



17.1.2023

VN/22840/2022
VN/22840/2022-MMM-36

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ELINTARVIKEMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA (HE 283/2022 VP)

Maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijakuulemisessa 9.12.2022 esitelleet otsikkokohdassa mainittua hallituksen esitystä. Ministeriöllä on myös tiedossa kirjallisesti toimitetut asiantuntijalausunnot. Asiantuntijakuulemisessa esille nostettuihin näkökohtiin esitetään vastineena kunnioittavasti seuraavaa:

Yleisesti lausunnoista

Oikeusministeriö totesi, ettei sillä ole asiasta lausuttavaa, sillä esitystä on tarkennettu sen lausuntokierroksella esittämien kommenttien mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ei vastusta elintarvikemarkkinalakiin esitettyjä muutoksia, vaikka ei olekaan täysin vakuuttunut esimerkiksi kaikkien muutosten perustellusta tarpeesta ja vaikutusarvioinneista.

Sekä Kauppapuutarhaliitto että Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC pitävät lakiesitystä kokonaisuudessaan hyvänä. SLC myös tuo esiin, että nämä toimenpiteet ovat askel oikeaan suuntaan, mutta riittämättömät viljelijöiden heikon aseman vahvistamiseksi elintarvikemarkkinoilla.

Lausunnonantajista moni, kuten Päivittäistavarakauppa PTY, Kaupan liitto ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK, vastusti esitystä kokonaisuudessaan, mutta useat katsoivat, että nykyisissä esiintyvät epäselvyydet ja epäkohdat olisi kuitenkin syytä korjata. Lausunnoissa tuotiin esiin, että nykyinen laki on ollut voimassa vasta vähän aikaa, eikä sen toimivuudesta ole riittävästi tietoa. Esimerkiksi elintarvikemarkkinavaltuutettu (ETMV) totesi lausunnossaan, että edellisen lain muutoksesta on niin vähän aikaa, että valtuutetulla on laista vähän käytännön soveltamiskokemusta. K-kauppiasliitto katsoo, että elintarvikemarkkinavaltuutetun työlle on annettava nyt täysi tuki ja työrauha pitämällä laki keskeisiltä osin ennallaan.

Lausunnonantajista moni kiinnitti huomiota lainvalmisteluprosessin nopeaan aikatauluun, sekä valmistelun avoimuuteen ja siihen, ettei sidosryhmiä kuultu riittävästi.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa toi lausunnossaan esiin huolen ravintolayritysten heikon neuvottelu- aseman verrattuna suuriin ravintolatukkuihin ja totesi, että erot neuvotteluvoimassa ja vähäinen kilpailu johtaneet siihen, että ravintolatukkujen hinnat ovat nousseet vuodesta 2017 lähtien huomattavasti kuluttajahintoja enemmän. Koronakriisin jälkeen ero hintojen nousussa on MaRan mukaan ollut huomattava.

Viranomaisen määritelmä 2 §

Valtaosa lausunnonantajista kannatti (Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta (SOK), ETMV, PTY ja Kaupan liitto, MaRa) viranomaisen määritelmän selkeyttämistä. Esimerkiksi Elintarviketeollisuusliitto

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

(ETL) totesi lausunnossaan, että muutos todennäköisesti selkeyttää mahdollisia tulkintatilanteita sekä edistää sitä, että kaikkiin julkisiin toimijoihin sovelletaan elintarvikemarkkinalain säädäntöä niiden toimissa ostajana.

TEM huomauttaa, että hankintalaissa *hankintayksiköiksi* katsotaan viranomaisten lisäksi valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Esityksessä puolestaan määritellään viranomaisen määritelmä vastaamaan hankintayksikön määritelmää. Tällöin elintarvikemarkkinalain soveltamisessa viranomaiseksi katsotaan toimijoita, jotka muualla lainsäädännössä eivät ole viranomaisia.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että elintarvikemarkkinalaissa oleva määritelmä viranomaisista yhtenäistettiin vastaamaan hankintalain hankintayksikön määritelmää selkeyden vuoksi. Nyt ehdotetulla muutoksella valtion liikelaitokset ovat julkisoikeudellisten laitosten lisäksi elintarvikemarkkinalain soveltamisalassa niiden tehdessä julkisia hankintoja. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksessä ehdotettua määritelmää tarkennettiin lausuntokierroksen jälkeen valtiovainministeriön lausunnon mukaisesti viittaamalla julkisoikeudellisten laitosten osalta suoraan hankintalakiin, sillä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä vaihtelee jossain määrin lainsäädännöstä riippuen. **Täten maa- ja metsätalousministeriö ei pidä ehdotettua säännöstä ongelmallisena.** Maa- ja metsätalousministeriö toteaa myös, että esimerkiksi laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 viranomaiseksi on määriteltä valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset.

Maksuajat 2 a §

Maksuaikojen tiukennusta kannattivat mm. Leipuriliitto ja SLC. Peruna-alan yhteistyöryhmä (PAYR) lausunnossa katsotaan, että lyhennetty aikataulu on yleisellä tasolla viljelijöiden kannalta hyvä ratkaisu, sillä viljelijöillä kustannukset ovat jaksottuneet kauas taakse toimitushetkestä. Mahdollisuus poikkeaviin maksuaikoihin tavarantoimittajan aloitteesta on hyvä lisäys, joka tuo joustoa ja huomioi jo vallitsevat toimivat käytännöt.

Lausunnonantajista maksuaikojen tiukennusta vastustivat mm. SOK, PTY, Kaupan liitto, Kesko, K-kauppiasliitto ja LIDL. Lausunnoissa tuodaan esiin, että ehdotetut maksuajat ovat sekä kauppatapadirektiivissä edellytettyä merkittävästi lyhyemmät, että maksuehtolain edellytyksiä tiukemmat. Lausunnoissa katsotaan, että maksuaikojen pakottava lyhentäminen on omiaan kaventamaan toimijoiden kilpailuedellytyksiä, mm. viedessään niiltä mahdollisuuden kilpailla maksuajalla osana hinnanmuodostusta. Ehdotetun muutoksen katsotaan olevan potentiaalisesti haitallinen suomalaisen elintarviketeollisuuden ja kaupan alan toimijoiden viennille. K-kauppiasliitto katsoo, että lyhyempi maksuaika voi tarkoittaa korotuksia kuluttajahintoihin tai tuotteiden valikoiman vähentämistä, kun ostaja joutuu arvioimaan taloudellisen riskinsä uudelleen.

Lausunnoissa arvostellaan myös maksuaikojen tiukennusten perusteluja ja perusteluissa hyödynnettyjä tutkimuksia. Lausunnoissa tuotiin myös esiin mm. ETL:n toimesta, että muutos rajoittaisi osapuolten sopimusvapautta liikaa.

ETMV ja MaRa pitävät erityisen tärkeänä sopimismahdollisuutta pidemmistä maksuajoista. Uutta momenttia on myös kritisoitu hyödyttömäksi PTY:n ja Kaupan liiton sekä Keskon lausunnoissa. Momentin käytännön merkitys katsotaan olemattomaksi vaikeiden näyttö- ja todistustaakkakysymysten takia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toteaa lausunnossaan, ettei esityksen perusteella ole täysin selvää, miten ehdotetun uuden 4 momentin soveltamistilanteissa tavarantoimittajan aloitteellisuus määriteltäisiin ja miten aloitteellisuus käytännön sopimustilanteissa varmistettaisiin.

Muutamien lausunnonantajien, kuten LIDL:n ja KKV:n, näkemyksen mukaan ehdotettu uusi 4 momentti voi mahdollistaa keskenään eri asemassa olevien tavarantoimittajien kilpailuasetelman eriytymisen. Ehdotettu momentti voi heikentää heikommassa asemassa olevien tavarantoimittajien asemaa markkinoilla, jos vakavaraiset tavarantoimittajat käyttävät pidemmän maksuajan tarjoamista kilpailutekijänä. Toisaalta KKV:n lausunnossa tuodaan esiin, ettei siitä ole tietoa, kuinka merkittävä kilpailutekijä yli 14 päivää pidemmät maksuajat ovat elintarvikeyritysten välisessä keskinäisessä kilpailussa. Kyse on vain yhdestä toimijoiden keskinäiseen kilpailusuhteeseen liittyvistä mahdollisista kilpailutekijöistä.

TEM pitää ehdotettavan 4 momentin maksuajan pidentämismahdollisuutta tavarantoimittajan aloitteesta lähtökohtaisesti myönteisenä. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko nyt esitetyssä 4 momentin 1 kohdassa kyse samasta asiasta kuin nykyisen lain perusteluissa, jossa todetaan reunaehdot osissa

maksamiselle, vai muutoksesta siihen nähden. TEM pitää ehdotusta sinänsä kannatettavana, jos sääntelyn taustalla oleva direktiivi sen mahdollistaa. Myös ETMV katsoo ehdotetun uuden 4 momentin tuovan tulkintaongelmia useassa erässä maksamisen osalta. Lisäksi TEM pitää 4 momentin poikkeusta vaikeatulkintaisena 3 momentin poikkeukseen nähden.

Pellervon taloustutkimus PTT:n sekä ETL:n lausunnoissa katsotaan, että uusi maksuaikäsäännös parantaisi etenkin pk-yritysten tilannetta ja rahoitusasemaa tilanteissa, joissa maksuaika on ollut ehdotettua maksuaikaa pidempi. ETL:n näkemyksen mukaan kannattavuuteen muutoksella olisi vain vähäisiä vaikutuksia. Sekä PTT:n että ETL:n lausunnoissa huomioidaan, että nopeampi maksuaikataulu voisi osaltaan johtaa tavarantoimittajaa koskeviin hyötyihin ja näin edistää ruokaketjun tasapainoa. Toisaalta ETL huomauttaa, että maksuaikojen tiukennukseen sisältyy riskejä esimerkiksi suurten tilausten pilkkomisessa osiin, paljousetujen vähenemisenä, sekä mahdollisina lisämaksuina, (mm. kuljetus- tai logistiikkamaksut sekä muut kulut), jotka ennen ovat sisältyneet elintarvikkeen hintaan.

ETMV myös huomautti 2 a §:n 2 momentissa olevasta kirjoitusvirheestä, tulisi lukea ”säännöllisistä toimituksista” eikä ”säännöllistä toimituksista”.

Sekä lausuntopalautteessa että valiokuntakuulemisessa nostettiin esiin näyttökysymys etenkin sen osalta, miten voidaan osoittaa heikomman osapuolen ehdottaneen pidempää maksuaikaa (2 a § 4 mom).

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa aluksi, että elintarvikemarkkinalain 3 §:n mukaan toimitussopimuksen on oltava kirjallinen, jos maataloustuotteet toimitetaan tuottajalta keskisuurelle tai sitä suuremmalle elintarviketeollisuuden taikka tukku- tai vähittäiskaupan yritykselle. 2 a §:n 4 momentin mukaan maksujen suorittamisesta osissa tai pidemmästä maksuajasta voidaan tavarantoimittajan aloitteesta *toimitussopimuksessa selkeästi ja yksiselitteisesti sopia*. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tavarantoimittajan aloite voidaan kirjata kirjalliseen toimitussopimukseen samaan yhteyteen, jossa lain 2 §:n 1-3 momentista poikkeavasta maksuajasta sovitaan.
- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että vaikka sopimus on tehtävä kirjallisesti, voi elintarvikemarkkinalaissa säädettyihin sopimuksiin sisältyä näyttöongelmia samoin, kuin muihinkin sopimuksiin. Näiden näyttökysymysten osalta maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että yksittäisiin sopimuksiin ja niihin liittyviin näyttöongelmilla ei välttämättä kyetä lainsäädännöllä vastaamaan, vaan ne joudutaan ratkaisemaan viime kädessä käytännön tasolla esimerkiksi yleisessä tuomioistuimessa tai elintarvikemarkkinavaltuutetun avustamisissa neuvotteluissa.
- TEM:n esittämään huomioon 2 a §:n 4 momentin 1 kohdasta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että 2 a §:n 4 momentin 1 kohdan muotoilulla pyrittiin viittaamaan markkinajärjestelyasetuksen 172a artiklan mukaiseen arvonjakolausekkeeseen. Tästä on jo kuitenkin säädetty nykyisen lain 2 a §:ssä.
- **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että epähuomiossa lisätty toisto voidaan selkeyden vuoksi poistaa ehdotuksesta. Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa ETMV:n huomion vuoksi elintarvikemarkkinalain 2 a §:n 2 momentin kirjoitusvirheen korjausta, sekä työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon vuoksi muutosta 2 a §:n 4 momenttiin seuraavasti:**

2 a §

Maksuajat

(1 momentti kuten hallituksen esityksessä)

Jos toimitussopimuksessa on sovittu ~~säännöllisistä säännöllistä~~ toimituksista, ostajan on 1 momentista poiketen maksettava maataloustuotteet ja elintarvikkeet 30 päivän kuluessa sovituskauden 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 sovituskauden päättymisestä.

(3 momentti siten kuin hallituksen esityksessä)

Poiketen siitä, mitä 1—3 momentissa säädetään, tavarantoimittajan aloitteesta saadaan toimitussopimuksessa kuitenkin selkeästi ja yksiselitteisesti sopia, että:

~~1) maksut voidaan suorittaa useammassa erässä;~~

1) 2) 1 ja 2 momentissa tarkoitettu maksuaika voi olla enintään 30 päivää; tai

2) 3) 3 momentissa tarkoitettu maksuaika voi olla enintään 60 päivää.

(5-6 momentti kuten hallituksen esityksessä)

Palautukset 2 f §

SLC kannattaa ehdotettua muutosta palautusten kieltämisestä ja katsoo lausunnossaan, että toimittajan ja ostajan välillä tarvitaan vastavuoroisesti sitovia sopimuksia. Erityisesti kaupan alalla ostaja ei nykyisin sitoudu toimittajan tavoin sovittuun määrään.

Ehdotonta palautusten kieltämistä vastustaa valtaosa lausunnonantajista. Esimerkiksi PAYR:n lausunnossa todetaan palautuskiellon olevan yleisesti hyvä ja kannatettava asia, ja tuo selkeän parannuksen aikaisempaan tilanteeseen. Kuitenkin poikkeuksena voi olla tarvetta palautusten sopimiseen. Leipuriliitto katsoo, että palautusoikeuden tulisi olla mahdollista tilanteissa, joissa tuotteen myyjä sitä nimenomaisesti haluaa. Ehdotetusta palautusten kiellosta johtuvasta kilpailun rajoittamisesta kärsivät erityisesti pienet ja keskisuuret leipomoja konditoria-alan yritykset. Leipuriliitto toi lausunnossaan esiin, että on hyvin todennäköistä, että kaupan myymäläleipomot ja paistopisteet ovat suurimpia hyötyjiä siinä, jos palautusoikeus yksioikoisesti kielletään.

ETL:n lausunnossa todetaan, että palautuksia koskevalla muutoksella siirretään vastuuta aiempaa enemmän ostajan kannettavaksi, mikä tukee lain tarkoitusta turvata pienempiä heikossa asemassa olevia tavarantoimittajia. ETMV puolestaan katsoo lausunnossaan, että kunkin sopijaosapuolen tulee lähtökohtaisesti vastata yritystoimintaansa liittyvistä riskeistä. Riskejä tai kustannuksia ei pidä perusteettomasti tai kohtuuttomasti siirtää toisen osapuolen kannettavaksi. Sekä ETMV että ETL kuitenkin katsovat, että ehdoton palautusten kieltäminen rajoittaa osapuolten sopimusvapautta tavalla, joka ei mahdollista erityistilanteiden huomioimista tarvittaessa. ETL:n mukaan muutos voi johtaa suurten ja keskisuurten tilausten pilkkomiseen pienempiin osiin niin, että tavarantoimittajat myyvät pienempiä erä useammin. Esimerkiksi K-kauppiasliitto vastustaa esitystä ja toteaa lausunnossaan, että muutos vaikuttaisi todennäköisesti tuotteiden tilausmääriin- ja rytmiin, kuluttajahintoihin ja hankintapaikkoihin. PTT:n lausunnossa todetaan, että sekä maksuaikamuutokseen että palautuksia koskevan muutokseen sisältyy riski siitä, että pienten tavarantoimittajien tuotteiden markkinoille pääsy vaikeutuisi.

TEM ei vastusta 2 f §:n muutosta. Takaisinostoehdojen täyskiellolla voi kuitenkin olla myönteisten vaikutusten lisäksi kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi tilanteissa, joissa uuden tai vaikeammin kaupattavan tuotteen menekkiä halutaan kokeilla. Saattaa olla, että tällaisia tuotteita otetaan valikoimiin varovaisemmin. Myös useissa muissa lausunnoissa (Leipuriliitto, ETL, ETMV, K-kauppiasliitto) tuotiin esiin, että ehdoton palautusten kieltäminen vaikeuttaisi uutuus- ja sesonkituotteiden markkinoille pääsyä.

KKV:n lausunnon mukaan takaisinostovelvoitteiden kieltäminen kaupan ja tavarantoimittajien välisissä sopimussuhteissa vaikuttaa perustellulta tilanteissa, joissa kaupalla on tavarantoimittajia paremmat edellytykset arvioida kysynnän kehitystä ja siten myös kantaa riski ennustettujen myyntimäärien toteutumatta jäämisestä. Kuitenkin tuotteiden palauttamista koskeva ehdoton kieltäminen voi kuitenkin joissakin tilanteissa muodostua tavarantoimittajien kannalta ongelmalliseksi. Toisaalta KKV:n lausunnossa todetaan olevan epäselvää, missä määrin kategorisen tuotteiden palauttamista koskevan kiellon vaikutukset kohdistuvat eri tavoin erilaisiin tavarantoimittajiin. KKV katsoo, että ehdottomalla palautuskiellolla voi elintarvikeketjun toiminnan kannalta olla useanlaisia vaikutuksia. Osa potentiaalisista vaikutuksista voi olla omiaan tehostamaan ketjun toimintaa, kun taas osa tunnistetuista mahdollisista vaikutuksista saattaa olla ketjun toiminnan kannalta ongelmallisia. KKV:n näkemyksen mukaan ehdotetun muutoksen tulevien vaikutusten ennakointi ei ole käsillä olevien tietojen perusteella täysin mahdollista.

- Sekä lausuntopalautteissa, että valiokuntakuulemisessa esiintunut huoli siitä, että ehdoton palautuskieltäminen johtaisi tilanteeseen, jossa uusia ja innovatiivisia tuotteita ei saatettaisi enää markkinoille, on maa- ja metsätalousministeriön mielestä mahdollinen skenaario. Lisäksi on mahdollista, että palautusten kieltäminen heikentäisi tuottajien mahdollisuutta kilpailla keskenään. On myös mahdollista, että palautusten kieltäminen johtaisi ostajat pilkkomaan tilauksia osiin, sekä muutoin muuttamaan nykyisiä tilauskäytäntöjä. Toisaalta maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että kyseessä on vain yksi kilpailutekijä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että väite siitä,

ettei uusia ja innovatiivisia tuotteita enää saatettaisi markkinoille (tai niiden määrä vähenisi huomattavasti) on spekulatiota. Samoin voitaisiin spekuloida, että ehdoton palautuskielto loisi kau-puille ja jälleenmyyjille uuden kilpailuvaltin, kun osa jättäisi uusien tuotteiden ostamisen tuottajilta tai teollisuudelta.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei uusien ja innovatiivisten tuotteiden yksiselitteistä määrittelyä ole tähän mennessä tehty. Uuden, tarkkarajaisen ja täsmällisen määritelmän luominen on erittäin haastavaa, eikä sillä ministeriön näkemyksen mukaan saataisi aikaan nopeita ja vaikuttavia toimia elintarvikeketjussa heikommassa asemassa olevien aseman turvaamiseksi.
- **Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ehdotetun muutoksen tulevien vaikutusten ennakointi ei ole käsillä olevien tietojen perusteella täysin mahdollista. Maa- ja metsätalousministeriö ei näe tarvetta pykälän muuttamiselle.**

Valtuutetun toimivaltuudet

Useissa lausunnoissa ei kommentoitu erikseen jokaista valtuutetun toimivaltuuksia koskevia pykälää, vaan niistä lausuttiin yleisesti. Valtuutetun toimivaltuuksien osalta voidaan yleisesti todeta, että osa lausunnonantajista kannattaa valtuutetun toimivaltuuksien selkiyttämistä, mutta ei varsinaisesti tehtävien laajentamista tai lisäämistä. Valtaosa nyt ehdotetuista muutoksista valtuutetun tehtäviin ovatkin nimenomaan selkiyttäviä. Lausunnoissa tuotiinkin esiin, että varsinaisia muutoksia valtuutetun tehtäviin ei ehdotuksessa ole (Kuluttajaliitto, SOK, PTY, Kaupan liitto, MaRa, EK).

Kesko vastustaa muutoksia, ja katsoo, että valtuutetun rooli on säilytettävä ennallaan. Myös LIDL katsoo, ettei valtuutetun valvontatehtäviä tulisi laajentaa koskemaan muuta kuin toiminnan lainmukaisuutta. SLC ja KKV puolestaan kannattavat ehdotuksia elintarvikemarkkinavaltuutetun roolin vahvistamisesta ja selkeyttämisestä. Lausunnoissa tuotiin esiin myös tarve riittäville resursseille tehtävien lisääntyessä.

Markkinoiden seuraaminen 5 §

Kuluttajaliiton lausunnossa todetaan olevan kuluttajien näkökulmasta hyödyllistä ja tarpeellista, että elintarvikemarkkinavaltuutettu seuraa markkinatilannetta ja toimii kaikissa tilanteissa puolueettomasti ja riippumattomasti. Myös Leipuriliitto, SLC ja PTT kannattavat täsmennystä. PTT katsoo, että tulisi myös konkretisoida, mitä kyseinen tehtävä käytännössä tarkoittaa ja miten seuraamisen avulla voidaan konkreettisesti edistää elintarvikemarkkinoiden toimivuutta.

ETMV lausunnossaan toteaa käytännössä jo seuraavansa markkinoita omasta aloitteestaan, minkä vuoksi tehtävän lisäämisellä lakiin ei ole tosiasiallisesti muutoksia nykytilanteeseen. Valtuutettu kuitenkin katsoo muutoksen selventävän valtuutetun tehtävänkuvaa, ja siten olevan kannatettava. 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.

Velvollisuus ottaa asia käsiteltäväksi 8 §

TEM:n lausunnossa todetaan, että voimassa oleva sääntely jättää valtuutetulle tavanomaiseen tapaan harkintavaltaa toimivallan käytössä. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, voisiko valtuutetulle aiheutua seurauksia, jos valtuutettu ei ottaisi oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen tietoonsa saamaa asiaa kuten esimerkiksi maksuajan ylitystä.

Leipuriliitto kannattaa muutosta, kun taas ETMV katsoo, että valtuutetun on itse voitava päättää, millaisia asioita se ottaa oma-aloitteisesti käsiteltäväksi. ETMV ja TEM katsovat, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä on sen suhde lain 5 §:n 3 momenttiin.

Neuvotteluissa avustaminen 9 §

Leipuriliitto, SLC ja ETL kannattavat ehdotusta. ETL:n lausunnossa todetaan, että ehdotetulla muutoksella voidaan turvata tavarantoimittajan asema ennakoimattomissa tilanteissa, kuten mahdollisesti äkillisessä kustannuskriisissä, joissa sopimustasapaino on järkkynyt olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Tämä on perustelua elintarvikemarkkinoiden erityispiirteiden vuoksi kuten alan sopimuskäytännöt.

ETMV pitää neuvottelutoimivaltuuksien ja sovinnon edistämisen mahdollisimman laajaa tulkintaa lain lähtökohtaan nähden kannatettavana. ETMV sekä TEM katsovat esityksen olevan epäselvä sen osalta,

mitä avustaminen käytännössä tarkoittaa, sekä kuinka laaja avustamisoikeus on. ETMV katsoo, että lainkohdassa tulisi erikseen mainita viranomaiset.

PTY, Kaupan liitto ja Kesko vastustavat laajennusta, sillä viranomaisen tehtävien tulee rajoittua lain noudattamisen valvomiseen.

- **Edellä mainittu lausuntopalaute ei maa- ja metsätalousministeriön mielestä aiheuta tarvetta valtuutetun toimivaltuuksia koskevien pykälien muuttamiselle.** Valtuutetun toimivaltuuksien osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valtuutettu arvioi virkavastuulla sille saatettujen asioiden merkittävyyden heikomman osapuolen tarvitseman turvan kannalta. Valtuutettu tekee arvionsa huomioiden elintarvikemarkkinalain 5.3 §:n ja käytettävissään olevat resurssit.

Muita huomioita

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin muita pykäläiä ja lain kohtia, joita tulisi muuttaa. Esimerkiksi PAYR esitti tarkennusta tarjouspyyntöjen sääntelyyn, etenkin, jos hintatarjous pyydetään koko seuraavalle kaudelle. SLC puolestaan kaipaa arviota internethuutokaupoista sekä katsoo, että keskitetty hankintaorganisaatio asettaa kaupan liian vahvaan neuvotteluasemaan suhteessa tuottajiin ja vaatii konkreettisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Ruokavirasto ei lausunnossaan kommentoinut esitystä, vaan pyysi lisäämään aiemmin ehdottamansa organisaatiosääntelyä koskevat muutokset esitykseen.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei ehdotetuilla muutoksilla ministeriön näkemyksen mukaan saataisi aikaan nopeita ja vaikuttavia toimia elintarvikeketjussa heikommassa asemassa olevien aseman turvaamiseksi, minkä vuoksi niitä ei ole tarpeen ottaa käsillä olevaan esitykseen. Myös muut lausunnonantajat toivat esiin toiveita joidenkin elintarvikemarkkinalain pykälien muutoksille, joita ei tässä lakiesityksessä edellä mainituista syistä käsitellä, mm. tietojensaantiin liittyen.

Useissa lausunnoissa, (mm. Kuluttajaliitto, Leipuriliitto, ETMV ja PTT) mainittiin tarve turvata elintarvikemarkkinavaltuutetulle tehtäviensä hoitamiseksi riittävät resurssit, etenkin valtuutetun toimivaltuuksien tällä esityksellä lisääntyessä.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksessä tarkoitetut muutokset toteutetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

TEM huomauttaa, että lain voimaantulon jälkeen elintarvikeketjussa tulee olemaan sopimuksia, joihin sovelletaan nyt voimassa olevan lain säännöksiä ja sopimuksia, joihin sovelletaan keväällä voimaan tulevan lain säännöksiä.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei esityksessä selkeyden vuoksi puututa taannehtivasti jo solmittuihin sopimuksiin.

Tietojen avoimuudesta lausunnossaan mm. SLC totesi, että elintarvikeketjun eri osapuolilla ja viranomaisilla on nykyisin puutteellinen pääsy elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkityksellisiin markkinatietoihin. Hintamarginaalilaskelmien hintatiedot eli ruoan hinnan jakautuminen ketjussa eivät ole olleet tutkijoiden käytettävissä viime vuosina. Aiemmin kuluttajatutkimuskeskuksella oli valtioneuvoston asetukseen perustuva oikeus saada hintatietoja toimijaketjulta. Kuluttajaliitto pitää tärkeänä, että valvovilla viranomaisilla olisi riittävät tiedonsaantimahdollisuudet markkinoiden toimivuuden arvioimiseksi sekä mahdollisiin väärinkäytöksiin puuttumiseksi.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan ei nykyisellään varsinaisesti kuulu markkinatietojen tai datan avaamisen sääntely. Tämä vaatisi ministeriön näkemyksen mukaan erillisen säädösvalmisteluprosessin käynnistämisen.

Valtuutetun tiedonsaantioikeuksien osalta useat lausunnonantajat peräänkuuluttivat valtuutetulle oikeutta saada tietoja yksityisten elinkeinonharjoittajien lisäksi julkisen sektorin toimijoilta. Viranomaisia ei ole mainittu nykyisin tietojenantovelvollisuutta koskevassa 13 §:ssä, eikä valtuutettu tällöin voi määrätä muille viranomaisille uhkasakkoja tietojen saamiseksi (ETMV, ETL, PTY, Kaupan liitto, MaRa, ETL). Lisäksi mm. MaRa, PTY ja Kaupan Liitto esittivät lausunnoissaan, että 4 §:ssä säädetty kielto käyttää kohutuuttomia sopimusehtoja tulisi tarkentaa koskemaan elinkeinonharjoittajien lisäksi julkista sektoria.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin myös toive lain 1 §:n soveltamisalan muuttamiselle. Esimerkiksi ETL katsoo soveltamisalan nykymuodon aiheuttavan tulkintaongelmia sekä epävarmuutta rajat ylittävissä kaupankäynnissä. PTY ja Kaupan liiton lausunnossa katsotaan 1 §:n 3 momentin olevan sisällöltään ristiriidassa lain perustelujen kanssa. ETMV:n näkemyksen mukaan 1 §:n 3 momentti on epäselvä.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei ehdotetulla ministeriön näkemyksen mukaan saataisi aikaan nopeita ja vaikuttavia toimia elintarvikeketjussa heikommassa asemassa olevien aseman turvaamiseksi, minkä vuoksi niitä ei ole tarpeen ottaa käsillä olevaan esitykseen. Lisäksi ministeriö toteaa, että lain soveltamisalan muuttaminen vaatisi erillisen lainsäädäntöprosessin käynnistämisen ja laaja-alaisempaa vaikutusten arviointia.

Vaikutusten arviointi

Useissa lausunnoissa kritisoitiin esityksen vaikutusten arviointia sekä nopeaa valmisteluajataulua. Lausunnoissa tuotiin esiin, että lakia muutetaan liian varhain edellisestä muutoksesta, eikä edellisen muutoksen vaikutuksia ole ehditty riittävästi arvioida (SOK, EK, ETL, K-kauppiasliitto ja LIDL).

Useissa lausunnoissa tuodaan esiin myös puutteelliset selvitykset. Esimerkiksi EK katsoo, että lainsäädännön muuttamisen tulee kaikissa tilanteissa perustua riittävän perusteellisiin ja faktapohjaisiin vaikutusten arviointeihin, eikä sellaisia ole edellisten elintarvikemarkkinalain muutosten jälkeen kuluneessa lyhyessä ajassa voitukaan tehdä. Maksuaikojen tiukennuksen osalta Kesko huomauttaa lausunnossaan, että muutoksen tueksi esitetyt perusteet ovat ajalta ennen kauppatapadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa. K-kauppiasliitto kritisoi esityksessä hyödynnettyä suomen yrittäjien tutkimusta, koska se ei koske suoranaisesti elintarvikeketjun yrityksiä. EK katsoo, että esityksessä esitettyjen maksuaikojen lyhentämisen tai palautusten rajaamisen vaikutuksia tai sääntelyn ja tavoitteiden välistä syy-yhteyttä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa ei ole riittävästi selvitetty.

K-kauppiasliitto katsoo, että esityksen perustelut muutoksille on ristiriidassa hintojen avaamista ja tuottajahintojen kasvusta tehtyjen selvitysten sekä ETMV havaintojen kanssa. Lausunnossa todetaan PTY selvittäneen tilastokeskuksen datan avulla, että maatalouden tuottajahinnat ovat vuoden 2022 aikana nousseet selvästi enemmän kuin elintarvikkeiden kuluttajahinnat. Myös LIDL katsoo, ettei elintarvikeketjun itsesääntelyn ja toimenpiteiden vaikutusta ei ole otettu huomioon, kun on ryhdytty miettimään lain muutoksen tarpeellisuutta.

KKV huomauttaa, että esityksessä ei ole selvitetty muutosten vaikutuksia erilaisiin tavarantoimittajiin. Tiedossa ei ole, missä määrin esimerkiksi myymättä jääneiden tuotteiden palauttamisen sallivia ehtoja käytetään tavarantoimittajien ja kaupan välisissä sopimuksissa tai minkälaisia eroja eri asemassa olevien tavarantoimittajien ja kaupan välisiin sopimuksiin mahdollisesti liittyy. TEM ei havainnut vaikutusarvioinnissa arviota niiden sopimusten määrästä, joita nykyistä lyhyempi maksuaika tulisi koskemaan ja missä määrin nämä sopimukset olisivat teollisuuden ja kaupan välisiä sopimuksia. Lisäksi vaikutusarvioinnissa vaikuttaisi jäävän epäselväksi, soveltuisiko maksuajan lyhentäminen myös tilanteisiin, joissa suomalainen toimija myy tuotteita ulkomaille ja millaisia mahdollisia vaikutuksia tällä arvioitaisiin olevan elintarvikeviennille.

PTT kiinnittää huomiota siihen, että ruokamarkkinoiden toimivuudessa ja sen parantamisessa on kysymys paljon laajemmasta kokonaisuudesta, kuin mihin kyseisellä lainmuutoksella voidaan vaikuttaa. Esitettyjä muutoksia ja niiden vaikuttavuutta tulisi tarkastella riippumattoman tutkimustiedon pohjalta ja tunnistaa markkinoiden toimivuuteen ja ruokaketjun tulonjakoon liittyviä ratkaisuehdotuksia kokonaisvaltaisesti.

Kuluttajaliitto katsoo, että arvioinnissa tulisi huomioida kuluttajanäkökulma, ja selvittää ketjun toimijoilta, miten he arvioivat muutosten voivan vaikuttaa kuluttajarajapinnassa ja punnita esitettyjen muutosten perusteita ja hyödyllisyyttä myös tältä kannalta. Myös TEM katsoo, että tuottajien tunnistetusti haastavan tilanteen kuvaamisen lisäksi esityksessä olisi ollut hyvä olla kokonaiskuvan saamiseksi kuvausta myös kuluttajille ja teollisuudelle haastavasta tilanteesta aiheutuneista vaikutuksista.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksen kiireellisyys on todettu jo hallituksen esityksessä. Kiireellisestä valmisteluajataulusta johtuen esitykseen on otettu vain kaikista välttämättömmät muutokset, jotka on katsottu mahdolliseksi ilman laajempaa vaikutusten arviointia. Kuten oikeusministeriön toimesta laaditussa lainvalmistelun vaikutusarvionti-ohjeesta käy ilmi, ei tiettyä aikamäärettä tarvittavalle vaikutusarvionnille voida antaa, vaan se riippuu valmisteltavan esityksen laajuudesta sekä ehdotettavien muutosten luonteesta.

- Lisäksi valiokunnassa esitettyyn kysymykseen vaikutusten arviontiin tarvittavasta ajasta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lainvalmistelijoiden avuksi laaditun lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan vaikutusarviointi pyrkii varmistamaan, että valmisteltavat lait toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia. Ohjeessa todetaan vaikutusarviontiin tarvittavasta ajasta seuraavaa: ”Vaikutusarvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava lainvalmisteluhankkeen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Monipuoliseen ja perusteelliseen vaikutusarviontiin tulee panostaa hankkeissa, joiden odotettavissa olevat vaikutukset ovat merkittäviä. Kaikissa hankkeissa ei ole tarkoituksenmukaista laatia laajoja arviointeja. Vaikutusarvioinnille tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja, jotta valmistelijoiden on mahdollista laatia sellainen vaikutusarviointi, josta päätöksentekijät saavat riittävän käsityksen esityksen olennaisista vaikutuksista.”

Mahdollisuus säätää kansallisia pakkausmerkintävaatimuksia elintarvikkeille

Valiokunnan kuulemisessa nousi esiin kysymys mahdollisuudesta säätää elintarvikkeille pakollisia pakkausmerkintöjä, joissa kerrotaisiin, että elintarvike on tuotettu Suomen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti tai että elintarvike ei täytä Suomen lainsäädännön tuotantotapoja koskevia vaatimuksia.

Elintarvikkeista annettavia tietoja koskeva lainsäädäntö on lähes täysin harmonisoitua EU-lainsäädäntöä. Pakollisista elintarviketiedoista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1169/2011 (elintarviketietoasetus). Lisäksi lukuisissa erityissäädöksissä on elintarviketietoja koskevia vaatimuksia.

EU-jäsenvaltioilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet säätää kansallisia pakkausmerkintävaatimuksia tai muita elintarviketietoja koskevia vaatimuksia. Kansallisia vaatimuksia voidaan lähtökohtaisesti soveltaa ainoastaan Suomessa valmistettuihin elintarvikkeisiin, kuten tiettyjen pakattujen elintarvikkeiden alkuperämerkintävaatimukset (maa- ja metsätalousministeriön asetus 218/2017 muutoksineen). Kansalliset vaatimukset on ennen niiden voimaansaattamista ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Komissio voi kieltää jäsenvaltiota saattamasta kansallisia säännöksiä voimaan, jos ne eivät täytä kansallisille pakollisille lisätiedoille EU-lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.

Komissio julkaisi keväällä 2020 Pellolta pöytään -strategian, jonka toimeenpano on parhaillaan käynnissä. Strategian toimintasuunnitelmassa on useita elintarviketietojen kehittämistä koskevia aloitteita. Toimintasuunnitelman mukaan komissio tekee ehdotuksen tiettyjen elintarvikkeiden pakollisista alkuperämerkinnöistä. Toimintasuunnitelmaan sisältyy myös ehdotus eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön arvioinnista. Komissio harkitsee, minkälaisilla merkinnöillä eläinten hyvinvointiin liittyvät näkökohdat kävisivät paremmin ilmi koko elintarvikeketjussa.

Pellolta pöytään –strategiassa todetaan myös, että EU tukee maailmanlaajuisia siirtymistä kestäviin ruokajärjestelmiin. EU:n elintarvikejärjestelmän kestävyysvaatimusten tiukentamista tulee täydentää politiikoilla, joilla autetaan tiukentamaan vaatimuksia maailmanlaajuisesti, jotta vältetään kestävämmien käytäntöjen ulkoistaminen kolmansiin maihin. Esimerkiksi EU:n kauppapolitiikalla tulee pyrkiä saamaan kunnianhimoisia sitoumuksia muun muassa eläinten hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä.

Komissio on eri yhteyksissä todennut, että jos jäsenvaltiot ilmoittavat Pellolta pöytään –strategian toimeenpanon aikana kansallisia säädösehdotuksia strategiaan sisältyvistä asiakokonaisuuksista, komissio joutuu antamaan ehdotuksista jäsenvaltiolle kielteisen lausunnon.

Indekseistä ja julkisista hankinnoista

Valiokunnassa nousi esiin kysymys julkisista hankinnoista ja sopimusindekseistä. Julkisilla elintarvikehankkijoilla kuten kunnilla ja hyvinvointialueilla on tiukat vuosittain määräytyvät budjetit ja elintarvikemäärärahat. Hankintasopimuksiin on yleensä kirjattu hinnantarkastuspisteet, esim. kerran tai kaksi vuodessa sekä hinnankorotusehdot.

Julkiset hankkijat pyrkivät pitäytymään sopimusehdoissa, tosin viime vuonna osa julkisista hankkijoista on tullut vastaan elintarviketoimittajia ja suostunut ylimääräisiin hinnankorotuksiin. Osassa sopimuksia käytetään jo kustannusindeksejä (mm. Hanselin tarjoamat puitejärjestelyt), ja korotukset ovat määräytyneet niiden pohjalta hinnankorotuspisteissä. Esitetyt hinnankorotukset voidaan myös pyytää perustelemaan ja avaamaan (näyttö lisääntyneistä kustannuksista).

Hanselin puitejärjestelyjen kautta elintarvikkeita (osan tai kaikki elintarvikkeet) hankkii noin puolet kunnista sekä lisäksi monet hyvinvointialueiden ruokapalveluista. Hansel on siten merkittävä toimija julkisten elintarvikehankintojen kentässä ja heidän sopimuskäytännöillään on suuri merkitys alalle.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että julkisten elintarvikehankintojen sopimuskäytäntöjen edelleen kehittäminen ja esimerkiksi kustannusindeksien laajempi käyttöönotto on jatkossa tärkeää. Maa- ja metsätalousministeriö on tilannut Luonnonvarakeskukselta esiselvityksen elintarviketalouden kustannusindeksien rakentamisesta elintarvikealalle Suomessa. Esiselvityksen tulokset valmistuvat maaliskuun loppuun mennessä.