Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Asia: HE 84/2024 vp Hallituksen esitys laeiksi elintarvikemarkkinalain, elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen ja kilpailulain 39 §:n muuttamisesta

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN, ELINTARVIKEMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA ANNETUN LAIN VOIMAANTULOSÄÄNNÖKSEN JA KILPAILULAIN 39 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Päivittäistavarakauppa ry:ltä (PTY) lausuntoa otsikkoasiassa. PTY kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa:

Tilausten peruutukset ja kielletyt maksut (2 b ja d §:t)

PTY katsoo, että jatkuvat muutokset elintarvikemarkkinalakiin lisäävät yritysten hallinnollista taakkaa merkittävästi ja murentavat lainsäädännön ennakoitavuutta sekä oikeusvarmuutta. Komission 23.4.2024 julkaiseman implementointiraportin mukaan ”confirmity check is ongoing”, joten lakimuutosten osalta olisi perusteltua odottaa direktiivin uudelleentarkastelun lopputuloksia. Mikäli muutokset on tehtävä viipymättä, tulisi 2 b §:n johdonmukaisuuden ja yhdenmukaisten tulkintojen turvaamiseksi noudattaa direktiivin sanamuotoa:

> *”ostaja peruuttaa pilaantuvien maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tilaukset niin lyhyellä varoitusajalla, että tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi; alle 30 päivän varoitusaikaa on aina pidettävä lyhyenä varoitusaikana”*

Siirtymäsäännöksen takautuva muuttaminen

PTY ei pidä hyvän lainsäädäntötavan mukaisena muuttaa takautuvasti lain siirtymäsäännöstä. Lainsäädännön ennakoitavuus kärsii tämän tyyppisistä muutoksista, kun lainsäätäjä on juuri tehnyt nimenomaisen siirtymäsäännöstä koskevan valinnan, jonka mukaan muutos ei vaikuta muutoksen voimaantullessa voimassaolleisiin sopimuksiin.

Tiedonantovelvollisuuksien lisääminen

PTY kannattaa nykyisten tiedonantovelvollisuuksien laajentamista julkisiin hankintayksiköihin yhdenvertaisuuden varmistamiseksi, mutta vastustaa tiedonantovelvollisuuksien lisäämistä esityksen mukaisesti.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaannin tulee rajautua tarkkarajaisesti valtuutetun elintarvikemarkkinalaissa säädettyihin tehtäviin, ts. hyvien kauppatapojen vastaiseksi säädettyjen elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden kauppaa koskevien sopimusten ja käytäntöjen valvontaan. Nyt esitetty tiedonantovelvollisuus on liian laaja. Perusteluissa maininta siitä, että

tiedonantovelvollisuus voisi koskea "yleisempiä markkinoiden seurannan kannalta merkityksellisiä tietoja", vahvistaa tarkkarajaisuuden puutteen. Perusteluiden esimerkit hinta-, määrä- ja kustannustiedoista luovutettavina tietoina antavat liian laajan ja kategorisen kuvan tiedonsaantioikeuksien piiristä. Tietojen välttämättömyysarvioinnin tulisi aina olla tapauskohtaista, mutta perusteluissa luodaan olettama, että ko. tietojen luovuttaminen olisi lähtökohtaisesti välttämätöntä. Sekä perustuslakivaliokunta että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat korostaneet toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa määrittelyä (ks. esim. PeVL 35/2018 vp, s. 7). Nyt käytännössä tiedonantovelvollisuuden sisältö jää täysin avoimeksi ja voi tarkoittaa mitä tahansa tietoja valtuutetun oman harkinnan mukaan

Oikeus saada mitä tahansa tietoja, joiden voidaan katsoa olevan välttämättömiä pelkästään markkinoiden seuraamiseksi, ei ole oikeasuhtainen siitä aiheutuvaan perusoikeuksien rajoittumiseen nähden. Velvollisuus toimittaa uhkasakon nojalla sensitiivisiä tietoja viranomaiselle markkinoiden seuraamiseksi ilman puolustautumisoikeuksia tai tarkkarajaista yhteyttä lain vastaisen menettelyn valvontaan ja tutkintaan ei ole oikeasuhtaista saatikka juridisesti kestävää. Markkinoiden toimivuuden parantamisen tehtävän päällekkäisyys Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävien kanssa vähentää tarvetta esitetyille valtuutetun tiedonsaantioikeuksille.

Peräänkuulutamme asianmukaisia ja kattavia vaikutusten arviointeja ja lain muuttamista vain perustelluista syistä sekä yritysten perussoikeudet turvaten. Tiedossamme ei ole, että valtuutettu olisi julkaissut toistaiseksi yhtään valvontatapausta. Käsityksemme näin ollen on, että valtuutettu ei ole hyödyntänyt nykyistäkään tiedonsaantioikeuttaan eikä näin ollen puutteita tiedonantovelvollisuuksissa ole valtuutetun tehtävien hoitamiseksi ole ollut mahdollista havaita. Sen sijaan suosituksia on annettu maatalouden kustannuskriisin aikana, eivätkä nykyiset tiedonsaantioikeudet ole estäneet suositusten ja lain soveltamisohjeiden antamista. Yritykset ovat myös vapaaehtoisesti antaneet tietoja kustannuskriisin yhteydessä mm. sopimusten avaamisesta ennen sopimuskauden päättymistä. Parhaillaan ollaan edistämässä myös datahuonetta, jonne kerätään tulevaisuudessa tietoja markkinoista ja valtuutettu voi hyödyntää datahuonetta markkinoiden seuraamiseen.

Esitysluonnoksessa (s.20) on todettu valtuutetun tiedonsaantioikeuksien laajentamisen perusteeksi muun ohella heikomman sopijapuolen suojaaminen, ilman yhteyttä epäiltyyn tai todettuun lain rikkomistapaukseen. On huomattava, että elintarvikemarkkinalain sisältövaatimuksia koskevat säännökset tähtäävät nimenomaan heikomman osapuolen suojaamiseen käytännön sopimuksentekotilanteissa. Näin ollen heikomman osapuolen asema on turvattu sopimuksen sisällön osalta lain tasolla. Tieto yksittäisten sopimusten mahdollisista lain ja hyvän liiketavan vastaisista käytännöistä syntyy ennen kaikkea valvontatapausten kautta. Valvontatapausten puute ei perustele tiedonsaantioikeuksien laajentamista heikomman osapuolen suojelemisen perusteella, eikä sitä miten sensitiivisten tietojen toimittaminen olisi välttämätöntä heikomman osapuolen suojelemiseksi.

PTY:n näkemyksen mukaan päällekkäisten viranomaisroolien luominen ei ole tehokasta julkisten resurssien käyttöä. KKV:n tehtävänä on jo nykyisin markkinoiden toimivuutta ja havaittuja ongelmia koskeva tutkimustyö koko markkinan osalta ja laajasti hyödynnettäväksi. KKV:ssä on laajaa osaamista entuudestaan markkinoiden analysoimisesta ja vaikutusten arvioinnista. Osaamista on kasvatettu vuosia, sillä aineistojen analysointi ja markkinatutkimusmenetelmät ovat erittäin vaativia. Parhaillaankin elintarvikemarkkinoihin liittyen KKV:ssä tehdään tutkimusta elintarvikkeiden hintamarginaaleista ja hintasiirtymistä. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolla ei sen sijaan ole resursseja eikä tarvittavaa osaamista markkinoiden analysoimiseen. Jo nykyisellään KKV:n tuottamat analyysit tulevat myös valtuutetun käyttöön. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa

tulisikin ensisijaisesti parantaa hyödyntämällä tehokkaammin voimassa olevan lain mukaisia tietojenvaihtomahdollisuuksia.

Julkisen tiedon pohjalta viranomaisilla on lisäksi mahdollisuus kehottaa toista viranomaista tutkimaan asiaa (tämän toimivaltuuksien rajoissa) sekä kohdentamaan mahdolliset tietopyynnöt elinkeinonharjoittajille. Pelkästään se, että olemassa olevia tietojenjakamismahdollisuuksia ei ole hyödynnetty, ei ole peruste laajentaa tiedonsaantioikeuksia.

Esityksessä tiedonsaantioikeuksia esitetään laajennettavaksi elintarvikemarkkinavaltuutetulle, jolla sitten käytännössä olisi mahdollisuus siirtää saamansa tiedot KKV:lle analysoitaviksi. PTY katsoo, että tarve siirtää tietoja viranomaiselta toiselle analysoitavaksi korostaa sitä, että elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi toimia myös hallinnollisesti KKV:n osana. Päällekkäisiä toimintoja ei tule luoda, ja viranomaisen tiedonsaantioikeuksien toiselta viranomaiselta ei tulisi kattaa sellaisia tietoja, joita sillä itsellään ei olisi mahdollista saada omien valtuuksiensa nojalla. Viranomaisten keskinäinen tiedonvaihto tulisi rajata valvontatehtäviin (vrt. kilpailulain 39 §:n rajoitukset muille vastaaville viranomaisille).

Tarpeettoman laaja viranomaisten välinen tietojenjako on myös omiaan lisäämään riskiä puolustautumisoikeuksien vaarantumisesta. Valtuutetun laajojen toiseen viranomaiseen kohdistuvien tiedonsaantioikeuksien seurauksena lisääntyy riski siitä, että valtuutetulle päätyy sellaista aineistoa, jota tämä ei olisi itse voinut esimerkiksi itsekriminointisuojan takia pyytää. Sama voi toteutua myös valtuutetulta KKV:n suuntaan tapahtuvassa luovutuksessa, sillä kumpikaan viranomainen ei ole asiantuntija arvioimaan luovutuksia vastaanottavan viranomaisen soveltaman lainsäädännön kehikossa. Lausunnonantajat katsovat, että kunkin viranomaisen tiedonsaantioikeuksien tulisi rajautua sellaisiin tietoihin, joita se itse kykenee analysoimaan ja tarvitsee omaa tehtäväänsä varten. Valtuutetun puutteelliset resurssit ja mahdollisuus hyödyntää toisaalta ulkopuolisia palveluntarjoajia ovat yhdessä omiaan lisäämään myös riskiä yksityisten toimijoiden liikesalaisuuksien laajamittaisesta siirtymisestä kolmansien osapuolten haltuun.

Markkinataloudessa hinta määräytyy markkinoilla ja sopimusvapaus on yksi tärkeimpiä oikeudellisia perusperiaatteita. Lausunnonantajat toteavat lopuksi, että hintasääntely tai yritysten välisiin sopimuksiin puuttuminen lakisääteisiä kieltoja lukuun ottamatta ei kuulu missään tilanteessa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltaan. Myös kauppatapadirektiivissä sopimusvapaus on nimenomaisesti vahvistettu kantavaksi periaatteeksi. Direktiivin resitaaleissa (ks. resitaali 22) on todettu seuraavasti ”Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tavarantoimittajien ja ostajien olisi voitava neuvotella vapaasti myyntitapahtumista, mukaan lukien hinnoista”.

Kunnioittavasti

Päivittäistavarakauppa ry

Tuula Loikkanen
toimitusjohtaja

Tea Taivalkoski
lakimies