

LAUSUNTO

16.11.2020

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Asia: Elintarvikemarkkinalakikuuleminen

HE 199/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Elintarviketeollisuusliitto (ETL) kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi maa- ja metsätalousvaliokunnassa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä Elintarviketeollisuusliitto kiinnittää huomion seuraaviin seikkoihin.

Vaikeatulkintainen lakiesitys kaipaa selkeyttämistä, kohtuullistamista ja soveltamisohjeita

Elintarvikemarkkinalakia muutetaan EU:n kauppatapadirektiiviä vastaavaksi. Direktiivi muuttaa nykyistä elintarvikemarkkinalakia merkittävästi ja käytännössä kyseessä on uusi laki.

Suurimmalta osaltaan lakia elintarviketeollisuusyritykset ovat kaksoisroolissa eli ne voivat olla sekä myyjiä että ostajia. Laki suojelee täten suurta osaa, mutta ei kaikkia, myyjänä toimivia elintarvikeyrityksiä ja toisaalta velvoittaa ostajana toimivia elintarvikeyrityksiä. Lain neljännen pykälän (muut kielletyt ehdot ja käytännöt) osalta suojan kohteena voi olla kumpi tahansa sopijaosapuoli.

Roolista riippumatta lakimuutoksen myötä yritykset joutuvat uusimaan olemassa olevat sopimukset, joita yksittäisillä yrityksillä on kymmenistä satoihin Suomessa ja kansainvälisillä markkinoilla.

ETL pitää myönteisenä, että lain hyvän kauppatapan vastaisia käytäntöjä koskevaa soveltamisalaa on laajennettu direktiivin soveltamisalaa laajemmaksi. Kansallinen soveltamisalan laajennus antaa suojan suuremmalle joukolle elintarvikkeiden myyjiä kuin direktiivin soveltamisala olisi antanut.

Soveltamisala itsessään on kuitenkin vaikeatulkintainen sen sisältäessä osittain voimassa olevan elintarvikemarkkinalain soveltamisalan, direktiivin säännökset kattavan soveltamisalan sekä kansainvälisissä sopimuksissa huomioitavan soveltamisalan.

Lakiesityksellä pyritään lisäämään elintarvikeketjun reiluutta ja neuvotteluvallan tasapuolisuutta, mutta koska lakiesitys on vaikeasti sovellettava ja tulkinnanvarainen, sillä myös lisätään sopimussellista epävarmuutta ja hallinnollista taakkaa. Muutos elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksissa heikentää yritysten oikeusvarmuutta. Riskinä on myös, että maksuaikasaantelyllä heikennetään erityisesti maataloustuottajien ja ensiostajien välisen sopimisen mahdollisuuksia.

Elintarviketeollisuusliitto ry

Pasilankatu 2, PL 115, 00241 Helsinki
Puhelin (09) 148 871 • Fax (09) 1488 7201
Y-tunnus 0201092-3 • Kotipaikka Helsinki

Finlands Livsmedelsindustriförbund

Pasilankatu 2, PB 115, 00241 Helsingfors
Telefon (09) 148 871 • Fax (09) 1488 7201
etl@etl.fi • www.etl.fi

Finnish Food and Drink Industries' Federation

Pasilankatu 2, P.O. Box 115, FI-00241 Helsinki
Telephone +358 9 148 871 • Fax +358 9 1488 7201
etl@etl.fi • www.etl.fi

ETL katsoo, että lakiesitys edellyttää selkeyttämistä erityisesti kauppatapojen vastaisten käytäntöjen käsittelyn (2 a – 2 g §) osalta. Esitys on palautettava nykymuotoiseksi elintarvikemarkkinalautuutetun kelpoisuusvaatimuksia koskevan pykälän (6 §) osalta ja kohtuullistettava seuraamusmaksun (12 a §) osalta.

ETL katsoo lisäksi, että lain valmistelleena tahona maa- ja metsätalousministeriön tulisi tehdä viipymättä Suomen elintarvikemarkkinalakia ja muiden jäsenmaiden kauppatapalainsäädäntöä koskeva soveltamisohje lain soveltamisen helpottamiseksi. Soveltamisohje helpottaisi erityisesti kansainvälisillä elintarvikemarkkinoilla toimivia yrityksiä ja tukisi elintarvikevientiä.

Soveltamisala (1 §) edellyttää useiden sopimusmallien käyttöä ja lisää hallinnollista taakkaa

Soveltamisalapykälän (1 §) kolme momenttia rajaavat kukin erilaisen soveltamisalan. Käytännössä ostajan on aina tiedettävä myyjän globaali liikevaihto, jotta voidaan tarkastella millä tavoin elintarvikemarkkinalaki on otettava sopimuksen teossa huomioon.

Vienti- ja tuontimarkkinoilla toimiessa suomalaisen elintarvikeyrityksen on tunnettava kaikkien kohdemaiden kauppatapalainsäädäntö, jotta sopimuksellisiin riskeihin osataan varautua riittävän hyvin. Soveltamisala aiheuttaa hallinnollista taakkaa sopimusosapuolille, kun käytössä on oltava useita liikevaihtoon kytkettyjä sopimismalleja.

ETL pitää hyvänä, että ehdotettu soveltamisala koskee direktiivin soveltamisalaa laajempaa joukkoa yrityksiä. Tällöin suojan piirissä on suurempi joukko myyjiä ja riski kilpailun heikentymisestä on pienempi.

On huomioitava, että kiellettyjä käytäntöjä koskevan soveltamisalan (2 a - g §) ulkopuolelle jäävät ne elintarvikeyritykset, jotka ovat päivittäistavarakauppayrityksiä, food service -toimijoita tai julkisia hankintayksiköitä globaalilta liikevaihdoltaan suurempia. Sopimuksissa, joissa elintarvikemarkkinalain säännöksiä ei tarvitse huomioida, voidaan soveltaa tavanomaista sopimusvapautta ja sopimuksellisia kilpailukeinoja, mikä avaa mahdollisuuden heikentää niiden toimijoiden kilpailullista asemaa, joita lain säännökset rajoittavat.

Hallituksen esitystä rajata elintarvikemarkkinalain soveltamisalan ulkopuolelle ostajat, joiden liikevaihto on alle 2 miljoonaa euroa, ETL pitää perusteltuna.

Maksuaikasääntelyn (2 a §) perusteita tulisi selkeyttää

Hallituksen esityksen maksuaikoja koskeva säännöksen (2 a §) mukaan maataloustuotteet ja elintarvikkeet on maksettava 30 päivän kuluessa toimituspäivästä tai maksettavan määrän vahvistamisesta, jos tämä on toimituspäivää myöhemmin. Maksuaika voi olla kuitenkin enintään 60 päivää, jos kyseessä ei ole pilaantuva tuote ja jos maksuajasta on toimitussopimuksessa selkeästi ja yksiselitteisesti sovittu.

ETL toteaa, että maksuaikasääntelyä koskeva säännös on muuttunut hallituksen esityksen luonnosvaiheesta ja samalla määritelmiin on lisätty pilaantuvan tuotteen määritelmä.

Kauppatapadirektiivissä pilaantuvalla tuotteella tarkoitetaan maataloustuotetta tai elintarviketta, josta voi tulla luonnostaan tai sen jalostusvaiheessa myytäväksi kelpaamaton 30 päivän kuluessa korjaamisesta, tuottamisesta tai jalostamisesta.

Pilaantuvalla tuotteella (perishable product) ei ole yksiselitteistä määritelmää EU:ssa. Kauppatapadirektiivissä ja elintarvikemarkkina- laissa pilaantuva tuote määritellään myyntikuntoisuuden perusteella. Pakkausmerkintälainsäädännössä mikrobiologisesti helposti pilaantuvat elintarvikkeet ovat puolestaan valmisteita, jotka pilaantuvat herkästi ja/tai voivat muodostaa terveydellisen vaaran lyhyenkin säilytyksen jälkeen, ellei niitä ole esimerkiksi riittävän lämpökäsittelyn ja/tai säilöntäaineiden avulla tai muulla keinoin tehty säilyviksi ja turvallisiksi.

ETL huomauttaa, että pilaantuvan tuotteen määritelmän tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa myyjän ja ostajan välille ristiriitaa. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulkinnanvaraa ei oteta huomioon, mikä jättää epäselväksi sen, millä tavalla mahdollisia ristiriitoja tulkinnasta käsitellään.

Tilastokeskuksen vuoden 2018 tilinpäätöstilaston mukaan elintarvike- ja juomayritysten (TOL 10-11) myyntisaatavien keskimääräinen kiertoaika on 34 vuorokautta. Osalla elintarviketeollisuuden alatoimialoista, kuten maidonjalostus, liha- ja leipomoteollisuus, ehdotettu maksuaikasääntely ei muuttaisi nykykäytäntöjä, sillä näillä aloilla ostaja maksaa laskut pääsääntöisesti alle 30 päivässä. Juoma-, mylly- ja tärkkelystuotteiden sekä muiden elintarvikkeiden valmistuksen alatoimialoilla myyntisaatavien kiertoaikat ovat reilusti yli 30 päivää.

Maksuajan soveltaminen lähtökohtaisesti 30 päivän mukaisesti voi helpottaa joidenkin elintarvikkeyritysten maksuaikaneuvotteluja ja lyhentää nykyisiä maksuaikoja. Muutos voi edellyttää yrityksiltä vähemmän käyttöpääomaa ja täten vaikuttaa myönteisesti myös yritysten rahoitusratkaisuihin.

Toisaalta maksuaikasäännös voi lisätä yritysten hallinnollista taakkaa, mikäli pilaantuville ja ei-pilaantuville tuotteille sovitaan eri maksuajat. Maksuaikasääntely voi myös heikentää vakavaraisen myyjäyrityksen maksuajoilla kilpailun.

Maataloustuotteiden ostossa 30 päivän maksuaika on pääosin jo nyt käytössä hyväksyttynä ja kohtuullisena normina. Muutoksena nykykäytäntöön on ennen kaikkea lain perusteluissa mainittu kielto sopia maksuajasta toisella tavalla.

Joidenkin maataloustuotteiden, kuten tärkkelysperunan, vihannesten ja juuresten tai hunajan oston osalta 30 päivää pidempiä maksuaikoja on pidetty tarpeellisina ja perusteltuina. Perustelu pidemmälle maksuajalle on se, että koko sato jalostetaan kerralla loppusyksyn aikana, mutta tuotteita toimitetaan koko seuraava vuosi. Lisäksi lopulliseen ostohintaan saattaa vaikuttaa tekijöitä, kuten laadulliset seikat, jotka tulevat tietoon vasta pidemmän ajan kuluessa. Edelleen tilin jakautuminen kahden verovuoden välille on ollut viljelijöille tärkeää suurien satovaihtelujen vuoksi.

ETL:n tulkinnan mukaan edellä mainittu on huomioitu pykälän 1 momentissa, jonka mukaisesti ostaja voi maksaa tuotteet joko toimituspäivän tai maksettavan määrän vahvistamispäivän mukaisesti. Keskeistä on, että vahvistamispäivä tuo maataloustuotteiden ensiostajalle mahdollisuuden noudattaa nykyisin osassa tuottajasopimuksia voimassa olevaa tuottajan edun mukaista maksuaikamenettelyä.

ETL pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on täsmennetty, että tietyt tuotteiden suoraan myyntiin liittymättömät lisämaksut, kuten jälkitilit, ovat maksuaikasääntelyn ulkopuolella. ETL pitää hyvänä myös viittausta EU:n markkinajärjestelyasetuksen 172 a artiklan arvonjakolausekkeiden käyttöön. Tämä mahdollistaa sokerisektorin ohella myös mm. tärkkelysperunasektorin sekä juures- ja vihannessektorien ostajille mahdollisuuden maksaa tuottajille muita kuin suoraan tuotteiden myyntiin liittyviä maksuja.

Määrän vahvistaminen ja markkinajärjestelyasetuksen 172 a artiklan soveltaminen tulisi kysymykseen silloin kun myös myyjä esittää selvän tahdonilmauksen asiasta, perusteet menettelylle ovat olemassa ja pidempi maksuaika koskee vain osaa kauppahinnasta.

ETL esittää myös maksuaikasääntelyn osalta soveltamisohjeiden tekemistä.

Muutos elintarvikemarkkinavaltuutetun pätevyysvaatimukseen (6 §) heikentää yritysten oikeusturvaa

Elintarviketeollisuusliitto vastustaa elintarvikemarkkinalain 6 §:ään esitettävää muutosta koskien elintarvikemarkkinavaltuutetun pätevyyttä. Ehdotuksen mukaan pätevyyden edellytyksenä ei enää jatkossa olisi ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto.

Elintarvikemarkkinalaki koostuu useasta lainsäädännöstä, on erittäin vaikeasti sovellettava ja valvottava ja sisältää merkittävän määrän tulkinnanvaraa. Yritysten oikeusturvan vuoksi elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuusvaatimus on pidettävä ennallaan. Elintarvikemarkkinavaltuutetun on oltava ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jotta hän on kykenevä juridisesti tulkitsemaan ja valvomaan lain käyttöä. ETL ei pidä yritysten oikeusturvan kannalta riittävänä, että yksi valtuutetun toimiston esittelijöistä on oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittanut. Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastaa koko elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta, minkä vuoksi hänen on vastuullisena ja asioista päättävänä tahona ymmärrettävä laajemmin oikeudellisia kysymyksiä ja kyettävä myös toimimaan tuomioistuimissa.

ETL pitää ehdottoman tärkeänä, että pykälän muotoilu palautetaan nykyisin voimassa olevan lain muotoon.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksia on selkeytettävä

Lakiesitys edellyttää selkeyttämistä ja kohtuullistamista seuraavien elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksia koskevien pykälien osalta.

Asian käsittelyä (8 a §) koskevan säännöksen viimeisessä momentissa esitetään, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voi käyttää tutkinnan kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, *ellei elintarvikemarkkinavaltuutettu ole aloittanut uutta tutkintaa*.

ETL katsoo, että viimeinen *kursiivilla* merkitty sivulause on poistettava. On epäselvää, mitä uuden tutkinnan aloittamisella tässä momentissa tarkoitetaan. Yritysten oikeusturvan kannalta on lähtökohta, että uutta tutkintaa aloittaessaan elintarvikemarkkinavaltuutetun on kerättävä uudet tiedot.

Huomautusta (10 §) koskevasta säännöksestä on poistettu menettelyn tahallisuus ja huolimattomuus sekä sanktioiden käsittelyjärjestys. Hallituksen esityksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi jatkossa antaa ostajalle huomautuksen myös vähäisestä rikkomuksesta ja huomautuksen jälkeen tehdä esityksen seuraamusmaksusta jättäen tekemättä ensin julkisen varoituksen ja kiellon.

ETL katsoo, että huomautusta koskevan säännöksen toisen momentin sanamuoto on palautettava nykymuotoon, jotta valtuutettu ei voi pelkän huolimattomuuden perusteella siirtyä esittämään seuraamusmaksua.

Lakiesitys jättää elintarvikemarkkinavaltuutetulle merkittävän määrän harkintavaltaa. Yritysten oikeusturvan kannalta on ehdottoman tärkeää, että valtuutettu on ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittanut ja käytännössä osoittanut juridisen pätevyytensä ja perehtyneisyytensä elintarvikemarkkinalain ja muihin siihen kytkettyneiden lakien hallitsemiseen.

Seuraamusmaksun suuruus ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen

ETL katsoo, että esitetty seuraamusmaksun suuruus (12 a §) ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Koska kyseessä on yhdessä sopimussuhteessa tapahtunut rikkomus, seuraamusmaksun suuruus on suhteutettava sillä mahdollisesti aiheutettuun vahinkoon nähden. Esitys seuraamusmaksuksi asettaa lisäksi yksityisen ja julkisen sektorin ostajat eriarvoiseen asemaan, kun julkisen sektorin ostajan seuraamusmaksu lasketaan hankintojen arvosta ja yksityisen sektorin maksu liikevaihdosta.

Kauppatapadirektiivi ei edellytä prosenttiperusteisen seuraamusmaksun säätämistä. ETL katsoo, että seuraamusmaksu tulisi joko suhteuttaa loukatun sopimuksen arvoon tai seuraamusmaksulle tulisi säätää euromääräinen yläraja prosenttiperusteisen maksun sijaan niin sanottuna maksimirangaistuksena. Molemmat esitetyistä vaihtoehdoista ovat kilpailuneutraaleja ja mahdollistavat kokonaisharkinnan luonnoksessa esitetyllä tavalla.

Tarkastusoikeudet ja viranomaisten välinen tietojenvaihto ylimitoitettut

Hallituksen esityksessä esitetään elintarvikemarkkinavaltuutetulle ja tämän toimiston palveluksessa olevalle virkamiehelle erittäin laajoja tarkastusoikeuksia (13 a §) ja toisaalta asiakirjojen luovutus-oikeuksia muille viranomaisille. ETL pitää kilpailulaista tulevia tarkastusoikeuksia ylimitoitettuina otettavaksi käyttöön elintarvikemarkkinalaissa. Asian selvittämisen kannalta välttämättömien tietojen antaminen tulee riittää.

ETL pitää myös tietojenvaihto-oikeuksia viranomaisten välillä (13 b §) liian suurina. Perusteluun tulisi lisätä maininta viranomaisten välillä vaihdettavista välttämättömistä tiedoista ja selvennys siitä, mitä tietoja kukin viranomainen antaisi. Oleellista on säilyttää pykälän tarkoitussidonnaisuus. Jokaisella viranomaisella on oma tehtävä, eikä ole tarkoituksenmukaista, että erillislaeilla lisätään viranomaisten valtuuksia.

Yhteenveto

ETL katsoo, että hallituksen esitys elintarvikemarkkinalain muuttamiseksi edellyttää elintarvikeyrityksiltä useiden sopimusmallien käyttöä ja tulee lisäämään yritysten hallinnollista taakkaa. Lakiesitys edellyttää useilta kohdin selkeyttämistä. Erityisesti maksuaikäsääntelyn osalta pilaantuvan tuotteen määritelmän tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa myyjän ja ostajan välille ristiriitaa.

ETL pitää erittäin tärkeänä, että elintarvikemarkkinavaltuutetun pätevyysvaatimukset säilytetään ennallaan. Elintarvikemarkkinalaki koostuu useasta lainsäädännöstä, on erittäin vaikeasti sovellettava ja valvottava ja sisältää merkittävän määrän tulkinnanvaraa. Yritysten oikeusturvan vuoksi on taattava, että elintarvikemarkkinavaltuutettu on ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittanut ja kykenevä juridisesti tulkitsemaan ja valvomaan lain käyttöä. Muutos pätevyysvaatimuksissa heikentää yritysten oikeusturvaa merkittävästi.

ETL pitää seuraamusmaksusäännöstä suhteellisuusperiaatteen vastaisena ja tarkastusoikeuksia sekä viranomaisten välistä tietojenvaihtoa elintarvikemarkkinoita sääntelevässä laissa ylimitoitettuina.



ETL toteaa lopuksi, että lain tulkintaa ja käytettävyyttä helpottamaan tulisi viipymättä tehdä maa- ja metsätalousministeriössä soveltamisohje. Soveltamisohje helpottaisi erityisesti kansainvälisillä elintarvikemarkkinoilla toimivia yrityksiä ja tukisi elintarvikevientiä.

Kunnioittavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Pia Pohja'.

Pia Pohja
toimitusjohtaja

Lisätiedot: johtaja Heli Tammivuori p. 040 557 5667 heli.tammivuori@etl.fi