

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av livsmedelsmarknads-
lagen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att livsmedelsmarknadslagen ändras.

Syftet med propositionen 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 kun- nigt Finland—ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle”.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	5
4 Förslagen och deras konsekvenser	6
4.1 De viktigaste förslagen	6
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	6
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	6
4.2.2 Miljökonsekvenser och övriga samhälleliga konsekvenser	9
4.2.3 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna	9
5 Alternativa handlingsvägar	9
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	9
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	10
6 Remissvar	10
7 Specialmotivering	13
8 Ikraftträdande	15
9 Verkställighet och uppföljning	16
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	16
LAGFÖRSLAG	19
Lag om ändring av livsmedelsmarknadslagen	19
BILAGA	21
PARALLELLTEXT	21
Lag om ändring av livsmedelsmarknadslagen	21

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Den senaste ändringen av livsmedelsmarknadslagen (1121/2018, ändrad genom 116/2021) trädde i kraft den 1 november 2021. Genom den infördes i den nationella lagstiftningen de åtgärder och förbud för att skydda den svagare avtalsparten som krävs enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan, nedan [direktivet om otillbörliga handelsmetoder](#). Efter att lagändringen trätt i kraft kom det från olika aktörer in förslag om att förtydliga och precisera livsmedelsmarknadslagen till vissa delar. Beredningen inleddes utgående från dessa förslag och uppgifter som samlats in på jord- och skogsbruksministeriets eget initiativ samt utgående från uppföljning av verkställigheten av lagstiftningen och dess konsekvenser. På basis av de inkomna förslagen och utredningarna konstaterades ett behov att förtydliga ombudsmannens uppgifter och stärka dennes roll genom att denne ska bevaka marknaden också utan misstanke om lagstridiga förfaranden. Vidare konstaterades ett behov att förtydliga vissa definitioner för att underlätta tillämpningen av lagen och undanröja oklarheter. Framför allt konstaterades ett behov av snabba och effektiva åtgärder med omedelbart genomslag för att lindra kostnadskrisen hos den svagare parten i livsmedelskedjan och stärka förhandlingspositionen för de leverantörer som är i svagare förhandlingsposition.

Beredningen har utförts som tjänsteuppdrag vid jord- och skogsbruksministeriet. Beredningsmaterialet finns tillgängligt på jord- och skogsbruksministeriets webbplats, [länk till beredningsmaterialet](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Obalansen i styrkeförhållandena mellan aktörerna på livsmedelsmarknaden och praxis som strider mot god affärssed har redan länge väckt oro såväl i Finland som i Europeiska unionen. Det finns många primärproducenter på marknaden jämfört med industrin och i synnerhet handeln. Producenternas förhandlingsstyrka är således mycket svag såväl vid försäljning av produkter som vid inköp av insatsfaktorer.

För att förbättra producenternas ställning antogs i april 2019 direktivet om otillbörliga handelsmetoder, genom vilket 16 förfaranden som strider mot god affärssed förbjöds. Direktivet genomfördes genom ändring av livsmedelsmarknadslagen. Lagändringen trädde i kraft i november 2021, och i dess förarbeten (RP 199/2020) beskrivs situationen på livsmedelsmarknaden och i synnerhet producenternas ställning ingående. Styrkeförhållandena inom livsmedelskedjan har inte förändrats avsevärt sedan dess, men marknadsläget har försämrats ytterligare för producenterna.

Efter ändringen av livsmedelsmarknadslagen har livsmedelskedjan och i synnerhet primärproduktionen drabbats av en kraftig kostnadsökning, vilken tillspetsades i februari 2022 då Ryssland anfallit Ukraina. Energi-, gödsel- och andra kostnader har stigit snabbt till följd av kriget, EU:s sanktioner och Rysslands motsanktioner. På grund av avtalspraxis, de långa sortimentssäsongerna och leverantörernas svaga förhandlingsstyrka har kostnadsökningen inte i tillräcklig mån och tillräckligt snabbt förts framåt i kedjan och primärproduktionen har hamnat i en mycket svår ekonomisk situation. Trycket att ändra livsmedelsmarknadslagen för att förbättra situationen har ökat. Även ett mer omfattande behov att ändra livsmedelsmarknadslagen har noterats. Dessa ändringar i bland annat ombudsmannens behörighet och tillämpningen av lagen förutsätter dock mer omfattande utredning och konsekvensbedömning.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen ger enligt 5 § 2 mom. i lagen rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ger aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed. År 2021 ställdes ca 50 frågor och rådgivningsförfrågningar till livsmedelsmarknadsombudsmannen i anslutning till tillämpningen av livsmedelsmarknadslagen. Inte ett enda tillsynsärende väcktes hos livsmedelsmarknadsombudsmannen under 2021. I början av 2022 kontaktades ombudsmannen i mycket liten utsträckning i anslutning till tillsynsverksamheten, och ombudsmannens verksamhet fokuserade på information och anvisningar inom livsmedelskedjan. Eftersom inget fall som strider mot god affärssed förts till ombudsmannen, har heller inte domstolspraxis i fråga om tillämpningen av livsmedelsmarknadslagen utformats.

Ombudsmannen gav 2021 en (1) rekommendation, om avslutande av avtal, och 2022 två rekommendationer: en för precisering av avtalspraxis inom livsmedelskedjan och en om åtgärder för att förbättra lönsamheten inom livsmedelskedjan.

Ombudsmannen publicerade under 2021 fyra anvisningar, vilka handlar om den samma år reviderade livsmedelsmarknadslagen. I anvisningen om betalningstider ges förenklade exempel med vilkas hjälp aktörerna bättre kan bedöma vilket slags praxis i fråga om betalningstider som är tillåten eller förbjuden efter lagändringen. Med hjälp av anvisningen ”Jordbruksprodukter och livsmedel som hör till tillämpningsområdet för livsmedelsmarknadslagen” strävade man efter att förse branschens aktörer med verktyg för att reda ut huruvida en viss produkt hör till tillämpningsområdet för lagen eller ej. Vidare togs i anvisningen genom exempel upp sådana atypiska produkter, i fråga om vilka avtalen hädanefter hör till tillämpningsområdet för livsmedelsmarknadslagen. Bland dessa finns exempelvis produkter som inte är avsedda att ätas. Anvisningen om hur bestämmelserna i livsmedelsmarknadslagen inverkar på myndigheternas upphandling utarbetades till skillnad från de övriga tillämpningsanvisningarna i samarbete med Rådgivningsenheten för offentlig upphandling. Den fjärde anvisningen som publicerades 2021 utgör fortsättning på de tidigare publicerade anvisningarna om produkter, och behandlar drycker som hör till tillämpningsområdet för livsmedelsmarknadslagen.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen inledde våren 2022 förhandlingar mellan handeln, livsmedelsindustrin och producenterna för att förbättra producenternas ställning på marknadsvillkor och föra kostnadsökningarna framåt i kedjan. Aktörerna inom livsmedelskedjan förband sig att fortsätta samarbetet. Under de diskussioner som fördes under ledning av livsmedelsmarknadsombudsmannen kom man överens om åtgärder med hjälp av vilka man strävar efter att förbättra kedjans funktion. Åtgärderna hänför sig bland annat till ökad öppenhet i kedjan och bättre utnyttjande av marknadsinformation. Efter att ha förhandlat med aktörerna gav livsmedelsmarknadsombudsmannen i augusti 2022 de två ovannämnda rekommendationerna till aktörerna inom livsmedelskedjan.

Till ombudsmannens uppgifter hör enligt lagen förbättring av livsmedelsmarknadens funktion och förhindrande av praxis som strider mot god affärssed. Trots att aktiv bevakning av marknaden väsentligen hör till ombudsmannens uppgifter, har detta inte tydligt fastslagits i lagstiftningen. Bland annat utarbetandet av de anvisningar som ombudsmannen utfärdar förutsätter aktiv bevakning av marknaden.

Ombudsmannen har rätt att på eget initiativ ta ärenden som omfattas av dennes tillsyn till behandling, men är inte förpliktad att göra det. Rättsläget är inte klart till denna del och det råder heller inte visshet om när ombudsmannen får ta upp dessa ärenden till behandling på eget initiativ. Ombudsmannens uppgifter kan till dessa delar förtydligas.

Ombudsmannen har möjlighet att bistå parterna vid förhandlingar för att främja uppgörelse i godo endast om det är fråga om överträdelser som gäller lagens tillämpningsområde. Det finns dock efterfrågan på förhandlingar och främjande av uppgörelse i godo också i situationer där lagen inte har överträtts. På grund av den strukturella obalansen i fråga om köparmakten finns det inom handeln med livsmedel en stor risk för att en stark förhandlingsposition missbrukas. Ombudsmannens roll kan i detta avseende förtydligas när det gäller att förbättra livsmedelsmarknadens funktion genom rådgivning och främjande av uppgörelse i godo.

I livsmedelsmarknadslagen anges vilka myndigheter som hör till tillämpningsområdet för lagen. Lagens definition av myndigheter har emellertid visat sig inte vara tillräckligt tydlig och kan därför preciseras.

Ungefär en tredjedel av de små och medelstora företag som besvarade Företagarna i Finland rf:s företagargallupar åren 2018—2021 uppgav att kundföretag hade förlängt fakturornas betalningstider. Största delen av dessa kundföretag var stora företag. Eftersom betalningstiderna har förlängts, kan lagstiftningen skärpas till denna del.

Bestämmelsen om returneringar motsvarar till sitt sakinnehåll bestämmelsen i artikel 3.2 första stycket led a i direktivet om otillbörliga handelsmetoder. Enligt lagens nuvarande lydelse ska parterna tidigare klart och tydligt ha kommit överens om detta i leveransavtalet eller i ett efterföljande avtal mellan leverantören och köparen. Lagens nuvarande lydelse gör det möjligt att kringgå förbudet i 2 b §, varför returneringar utan betalning bör förbjudas otvetydigt. Det bedöms att det med ett förbud även vore möjligt att förbättra leverantörernas betalningsförmåga.

Av de ändringsförslag som framkommit under beredningen har utretts exempelvis kostnadsindex för livsmedelskedjan, med hjälp av vilka förmedlingen av förändringar på marknaden vidare i kedjan kunde stärkas. För indexen skulle fastställas intervall som, när de överskrids eller underskrids, skulle utlösa förhandlingar om prisjusteringar inom prisperioden. Införandet av index förutsätter åtminstone att statistik och statistikföringspraxis utvecklas. Exempelvis borde prisindex tillhandahållas mer detaljerat och oftare än i dagsläget. I bruktagande av de föreslagna indexen innebär ett behov av kontinuerligt uppdaterad statistik.

Man har även utrett möjligheten att precisera ombudsmannens behörighet genom att ge denne möjlighet att påföra påföljdsavgifter enligt 12 a § i livsmedelsmarknadslagen, vilka i dagsläget enligt 12 b § påförs av marknadsdomstolen. Direktivet om otillbörliga handelsmetoder möjliggör rätt för livsmedelsmarknadsombudsmannen att påföra påföljdsavgifter. Vidare har utretts möjligheten att utvidga ombudsmannens rätt att få information samt att förtydliga ombudsmannens roll vid tillsynen över förbud som grundar sig på allmänna lagar och direktivet om otillbörliga handelsmetoder. De ändringar som nämns ovan kan inte genomföras med föreliggande tidtabell, varför i propositionen tas in endast sådana punkter som kan ändras snabbt.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att ytterligare förbättra livsmedelsmarknadens funktion och att trygga ställningen för de aktörer som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan. Syftet med propositionen är att precisera ombudsmannens uppgifter och underlätta tolkningen av lagen genom att undanröja vissa oklarheter som framkommit. Syftet med de föreslagna åtgärderna är att främja ombudsmannens möjligheter att ge råd och hjälp till aktörerna samt att bevaka marknaden. Med propositionen strävar man efter att förhindra tillämpning av oskäliga villkor också i situationer där det uppkommer hinder som den svagare parten inte kan övervinna eller där fullgörande av avtalet skulle medföra oskäliga uppoffringar. Med propositionen strävar man

också efter att lindra kostnadskrisen hos de svagare parterna i livsmedelskedjan och stärka förhandlingspositionen för de leverantörer som är i svagare ställning.

Enligt lagens nuvarande lydelse har ombudsmannen till uppgift att förbättra livsmedelsmarknadens funktion och förhindra praxis som strider mot god affärsed. För att ombudsmannen de facto ska kunna sköta dessa uppgifter effektivt bör det för tydlighetens skull till dennes uppgifter fogas en informativ bestämmelse om skyldighet att bevaka marknaden.

Utöver bevakningen av marknaden ska enligt förslaget ombudsmannens uppgifter förtydligas genom att till uppgifterna fogas en skyldighet att på eget initiativ ta upp till behandling missförhållanden som framkommit i samband med bevakningen. Vidare föreslås att ombudsmannens roll förtydligas vid förhandling och strävan till uppgörelse i godo genom att ombudsmannen ges möjlighet att bistå parterna vid förhandlingarna även om uppenbart lagstridig praxis inte framkommer. På grundval av lagens nuvarande lydelse kan man göra tolkningen att ombudsmannen inte får bistå parterna vid förhandlingar, om inte ombudsmannen misstänker överträdelse av bestämmelser som hör till dennes tillsynsverksamhet. I synnerhet på grund av kostnadskrisen kan det finnas behov av förhandlingar om avtalsvillkor, trots att lagens bestämmelser inte har överträtts.

Vidare föreslås i lagen en ändring av definitionen av myndighet, varigenom preciseras vilka myndigheter som hör till tillämpningsområdet för livsmedelsmarknadslagen. I lagen föreslås också ändringar för att lindra den akuta kostnadskrisen och förbättra förhandlingspositionen för de leverantörer som är i svagare ställning, genom förkortande av den betalningstid som är tillåten enligt lagen och slopande av möjligheten för köparen att utan betalning returnera osålda produkter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om ändring av livsmedelsmarknadslagen.

Till ombudsmannens uppgifter enligt lagen fogas enligt förslaget som en informativ precisering bevakning av marknaden. Ombudsmannens uppgifter preciseras också genom att ombudsmannens rätt att ta ett ärende enligt 7 § till behandling ändras till en skyldighet. Skyldigheten ska föreligga i synnerhet i situationer där ombudsmannen upptäcker missförhållanden efter att ha bevakat marknaden. Vidare förtydligas enligt förslaget ombudsmannens möjlighet att bistå vid förhandling och strävan till uppgörelse i godo. Den betalningstid som är tillåten enligt lagen förkortas enligt förslaget och möjligheten för köparen att utan betalning returnera osålda produkter slopas. På leverantörens initiativ kan enligt förslaget överenskommas om erläggande av betalning i flera poster eller om längre betalningstid än den föreskrivna. Till livsmedelsmarknadslagen fogas enligt förslaget en mer exakt avgränsad definition av myndighet än den nuvarande.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

I propositionen föreslås att betalningstiden får vara högst 14 dagar för alla jordbruksprodukter och livsmedel, då den enligt direktivet om otillbörliga handelsmetoder kan vara högst 30 dagar för färskvaror och högst 60 dagar för andra jordbruksprodukter och livsmedel. I princip leder

detta till att betalningstiderna förkortas inom sektorer där i nuläget tillämpas 30 dagars betalningstid. I fråga om andra produkter än färskvaror kan avtalsparterna dock enligt förslaget separerat komma överens om en betalningstid som är längre än 14 dagar, dock högst 30 dagar. Det är också enligt förslaget möjligt att på leverantörens initiativ komma överens om en betalningstid som motsvarar de maximala betalningstiderna i direktivet om otillbörliga handelsmetoder, för färskvaror 30 dagar och för andra jordbruksprodukter och livsmedel 60 dagar.

Utöver i 2 a § i livsmedelsmarknadslagen finns bestämmelser om betalningstider i dagsläget i lagen om betalningsvillkor i kommersiella avtal (30/2013), nedan *betalningsvillkorslagen*, vilken grundar sig på direktivet om sena betalningar. Den lagen tillämpas på betalningar som näringsidkare eller upphandlande enheter erlägger till näringsidkare som vederlag för varor eller tjänster. Enligt 5 § i betalningsvillkorslagen får betalningstiden överskrida 30 dagar endast om det uttryckligen avtalats om detta. Den nuvarande betalningstiden på 30 dagar enligt livsmedelsmarknadslagen överensstämmer till sin längd med betalningstiden enligt betalningsvillkorslagen.

Enligt den enkätundersökning om betalningstider som Kantar TNS gjorde 2021 bland små och medelstora företagare hade 37 % av dessas kundföretag förlängt sina betalningstider under coronakrisen. Cirka 30 % av de svarande uppgav att det faktum att en affärspartner hade tillämpat alltför långa betalningstider hade orsakat företagsverksamheten ekonomisk skada. Av kundföretagen hade cirka 50 % iakttagit en betalningstid på högst 30 dagar, 25 % en betalningstid på 31–60 dagar och 18 % hade betalat senare än detta. Trots att betalningstiden för fordringar mellan näringsidkare enligt betalningsvillkorslagen får överskrida 30 dagar endast om det uttryckligen har avtalats om detta, hade 53 % av kundföretagen inte avtalat om betalningstider på mer än 30 dagar med de företag som svarade på enkäten. Av de svarande ansåg 51 procent att en myndighet bör utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om betalningstider. På enkäten svarade 1120 små och medelstora företag. Fastän Kantars undersökning omfattar alla små och medelstora företag kan det antas att situationen är densamma också inom jordbruks- och livsmedelskedjan. Även i tidigare utredningar, särskilt i fråga om frilandsproduktionen, hade långa betalningstider upplevts som ett problem.

Också i det betänkande som justitieministeriets arbetsgrupp för ändring av betalningsvillkorslagen publicerade i april 2022 behandlas utvecklingsbehoven i fråga om lagstiftningen om betalningstider för att minska problemen till följd av långa betalningstider. I [betänkandet](#) behandlas nuläget mer ingående utifrån utredningar och undersökningar.

Huvudregeln på 14 dagar enligt den föreslagna bestämmelsen om betalningstid i livsmedelsmarknadslagen förbättrar en del leverantörens ekonomiska situation i de avtalsförhållanden där betalningstiden i dagsläget varit 30 dagar. Förslaget har bedömts ha en positiv inverkan på företagen inom livsmedelsindustrin eftersom en kortare betalningstid binder mindre rörelsekapital vid försäljningen av produkter. Att betalningstiden för försäljningsfakturer är kort underlättar i synnerhet de små och medelstora företagens finansiella ställning. Ju större företag eller order det är fråga om, desto lättare kan köparen i praktiken besluta om längden på betalningsvillkoret. Ett litet eller medelstort företag kan då bli tvunget att ty sig till utomstående lån eller exempelvis till ett finansieringsbolag. Det kan med ett finansieringsbolag ingås ett avtal om fakturafinansiering enligt vilket leverantören får pengarna snabbt, medan köparen i sin tur betalar fakturan till finansieringsbolaget inom den avtalade betalningstiden. Finansieringsavtalet medför dock extra kostnader för leverantören.

Förslaget kan försämra ett solvent livsmedelsföretags möjligheter att konkurrera med längre betalningstider, men även förbättra mindre solventa små och medelstora företags konkurrensställning i förhållande till större inhemska företag. De inhemska livsmedelsföretagens ställning

i förhållande till utländska företag kan försämrats, om den butik som köper produkter anser att den längre betalningstid på högst 60 dagar som tillämpas i andra medlemsländer enligt huvudregeln i direktivet om otillbörliga handelsmetoder är av betydelse när inköpsbesluten fattas.

Med tanke på butiker som köper produkter kan en betalningstid på högst 14 dagar öka den ekonomiska risken i anknytning till produkter som går åt långsamt och har en lång förvaringstid, och därmed eventuellt höja konsumentpriserna på dessa produkter. En kortare betalningstid kan också försämra butiksägares möjligheter att i sitt sortiment gynna lokala småproducenters specialprodukter, om köparen anser att en lång betalningstid i detta sammanhang är av betydelse när inköpsbesluten fattas. Det kan förekomma situationer där en längre betalningstid skulle vara affärsmässigt motiverad. En kortare betalningstid kan i en sådan situation i värsta fall leda till att det inte görs någon affär alls. Det bör dock noteras att köpare som har en omsättning på mindre än 2 miljoner euro alltså enligt förslaget inte hör till tillämpningsområdet för lagen, och dessa behöver alltså inte iaktta betalningstiderna i fråga.

Den nya bestämmelsen om betalningstid kan kräva ändringar i nuvarande praxis och avtal med odlare i fråga om leveranser, liksom i andra praxis och avtal som gäller leveranser av livsmedel, om praxisen och avtalen inte motsvarar de nya kraven. På grund av de utmaningar som nämns ovan kan man enligt den nya bestämmelsen om betalningstid på leverantörens initiativ komma överens om en längre betalningstid. Vidare kan man på leverantörens initiativ komma överens om att betalningarna ska erläggas i flera poster.

I betänkandet av justitieministeriets arbetsgrupp för ändring av betalningsvillkorlagen konstateras i fråga om långa betalningstider bland annat att sådana inom näringslivet försvagar borgenärsföretagens betalningsförmåga och likviditet, vilket i sin tur försvårar dessas möjligheter att utveckla sin egen affärsverksamhet. Problemet gäller i synnerhet mikroföretag och små företag, vilka behöver god likviditet för att kunna utvecklas och växa, eftersom de inte har samma möjligheter som större företag att ordna exempelvis extern finansiering. Detta gäller inom livsmedelskedjan i synnerhet jordbrukets primärproduktion.

Ändringen har till syfte att inverka förkortande på betalningstiderna mellan företag, dock utan att begränsa företagets möjligheter att vid behov avtala om längre betalningstid. Ändringen har till syfte att förbättra i synnerhet små och medelstora företags ställning. Eftersom man i fler fall än för närvarande blir tvungen att avtala uttryckligen om betalningsvillkor, ökar ändringen i någon mån kostnaderna för ingående av avtal mellan företag. Å andra sidan kan kravet på uttryckliga avtal minska antalet tvister och oklarheter som gäller betalningsvillkor och därmed i någon mån minska kostnaderna för att i efterhand reda ut dem. Sammantaget kan ändringens konsekvenser för transaktionskostnader av detta slag bedömas vara ringa.

Ändringen i fråga om returneringar kan antas ha en positiv omedelbar inverkan på leverantörernas betalningsförmåga, då en eventuell kostnadsfaktor elimineras för deras del, det vill säga skyldigheten att för egen räkning ordna med returnering av osålda produkter. En risk kan anses vara att upphandlingspraxisen inom handeln stramas åt och att importen från utlandet ökar, då de nationella skärpningarna inte tillämpas i internationella avtal. Åtstramningen av upphandlingspraxisen kan ta sig uttryck exempelvis i en lägre villighet än tidigare att i sortimentet ta in produkter med liten åtgång, lägre marginal eller som annars är svårare att sälja. Å andra sidan finns det inga uppgifter om huruvida returneringsavgifter för osålda produkter används mer allmänt i Finland.

Ändringarna bedöms inte kräva att aktörerna vidtar betydande åtgärder.

4.2.2 Miljökonsekvenser och övriga samhällseliga konsekvenser

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för miljön. Det ovillkorliga förbudet mot att returnera osålda produkter till leverantören eller bortska dem utan ersättning beräknas minska matsvinnet allt mer, eftersom köparna till följd av förbudet antas göra en bättre bedömning av den mängd produkter som de behöver. Också transporterna som gäller returnering av produkter beräknas minska. Å andra sidan är det möjligt att inköpen till följd av förbudet mot returnering delas upp i delar, vilket å sin sida ökar mängden produkttransporter.

4.2.3 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna

Propositionen gäller avtalsförhållanden mellan företag och har således inga direkta konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna. Frågor som rör näringsfriheten och egendoms-skyddet utreds närmare i avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Den senaste ändringen av livsmedelsmarknadslagen trädde i kraft den 1 november 2021. Bedömningar av hur väl lagen fungerar har ännu inte kunnat göras i någon större utsträckning, eftersom den inte har hunnit tillämpas tillräckligt länge för att någon grundlig bedömning ska kunna göras. Aktörerna har dock redan hunnit ge respons om hur lagen fungerar. De ändringar som nu föreslås är genomförbara utan utredningar över längre tid. De mer övergripande ändringar som föreslagits i fråga om exempelvis ombudsmannens befogenheter och ibruktagande av indexvillkor har utretts, och det har konstaterats att det behövs ytterligare utredningar om hur väl de förslagen skulle komma att fungera.

Av de föreslagna alternativen förutsätter införandet av kostnadsindex inom livsmedelskedjan åtminstone att statistik och statistikföringspraxis utvecklas. Exempelvis borde prisindex tillhandahållas mer detaljerat och oftare än i dagsläget. Ibruktagande av de föreslagna indexen innebär ett behov av kontinuerligt uppdaterad statistik. Om man vill införa index i enskilda avtal, bör det finnas skräddarsydda index med korrekta data per produktionsgren. Index kan inte införas i lagstiftningen utan att deras faktiska konsekvenser för produktionsgrenarna utreds. För olika produktionsgrenar behövs olika slags index, och dessutom behövs ytterligare utredning i synnerhet om kostnadsstrukturerna och behoven i den offentliga sektorns avtal.

Möjligheten för ombudsmannen att påföra påföljdsavgifter har redan behandlats i förarbetena till den senaste lagändringen (RP 199/2020), vari klarlades att fastän direktivet om otillbörliga handelsmetoder möjliggör rätt för livsmedelsmarknadsombudsmannen att påföra påföljdsavgifter, har likväl grundlagsutskottet i fråga om dataombudsmannen ansett att påföljdsavgifter påförda av ombudsmannen strider mot 21 § i grundlagen. Det hade föreslagits att i dataskyddslagen skulle införas ett beslutsförfarande enligt vilket dataombudsmannen självständigt skulle kunna påföra en mycket hög påföljdsavgift baserad på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GrUU 14/2018 rd). Grundlagsutskottet konstaterade att beslut om påförande av påföljdsavgift åtminstone bör fattas av ett kollegialt organ. Dataombudsmannen kunde däremot enligt utskottet ges i uppdrag att ha hand om den utredning och övriga beredning samt föredragning som föregår sökandet och påförandet av påföljdsavgift. Av den nuvarande personalen vid livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå är det inte möjligt att bilda ett kollegialt organ. Att inrätta ett kollegialt organ kräver mer personal och mer resurser.

Grundlagsutskottet menar att en organisatorisk separering, där åtskillnad görs mellan å ena sidan behörigheten att påföra påföljdsavgift och å andra sidan uppgifterna som hör till utredning av grunderna för påföljdsavgift, också stärker påföljdsorganets oberoende ställning och den rätt till försvar som ingår i parternas rättsskyddsgarantier. Utöver frågor som gäller ombudsmannens byrås resurser bör det också utredas hur en parts rättsskydd kan garanteras.

De ändringar som nämns ovan kan inte genomföras med föreliggande tidtabell, varför i propositionen tas in endast sådana punkter som kan ändras snabbt.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Kommissionen har publicerat en rapport till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om läget i införlivandet och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan ([COM/2021/652 final](#)).

Enligt rapporten hade endast 15 medlemsländer lyckats införliva bestämmelserna i direktivet i sin nationella lagstiftning inom tidsfristen i direktivet, det vill säga senast den 1 maj 2021. Av denna anledning behandlades i rapporten endast dessa medlemsländers lagstiftning. Enligt rapporten hade av medlemsländerna Tyskland, Frankrike, Kroatien, Lettland och Slovakien direkt förbjudit returnering av osålda produkter utan tillämpning av den möjlighet som direktivet ger för köparen och säljaren att överenskomma om returneringar.

I fråga om betalningstider hade Bulgarien och Sverige föreskrivit en betalningstid på högst 30 dagar för alla produkter oberoende av huruvida det rör sig om färskvaror eller ej. Av medlemsländerna hade Ungern och Slovakien i sin tur föreskrivit en betalningstid på högst 15 dagar för alla produkter.

Direktivet om otillbörliga handelsmetoder kräver inte att tillsynsmyndigheten på eget initiativ tar upp ärenden till behandling. Exempelvis får i Sverige Konkurrensverket inleda och genomföra utredningar på eget initiativ eller på grund av en anmälan; det finns ingen skyldighet att göra det (förordning 2021:583).

6 Remissvar

Lagförslaget sändes på remiss till följande instanser: arbets- och näringsministeriet, Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet r.f., Centralhandelskammaren, Centrallaget för Handelslagen i Finland, finansministeriet, Finlands Bageriförbund rf, Finlands Dagligvaruhandel rf, Finlands näringsliv rf, Finsk Handel rf, Finska Köttbranschens Förbund rf, Företagarna i Finland rf, justitieministeriet, Kauppapuutarhaliitto—Handelsträdgårdsförbundet ry, Kesko Abp, Konkurrens- och konsumentverket, Lidl Suomi Kommandiittiyhtiö, Livsmedelsindustriförbundet rf, livsmedelsmarknadsombudsmannen, Livsmedelsverket, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, marknadsdomstolen, Naturresursinstitutet, nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, Osuustoimintakeskus Pellervo ry, Pellervon taloustutkimus PTT ry, Puutarhaliitto—Trädgårdsförbundet ry, Suomen Siipikarjaliitto—Finlands Fjäderfäförbund ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Svenska Trädgårdsförbundet r.f., Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Turism- och Restaurangförbundet rf och Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry.

Lagförslaget har funnits till påseende på jord- och skogsbruksministeriets webbplats. Före remissbehandlingen ordnades den 28 september 2022 ett diskussionsmöte om lagförslaget för in-

tressentgrupperna. Samma dag ordnades även ett separat informationsmöte för medias representanter. Remisstiden var den 28 september—12 oktober 2022. Remisstiden var kortare än normalt på grund av den brådskande tidtabellen för beredningen. I remisstidtabellen beaktades dessutom tidsfristerna för de propositioner som ska lämnas till riksdagen under valperioden. Det kom in 28 yttranden.

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och marknadsdomstolen konstaterade att de inte hade något att yttra i ärendet.

En del av remissinstanserna ansåg propositionen vara synnerligen nödvändig, om än bara ett första steg mot en bättre fungerande matvarumarknad. En del av remissinstanserna ansåg propositionen vara antingen onödig eller direkt skadlig för livsmedelskedjan. I yttrandena kritiserades särskilt konsekvensbedömningen och tidtabellen för och öppenheten i beredningen.

Arbets- och näringsministeriet motsatte sig inte förslagen i propositionen, men föreslog att vissa saker skulle förtydligas vid den fortsatta beredningen, bland annat att man utöver behandlingen av den utmanande situationen för producenterna skulle lägga till en beskrivning också av de följder som den utmanande situationen medför för bland annat konsumenterna och industrin. Justitieministeriet och finansministeriet tog i sina yttranden inte ställning till huruvida de understöder propositionen eller ej, men föreslog precisering av motiveringarna till inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna i de föreslagna 2 a och 2 f §, och ansåg det nödvändigt att man lägger till en bedömning av huruvida villkoren för inskränkningar uppfylls. Finansministeriet framförde även ett behov att förtydliga motiveringarna till ändringarna i 5 och 9 § och precisera den ändring av definitionen av myndighet som föreslås i 2 §.

Merparten av remissinstanserna understödde preciseringen av definitionen av myndighet i 2 § eller motsatte sig åtminstone inte detta. Likaså understödde merparten att uppgiften att bevaka marknaden fogas till ombudsmannens uppgifter enligt 5 §, om än många remissinstanser ansåg att ändringen inte är nödvändig, då ändringen endast utgör ett informativt tillägg. Endast i livsmedelsmarknadsombudsmannens byrås yttrande motsatte man sig ändringen av 8 §, om än ändringen i många yttranden inte sågs som nödvändig. Tillägget till 9 §, om möjlighet för ombudsmannen att bistå parterna vid förhandlingar även om denne inte misstänker lagstridig verksamhet, mötte både understöd och motstånd. En del av remissinstanserna såg likaledes ändringen som marginell, då ombudsmannen inte enligt förslaget får ytterligare resurser eller utökad rätt att få information.

Skärpningen av 2 a § om betalningstider fick understöd av en del av remissinstanserna, men flera motsatte sig den också. Även bristen på nya forskningsrön och de därmed sammanhängande bristerna i bedömningen togs upp. Siemenkauppiaitten Yhdistys r.y. konstaterade i sitt yttrande att föreningen är bekymrad över propositionen och att den, om den inte ändras, kommer att få negativa konsekvenser för Finlands försörjningsberedskap med några års fördröjning. Flexibel överenskommelse om betalningstider understöds av både utsädesodlarna och packerierna. Enligt Centrallaget för Handelslagen i Finland bidrar en tvingande förkortning av betalningstiderna till att försämra aktörernas konkurrensförutsättningar, genom att den fråntar dem möjligheten att konkurrera med betalningstiden som en del av prisbildningen. I sitt yttrande ansåg livsmedelsmarknadsombudsmannen att det utifrån den analys som gjorts inte går att säga vilket läget är inom just livsmedelsbranschen. Vidare konstaterar ombudsmannen att det utifrån de rådgivningsförfrågningar som inkommit till denne verkar som om redan betalningstiderna på 30 och 60 dagar i den gällande lagen orsakar problem ur gårdsbruksenheter och den övriga primärproduktionens synvinkel.

Det ovillkorliga förbudet mot returneringar sågs i en del yttranden som onödigt, då man redan enligt den gällande lagen ska komma överens om returneringar separat. På ett allmänt plan framfördes i yttrandena att ett returneringsförbud kunde förbättra ställningen för de leverantörer som är i svagare ställning i förhållande till de stora aktörerna i fråga om risktäckningskapacitet. Flera remissinstanser (bland annat Företagarna i Finland rf, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Naturresursinstitutet och Svenska Trädgårdsförbundet r.f.) ansåg att en ändring av bestämmelsen är motiverad och nödvändig.

Å andra sidan påpekade flera remissinstanser (bland annat Finlands Bageriförbund rf, K-kauppiassliitto ry, Konkurrens- och konsumentverket och Livsmedelsindustriförbundet rf) de utmaningar som ett förbud eventuellt medför, däribland ovillighet att i sortimentet ta in produkter med liten åtgång, lägre marginal eller som annars är svårare att sälja. Även villigheten att i sortimentet ta in nya produkter eller säsong produkter kunde påverkas. Av yttrandena framgick att det finns situationer där returnering kan ligga i båda parternas intresse.

Naturresursinstitutet ansåg i sitt yttrande att lagändringen inte torde medföra några stora förändringar i jordbruksproducenternas eller de små livsmedelsförädlarnas ställning, men att preciseringarna som föreslås i lagen och stärkandet av livsmedelsmarknadsombudsmannens roll kan ses som förebyggande åtgärder.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen konstaterade i början av sitt yttrande att, liksom även konstaterats i motiveringen till lagförslaget, den senaste ändringen av livsmedelsmarknadslagen bara har varit i kraft en mycket kort tid. Ombudsmannen har således liten praktisk erfarenhet av att tillämpa lagen. Enligt ombudsmannens uppfattning förblir de faktiska verkningarna av de ändringar som föreslås i lagförslaget för att förbättra ställningen för de aktörer som är i en svagare ställning i någon mån oklara utifrån vad som anförts.

Finlands Dagligvaruhandel rf och Finsk Handel rf lämnade ett gemensamt yttrande. Remissinstanserna ansåg att grunder för en egentlig ändring av livsmedelsmarknadslagen saknas, men att det vore motiverat att avhjälpa de oklarheter och missförhållanden som förekommer i den gällande lagen. Livsmedelsindustriförbundet rf konstaterade att ändringsförslaget kan leda till motsatt resultat mot vad som är syftet med livsmedelsmarknadslagen. Livsmedelsindustriförbundet ansåg också att det utkast till regeringsproposition som var på remiss hade beretts i hast, var av låg kvalitet och att dess konsekvensbedömningar var bristfälliga.

I flera yttranden framfördes även behovet att ta i beaktande livsmedelsmarknadsombudsmannens byrås resurser och rätt att få information. I yttrandena framfördes även oro över lagstiftningsändringar i det exceptionella världslaget.

Under den fortsatta beredningen gjordes också på grund av justitieministeriets och finansministeriets yttranden flera preciseringar i propositionen i fråga om dess grundlagsenlighet. Till förslaget till bestämmelse om betalningstider fogades ett nytt moment som gör det möjligt att på leverantörens initiativ komma överens om längre betalningstider och betalning i flera poster. Vidare preciserades motiveringen till den skyldighet att bevaka marknaden som enligt förslaget fogas till ombudsmannen uppgifter. Den myndighetsdefinition som föreslås i propositionen preciserades ytterligare utifrån remissyttrandena. Också ombudsmannens möjlighet att bistå parterna vid förhandling och strävan till uppgörelse i godo gjordes mer precis genom att det föreslagna nya momentet slopades och det gällande 2 mom. preciserades.

7 Specialmotivering

2 §. Definitioner. I 1 mom. 6 punkten fastslås att med myndighet i livsmedelsmarknadslagen avses en myndighet, en offentligrättslig inrättning eller en sammanslutning av sådana myndigheter eller inrättningar. Definitionen anses inte vara tillräckligt exakt avgränsad, eftersom definitionen av myndighet i princip ska omfatta alla offentliga aktörer som inte kan räknas som näringsidkare. Enligt direktivet om otillbörliga handelsmetoder bör direktivet tillämpas på alla offentliga myndigheter som agerar som köpare. I definitionen i 1 mom. 6 punkten görs enligt förslaget en författningsteknisk precisering av vilka myndigheter som hör till tillämpningsområdet för livsmedelsmarknadslagen, genom att definitionen harmoniseras med definitionen av upphandlande enheter enligt 5 § 1 mom. 1—4 punkten i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), nedan *upphandlingslagen*. I definitionen av upphandlande enheter nämns förutom statens och kommunernas myndigheter även statliga affärsverk, offentligrättsliga organ, evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkan samt deras församlingar och övriga myndigheter. Dessutom hänvisas i paragrafen enligt förslaget informativt till 5 § 2 mom. i upphandlingslagen, där det i 1 mom. 4 punkten definieras närmare vad som avses med offentligrättsliga organ. Att livsmedelsmarknadslagens definition av myndighet harmoniseras med upphandlingslagens definition av upphandlande enheter bedöms klargöra vilka myndigheter som hör till tillämpningsområdet för livsmedelsmarknadslagen.

2 a §. Betalningstid. Enligt 1 mom. ska köparen betala jordbruksprodukter eller livsmedel inom 30 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. Det föreslås att 1 och 2 mom. ändras så att betalning ska erläggas inom 14 dagar. Det bedöms att företagen genom den föreslagna ändringen vid avtalsförhandlingar kommer att fästa större uppmärksamhet än tidigare vid det verkliga behovet av långa betalningstider. Ändringen bedöms således inverka förkortande på betalningstiderna mellan företag.

Enligt 3 mom. kan den betalningstid som avses i 1 och 2 mom. vara högst 60 dagar, om det inte är fråga om en färskvara och om det klart och tydligt har kommits överens om detta i leveransavtalet. Enligt förslaget ändras 3 mom. på motsvarande sätt så att betalningstiden kan vara högst 30 dagar i stället för nuvarande 60 dagar. Ändringarna har till syfte att förbättra ställningen för i synnerhet små och medelstora företag.

Syftet med begränsningarna av betalningstiderna är att skydda de leverantörer som är i svagare ställning. Ändringen kan dock också innebära oöverstigligen svårigheter för i synnerhet små och medelstora företag som agerar som sådana köpare som avses i lagen. Det bedöms även vara möjligt att också leverantören kan ha intresse av längre betalningstid. Därför bör dock möjligheten för leverantören och köparen att komma överens om en längre betalningstid än 14 dagar bibehållas i lagen.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. där det föreskrivs att man på leverantörens initiativ kan komma överens om erläggande av betalningarna i flera poster eller om längre betalningstider. I momentet ska det anges att om det på leverantörens initiativ i leveransavtalet klart och tydligt överenskoms om detta, kan betalningarna erläggas i flera poster eller den betalningstid som avses i 1 och 2 mom. vara högst 30 dagar och den betalningstid som avses i 3 mom. högst 60 dagar. Den föreslagna ändringen anses främja ställningen för de leverantörer som är i svagare ställning, med beaktande av att bestämmelserna om betalningstider enligt 1 § 2 mom. endast tillämpas om leverantören har en mindre omsättning än köparen och köparens omsättning är minst 2 miljoner euro.

2 f §. Returnering. Enligt paragrafen får inte köparen returnera osålda jordbruksprodukter eller livsmedel till leverantören utan att betala för dem eller för bortskaffandet av dem, om det inte tidigare klart och tydligt har kommits överens om detta i leveransavtalet eller i ett efterföljande avtal mellan leverantören och köparen. Det föreslås att paragrafen ändras så att förbudet mot returnering blir ovillkorligt. Ändringen antas ha en positiv omedelbar inverkan på leverantörernas betalningsförmåga, då en eventuell kostnadsfaktor elimineras för deras del, det vill säga skyldigheten att för egen räkning ordna med returnering av osålda produkter. Å andra sidan bedöms det att risken kan vara att upphandlingspraxisen inom handeln stramas åt och att importen från utlandet ökar, då de nationella skärpningarna inte tillämpas i internationella avtal. Syftet med ändringen är vidare att förhindra kringgående av förbudet i 2 b § mot annulleringar av ordrar i sista stund. Med stöd av lagens nuvarande lydelse har köparen, om denne senare än 30 dagar före den överenskomna leveranstidpunkten märker att produktåtgången inte kommer att vara lika stor som beställningen, möjlighet att till leverantören returnera de produkter som inte kommer att säljas, om dessa sinsemellan har kommit överens om ett förfarande för returnering av produkter. En sådan form av verksamhet anses inte bidra till att skapa incitament för försäljning eller marknadsföring av produkter.

5 §. Livsmedelsmarknadsombudsmannen. I 1 mom. fastslås att ombudsmannen finns för att livsmedelsmarknaden ska fungera bättre och för att praxis som strider mot god affärssed ska kunna förhindras. Enligt 2 mom. ger ombudsmannen rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ger aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed. Vidare föreskrivs i livsmedelsmarknadslagen om ombudsmannens behörighet att utöva tillsyn över efterlevnaden av vissa bestämmelser.

Fullgörandet av livsmedelsmarknadsombudsmannens uppgifter förutsätter en övergripande förståelse av livsmedelskedjan och dess verksamhetsmiljö. Både i livsmedelskedjan och i synnerhet i dess verksamhetsmiljö sker ständigt förändringar. Ombudsmannen måste hålla sig underlättad om förändringarna för att effektivt kunna främja livsmedelskedjans funktion. Ombudsmannen måste inhämta ny information genom att bevaka marknaden för att kunna fullgöra sina uppgifter så effektivt som möjligt. För att ombudsmannen de facto ska kunna fullgöra sin uppgift på ett effektivt sätt, föreslås att 1 mom. preciseras så att ombudsmannens skyldigheter utökas med en tydlig skyldighet att bevaka marknaden. Med bevakning av marknaden hänvisas i detta sammanhang till möjligheten att utreda exempelvis rådande marknadsförhållanden utan att utredningen är förenad med någon egentlig misstanke om överträdelse av bestämmelserna i livsmedelsmarknadslagen. Frågan har aktualiserats särskilt i samband med den rådande kostnadskrisen. Det föreslagna tillägget till ombudsmannens uppgifter är en informativ ändring som görs för tydlighetens skull. De facto bevakar ombudsmannen redan marknaden för att kunna utföra sina uppgifter, och den föreslagna ändringen påverkar inte ombudsmannens resurser eller rätt att få information.

8 §. Rätten att föra ärenden till livsmedelsmarknadsombudsmannen. I 3 mom. föreskrivs det om en möjlighet för livsmedelsmarknadsombudsmannen att på eget initiativ ta ett i 7 § avsett ärende till behandling. Det tillägg till ombudsmannens uppgifter om bevakning av marknaden som föreslås i 5 § 1 mom. kan anses underlätta ombudsmannens möjligheter att på eget initiativ ta ärenden till behandling samt sänka tröskeln för detta. För att det inte ska finnas någon tröskel alls, föreslås det att 3 mom. i denna paragraf preciseras så att ombudsmannen ska ta ärenden till behandling på eget initiativ. Denna skyldighet ska föreligga i synnerhet i situationer där ombudsmannen upptäcker missförhållanden på livsmedelsmarknaden till följd av sin bevakning. Syftet med den föreslagna ändringen är att precisera ombudsmannens roll vid tillsynen över missförhållanden på livsmedelsmarknaden, varvid ombudsmannen ska ta även ett i 7 § avsett ärende som denne fått kännedom om till behandling, om inte de parter som avses i 1 och 2 mom. först för ärendet till ombudsmannen för behandling.

9 §. Förhandling och strävan till uppgörelse i godo. I paragrafen föreskrivs det om en skyldighet för livsmedelsmarknadsombudsmannen att genom förhandling försöka förmå en näringsidkare att frivilligt avstå från sitt lagstridiga förfarande, samt om en möjlighet för ombudsmannen att vid behov i tvister bistå parterna genom att reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo. Det föreslås att 2 mom. ändras så att möjligheten för ombudsmannen att bistå vid förhandlingar entydigt framgår av momentet. I momentet ska det anges att ombudsmannen vid behov kan bistå parterna genom att reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo i situationer som avses i 1 mom. och i situationer där det skulle medföra oskäliga följder för leverantören att följa avtalet. Syftet med den föreslagna ändringen är att förtydliga ombudsmannens uppgifter och precisera de situationer i vilka ombudsmannen kan bistå parterna. Detta ska vara möjligt både i situationer som nämns i 1 mom. och då ett avtal blir oskäligt för en näringsidkare, utan misstanke om lagstridigt förfarande. I 4 § i livsmedelsmarknadslagen föreskrivs om andra förbjudna villkor, vilka är avtalsvillkor eller praxis som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäliga med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning och övriga omständigheter som inverkar på saken, samt förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare.

Utöver de nämnda situationerna är en situation möjlig, där avtalet i sig inte är oskäligt, förbjudet eller i strid med god affärssed, men blir oskäligt på grund av ett hinder som uppkommer och som säljaren inte kan övervinna. Paragrafens 2 mom. preciseras enligt förslaget genom att ombudsmannen entydigt ges möjlighet att bistå parterna vid förhandlingar även om ombudsmannen inte misstänker lagstridig verksamhet. Sådana situationer är exempelvis de som avses i 23 § 1 mom. i köplagen (355/1987).

Enligt 23 § 1 mom. i köplagen får köparen hålla fast vid köpet och kräva fullgörelse. Säljaren är dock inte skyldig att fullgöra köpet, om det föreligger ett hinder som säljaren inte kan övervinna eller om fullgörelsen skulle förutsätta uppoffringar som inte är rimliga med hänsyn till köparens intresse av att säljaren fullgör köpet.

Ändringen av momentet gör det möjligt för avtalsparterna att föra ett ärende till ombudsmannen för behandling också i situationer där avtalets oskälighet beror på omständigheter som avtalsparterna inte kan kontrollera. Förhandlingar kan föras exempelvis i situationer där avtalet är ett långfristigt tidsbundet avtal eller där tiden mellan ingåendet av avtalet och den leverans som avses i avtalet exempelvis är längre än tre månader.

Den övervakning som hör till ombudsmannens behörighet i fråga om efterlevnaden av förbuden enligt 1 § i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare när det gäller vissa avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan ger redan i dagsläget ombudsmannen möjlighet att bedöma skäligheten i avtalsvillkor och den praxis som tillämpas. Vidare kan med stöd av 36 § i lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (228/1929), nedan *rättshandlingslagen*, ett avtalsvillkor, vars tillämpning skulle leda till oskälighet, antingen jämkas eller lämnas utan avseende. Vid prövning av oskäligheten ska beaktas rättshandlingens hela innehåll, parternas ställning, förhållandena då rättshandlingen företogs och därefter samt övriga omständigheter.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2023.

9 Verkställighet och uppföljning

Avsikten är att man genom myndighetsverksamhet enligt lagen samt genom sådant samarbete mellan myndigheter och intressentgrupper som rör verkställigheten av lagen ska följa upp hur de föreslagna bestämmelserna fungerar.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås bestämmelser om betalningstider som gäller handel med jordbruksprodukter och om returnering av osålda produkter. Bestämmelserna som föreslås rör godtagbarhet i fråga om avtalspraxis och är av betydelse särskilt med tanke på det i 15 § i grundlagen tryggade egendomsskyddet och den i 18 § i grundlagen tryggade näringsfriheten.

Eftersom dessa grundläggande fri- och rättigheter inte är ovillkorliga, utan formulerade som rättigheter, kan de inskränkas utifrån de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter. I dessa läror ingår krav på att inskränkningarna ska bygga på lagstiftning och krav på att inskränkningarna ska vara exakt definierade och noga avgränsade. Inskränkningarnas innehåll ska till väsentliga delar framgå av lagen. Grunderna för inskränkningarna ska vara acceptabla och inskränkningarna ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet och nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte, på så sätt att målet inte kan nås genom mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare kan inte genom vanlig lag stadgas om inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet. (GrUB 25/1994 rd, s. 5.)

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Avtalsfriheten tryggas inte uttryckligen i grundlagen. Regleringen av avtalsrätten hör i princip till den vanliga lagstiftningen (GrUU 26/2008 rd, GrUU 3/1982 rd). Avtalsfriheten får dock ett skydd genom egendomsskyddet (RP 309/1993 rd, GrUU 15/2004 rd, GrUU 33/1998 rd). Utgångspunkten är dock att rättshandlingar som strider mot lag eller god sed inte åtnjuter skydd i grundlagen (GrUU 3/1982 rd). I lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/1993) förbjuds tillämpning av sådana villkor eller sådan praxis som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäligen beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning samt övriga omständigheter som inverkar på saken. Också i 1 § i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978) fastslås att i näringsverksamhet inte får användas förfarande, som strider mot god affärsed eller eljest är otillbörligt mot annan näringsidkare.

Grundlagsutskottet har ansett att lagstiftaren i princip har ett större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet när skyldigheterna gäller juridiska personer med stor förmögenhetsmassa än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (GrUU 10/2007 rd, GrUU 32/2004 rd och GrUU 34/2000 rd). Bestämmelserna som föreslås gäller företag vars omsättning är minst två miljoner euro och som köper produkter av företag som är mindre än dem. I praktiken är köparna inom livsmedelskedjan i huvudsak betydligt större aktörer än detta, såsom klargjorts i förarbetena till den senaste ändringen av livsmedelsmarknadslagen (RP 199/2020) i samband med beskrivningen av gällande praxis.

Inskränkningar som sammanhänger med 15 § i grundlagen ska basera sig på ett med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbart syfte (GrUU 30/2016 rd). Utgångspunkten i propositionen är att skydda den svagare avtalsparten, vilken inte alltid har en sådan ställning att den realistiskt sett kan kräva skäligen avtalsvillkor av den andra avtalsparten. Det föreslagna returneringsförbudet tryggar avtalsfriheten och egendomsskyddet för den avtalspart som är i svagare ställning. Grundlagsutskottet har i sin praxis beaktat skyddet för den svagare parten när

bestämmelser ses över (GrUU 7/2005 rd och GrUU 74/2018 rd). Utskottet har särskilt i fråga om konkurrenslagstiftningen bedömt bestämmelser som syftar till att främja effektiv konkurrens (GrUU 40/2010 rd). Vardera avtalsparten ska i princip ansvara för de risker som hänför sig till dess företagsverksamhet. Risker eller kostnader ska dock inte ogrundat eller oskäligt överföras på den andra parten. Således kan returneringsförbudet anses vara godtagbart, i synnerhet då det skyddar den svagare parten. Det är motiverat att en köpare med bättre risktäckningskapacitet inte överför risk på den svagare avtalsparten.

Skärpningen i fråga om betalningar är villkorlig, det vill säga avtalsparterna kan också på leverantörens initiativ komma överens om längre betalningstid eller om uppdelning av betalningarna. Då leverantören i regel är i svagare ställning än köparen är det motiverat att betalningsmottagaren fastställer och väljer de situationer där denne anser att en längre betalningstid är lämplig för denne. Leverantören kan dock inte ensidigt bestämma om längre betalningstid, utan endast på dess initiativ kan betalningstiden förlängas. Den föreslagna bestämmelsen kan heller inte anses bli oskälig för köparen. Utgångspunkten i propositionen är inte att förbjuda verksamhet utan att reglera avtalsvillkor som är oskäliga med tanke på den svagare avtalsparten (GrUU 28/2012 rd).

I fråga om de föreslagna bestämmelserna bör det dessutom beaktas att de endast är riktade mot stora och medelstora företag när dessa köper av en leverantör med mindre omsättning. Dessa företag kan anses ha såväl bättre risktäckningskapacitet som bättre och mer aktuell uppfattning om produktåtgången. Inskränkningarna anses vara godtagbara för att skydda aktörer i svagare ställning, och nödvändiga för att uppnå detta syfte.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att främja bland annat skyldigheten enligt 18 § 2 mom. i grundlagen för det allmänna att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete, genom att förbättra leverantörernas, i synnerhet de svagare primärproducenternas, ställning inom livsmedelskedjan. Samtidigt strävar man efter att trygga den nationella försörjningsberedskapen. De föreslagna bestämmelserna bör sålunda anses ha ett godtagbart syfte.

Enligt förslaget ska det föreskrivas om en maximal betalningstid, från vilken avvikelse kan göras genom en klar och tydlig skrivning i leveransavtalet. Leveransavtalet ska enligt 3 § i lagen vara skriftligt. Således anses förslaget inte vara problematiskt med tanke på kravet på noggrann avgränsning. Även det ovillkorliga returneringsförbudet är noga avgränsat; returneringar utan betalning tillåts helt enkelt inte enligt förslaget.

När det gäller proportionaliteten i inskränkningarna av avtalsfriheten bör det beaktas att de föreslagna bestämmelserna inte har retroaktiv verkan (GrUU 24/2002 rd, GrUU 28/2012 rd).

I fråga om proportionaliteten kan vidare konstateras att föremålet för de föreslagna ändringarna är mycket specificerade situationer där i bakgrunden finns förbud som förutsätts i EU-lagstiftningen och vilka med beaktande av effektivitetskravet i EU-lagstiftningen inte har ansetts kunna lösas med stöd av den allmänna lagstiftningen, såsom 36 § i rättshandlingslagen. I fråga om proportionaliteten är det av betydelse att man försökt ingripa i missförhållandena inom livsmedelskedjan såväl genom att redan ändra livsmedelsmarknadslagen som genom rekommendationer och andra åtgärder av ombudsmannen. De lagstiftningsändringar vars ingrepp i näringsverksamheten varit mindre än vad som nu föreslås har åtminstone inte i tillräcklig grad lett till önskat resultat, det vill säga till att ställningen för den avtalspart som är i svagare ställning i livsmedelskedjan förbättras. Därför kan en mer långtgående inskränkning anses nödvändig (GrUU 28/2012 rd).

Primärproduktionens svaga ställning samt obalansen mellan säljare och köpare inom livsmedelskedjan har länge varit kända, varför näringsidkarna inom livsmedelskedjan har kunnat förbereda sig på ändringar i lagstiftningen (GrUU 74/2018 rd, GrUU 28/2012 rd). Regleringen av betalningstidernas längd och förbudet mot returneringar kan av de skäl som nämns ovan anses vara dikterade av ett tungt vägande samhälleligt skäl.

Med stöd av redogörelsen ovan har det ansetts att ändringarna inte är problematiska med tanke på grundlagen. Med hänvisning till vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

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 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,
 - 2) den betalningstid som avses i 1 och 2 mom. kan vara högst 30 dagar, eller
 - 3) 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.

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.

Helsingfors den 17 november 2022

Statsminister

Sanna Marin

Jord- och skogsbruksminister Antti Kurvinen

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:

Gällande lydelse

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

6) *myndighet* en myndighet, en offentlig-rättslig inrättning eller en sammanslutning av sådana myndigheter eller inrättningar,

Föreslagen lydelse

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

6) **myndighet** statens, välfärdsområdenas, välfärdssammanslutningarnas, kommunernas och samkommunernas myndigheter, evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkan samt deras 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 30 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 30 dagar från

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

Gällande lydelse

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 60 dagar, om det inte är fråga om en färskvara och om det klart och tydligt har kommits överens om detta i leveransavtalet.

Genom denna paragraf begränsas med undantag för de betalningstider som anges i 1–3 mom. inte tillämpningen av de påföljder för betalningsdröjsmål och borgenärens tillgängliga rättsmedel som anges någon annanstans i lag eller tillämpningen av de värdefördelningsklausuler som avses i artikel 172 a i marknadsordningsförordningen. Om avtalsparterna inte har kommit överens om förfalldagen för en fordran eller om betalningstiden enligt avtalet är längre än vad som anges i 1–3 mom., anses fordran dock förfalla till betalning vid utgången av den maximibetalningstid som anges i denna paragraf.

De krav som avses i denna paragraf tillämpas inte på betalningar som

- 1) görs av en köpare till en leverantör i enlighet med det program för utdelning i skolor som avses i marknadsordningsförordningen,
- 2) görs av de offentliga organ som tillhandahåller hälso- och sjukvård och som avses i artikel 4.4 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner,

Föreslagen lydelse

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,
- 2) den betalningstid som avses i 1 och 2 mom. kan vara högst 30 dagar, eller
- 3) den betalningstid som avses i 3 mom. kan vara högst 60 dagar.

Genom denna paragraf begränsas med undantag för de betalningstider som anges i 1–3 mom. inte tillämpningen av de påföljder för betalningsdröjsmål och borgenärens tillgängliga rättsmedel som anges någon annanstans i lag eller tillämpningen av de värdefördelningsklausuler som avses i artikel 172 a i marknadsordningsförordningen. Om avtalsparterna inte har kommit överens om förfalldagen för en fordran eller om betalningstiden enligt avtalet är längre än vad som anges i 1–3 mom., anses fordran dock förfalla till betalning vid utgången av den maximibetalningstid som anges i denna paragraf.

De krav som avses i denna paragraf tillämpas inte på betalningar som

- 1) görs av en köpare till en leverantör i enlighet med det program för utdelning i skolor som avses i marknadsordningsförordningen,
- 2) görs av de offentliga organ som tillhandahåller hälso- och sjukvård och som avses i artikel 4.4 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner,

Gällande lydelse

3) gäller avtal mellan leverantörer av druvor eller must för vinframställning och deras direkta köpare.

2 f §

Returnering

Köparen får inte returnera osålda jordbruksprodukter eller livsmedel till leverantören utan att betala för dem eller för bortskaffandet av dem, *om det inte tidigare klart och tydligt har kommits överens om detta i leveransavtalet eller i ett efterföljande avtal mellan leverantören och köparen.*

5 §

Livsmedelsmarknadsombudsmannen

För att livsmedelsmarknaden ska fungera bättre och praxis som strider mot god affärsed kunna förhindras finns det i anslutning till Livsmedelsverket en livsmedelsmarknadsombudsman. Ombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

8 §

Rätten att föra ärenden till livsmedelsmarknadsombudsmannen

Livsmedelsmarknadsombudsmannen får också på eget initiativ ta ett i 7 § avsett ärende till behandling.

9 §

Förhandling och strävan till uppgörelse i godo

Livsmedelsmarknadsombudsmannen kan vid behov *i tvister* bistå parterna genom att

Föreslagen lydelse

3) gäller avtal mellan leverantörer av druvor eller must för vinframställning och deras direkta köpare.

2 f §

Returnering

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

5 §

Livsmedelsmarknadsombudsmannen

För att *förbättra livsmedelsmarknadens funktion, bevaka marknaden och förhindra praxis som strider mot god affärsed* 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

Gällande lydelse

reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo.

Föreslagen lydelse

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 överenskommit före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 2 a och 2 f § som gällde vid ikraftträdandet.
