta on keskittynyt elintarvikeketjun tiedottamiseen ja ohjeistamiseen. Koska yhtään hyvän kauppataivan vastaista tapausta ei ole saatettu valtuutetun käsiteltäväksi, myöskään tuomioistuinkäytäntöä elintarvikemarkkinalain soveltamisesta ei ole saatu.

Valtuutettu on antanut yhden suosituksen vuonna 2021 sopimusten päättämisestä sekä kaksi suositusta vuonna 2022: suositus elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjen tarkistamiseksi ja suositus toimenpiteistä elintarvikeketjun kannattavuustilanteen parantamiseksi.

Valtuutettu julkaisi vuoden 2021 aikana neljä ohjeistusta, jotka koskivat samana vuonna uudistettua elintarvikemarkkinalakia. Ohjeistuksessa maksuajoista annettiin yksinkertaistettuja esimerkkejä, joiden avulla toimijat voivat paremmin arvioida minkälaiset maksuaikoja koskevat käytännöt ovat sallittuja tai kiellettyjä lakimuutoksen jälkeen. Elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan kuuluvat maataloustuotteet ja elintarvikkeet –ohjeistuksen avulla alan toimijoille pyrittiin antamaan työkaluja sen selvittämiseen, kuuluuko jokin tuote lain soveltamisalaan vai ei. Lisäksi ohjeistuksessa tuotiin esimerkkien kautta esiin sellaisia epätyypillisiä tuotteita, joita koskevat sopimukset kuuluvat jatkossa elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan. Niitä ovat esimerkiksi tuotteet, joita ei ole tarkoitettu syötäväksi. Ohjeistus elintarvikemarkkinalain säännösten vaikutuksesta viranomaisten tekemiin hankintoihin laadittiin muista soveltamisohjeista poiketen julkisia hankintoja koskeva ohjeistus yhteistyössä Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) kanssa. Neljäs vuoden 2021 aikana julkaistu ohjeistus oli jatkoa jo aiemmin julkaistulle tuoteohjeistukselle, ja käsitteli elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan kuuluvia juomia.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu käynnisti keväällä 2022 kaupan, elintarviketeollisuuden ja tuottajien väliset neuvottelut tuottajien aseman parantamiseksi markkinaehtoisesti ja kustannusten nousun siirtämiseksi ketjussa eteenpäin. Elintarvikeketjun toimijat sitoutuivat jatkamaan yhteistyötä.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun johdolla käydyissä keskusteluissa sovittiin toimenpiteistä, joiden avulla pyritään parantamaan ketjun toimintaa. Toimenpiteet liittyvät muun muassa ketjun avoimuuden lisäämiseen ja markkinatiedon parempaan hyödyntämiseen. Neuvoteltuaan toimijoiden kanssa elintarvikemarkkinavaltuutettu antoi elokuussa 2022 yllä mainitut kaksi suositusta elintarvikeketjun toimijoille.

Valtuutetun tehtävistä on laissa mainittu elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estäminen. Vaikka markkinoiden aktiivinen seuranta kuuluu olennaisesti valtuutetun tehtäviin, ei tätä ole lainsäädännössä selkeästi todettu. Muun muassa valtuutetun toimesta annettujen ohjeistusten tekeminen edellyttää aktiivista markkinoiden seurantaa.

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. Valtuutetun tehtäviä voidaan näiltä osin selkiyttää.

Valtuutetulla on mahdollisuus avustaa osapuolia neuvotteluissa sovinnon edistämiseksi vain, jos kyseessä on lain soveltamista koskevat rikkomukset. Neuvottelulle ja sovinnon edistämiselle on kuitenkin kysyntää myös tilanteissa, joissa lakia ei ole rikottu. Rakenteellisesta ostajavoiman epätasapainosta johtuen elintarvikkeiden kaupassa on suuri riski neuvotteluvoiman väärinkäyttöön. Valtuutetun roolia voidaan tältä osin selkeyttää elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamisessa neuvonnan ja sovinnon edistämisen keinoin.

Elintarvikemarkkinalaki määrittelee lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset. Lain viranomaismääritelmä ei kuitenkaan ole osoittautunut tarpeeksi selkeäksi, joten sitä voidaan tarkentaa.

Noin kolmannes Suomen Yrittäjät ry:n yritysgallupeihin vuosina 2018-2021 vastanneista pk-yrityksistä ilmoitti asiakasyrityksen pidentäneen laskujen maksuaikoja. Suurin osa tällaisista asiakasyrityksistä oli suuryrityksiä. Koska maksuajat ovat pidentyneet, voitaisiin sääntelyä tältä osin tiukentaa.

Palautuksia koskeva säännös vastaa asiasisällöllisesti kauppatapadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan säännöstä. Lain nykymuodon mukaan asiasta tulee sopia aikaisemmin selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksessa tai tavarantoimittajan ja ostajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa. Lain nykymuoto mahdollistaa lain 2 b §:n kiellon kiertämisen, jonka vuoksi palautukset ilman maksua tulisi yksiselitteisesti kieltää. Arvioidaan, että kiellolla olisi mahdollista myös parantaa tavarantoimittajien maksukykyä.

Valmistelun aikana esille tulleista muutosehdotuksista on selvitetty esimerkiksi elintarvikeketjun kustannusindeksejä, joiden avulla voitaisiin vahvistaa markkinamuutosten välittymistä ketjussa. Indeksille määriteltäisiin vaihteluvälit, jonka ylittyminen tai alittuminen laukaisisi neuvottelut hintojen tarkastamisesta hintajakson sisällä. Indeksien toteuttaminen edellyttäisi ainakin tilastojen ja tilastointikäytäntöjen kehittämistä. Esimerkiksi hintaindeksijä pitäisi tarjota nykyistä yksityiskohtaisemmin ja useammin. Ehdotettujen indeksien käyttöönotto tarkoittaisi tarvetta ajantasaisesti päivittyville tilastoille.

On myös selvitetty mahdollisuutta tarkentaa valtuutetun toimivaltaa mahdollistamalla valtuutetulle elintarvikemarkkinalain 12 a §:n mukaisia seuraamusmaksuja, joita 12 b §:n mukaan määrää nykyisin markkinaoikeus. Kauppatapadirektiivi mahdollistaisi elintarvikemarkkinavaltuutetulle oikeuden määrätä seuraamusmaksuja. Lisäksi on selvitetty mahdollisuutta laajentaa valtuutetun tiedonsaantioikeuksia sekä selkeyttää valtuutetun roolia yleislakeihin ja kauppatapadirektiivin perustuvien kieltojen valvonnassa. Edellä mainittuja muutoksia ei ole mahdollista toteuttaa käsillä olevassa aikataulussa, jonka vuoksi esitykseen otetaan vain nopealla aikataululla muutettavissa olevat kohdat.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edelleen parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Esityksen tavoitteena on tarkentaa valtuutetun tehtäviä ja edesauttaa lain tulkintaa poistamalla joitakin esille tulleita epäselvyyksiä. Ehdotettujen toimien tavoitteena on edesauttaa valtuutetun mahdollisuuksia neuvoa ja auttaa toimijoita sekä seurata markkinoita. Esityksellä pyritään estämään kohtuuttomien ehtojen soveltaminen myös tilanteissa, joissa syntyy este, jota heikompi osapuoli ei voi täyttää, tai jos sopimuksen täyttäminen aiheuttaisi kohtuuttomia uhrauksia. Esityksellä pyritään myös helpottamaan elintarvikeketjun heikompien osapuolien kustannuskriisiä ja vahvistamaan heikommassa asemassa olevien tavarantoimittajien neuvotteluasemaa.

Lain nyky muodossa valtuutetun tehtävistä säädetään markkinoiden toimivuuden parantamisesta ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämisestä. Jotta valtuutettu tosiasiallisesti kykenisi tehokkaasti hoitamaan em. tehtävät, tulisi valtuutetun tehtäviin kirjata velvoite markkinoiden seuraamisesta.

Markkinoiden seuraamisen lisäksi valtuutetun tehtäviä selkeytettäisiin lisäämällä valtuutetun tehtäviin velvollisuus ottaa seurannassa ilmenneitä epäkohtia oma-aloitteisesti käsittelyyn, sekä mahdollisuus pyynnöstä avustaa osapuolia neuvotteluissa, vaikkei ilmeisiä lainvastaisia käytäntöjä ilmene. Lain nyky muodon nojalla valtuutettu ei voi avustaa osapuolia neuvottelussa, ellei valtuutettu epäile valvontatoimintaansa liittyvän sääntelyn rikkomista. Etenkin kustannuskriisistä johtuen sopimusehtojen neuvottelulle saattaisi olla tarvetta, vaikkei lain sääntelyä ole rikottu.

Lisäksi lakiin esitetään muutosta viranomaisen määritelmään, jolla täsmennettäisiin elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia. Lakiin esitetään myös muutoksia akuutin kustannuskriisin helpottamiseksi ja heikommassa asemassa olevien tavarantoimittajien neuvotteluaseman parantamiseksi lyhentämällä laissa olevaa sallittua maksuaikaa sekä poistamalla ostajalta mahdollisuuden palauttaa myymättä jääneitä tuotteita ilman maksua.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta.

Lakiin lisättäisiin tarkennuksena markkinoiden seuraaminen valtuutetun tehtäviin. Valtuutetun tehtäviä tarkennettaisiin myös muuttamalla valtuutetun oikeus ottaa 7 §:n mukainen asia käsiteltäväksi velvollisuudeksi. Velvollisuus olisi etenkin tilanteissa, joissa valtuutettu seurattuaan markkinoita huomaa

epäkohtia. Lakiin myös lisättäisiin valtuutetulle mahdollisuus pyynnöstä avustaa osapuolia neuvotteluissa, joissa vedotaan kauppalaain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettuun esteeseen tai uhrauksiin. Laissa sallittua maksuaikaa lyhennettäisiin ja ostajalta poistettaisiin mahdollisuus palauttaa myymättä jääneitä tuotteita ilman maksua. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin nykyistä säädöstä tarkkarajaisempi kuvaus viranomaisen määritelmästä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan, että maksuaika voisi olla enintään 14 päivää kaikilla maataloustuotteilla ja elintarvikkeilla, kun se kauppatapadirektiivin mukaan voisi olla enintään 30 päivää pilaantuvilla ja 60 päivää muilla maataloustuotteilla ja elintarvikkeilla. Lähtökohtaisesti tämä lyhentäisi maksuaikoja sektoreilla, joilla nykyisin sovelletaan 30 päivän maksuaikaa. Muiden kuin pilaantuvien tuotteiden osalta sopimuksen osapuolet voisivat kuitenkin erikseen sopia 14 päivää pidemmästä, kuitenkin enintään 30 päivän pituisesta maksuajasta.

Elintarvikemarkkinalain 2 a §:n lisäksi maksuajoista säädetään nykyisin maksuviivästysdirektiivin perustuvassa kaupallisten sopimusten maksuehdoista annetussa laissa (30/2013), jäljempänä maksuehtolaki. Sitä sovelletaan elinkeinonharjoittajan tai hankintayksikön elinkeinonharjoittajalle suorittamiin maksuihin vastikkeena tavarasta tai palvelusta. Maksuaika saa maksuehtolain 5 §:n mukaan ylittää 30 päivää vain, jos siitä on nimenomaisesti sovittu. Elintarvikemarkkinalain nykyinen 30 päivän maksuaika on pituudeltaan yhdenmukainen maksuehtolain kanssa.

Kantar TNS:n huhtikuussa 2021 pk-yrittäjille tekemän maksuaikoja koskevien kyselytutkimusten mukaan 37 % niiden asiakasyrityksistä oli pidentänyt maksuaikojan koronakriisin aikana. Liikekumppanin liian pitkät maksuajat olivat aiheuttaneet yritystoiminnalle taloudellista haittaa noin 30 prosentille vastaajista. Asiakasyrityksistä noin 50 prosenttia oli noudattanut enintään 30 päivän maksuaikaa, 25 prosenttia 31-60 päivän maksuaikaa ja 18 prosenttia oli maksanut tätä myöhemmin. Vaikka maksuehtolain mukaan maksuaika elinkeinonharjoittajien välisissä saatavissa saa ylittää 30 päivää vain, jos siitä on nimenomaisesti sovittu, asiakasyrityksistä 53 % ei ollut sopinut yli 30 päivän maksuajoista vastaajayritysten kanssa. Vastaajista 51 prosenttia olikin katsonut, että viranomaisen tulee valvoa maksuaikalain noudattamista. Kyselyyn vastasi 1120 pk-yritystä. Vaikka Kantarin tutkimus kattaa kaikki pk-yritykset, voidaan olettaa, että myös maatalous- ja elintarvikeketjussa tilanne on vastaava. Myös aiemmissa selvityksissä, etenkin avomaatuotannon osalta, pitkät maksuajat oli koettu ongelmaksi.

Myös oikeusministeriön maksuehtolain muuttamista koskevan työryhmän huhtikuussa 2022 julkaistussa mietinnössä käsiteltiin maksuaikoja koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita pitkistä maksuajoista johtuvien ongelmien vähentämiseksi. Kyseisessä mietinnössä on laajemmin käsitelty nykytilannetta selvitysten ja tutkimusten pohjalta.

Elintarvikemarkkinalakiin ehdotettu maksuaikasäännöksen 14 päivän pääsääntö parantaisi osan tavarantoimittajien taloudellista tilannetta niissä sopimussuhteissa, joissa maksuaika on nykyisin ollut 30 päivää. Elintarviketeollisuuden yritysten osalta ehdotuksella on arvioitu olevan positiivinen vaikutus, koska lyhyempi maksuaika sitoisi vähemmän käyttöpääomaa tuotteita myydessä. Myyntilaskujen lyhyt maksuaika helpottaa erityisesti pk-yrityksen rahoitusasemaa. Mitä isommasta yrityksestä tai tilauksesta on kyse, sitä herkemmin ostaja voi käytännössä päättää maksuehdon pituuden. Tällöin pk-yritys voi joutua turvautumaan ulkopuoliseen lainaan tai esimerkiksi rahoitusyhtiöön. Rahoitusyhtiön kanssa voidaan tehdä laskusaatavararahoitusta koskeva sopimus, jonka mukaan tavarantoimittaja saa rahat nopeasti, kun taas ostaja maksaa laskun sovitun maksuajan mukaan rahoitusyhtiölle. Tavarantoimittajalle aiheutuu rahoitussopimuksesta kuitenkin ylimääräisiä kustannuksia.

Ehdotus voisi heikentää vakavaraisen elintarvikeyrityksen mahdollisuuksia kilpailla pitemmällä maksuajoilla ja toisaalta parantaa vähemmän vakavaraisten pk-yritysten kilpailuasemaa suhteessa isompiin kotimaisiin

yrittäjiin. Kotimaisten elintarvikeyritysten asema suhteessa ulkomaisiin yrittäjiin voisi heikentyä, jos tuotteita ostava kauppa katsoisi, että muissa jäsenmaissa kauppatapadirektiivin pääsäännön mukaan sovellettava pidempi, enintään 60 päivän maksuaika on merkityksellinen ostopäätöksiä tehtäessä.

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 myös heikentää kauppiaiden mahdollisuuksia suosia valikoimissaan paikallisten pientuottajien erikoistuotteita, jos ostaja pitää pitkää maksuaikaa tässä yhteydessä merkityksellisenä ostopäätöstä tehtäessä. Voi olla tilanteita, joissa pidempi maksuaika olisi liiketoiminnallisesti perusteltu. Lyhyempi maksuaika voisi näissä tapauksissa johtaa pahimmillaan siihen, että kauppa jätetään kokonaan tekemättä. On kuitenkin huomioitava, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät edelleen 2 miljoonan euron liikevaihdon alittavat ostajat, joiden ei siis tarvitsisi noudattaa kyseisiä maksuaikoja.

Uusi maksuaikasäännös voi edellyttää muutoksia nykyisiin viljelijöiden kanssa tehtäviä tavarantoimituksia koskeviin käytäntöihin ja sopimuksiin samoin kuin muihin elintarvikkeiden toimituksia koskeviin käytäntöihin ja sopimuksiin, jos ne eivät vastaa uusia vaatimuksia.

Oikeusministeriön maksuehtolain muuttamista koskevan työryhmän mietinnössä todetaan pitkien maksuaikojen osalta muun muassa, että elinkeinoelämässä ne heikentävät velkojina toimivien yritysten maksukykyä ja -valmiutta, mikä puolestaan vaikeuttaa niiden mahdollisuuksia kehittää omaa liiketoimintaansa. Ongelma koskee erityisesti mikro- ja pienyrityksiä, jotka tarvitsevat hyvää likviditeettiä pystyäkseen kehittymään ja kasvamaan, koska niillä ei ole samanlaisia mahdollisuuksia, kuin suuremmilla yrityksillä, järjestää esimerkiksi ulkopuolista rahoitusta. Mainittu tilanne koskee elintarvikeketjussa etenkin maatalouden alkutuotantoa.

Muutos on omiaan vaikuttamaan yritysten välisiä maksuaikoja lyhentävästi rajoittamatta kuitenkaan yritysten mahdollisuutta tarpeen mukaan sopia pidemmästä maksuajasta. Muutos on omiaan parantamaan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten asemaa. Koska maksuehdosta olisi sovittava nimenomaisesti nykyistä useammassa tapauksissa, muutos lisää jossain määrin yritysten välisten sopimusten tekemiseen liittyviä kustannuksia. Toisaalta nimenomaisen sopimisen vaatimus voi vähentää maksuehtoja koskevia riitaisuuksia ja epäselvyyksiä ja siten jossain määrin vähentää niiden jälkikäteisestä selvittelystä aiheutuvia kustannuksia. Kaiken kaikkiaan muutoksen vaikutukset tämän tyyppiin transaktiokustannuksiin voidaan arvioida vähäisiksi.

Palautuksia koskevalla muutoksella voidaan olettaa olevan oletettavasti positiivisia välittömiä vaikutuksia tavarantoimittajien maksukykyyn, jos heidän osaltaan poistuu mahdollinen kustannustekijä eli velvollisuus järjestää omaan lukuun myymättä jääneiden tuotteiden palauttaminen. 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. Toisaalta ei ole tiedossa, käytetäänkö Suomessa yleisemmin myymättä jääneiden tuotteiden palautusmaksuja.

Muutosten ei arvioida vaativan toimijoita toteuttamaan merkittäviä toimenpiteitä.

4.2.2 Ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia. Ehdottoman kiellon palauttaa myymättä jääneitä tuotteita tavarantoimittajalle tai hävittää niitä ilman korvausta arvioidaan osaltaan vähentävän ruokahävikkiä entistä enemmän, koska kiellon seurauksena ostajien oletetaan arvioivan nykyistä tarkemmin tarvitsemiensa tuotteiden määrät. Myös tuotteiden palauttamista koskevien kuljetusten arvioidaan vähenevän.

4.2.3 Vaikutukset perusoikeuksiin

Esitys koskee yritysten välisiä sopimussuhteita eikä sillä näin ollen ole suoranaisesti perusoikeuksiin liittyviä vaikutuksia.

4.2.4 vaikutukset viranomaistoimintaan

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia valtuutetun eikä muiden viranomaisten toimintaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Elintarvikemarkkinalain edellinen muutos tuli voimaan 1.11.2021. Arvioita lain toimivuudesta ei ole juurikaan pystytty vielä tekemään, koska sitä ei ole ehditty soveltaa riittävän kauan perusteellisen arvion tekemiseksi. Kuitenkin toimijoilta on jo ehtinyt tulla palautetta lain toimivuudesta. Nyt ehdotetut muutokset ovat mahdollisia ilman pidempiaikaista selvittelyä. Kokonaisvaltaisemmat ehdotetut muutokset esimerkiksi valtuutetun toimivaltuuksiin ja indekseitojen käyttöönottamisesta on selvitetty ja todettu, että kyseisten ehdotusten toimivuudesta tarvitaan lisäselvityksiä.

Esitetyistä vaihtoehdoista elintarvikeketjun kustannusindeksien toteuttaminen edellyttäisi ainakin tilastojen ja tilastointikäytäntöjen kehittämistä. Esimerkiksi hintaindeksejä pitäisi tarjota nykyistä yksityiskohtaisemmin ja useammin. Ehdotettujen indeksien käyttöönotto tarkoittaisi tarvetta ajantasaisesti päivittyville tilastoille. Jos indeksit haluttaisiin viedä yksittäisiin sopimuksiin, pitäisi olla räätälöidyt indeksit, joissa olisi oikeat tuotantoalakohtaiset datat. Indeksejä ei voida tuoda lainsäädäntöön selvittämättä niiden todellisia vaikutuksia tuotantoaloille. Eri tuotantoaloille tarvittaisiin erilaisia indeksejä, minkä lisäksi etenkin julkisen sektorin sopimusten kustannusrakenteista ja tarpeista tarvittaisiin lisäselvitystä.

Valtuutetun mahdollisuudesta määrätä seuraamusmaksuja on jo käsitelty lain edellisen muutoksen esitöissä HE 199/2020, jossa selvennettiin, että vaikka kauppatapadirektiivi mahdollistaisi elintarvikemarkkinavaltuutetulle oikeuden määrätä seuraamusmaksuja, on toisaalta perustuslakivaliokunta tietosuojavaltuutetun kohdalla katsonut valtuutetun määräämät seuraamusmaksut perustuslain 21 §:n vastaisina. Tietosuojalakiin ehdotettiin päätöksentekomenettelyä, jossa tietosuojavaltuutettu olisi itsenäisesti voinut määrätä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja erittäin korkean seuraamusmaksun (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että seuraamusmaksusta pitäisi olla päättämässä vähintään kollegio. Seuraamusmaksun hakemista ja määräämistä edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely voitiin valiokunnan mukaan sen sijaan osoittaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston nykyisestä henkilöstöstä ei ole mahdollista muodostaa kollegiota. Kollegion perustaminen vaatisi lisää henkilöstöä ja lisäresursseja.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan organisatorinen erottelu, jossa erotellaan seuraamusmaksun määräämistoimivallan ja seuraamusmaksun perusteiden selvittämiseen liittyvät tehtävät, vahvistaisi myös seuraamustoimielimen riippumatonta asemaa ja asianosaisen oikeusturvan takeisiin kuuluvia puolustautumisoikeuksia. Valtuutetun toimiston resursseihin liittyvien kysymysten lisäksi tulisi myös selvittää asianosaisen oikeusturvan takaaminen.

Edellä mainittuja muutoksia ei ole mahdollista toteuttaa käsillä olevassa aikataulussa, jonka vuoksi esitykseen otetaan vain nopealla aikataululla muutettavissa olevat kohdat.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Komissio julkaisi kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa

maataloustuote- ja elintarviketekijussa 17 päivänä huhtikuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/633 kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista ja täytäntöönpanoa koskevasta tilanteesta ([COM/2021/652 final](#)).

Kertomuksen mukaan vain 15 jäsenmaata oli onnistunut saattamaan direktiivin määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöään direktiivin määräajassa eli viimeistään 1.5.2021. Tämän takia kertomuksessa käsiteltiin vain näiden jäsenmaiden lainsäädäntöä. Kertomuksen mukaan jäsenmaista DE, FR, HR, LV ja SK olivat suoraan kieltäneet myymättä jääneiden tuotteiden palautukset ilman direktiivin antamaa mahdollisuutta sopia palautuksista myyjän ja ostajan välillä.

Maksuaikojen osalta BG ja SE olivat asettaneet korkeintaan 30 päivän maksuajan kaikille tuotteille riippumatta siitä olivatko ne pilaantuvia vai eivät. Jäsenmaista HU ja SK olivat taas määränneet korkeintaan 15 päivän maksuajasta kaikkien tuotteiden osalta.

Kauppatapadirektiivi ei edellytä valvontaviranomaisen ottavan asioita oma-aloitteisesti käsittelyyn, esimerkiksi Ruotsissa kilpailuviranomainen voi käynnistää ja suorittaa tutkimuksia omasta aloitteestaan tai ilmoituksen perusteella, velvoitetta siihen ei ole (asetus 2021:583).

6 Lausuntopalaute

Kuulemistilaisuus...

Lausuntoja pyydettiin xx,

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 § Määritelmät. Pykälän 1 momentin 6 kohdassa todetaan elintarvikemarkkinalaissa viranomaisella tarkoitettavan viranomaista, julkisoikeudellista laitosta ja niiden yhteenliittymää. Määritelmän ei katsota olevan riittävän tarkkarajainen, koska viranomaisen määritelmän tulisi lähtökohtaisesti kattaa kaikki julkiset tahot, joita ei voida lukea elinkeinonharjoittajaksi. Kauppatapadirektiivin mukaan direktiiviä tulisi soveltaa kaikkiin ostajana toimiviin viranomaisiin. Pykälän 1 momentin 6 kohdan määritelmään tehtäisiin säädöstekninen täsmennys siitä, mitkä viranomaiset kuuluvat elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan yhtenäistämällä määritelmä lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), jäljempänä hankintalaki, 5.1 §:n 1-4 kohtien hankintayksikön määritelmää vastaavaksi. Hankintayksiköiden määritelmässä ovat mainittuina valtion ja kuntien viranomaisten lisäksi myös valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset. Yhtenäistämällä elintarvikemarkkinalain viranomaisen määritelmän hankintalain hankintayksiköiden määritelmään arvioidaan selkeyttävän elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia.

2 a § Maksuajat. Pykälän 1 momentin mukaan ostajan on maksettava maataloustuotteet ja elintarvikkeet 30 päivän kuluessa toimituspäivästä tai maksettavan määrän vahvistamisesta, jos tämä on toimituspäivää myöhemmin. Jos ostaja vahvistaa maksettavan määrän, maksuaika alkaa kuitenkin kulua toimituspäivästä. 1 ja 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että maksu olisi suoritettava 14 päivän kuluessa. Ehdotetulla muutoksella arvioidaan, että yritykset saataisiin kiinnittämään entistä enemmän sopimusneuvotteluissa huomiota pitkien maksuaikojen todelliseen tarpeeseen. Muutoksen arvioidaan siten vaikuttavan yritysten välisiä maksuaikoja lyhentävästi. Muutoksella voisi kuitenkin olla myös ylitsepääsemättömiä vaikeuksia erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka toimivat lain tarkoittamina ostajina. Tämän takia laissa olisi kuitenkin säilytettävä tavarantoimittajan ja ostajan välinen mahdollisuus sopia 14 päivää pidemmästä maksuajasta, silloin kuin tuote ei ole elintarvikemarkkinalain tarkoittama pilaantuva tuote.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 ja 2 momentissa tarkoitettu maksuaika voi olla enintään 60 päivää, jos kyseessä ei ole pilaantuva tuote ja jos tästä on toimitussopimuksessa selkeästi ja yksiselitteisesti sovittu. 3 momenttia muutettaisiin niin, että maksuaika voisi olla enintään 30 päivää nykyisen 60 päivän sijaan. Mahdollisuus sopia 14 päivää pidemmästä maksuajasta katsotaan tarpeelliseksi, jotta yritysten sopimusvapautta ei rajoiteta yli sen, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Muutokset ovat omiaan parantamaan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten asemaa.

2 f § Palautukset. Pykälän mukaan ostaja ei saa palauttaa myymättä jääneitä maataloustuotteita tai elintarvikkeita tavarantoimittajalle maksamatta niistä tai niiden hävittämisestä, ellei tästä ole sovittu aikaisemmin selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksessa tai tavarantoimittajan ja ostajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että palautuskielto olisi ehdoton. Muutoksella olisi oletettavasti positiivisia välittömiä vaikutuksia tavarantoimittajien maksukykyyn, jos heidän osaltaan poistuu mahdollinen kustannustekijä eli velvollisuus järjestää omaan lukuun myymättä jääneiden tuotteiden palauttaminen. Toisaalta arvioidaan, että riskinä voisi olla kaupan hankintakäytäntöjen tiukentuminen sekä ulkomaisen tuonnin kasvaminen, kun kansallisia tiukennuksia ei sovelleta kansainvälisissä sopimuksissa. Lisäksi muutoksella pyritäisiin estämään 2 b pykälässä tarkoitettujen tilausten viime hetken peruutusten kieltoa. Lain nykyimuodon nojalla ostajalla on huomattavaan alle 30 päivää ennen sovittua toimitusta, ettei tuotteiden menekki tule olemaan tilauksen suuruinen, mahdollisuus palauttaa myymättä jäävät tuotteet tavarantoimittajalle, jos näiden välillä on sovittu tuotteiden palauttamiseen liittyvistä käytännöistä. Tällaisen toiminnan ei katsota olevan omiaan luomaan kannusteita tuotteiden myymiseksi tai markkinoimiseksi.

5 § Elintarvikemarkkinavaltuutettu. Pykälän 1 momentissa todetaan, että valtuutettu toimii elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan valtuutettu antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Lisäksi elintarvikemarkkinallaissa säädetään valtuutetun toimivallasta valvoa tiettyjen säännösten noudattamista.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävien toteuttaminen edellyttää kokonaisvaltaista ymmärrystä elintarvikeketjusta ja sen toimintaympäristöstä. Sekä elintarvikeketjussa että erityisesti sen toimintaympäristössä tapahtuu jatkuvasti muutoksia. Valtuutetun on pysyttävä ajan tasalla muutoksista, jotta se pystyy edistämään tehokkaasti elintarvikeketjun toimintaa. Valtuutetun on hankittava uutta tietoa seuraamalla markkinoita, jotta se pystyy toteuttamaan tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti. Jotta valtuutettu tosiasiallisesti kykenisi toteuttamaan tehokkaasti tehtävänsä, ehdotetaan pykälän 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että valtuutetulle lisätään selkeä velvoite markkinoiden seuraamisesta. Markkinoiden seurannalla viitataan tässä yhteydessä mahdollisuuteen selvittää esimerkiksi vallitsevia markkinaolosuhteita ilman, että selvittämiseen liittyy varsinaista epäilystä elintarvikemarkkinallain säännösten rikkomisesta. Asia on noussut esille erityisesti vallitsevan kustannuskriisin yhteydessä.

8 § Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi. Pykälän 3 momentissa on säädetty elintarvikemarkkinavaltuutetulle mahdollisuus ottaa 7 §:ssä tarkoitettu asia oma-aloitteisesti käsiteltäväksi. 5 §:n 1 momenttiin ehdotetun lisäyksen markkinoiden seurannasta valtuutetun tehtäviin voidaan katsoa helpottavan valtuutetun mahdollisuuksia ottaa asioita oma-aloitteisesti käsiteltäväksi, sekä madaltavan kynnystä siihen. Jotta mitään kynnystä ei olisi, ehdotetaan pykälän 3 momenttia täsmennettäväksi niin, että valtuutetun tulee ottaa asioita käsiteltävään oma-aloitteisesti. Tämä velvollisuus olisi etenkin tilanteissa, joissa valtuutettu havaitsee epäkohtia elintarvikemarkkinoilla suorittamansa seurannan johdosta. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on täsmennää valtuutetun roolia elintarvikemarkkinoiden epäkohtien valvonnassa, jolloin valtuutetun tulee ottaa myös tietoonsa saama, 7 §:ssä tarkoitettu asia käsiteltäväksi, ellei pykälän 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen osapuolten ensin saada asiaa valtuutetun käsiteltäväksi.

9 § Neuvottelu ja sovinnon edistäminen. Pykälässä elintarvikemarkkinavaltuutetulle on säädetty velvollisuus pyrkiä neuvotteluihin saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti lopettamaan lainvastainen toiminta, sekä mahdollisuus tarvittaessa avustaa osapuolia riittävällä tavalla selvittämällä asiaa ja pyrkimällä edistämään asian sovinnollista ratkaisua.

Elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset voivat kuitenkin olla tai muuttua kohtuuttomiksi myös, vaikka toiminta ei olisi lainvastaista. Elintarvikemarkkinalain 4 §:ssä säädetään muista kielletyistä ehdoista, joita ovat sopimukset ehdot tai käytännöt, jotka ovat sopimuksissa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuttomia ottaen huomioon toisen osapuolen heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat, sekä hyvän liiketavan vastaiset tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimattomat menettelyt.

Em. tilanteiden lisäksi on mahdollisuus tilanteeseen, jossa sopimus ei itsessään ole kohtuuton, kielletty tai hyvän kauppataivan vastainen, mutta muuttuu kohtuuttomaksi esiin tulevan/syntyvän esteen vuoksi, jota myyjä ei voi voittaa. Pykälään ehdotetaan säädettäväksi uusi, 3 momentti, jossa valtuutetulle annettaisiin mahdollisuus pyydettyä avustaa osapuolia neuvotteluissa, joissa vedotaan kauppalaain 23.1 §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen.

Kauppalaain 23.1§:n mukaan ostajalla on oikeus pysyä sopimuksessa ja vaatia sen täyttämistä. Myyjä ei kuitenkaan ole velvollinen täyttämään sopimusta, jos sille on olemassa este, jota myyjä ei voi voittaa, tai jos sopimuksen täyttäminen edellyttäisi uhrauksia, jotka ovat kohtuuttomia verrattuna ostajalle siitä koituvaan etuun, että myyjä täyttää sopimuksen.

Uusi momentti mahdollistaisi sopimuksen osapuolille keinon saattaa asia valtuutetun käsiteltäväksi myös tilanteissa, joissa sopimuksen kohtuuttomuus johtuu sopimusosapuolten vaikutusvallan ulkopuolella olevista seikoista. Neuvottelu voisi tapahtua esimerkiksi tilanteissa, joissa sopimus on pitkäaikainen määräaikainen sopimus tai joissa sopimuksen solmimisen ja sopimuksessa tarkoitetun toimituksen välinen aika on esimerkiksi yli kolme kuukautta.

Valtuutetun toimivaltaan kuuluva elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain 1 §:n kieltojen noudattamisen valvonta tietyissä elintarvikeketjun sopimussuhteissa mahdollistaa jo nykyisin valtuutetulle mahdollisuuden arvioida sopimusehdon tai sovelletun käytännön kohtuullisuutta. Lisäksi oikeustoimilain 36 §:n nojalla sopimuksen ehto, jonka soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen voidaan joko sovitella, tai jättää se huomioon ottamatta. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuihin säännöksiin ei sisälly asetuksenantovaltuuksia.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan keväällä 2023

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen säännösten toimivuutta on tarkoitus seurata lain mukaisen viranomaistoiminnan sekä lain täytäntöönpanoon liittyvän viranomaisten ja sidosryhmien välisen yhteistyön kautta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Tämä esitys ei ole riippuvuussuhteessa muihin vireillä oleviin hallituksen esityksiin.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Tämä esitys ei ole riippuvuussuhteessa talousarvioesitykseen.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säännöksiä maataloustuotteiden kauppaan liittyvistä maksuajoista ja myymättä jääneiden tuotteiden palautuksista. Ehdotetut säännökset koskevat sopimuskäytäntöjen hyväksyttävyyttä ja ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 26/2008 vp, PeVL 3/1982 vp). Sopimusvapaus saa kuitenkin suojaa omaisuudensuojan kautta (HE 309/1993 vp, PeVL 15/2004 vp, PeVL 33/1998 vp). Lähtökohtana kuitenkin on, että lain tai hyvän tavan vastaiset oikeustoimet eivät nauti perustuslain suojaa (PeVL 3/1982 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana, jos velvoitteet koskevat varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp ja PeVL 34/2000 vp). Ehdotettavat säännökset kohdistuisivat yrityksiin, joiden liikevaihto on vähintään kaksi miljoonaa euroa ja jotka myyvät tuotteita niitä pienemmille yrityksille. Käytännössä elintarvikeketjun ostajat ovat pääosin tätä merkittävästi suurempia toimijoita.

Perustuslain 15 §:n piiriin kuuluvien rajoitusten on perustuttava perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään (PeVL 30/2016 vp). Lähtökohtana esityksessä ei ole toiminnan kieltäminen, vaan heikomman sopimusosapuolen kannalta kohtuuttomaksi muodostuneiden sopimusehtojen sääntely (PeVL 28/2012 vp) Perustuslakivaliokunta on käytännössään huomionnut heikomman osapuolen suojan sääntelyä kehitettäessä (PeVL 07/2005 vp ja PeVL 74/2018 vp). Se on erityisesti kilpailulainsäädännön kohdalla arvioinut sääntelyä, jolla pyritään edistämään tehokasta kilpailua (PeVL 40/2010 vp). Ehdottoman maksuttomien palautusten kiellon voidaan katsoa olevan yleisten sopimusoikeuden periaatteiden mukainen. Maksuja koskeva tiukennus pilaantumattomien tuotteiden osalta ehdollinen, eli sopimuspuolet voivat sopia myös pidemmästä maksuajasta.

Koska nämä perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan kirjoitettu oikeuden muotoon, voidaan niitä rajoittaa perusoikeuksien yleisten oppien mukaisesti. Näihin oppeihin sisältyvät vaatimukset lailla säätämisestä ja vaatimus rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi niin, ettei tavoite ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Vaatimuksena on lisäksi, ettei tavallisella lailla voida säätää perusoikeuden ydinalueeseen ulottuvaa rajoitusta. (PeVM 25/1994 s. 4-5).

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

elintarvikemarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 2 §:n 1 momentin 6 kohta, 2 a §:n 1 – 3 momentit, 2 f §, sellaisina kuin ne ovat laissa 116/2021, 5 §:n 1 momentti ja 8 §:n 3 momentti sellaisena kuin se on laissa 116/2021 sekä

lisätään lain 9 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

2 §

määritelmät

6) *viranomaisella* valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia, evankelis-luterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkoa sekä niiden seurakuntia ja muita viranomaisia, valtion liikelaitoksia ja julkisoikeudellisia laitoksia.

2 a §

Maksuajat

Ostajan on maksettava maataloustuotteet ja elintarvikkeet 14 päivän kuluessa toimituspäivästä tai maksettavan määrän vahvistamisesta, jos tämä on toimituspäivää myöhemmin. Jos ostaja vahvistaa maksettavan määrän, maksuaika alkaa kuitenkin kulua toimituspäivästä.

Jos toimitussopimuksessa on sovittu säännöllistä toimituksista, ostajan on 1 momentista poiketen maksettava maataloustuotteet ja elintarvikkeet 14 päivän kuluessa sovitun toimituskauden päättymisestä tai toimituskaudelle maksettavan määrän vahvistamisesta, jos tämä on toimituskauden päättymistä myöhemmin. Jos sovittu toimituskausi on yhtä kuukautta pidempi, maksuaika alkaa kuitenkin kuukauden kuluttua toimituskauden alkamisesta. Jos ostaja vahvistaa maksettavan määrän, maksuaika alkaa kulua sovitun toimituskauden päättymisestä.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu maksuaika voi kuitenkin olla enintään 30 päivää, jos kyseessä ei ole pilaantuva tuote ja jos tästä on toimitussopimuksessa selkeästi ja yksiselitteisesti sovittu.

2 f §

Palautukset

Ostaja ei saa palauttaa myymättä jääneitä maataloustuotteita tai elintarvikkeita tavarantoimittajalle maksamatta niistä tai niiden hävittämisestä.

5 §

Elintarvikemarkkinavaltuutettu

Elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, markkinoiden seuraamiseksi ja hyvien liike tapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi Ruokaviraston yhteydessä on elintarvikemarkkinavaltuutettu. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

8 §

Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tulee ottaa 7 §:ssä tarkoitettuja asioita käsiteltäväksi myös oma-aloitteisesti.

9 §

Neuvottelu ja sovinnon edistäminen

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi myös pyydetessä hyvien liike tapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi avustaa osapuolia riitatilanteessa, jossa vedotaan kauppalain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettun tilanteen olevan käsillä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 202

Ennen tämän lain voimaantuloa soveltuihin maksuaikoihin ja palautuksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa olleita 2a ja 2f §:ää _____

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Maa- ja metsätalousministeri