

LAUSUNTO

11.10.2022

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo.mmm@gov.fi

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITON LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA

Elintarviketeollisuusliitto (ETL) kiittää maa- ja metsätalousministeriötä lausuntopyynnöstä ja pyytää kiinnittämään huomion seuraaviin luonnoksen esityksiin ja sen vaikutuksiin.

Lain valmistelussa ei ole noudatettu hyvää lainvalmistelun periaatetta

Elintarvikemarkkinalaki on ruoka-alalle keskeinen ja tuhansiin sopimussuhteisiin vaikuttava laki, jonka siirtymäaika päättyi 1.5.2022. Alle puoli vuotta täysimääräisesti voimassa olleen lain vaikutuksia ei ole vielä voitu arvioida. ETL pitää erikoisena, että tästä huolimatta lakiin ehdotetaan jo tehtäväksi muutoksia ilman, että muutoksen vaikutuksia tarkastellaan huolellisesti hyvän lainvalmistelun periaatteen mukaisesti.

Elintarvikeketjun sopijaosapuolet ovat oikeutettuja hyvään ja laadukkaaseen lainsäädäntöön. Lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos on kiireessä valmisteltu, huonolaatuinen ja sen vaikutusarviointit ovat puutteelliset. Lain vastuuministeriönä maa- ja metsätalousministeriön on huolehdittava siitä, että erityisesti näin keskeisen lakiesityksen valmisteluun varataan riittävästi aikaa ja se valmistellaan huolellisesti sekä avoimesti.

Lähtökohtaisesti ETL kannattaa heikomman sopijaosapuolen suojelua ja aseman parantamista. Heikomman osapuolen suojelua parantaviin toimiin tulisi kuitenkin perehtyä huolellisemmin ja tehdä lakiin sellaisia muutoksia, jotka aidosti parantavat heikomman sopijaosapuolen asemaa. Lainsäädännön avulla harvoin pystytään nopeasti vaikuttamaan yritysten kannattavuuden parantumiseen. On myös vältettävä tekemästä sellaisia lakimuutoksia, jotka on tarkoitettu suhteellisen lyhytaikaisen häiriön vakauttamiseksi.

Elintarvikemarkkinalain soveltamisala (1 §)

Elintarvikemarkkinalain edellisen muutoksen (116/2021) yhteydessä ETL toi esille lain vaikean sovellettavuuden sen soveltamisalapykälän (1 §) epäselvyyden vuoksi. Soveltamisalasäännös on vaikeatulkintainen sen sisältäessä kolme elementtiä: alkuperäisen elintarvikemarkkinalain, kauppatapadirektiivin sekä kansainvälisissä sopimuksissa huomioitavan soveltamisalan.

Sekä ETL että elintarvikemarkkinavaltuutettu ovat tuoneet soveltamisen vaikeuden esille maa- ja metsätalousministeriölle jo toukokuussa 2021, ja esittäneet soveltamisalan selkeytystä lakimuutoksella. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan oteta kantaa elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan.

Lähtökohtaisesti EU-direktiivin (EU) 2019/633 ("kauppatapadirektiivi") perusteella vaatimuksia sovelletaan, jos ostaja tai myyjä taikka molemmat ovat sijoittautuneet Euroopan Unioniin. Nykyisen elintarvikemarkkinalain 1 §:n 3 momentin mukaan [hyvän kauppatavan vastaisia kieltoja] sovelletaan riippumatta siitä, minkä valtion lakia toimitussopimukseen muutoin sovelletaan, kuitenkin niin, että lainkohtia ei sovelleta, jos tavarantoimittajan vuotuinen liikevaihto on yli 350 000 000 euroa ja ostaja on tätä suurempi ja niin, että 2 b §:ää sovelletaan vain siltä osin kuin kyse on pilaantuvista tuotteista.

Kauppatapadirektiivin kiellot ovat kansainvälisesti pakottavia säädöksiä, mutta kansainvälistä pakottavuutta ei uloteta kansallisiin tiukennuksiin. Nykyisen lain sanamuoto vaikuttaa kuitenkin kumoavan kansalliset tiukennukset kokonaan, vaikka hallituksen esityksen 199/2020 vp perusteella näin ei selkeästi ole tarkoitettu. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole otettu kantaa lain soveltamisalaan tai sen täsmentämiseen, vaikka nykyinen muoto aiheuttaa tulkintaongelmia sekä epävarmuutta rajat ylittävissä kaupankäynnissä. Tämä epäkohta eli säännöksen soveltamisala olisi vaatinut täsmenmistä.

- Mikäli luonnoksessa esitetyt kansalliset tiukennukset hyväksytään, on mahdollista, että käytännön ongelmat rajat ylittävässä kaupassa tulevat lisääntymään johtuen jäsenvaltioiden sääntelyn erosta.
- Kansalliset tiukennukset eivät sovellu, mikäli toimittajan liikevaihto on yli 350 miljoonaa euroa. Ehdotus kannustaa käymään kauppaa isojen kansainvälisten toimijoiden kanssa, jos ostaja pitää esimerkiksi maksuaikojen lyhennyksiä haitallisina.
- Myös palautusten osalta ulkomainen toimittaja näyttäytyy kotimaista toimittajaa edullisempana kumppanina ostajalle, sillä soveltuessaankin palautuksia koskeva tiukempi säännös koskisi vain pilaantuvia elintarvikkeita.
- Mahdolliset tulkintaongelmat tulevat todennäköisesti lisääntymään, mikäli lain soveltamisalaa ei selkeytetä. Tulkintaongelmat lisäävät muun muassa yhtiöiden sopimusten laatimiseen liittyviä kuluja. Myös oikeustilan epävarmuus vaikuttaa todennäköisesti negatiivisesti kaupankäyntiin.

Viranomaisen määritelmä (2 §)

Luonnoksessa ehdotetaan myös täsmennettävän viranomaisen määritelmää niin, että se vastaa määritelmää laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ("hankintalaki"). Muutos todennäköisesti selkeyttää mahdollisia tulkintatilanteita sekä edistää sitä, että kaikkiin julkisiin toimijoihin sovelletaan elintarvikemarkkinalainsäädäntöä niiden toimiessa ostajana.

- Luonnoksessa mainittu viranomaisen määritelmä ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa hankintalain viranomaisen määritelmää. Hankintalaissa oleva viranomaisen määritelmä sisältää viisi alakohtaa. Elintarvikemarkkinalakiin on otettu niistä kohdat 1–4. Lakiluonnoksen 2 §:ää on täsmennettävä siten, että se sisältää hankintalain 5.1 §:n kaikki alakohtat 1–5. Vaihtoehtoisesti on perusteltava, miksi kaikkia alakohtia ei sisällytetä elintarvikemarkkinalakiin.

- Elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo viranomaisten toimintaa ainoastaan 2 a-g §:n säännösten noudattamista sekä liikesalaisuuslaissa tarkoitettujen kieltojen noudattamista 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa toimitussopimuksissa. Julkisten hankintojen sopimusehdot ovat usein tavarantoimittajan kannalta yksipuolisia ja kohtuuttomia. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla ei kuitenkaan ole 7 §:n mukaista toimivaltaa puuttua julkisten sopimusehtojen kohtuuttomuuteen, sillä heikomman osapuolen kannalta kohtuuttomien sopimusehtojen valvonta on mahdollista ainoastaan 1 §:n 1 momentissa ja 4 §:ssä tarkoitetuissa tietyissä sopimussuhteissa.
- Elinkeinonharjoittajia ja viranomaisia tulisi valvoa yhdenmukaisesti. Esitetty viranomaisen määritelmän muutos velvoittaa jatkossa laajemman joukon viranomaisia muuttamaan maksuaikakäytäntöjään sekä huomioimaan palautuksiin liittyvät uudet käytännöt. Muutos tuo myös valtuutetulle lisää valvontavastuuta. Kun nykyillä eikä ehdotetulla muutoksella voida puuttua julkisten sopimusehtojen kohtuuttomuuksiin, elintarvikemarkkinalaki ei todellisuudessa tarjoa suojaa sopimussuhteessa heikommalle osapuolelle kaikissa elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetuissa sopimussuhteissa.

Maksuaikoja (2 a §) koskeva muutos

Maksuaikoja (2a §) koskevaa pykälää on ehdotettu muutettavan siten, että nykyiset maksuajat puolitetaan. Luonnoksen perusteella ostajan on maksettava tuotteet 14 päivän kuluessa toimituspäivästä taikka maksettavan määrän vahvistamisesta. Maksuaika voi olla kuitenkin enintään 30 päivää, jos tästä on sovittu selkeästi ja yksiselitteisesti eikä kyse ole pilaantuvasta tuotteesta.

Maksuaikojen muutos on merkittävä poikkeus kauppatapadirektiivin maksuaikoja koskevaan sääntöön. Muutos on merkittävä myös EU-tasolla, sillä ainoastaan kahdessa EU-valtiossa on kansallisesti kiristetty maksuaikoja 15 vuorokauteen. Säännösmuutoksen vaikutuksia tulisi tarkastella selvästi laajemmin.

Maksuaikojen muutoksella pyritään parantamaan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten asemaa. Koko lakiesityksellä pyritään saamaan aikaiseksi nopeita ja vaikuttavia toimia, joilla on välittömiä vaikutuksia elintarvikeketjun heikomman osapuolen kustannuskriisin helpottamiseksi. ETL muistuttaa, että maksuaikasäännöksen muutoksella parannetaan ensisijaisesti pk-yritysten likviditeettiä. Kannattavuuteen säännösmuutoksella on vain vähäisiä vaikutuksia, sillä päivittäistavara- ja tukkukaupan pitkien hinnoittelu- ja tarjouksenjättoaikojen takia kustannuksia ei voida siirtää asiakashintoihin kuin muutama kerran vuodessa. Julkisissa hankintasopimuksissa kustannusten eteenpäin vieminen on vielä vaikeampaa hankintalain estäessä kustannusten täysimääräisen siirtämisen julkisiin hankintasopimuksiin.

- Maksuaikojen muutos johtaa todennäköisesti tavarantoimittajaa koskeviin hyötyihin, mikä palvelee lain tarkoitusta turvata sopimussuhteen heikommassa asemassa olevien tavarantoimittajien asemaa vahvemmilta ostajilta.
- Maksuaikasäännös ei kuitenkaan koske kaikkia sopimussuhteita, minkä seurauksena osa yrityksistä saattaa toimia toisten yritysten rahoittajina. Kaikilla toimijolla tulisi olla mahdollisuus soveltaa samaa maksuaikasääntelyä. Tämä saataisiin aikaiseksi muuttamalla soveltamisalaa 1§:ä siten, että elintarvikemarkkinalaki kattaa kaiken kokoiset yritykset ja sitä sovelletaan kaikkiin sopimussuhteisiin, joissa joko ostaja tai myyjä on sijoittautunut Suomeen. Soveltamisalan muutoksella kaikilla toimijoilla olisi sama sopimusvapaus, eivätkä liikevaihdoltaan suuret yritykset saisi

lainsäädännöllistä kilpailuetua suhteessa pienempiin yrityksiin. Soveltamisalan muutoksen tulisi kattaa 2 a §:n lisäksi myös muut elintarvikemarkkinalain kohdat.

- Hallituksen esityksen 199/2020 vp perusteella nykyinen maksuaikoja koskeva säännös koskee kauppatapadirektiivin mukaan vain tiettyjen tuotteiden myyntiin liittyviä maksuja. Kaikki maksut eivät ole tällaisia. Erityisesti osuuskuntien kohdalla voi olla tapana maksaa tiettyjä lisämaksuja sen jäsenille siten, etteivät ne suoranaisesti koske tuotteiden myyntiä. Elintarvikemarkkinalain perusteella osapuolten on mahdollista erikseen sopia tietyistä maksuista. Ei ole poissuljettua, että tietyt tosiasiaissa elintarvikkeesta maksetut maksut muuttavat muotoaan muiksi maksuiksi (esimerkiksi kuljetus- ja logistiikkamaksut sekä muut kulut), jotta ostaja saa varmistettua pidemmän maksuajan tuoman käyttöpääoman.
- Maksuaikoja koskeva muutos voi johtaa suurten ja keskisuurten tilausten pilkkomiseen pienempiin osiin niin, että tavarantoimittajat myyvät pienempiä eriä useammin. Samaan tapaan kuin palautusten osalta on mahdollista, että tämä aiheuttaa ylimääräisiä logistiikka- ja sopimuskuluja kummallekin osapuolelle. Erityisesti tavarantoimittajille kertautuvat kulut voivat olla ongelmallisia. Myös muut mahdolliset paljous-edut voivat vähentyä muutosten seurauksena.
- Maksuaikoja koskeva muutos voi vaikuttaa myös tuotteiden innovoimiseen. Ostajat eivät välttämättä ole halukkaita ottamaan uusia tuotteita kokeiluun tai osallistumaan kampanjoihin, jos ne eivät voi maksaa tuotteita pidemmällä aikavälillä, mikä saattaa vaikuttaa merkittävästi uusien tuotteiden alalle pääsyyn. Lisäksi ostajat saattavat hankkia myös harvemmin ja vähemmän hitaasti kiertäviä tai muutoin vähän käytettyjä tuotteita maksuaikoja koskevan muutoksen myötä.
- Luonnoksessa ehdotetut lyhennetyt maksuajat soveltuvat myös epätyypillisiin elintarvikkeisiin ja maataloustarvikkeisiin, eli sellaisiin tuotteisiin, joita ei tyypillisesti arkielämässä mielletä elintarvikkeiksi. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu maksuaikojen vaikutusta esimerkiksi siementen ja elävien eläinten kauppaan.

Palautuksia (2 f §) koskeva muutos

Palautuksia (2f §) koskevaa elintarvikemarkkinalain pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että osapuolilta poistetaan mahdollisuus sopia myymättä jääneiden tavaroiden palauttamisesta tai hävittämisestä maksutta.

- Muutoksella siirretään vastuuta aiempaa enemmän ostajan kannettavaksi, mikä tukee lain tarkoitusta turvata pienempiä heikossa asemassa olevia tavarantoimittajia.
- Muutoksella rajoitetaan kuitenkin osapuolten sopimusvapautta tavalla, joka ei mahdollista erityistilanteiden huomioimista tarvittaessa. Muutos voi johtaa suurten ja keskisuurten tilausten pilkkomiseen pienempiin osiin niin, että tavarantoimittajat myyvät pienempiä eriä useammin. Muutosehdotus voi täten johtaa päinvastaiseen tilanteeseen kuin elintarvikemarkkinalain tarkoitus on. Tilausten pieneneminen saattaa aiheuttaa kummallekin osapuolelle lisäkustannuksia esimerkiksi lisääntyneiden transaktio- ja logistiikkakustannusten muodossa ja mahdollisesti vähentyneiden voilyymisalennusten muodossa. Erityisesti tavarantoimittajille kertautuvat kulut voivat olla ongelmallisia ja tilausten ennustettavuus saattaa heiketä.
- Palautuksia koskeva muutos voi vaikuttaa myös tuotteiden innovoimiseen. Ostajat eivät välttämättä ole halukkaita ottamaan uusia tuotteita kokeiluun tai osallistumaan kampanjoihin, kun niillä ei ole palautusmahdollisuutta entiseen tapaan. Ehdotettu muutos voi vaikuttaa merkittävästi uusien tuotteiden markkinoille pääsyyn.

Valtuutetun tehtävät (5 §)

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviä ehdotetaan lisättäväksi velvollisuudella seurata markkinoita. Lakiesityksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä vallitsevien markkinaolosuhteiden seuraaminen käytännössä tarkoittaa. Esitystä tulisi ensinnäkin täsmentää valtuutetun tiedonsaantioikeuksien osalta merkittävästi, jotta yritysten oikeusturva, suhde muuhun lainsäädäntöön ja lain oikeasuhtaisuus voidaan varmistaa.

Esityksessä tulisi myös kiinnittää huomiota valtuutetun yleisiin toimivaltuuksiin ja resursseihin. Valtuutetun asema, toimivaltuudet ja resurssit tulee olla oikeasuhtaisia ja viranhoidon tuloksellisen hoidon kannalta oikeita. Esimerkiksi valtuutetun oikeutta antaa osapuolia sitovia ohjeita ja määräyksiä suositusten ohella tulisi arvioida, mahdollistaisiko tämä heikomman sopijapuolen asemaa.

Sopimusten kohtuullistaminen (9§)

Elintarvikemarkkinalakiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus kauppalain 23 §:n 1 momenttiin. Ehdotuksen myötä elintarvikemarkkinavaltuutettu voi pyydettyä avustaa myös tilanteissa, jossa elintarvikemarkkinalakia ei ole suoraan rikottu. Viittaus kauppalakiin mahdollistaa puuttumisen myös sellaisiin tilanteisiin, jotka eivät ole nimenomaisesti elintarvikemarkkinalainvastaisia, mutta jotka voivat kuitenkin johtaa kohtuuttomuuteen.

- Muutoksella voidaan turvata tavarantoimittajan asema ennakoimattomissa tilanteissa, kuten mahdollisesti äkillisessä kustannuskriisissä. Ehdotettuun muutokseen liittyy kuitenkin tulkintaongelmia, sillä kauppalain 23 §:n 1 momentin tarkoittama kohtuuttomuus ei ole yksiselitteinen käsite. Lisäksi kauppalain 23 §:n 1 momentissa säädetään, että ostajalla on oikeus vaatia toimitusta viivästymisen johdosta ja säädellään niitä olosuhteita, joissa myyjällä ei ole toimitusvelvollisuutta. On epäselvää, kuinka tämä kauppalakiviittaus on yhteensopiva elintarvikemarkkinalain 9 §:n perusteluissa mainittuun tilanteeseen pitkistä sopimuskausista tai sopimus- ja toimitushetken ajallisesta erosta.
- Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei täsmennetä riittävän tarkasti, miten kohtuuttomuutta tulisi arvioida nimenomaan elintarvikemarkkinalla. On olemassa riski siitä, että kynnys kohtuuttomuudelle nousee käytännössä niin korkeaksi, ettei ehdotettu kohta tule tosiasiaassa sovellettavaksi esimerkiksi nyt käsillä olevassa tuotantokustannusten nousussa.
- Lakiviittauksen sijaan tulisi harkita erikseen sääntelyä tilanteisiin, joissa sopimustapaino on järkkynyt olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Tämä olisi perustelua elintarvikemarkkinoiden erityispiirteiden vuoksi kuten alan sopimuskäytännöt ja keskittynyt kaupan rakenne.
- Elintarvikemarkkinavaltuutetun osallistuminen osapuolten välisiin kaupallisiin neuvotteluihin ei myöskään ole täysin ongelmaton. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole arvioitu muutosehdotuksen merkitystä suhteessa elintarvikemarkkinavaltuutetun riippumattomaan asemaan.

Lopuksi

ETL kannattaa heikomman sopijaosapuolen suojelua ja aseman parantamista. Heikomman osapuolen suojelua parantaviin toimiin tulisi kuitenkin perehtyä huolellisemmin ja tehdä lakiin sellaisia muutoksia, jotka aidosti parantavat heikomman sopijaosapuolen asemaa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole otettu kantaa lain soveltamisalaan tai sen täsmentämiseen, vaikka nykyinen muoto aiheuttaa tulkintaongelmia sekä epävarmuutta rajat ylittävässä kaupankäynnissä. Tämä epäkohta eli säännöksen soveltamisala olisi vaatinut täsmentämistä.

Elinkeinonharjoittajia ja viranomaisia tulisi valvoa yhdenmukaisesti. Esitetty viranomaisen määritelmän muutos velvoittaa jatkossa laajemman joukon viranomaisia muuttamaan maksuaika- ja palautuskäytäntöjään. Muutos tuo myös valtuutetulle lisää valvontavastuuta. Kun nykyisellä lailla eikä ehdotetulla muutoksella voida puuttua julkisten sopimusehtojen kohtuuttomuuksiin, elintarvikemarkkinalaki ei todellisuudessa tarjoa suojaa sopimussuhteessa heikommalle osapuolelle kaikissa elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetuissa sopimussuhteissa.

Maksuaikojen ja palautuskäytäntöjen muutos johtaa todennäköisesti tavarantoimittajaa koskeviin hyötyihin, mikä palvelee lain tarkoitusta turvata sopimussuhteen heikommassa asemassa olevien tavarantoimittajien asemaa vahvemmilta ostajilta. Muutoksella rajoitetaan osapuolten sopimusvapautta tavalla, joka ei mahdollista erityistilanteiden huomioimista tarvittaessa. Muutosehdotus voi täten johtaa päinvastaiseen tilanteeseen kuin elintarvikemarkkinalain tarkoitus on.

Valtuutetun asema, toimivaltuudet ja resurssit tulee olla oikeasuhtaisia ja viranhoidon tuloksellisen hoidon kannalta oikeita. Markkinoiden seuraamisvelvollisuus on oikeasuuntainen. Esityksen vaikutustenarviointi vaatii kuitenkin täsmentämistä.

Sopimusten kohtuullistaminen valtuutetun toimivaltaa lisäämällä on niin ikään oikeasuuntainen esitys, joskin ei täysin ongelmaton. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole esimerkiksi arvioitu muutosehdotuksen merkitystä suhteessa elintarvikemarkkina-valtuutetun riippumattomaan asemaan.

Kiireessä valmisteltu ja heikkolaatuinen lakiesitys vaatii monilta osin täsmentämistä. ETL esittää, että lakiesitys palautetaan valmisteluun ja maa- ja metsätalousministeriö varaa riittävästi aikaa esityksen vaikutusten huolelliseen ja kokonaisvaltaiseen arviointiin sekä sidosryhmäkuulemisiin.

Kunnioitavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mikko Käkelä', with a stylized, flowing script.

Mikko Käkelä
toimitusjohtaja