

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av livsmedelsmarknadslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av livsmedelsmarknadslagen (RP 283/2022 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Minna-Mari Kaila, jord- och skogsbruksministeriet
- lantbruksråd Anna-Leena Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Ilona Rauhanen, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Virve Haapajärvi, arbets- och näringsministeriet
- sakkunnig Emmi Silvo, Livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Janette Kalliovaara, Konkurrens- och konsumentverket
- direktör för samhällskontakter Jukka Ihanus, Livsmedelsindustriförbundet rf
- expert Tea Taivalkoski, Finsk Handel rf, företrädar även Finlands Dagligvaruhandel rf
- chef för påverkansarbete Tiina Vyyryläinen, Konsumentförbundet ry
- jurist Kimmo Tammi, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- ombudsman Rikard Korkman, Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund SLC rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- finansministeriet
- Livsmedelsverket
- Kesko Abp
- K-kauppiaслиitto ry
- Lidl Suomi Ky
- Pellervon taloustutkimus PTT
- Centrallaget för Handelslagen i Finland
- Finlands näringsliv rf
- Handelsträdgårdsförbundet rf
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Potatissektorns samarbetsgrupp rf
- Finlands Bageriförbund rf.

Betänkande JsUB 25/2022 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att livsmedelsmarknadslagen ändras.

Syftet med regeringens proposition är att främja livsmedelsmarknadens funktion och att trygga ställningen för de aktörer som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan genom att förkorta betalningstiderna och förbjuda avgiftsfria returneringar samt att förtydliga livsmedelsmarknadsombudsmannens uppgifter och verksamhet.

Genom propositionen fullföljs det mål att förbättra odlarnas ställning i livsmedelskedjan, underlätta kommunikationen inom livsmedelskedjan och med hjälp av lagstiftning försvaga dagligvaruhandelns överlägsna förhandlingsposition som uppställts i avsnittet Ett livskraftigt Finland i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering (Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle”).

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 maj 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om ändringen av livsmedelsmarknadslagen

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med de ändringar som anges nedan.

Livsmedelsmarknadslagen ändrades senast 2021 när Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (nedan *direktivet om otillbörliga handelsmetoder*) sattes i kraft nationellt. Ändringen trädde i kraft den 1 november 2021. I samband med behandlingen av ändringen av livsmedelsmarknadslagen delade jord- och skogsbruksutskottet den oro som framgick av propositionen gällande obalansen i förhandlingspositionen mellan leverantörer och köpare inom den finländska livsmedelskedjan (JsUB 16/2020 rd — RP 199/2020 rd). Utskottet fäster vikt vid att efter behandlingen av ändringen av livsmedelsmarknadslagen har jordbrukets lönsamhet kraftigt försämrats till följd av den exceptionellt dåliga skörden 2021 och Rysslands anfallskrig. För att få till stånd en hållbar lösning på lönsamhetskrisen inom jordbruket krävs åtgärder inom hela livsmedelskedjan.

Jord- och skogsbruksutskottet har våren 2022 behandlat lönsamhetskrisen inom jordbruket som ett eget ärende (EÄ 11/2022 rd), och utskottet har i ett brev till jord- och skogsbruksministeriet framhållit att det så snart som möjligt bör beredas ytterligare sådana ändringar i konkurrens- och livsmedelsmarknadslagstiftningen med vilka förändringar på marknaden bättre kunde förmedlas vidare i livsmedelskedjan, till exempel genom kostnadsindex och kortare prissättningsperioder. Utskottet anser att dessa ändringar i lagstiftningen fortfarande behövs och förutsätter att beredningen av ändringar i konkurrens- och livsmedelslagstiftningen fortsätter till denna del (*Utskottets förslag till uttalande I*). I den aktuella propositionen beskrivs också den utredning som gjorts om kostnadsindex för livsmedelskedjan, men det har ansetts att det krävs ytterligare utredningar innan kostnadsindex kan införas. Utskottet ser det som viktigt att frågan utreds vidare och påpe-

Betänkande JsUB 25/2022 rd

kar också att införandet av index inte i sig är tillräckligt för att lösa de strukturella problem som anknyter till jordbrukets lönsamhet.

Syftet med de nu föreslagna ändringarna i livsmedelsmarknadslagen är att med åtgärder som kan genomföras med snabb tidtabell förbättra ställningen för de svagaste producenterna i livsmedelskedjan. I propositionen föreslås det att den betalningstid som tillåts enligt livsmedelsmarknadslagen förkortas och att möjligheten för köparen att returnera osålda produkter utan betalning slopas. Utskottet behandlar nedan närmare det föreslagna förbudet mot returnering av osålda produkter.

Det föreslås att de nuvarande betalningstiderna på högst 30 dagar enligt lagens 2 a § 1 och 2 mom. förkortas till 14 dagar, och att den betalningstid på högst 60 dagar som anges i 2 a § 3 mom. förkortas till högst 30 dagar. Som motvikt till kortare betalningstider föreslås möjligheter till flexibilitet. Enligt lagförslagets paragraf kan man på leverantörens initiativ i leveransavtalet klart och tydligt komma överens om en längre betalningstid. Utskottet påpekar att hela avgiften i regel ska betalas på en gång inom den betalningstid som bestäms i lagen. Enligt artikel 3.1 a i direktivet om otillbörliga handelsmetoder börjar betalningstiden löpa från leveransdagen, om köparen fastställer det belopp som ska betalas. Direktivet ställer således upp vissa yttre villkor för betalning i flera poster. Utskottet föreslår nedan i detaljmotiveringen att bestämmelsen förtydligas ytterligare till denna del.

Det föreslås att livsmedelsmarknadsombudsmannens uppgifter i lagen kompletteras med en precisering som gäller bevakning av marknaden. I praktiken har ombudsmannen redan nu på eget initiativ bevakat verksamheten på marknaden, alltså ändras de facto inte nuläget trots att uppgiften förs in i lagen. Utskottet välkomnar att livsmedelsmarknadsombudsmannens verksamhet har inletts under det senaste året i samarbete med olika aktörer i livsmedelskedjan, och att ombudsmannen aktivt har publicerat utredningar, anvisningar och rekommendationer.

Utskottet påpekar att bevakningen av marknaden också är förknippad med frågan om vilka situationer och vilka uppgifter ombudsmannen har möjlighet att få kännedom om. Den föreslagna ändringen påverkar inte ombudsmannens rätt till information eller resurser, vilket i praktiken kan vara problematiskt med tanke på skötseln av uppgiften. Bestämmelsen om rätt till uppgifter förpliktar inte till att ge ombudsmannen uppgifter som på ett allmänt plan gäller marknadens funktion eller utredning av marknadsförhållanden. Sådana uppgifter är till exempel aktörernas inköps- och försäljningspriser, inköps- och försäljningsvolymerna samt uppgifter om kostnadsstrukturen. Aktörerna inom branschen kan om de så önskar lämna ut dessa uppgifter till ombudsmannen, men de har ingen skyldighet att göra det.

Utskottet ser det som viktigt att öppenheten och transparensen inom livsmedelskedjan förbättras. För de finländska konsumenterna är det viktigt att den inhemska matproduktionen tryggas och att det finns ett brett urval av inhemska produkter. Det är dock mycket svårt för konsumenterna att bedöma om alla prishöjningar på livsmedel är motiverade och hur värdet fördelas mellan aktörerna i kedjan. Jord- och skogsbruksutskottet framhåller att det är viktigt att livsmedelsmarknadsombudsmannen har tillräckliga resurser och medel för att bevaka marknaden. De centrala myndigheterna, det vill säga livsmedelsmarknadsombudsmannen, Konkurrens- och konsumentverket, Naturresursinstitutet och Statistikcentralen, ska samarbeta kring bevakningen av livsmedels-

Betänkande JsUB 25/2022 rd

marknaden och sinsemellan utbyta information om marknaden. Det ska finnas tillgång till hel-täckande och aktuell statistik om marknaden. Utskottet förutsätter dessutom att möjligheten att i större omfattning än i nuläget samla in och statistikföra uppgifter om livsmedelsmarknadens funktion utreds, också med beaktande av eventuella behov av att revidera lagstiftningen som gäller insamling och behandling av uppgifter, till exempel statistiklagen (*utskottets förslag till uttalande 2*).

Utskottet påpekar att de avtal som ingåtts innan ändringarna i livsmedelsmarknadslagen trädde i kraft 2021 skulle ändras före den 1 maj 2022 så att de motsvarade kraven enligt den nya lagen. Eftersom den reviderade livsmedelsmarknadslagen har tillämpats i sin helhet först från och med våren 2022 är de praktiska erfarenheterna av tillämpningen av lagen fortfarande få. I remissvaren som gäller de nya ändringar som nu föreslås i livsmedelsmarknadslagen har det framförts kritik mot att lagen inom loppet av en relativt kort tid ändras på nytt, utan att det har varit möjligt att grundligt bedöma ändringarnas sammantagna konsekvenser. Det har särskilt uttryckts oro över att ändringar som förbättrar producenternas ställning i praktiken, exempelvis i fråga om betalningstiderna, kan leda till att livsmedelshandeln i fortsättningen gynnar utländska leverantörer inom vissa produktkategorier, om dessa leverantörer kan erbjuda betydligt förmånligare betalningsvillkor än de finländska aktörerna. Konsumentpriserna på livsmedel har stigit och flexibiliteten i konsumenternas ekonomi är liten, vilket kan återspeglas i konkurrensen mellan butikerna när det gäller konsumentpriserna.

Konsumentpriserna på livsmedel har stigit och flexibiliteten i konsumenternas ekonomi är liten, vilket kan återspeglas i konkurrensen mellan butikerna när det gäller konsumentpriserna. Utskottet anser att farhågorna som lyfts fram delvis är motiverade och betonar rent allmänt vikten av noggrann konsekvensbedömning både när författningar bereds och verkställs. Genom att systematiskt bedöma konsekvenserna av författningsändringar kan man också stödja ett lyckat genomförande av författningarna. Utskottet förutsätter att man, för att säkerställa att de nu föreslagna ändringarna i livsmedelsmarknadslagen inte får konsekvenser som strider mot de uppställda målen, noggrant bevakar vilka konsekvenser ändringarna får på marknaden, i synnerhet för små och medelstora leverantörer, konsumentpriserna och sortimentet (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Förbud mot returnering

Det föreslås ett ovillkorligt förbud mot returnering av osålda jordbruksprodukter och livsmedel. Det innebär alltså en ändring av 2 f § om returnering i den gällande livsmedelsmarknadslagen, så att det inte är möjligt att genom ett avtal mellan leverantören och köparen avvika från det förbud mot returnering som anges i paragrafen. I livsmedelskedjan har aktörerna inom dagligvaruhandeln i allmänhet de bästa förutsättningarna att uppskatta vilken efterfrågan det finns på jordbruksprodukter och livsmedel bland konsumenterna. Aktörerna inom dagligvaruhandeln har också i allmänhet möjlighet att påverka produktåtgången till exempel med hjälp av olika rabatter. Ett förbud mot återköpskyldighet i avtalsförhållanden mellan en butik och en leverantör är motiverat i situationer där en butik har bättre förutsättningar än leverantörerna att uppskatta utvecklingen av efterfrågan och därmed också att bära risken för att den förväntade försäljningsvolymen inte förverkligas. Det kan också antas att större leverantörer har bättre risktäckningskapacitet än mindre aktörer. Ett ovillkorligt förbud mot returnering kan förbättra ställningen för sådana leverantörer som är i utsatt position i förhållande till större aktörer.

Betänkande JsUB 25/2022 rd

Genom ändringen som gäller returnering av produkter överförs ansvaret i större utsträckning än tidigare på köparen, vilket stöder lagens syfte att trygga de leverantörer som är i svagare ställning. Ändringen begränsar dock parternas avtalsfrihet på ett sätt som inte gör det möjligt att beakta alla särskilda situationer, inte ens när det kan vara nödvändigt för en svagare part. Ändringen kan leda till att stora och medelstora beställningar delas upp, så att leverantörerna säljer mindre partier än tidigare men oftare. Ändringen av bestämmelserna som gäller returnering kan också påverka produktinnovationen. När köparna inte har samma möjlighet till returnering som tidigare är de inte nödvändigtvis villiga att delta i kampanjer eller pröva på nya produkter, särskilt sådana som produceras av små och medelstora företag. Den föreslagna ändringen kan ha betydande konsekvenser för nya produkters tillträde till marknaden, och försämra ställningen särskilt för lokala och regionala små och medelstora företag. Utskottet påpekar att det på de grunder som anförts ovan i enskilda situationer är förståeligt och godtagbart att utöva rätten till returnering. Det kan till exempel vara frågan om produktnyheter eller säsong produkter, i och med att varken köparen eller säljaren kan vara säker på hur konsumenterna tar emot dessa produkter. En liknande situation kan uppstå också när ett nytt företag försöker ta sig in på marknaden. För att beakta sådana situationer föreslår utskottet att bestämmelsen om förbud mot returnering kompletteras med möjligheten att på leverantörens initiativ och i mycket begränsad omfattning avtala om undantag från förbudet mot returnering på det sätt som beskrivs nedan i detaljmotiveringen.

DETALJMOTIVERING

Lagen om ändring av livsmedelsmarknadslagen

2 a §. Betalningstid. Utskottet föreslår att ett skrivfel i den finska språkdräkten korrigeras i 2 mom. Korrigeringen påverkar inte den svenska språkdräkten. Utskottet föreslår också en ändring i lagförslagets nya 4 mom. Utskottet föreslår att 1 punkten, enligt vilken betalningarna kan erläggas i flera poster, stryks ur momentet, eftersom bestämmelsens förhållande till direktivet om otillbörliga handelsmetoder är oklart. Enligt artikel 3.1 a i direktivet om otillbörliga handelsmetoder börjar betalningstiden löpa från leveransdagen, om köparen fastställer det belopp som ska betalas. Hela avgiften betalas i regel på en gång inom den betalningstid som bestäms i lagen. Betalningen kan dock erläggas i flera poster, om säljaren fastställer det belopp som ska betalas och sänder fakturorna till köparen. Antalet fakturor som leverantören skickar har inte begränsats i direktivet om otillbörliga handelsmetoder. Direktivet ställer således vissa villkor för betalning i flera poster, men tillåter redan nu att betalningen erläggs i flera poster enligt leverantörens fakturor.

2 f §. Returnering. Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. där det bestäms om möjligheten att på leverantörens initiativ och genom en klar och tydlig överenskommelse avvika från förbudet mot returnering. Undantaget från förbudet mot returnering kan endast gälla de tre första månaderna av varuleveranserna, när det är fråga om en vara som inte tidigare har ingått i leverantörens sortiment. Utskottet betonar att förbudet mot returnering enligt 1 mom. i regel alltid är motiverat när det gäller ordinarie produkter som hör till butikens sortiment året om. Det kan dock på det sätt som beskrivs i utskottets överväganden ur leverantörens synvinkel vara behövligt att avvika från förbudet mot returnering i en situation där det rör sig om en helt ny innovativ produkt eller en produkt som tillhandahålls av en ny företagare i regionen, och tillämpningen av förbudet mot returnering i en sådan situation kunde förhindra produktens tillträde till marknaden. Under sådana om-

Betänkande JsUB 25/2022 rd

ständigheter är det möjligt att leverantören är beredd att sälja sin produkt i ett tidigt skede med sämre avtalsvillkor än normalt och att bära risken för att produkten har sämre åtgång än väntat och för att det eventuellt uppkommer svinn. Det är möjligt att leverantören i en sådan situation också bedriver en tidsbunden marknadsföringskampanj för att främja försäljningen av produkten och har ett behov av att försäkra sig om att kostnaderna som lagts på marknadsföringen av produkten kommer till full nytta. Utskottet påpekar för tydlighetens skull att livsmedelsmarknadslagen endast tillämpas på sådana avtal mellan näringsidkare som gäller handel med livsmedel och jordbruksprodukter. Lagen tillämpas inte på försäljning som sker direkt till konsumenten och således inte heller på sådana situationer, som i praktiken är tämligen vanliga, där en producent för egen räkning och under en begränsad tid säljer sina produkter i en butiks lokaler.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 283/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner tre uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av livsmedelsmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i livsmedelsmarknadslagen (1121/2018) 2 § 6 punkten, 2 a § 1—3 mom., 2 f §, 5 § 1 mom., 8 § 3 mom. och 9 § 2 mom.,
av dem 2 § 6 punkten, 2 a § 1—3 mom., 2 f § och 8 § 3 mom. sådana de lyder i lag 116/2021, samt
fogas till 2 a §, sådan den lyder i lag 116/2021, ett nytt 4 mom., varvid det nuvarande 4 och 5 mom. blir 5 och 6 mom., som följer:

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

6) *myndighet* statens, välfärdsområdenas, välfärdssammanslutningarnas, kommunernas och samkommunernas myndigheter, evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkan samt deras

Betänkande JsUB 25/2022 rd

församlingar och övriga myndigheter samt statliga affärsverk och sådana offentligrättsliga organ som avses i 5 § 2 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016),

— — — — —

2 a §

Betalningstid

Köparen ska betala jordbruksprodukter eller livsmedel inom 14 dagar från leveransdagen eller från den dag då det belopp som ska betalas fastställs, om denna dag infaller senare än leveransdagen. Om köparen fastställer det belopp som ska betalas börjar betalningstiden dock löpa från leveransdagen.

Om det i leveransavtalet har kommits överens om regelbundna leveranser, ska köparen med avvikelse från 1 mom. betala jordbruksprodukter eller livsmedel inom 14 dagar från utgången av en överenskommen leveransperiod eller från den dag då det belopp som ska betalas för den leveransperioden fastställs, om denna dag infaller senare än utgången av leveransperioden. Om den överenskomna leveransperioden är längre än en månad börjar betalningstiden dock löpa en månad från det att leveransperioden inleds. Om köparen fastställer det belopp som ska betalas börjar betalningstiden löpa från utgången av den överenskomna leveransperioden.

Den betalningstid som avses i 1 och 2 mom. kan dock vara högst 30 dagar, om det inte är fråga om en färskvara och om det klart och tydligt har kommits överens om detta i leveransavtalet.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 1—3 mom. får det dock på leverantörens initiativ i leveransavtalet klart och tydligt överenskommas att

~~1) betalningarna kan erläggas i flera poster,~~

1) den betalningstid som avses i 1 och 2 mom. kan vara högst 30 dagar, eller

2) den betalningstid som avses i 3 mom. kan vara högst 60 dagar.

— — — — —

2 f §

Returnering

Köparen får inte returnera osålda jordbruksprodukter eller livsmedel till leverantören utan att betala för dem eller för bortskaffandet av dem.

Med avvikelse från det som föreskrivs i 1 mom. får det dock på leverantörens initiativ i leveransavtalet klart och entydigt överenskommas om returnering av produkter i fråga om sådana produkter som inte tidigare har ingått i leverantörens sortiment. Ett sådant avtal om returnering kan vara i kraft högst tre månader.

Betänkande JsUB 25/2022 rd

5 §

Livsmedelsmarknadsombudsmannen

För att förbättra livsmedelsmarknadens funktion, bevaka marknaden och förhindra praxis som strider mot god affärssed finns det i anslutning till Livsmedelsverket en livsmedelsmarknadsombudsman. Ombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

8 §

Rätten att föra ärenden till livsmedelsmarknadsombudsmannen

Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska på eget initiativ ta ett i 7 § avsett ärende till behandling, om det inte förts till ombudsmannen med stöd av 1 eller 2 mom. i denna paragraf.

9 §

Förhandling och strävan till uppgörelse i godo

Livsmedelsmarknadsombudsmannen kan vid behov bistå parterna genom att reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo i en situation som avses i 1 mom. och i en situation där det skulle medföra oskäligen följder för leverantören att följa avtalet.

Denna lag träder i kraft den 202 .

På betalningstider och returneringar som överenskommits före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 2 a och 2 f § som gällde vid ikraftträdandet.

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att statsrådet bereder en proposition om ändring av konkurrens- och livsmedelsmarknadslagstiftningen så att förändringar på marknaden bättre kunde förmedlas vidare i livsmedelskedjan till exempel genom ett kostnadsindex och kortare prissättningsperioder, och att statsrådet lämnar en proposition om detta till riksdagen före utgången av 2024.*
2. *Riksdagen förutsätter att statsrådet utreder metoder för att förbättra tillgången till uppgifter om livsmedelsmarknaden och bereder behövliga ändringar i lagstiftningen om insamling och behandling av uppgifter så att en proposition om detta lämnas till riksdagen före utgången av 2024.*

Betänkande JsUB 25/2022 rd

3. *Riksdagen förutsätter att jord- och skogsbruksministeriet bevakar och utvärderar den praktiska tillämpningen och konsekvenserna av livsmedelsmarknadslagen och ändringarna i den i förhållande till de mål som uppställts för lagstiftningen samt lämnar en utredning om saken till jord- och skogsbruksutskottet två år efter det att ändringarna i livsmedelsmarknadslagen har trätt i kraft.*

Helsingfors 27.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml (delvis)
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Mikko Lundén saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.