Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

LAUSUNTO
5699/00.00.01.00/2024

8.10.2024

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Asia Asiantuntijalausunto

1. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston toimintamenot ja niiden kehitys

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston toimintamenot sisältyvät Ruokaviraston toimintamenojen momentille 30.20.01 (78 862 00 euroa). Talousarvioesityksen mukaan mainitusta määrärahasta saa käyttää (1) *"enintään 500 000 euroa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston toimintamenoihin".*

Selvitysosassa mainitaan elintarvikemarkkinavaltuutettu:

"Elintarvikemarkkinalaissa (1121/2018) on säädetty elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi Ruokaviraston yhteydessä toimivasta elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton."

Mainittu 500 000 euron toimintamenomääräraha on säilynyt muuttamattomana vuosien 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 ja 2024 talousarvioissa eikä määrärahaan ehdoteta muutosta myöskään vuodelle 2025.

2. Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävien lisääntyminen

Elintarvikemarkkinavaltuutetun virka ja valtuutetun toimisto perustettiin elintarvikemarkkinalain säätämisen jälkeen vuonna 2019. Jo tämän lainsäädännön valmistelun aikaan oli tiedossa, että EU:n kauppatapadirektiivin myötä valtuutetun tehtävät lisääntyvät merkittävästi.

Kauppatapadirektiiviin edellyttämät kansalliset säännökset säädettiin elintarvikemarkkinalakiin 1.11.2021 voimaan tulleella lailla 116/2021. Kyseisessä hallituksen esityksessä HE 119/2020 vp käsiteltiin lain valvonnan edellyttämiä henkilöstöresursseja:

"Tämänhetkisen alustavan arvion mukaan Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston uusista tehtävistä aiheutuisi kustannuksia vuodesta 2022 alkaen noin 180 000 euroa. Tämä perustuu arvioon kahden henkilötyövuoden lisäyksestä. Lisäyksen jälkeen valtuutetun toimiston henkilöresurssein olisi valtuutettu ja hänen lisäkseen viisi palkattua henkilöä."

Valtuutetun toimiston määrärahoja ei kuitenkaan lisätty lakimuutoksen jälkeen, eikä pysyviä henkilöresurssien lisäyksiä voitu toteuttaa.

Vuoden 2021 muutosten jälkeen elintarvikemarkkinalain säännöksiä tiukennettiin ja tarkennettiin lailla 337/2023, joka tuli voimaan 1.5.2023. Lakimuutokset koskivat kiellettyjä kauppatapoja, joiden valvonta kuuluu elintarvikemarkkinavaltuutetulle. Valtuutetun toimiston määrärahoja ei tässäkään yhteydessä lisätty.

Eduskunnan käsiteltävänä on tällä hetkellä toistaiseksi uusin elintarvikemarkkinalain muutosehdotus (HE 84/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain, elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen ja kilpailulain 39 §:n muuttamisesta). Hallituksen esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa viitatun maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportin 4.1 kohdassa mainittuihin ehdotuksiin. Lakimuutoksella mm. lisätään elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksia tarkoituksella, että markkinoiden toimivuutta ja markkinaolosuhteita selvitetään. Mainitun raportin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston resurssien tulee vastata toiminnan vaatimuksia.

Valtuutetun toimiston määrärahoja ei kuitenkaan ole tässäkään yhteydessä ehdotettu lisättäväksi.

Maa- ja metsätalousministeriössä on lisäksi vireillä hanke, jonka tarkoituksena on vielä hallituskauden aikana arvioida laajemmin elintarvikemarkkinalainsäädännön muutostarpeita. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimisto on sitoutunut avustamaan ministeriötä tässä valmistelussa, jonka tuloksena valmisteltaneen hallituksen esitys, joka edelleen lisää valtuutetun toimiston tehtäviä. Jo lakimuutosten valmisteluvaihe sitoo merkittävissä määrin toimiston valmiiksi jo niukkoja henkilöresursseja.

3. Henkilöresurssien tarve käytännössä

Kauppatapadirektiivin 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a – c alakohtien mukaan valvontaviranomaisella on oltava tarvittavat resurssit ja asiantuntemus tehtäviensä hoitamiseksi sekä toimivalta panna vireille ja suorittaa tutkimuksia omasta aloitteestaan tai valituksen perusteella, vaatia ostajia ja tavarantoimittajia esittämään kaikki tarvittavat tiedot kiellettyjä kaupan käytäntöjä koskevien tutkimusten suorittamiseksi sekä suorittaa paikan päällä tapahtuvia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia osana tutkimuksiaan kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti.

Elintarvikemarkkinalain mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun lakisääteiset tehtävät jakaantuvat kahteen osa-alueeseen, joista molemmissa on viime vuosien jälkeen huomattavan suuria kehittämismahdollisuuksia:

a) Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävänä on estää hyvien liiketapojen vastaisia käytäntöjä ja puuttua havaitsemiinsa lainvastaisiin menettelytapoihin

Elintarvikemarkkinalakiin sisältyvien kauppatapadirektiiviin (2019/633) perustuvien kiellettyjen kauppatapojen (2 a–2 g §) ja liikesalaisuuslaissa tarkoitettujen kieltojen (2 h

§) sekä elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain säännösten (4 §) tehokas valvonta edellyttää edellä mainittujen henkilöstöresurssien lisäämistä.

b) **Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävänä on elintarvikemarkkinoiden seuraaminen ja niiden toimivuuden parantaminen sekä elintarvikeketjun toimintaan liittyvien suositusten, lausuntojen ja ehdotusten antaminen**

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on valmiuksia parantaa omalla toiminnallaan elintarvikemarkkinoiden toimivuutta useilla toiminta-alueilla. Pelkästään kuluvan hallituskauden aikana valtuutetun toimiston toteuttamaa elintarvikemarkkinoiden seuraamista ja erityistä asiantuntijaotetta tarvittaisiin etenkin elintarvikemarkkinalain uudistuksen ensimmäisen vaiheen (tiedonsaantioikeuksien hyödyntäminen ja yhteistyö Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa) toimeenpanossa, lakiuudistuksen toisen vaiheen laajassa valmistelussa sekä hankintalain uudistuksessa ja lisäksi mm. hallitusohjelmaa toteuttavassa ”Kestävä ja kannattava ruokajärjestelmä” -kokonaisuudessa.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävänä on antaa myös elintarvikeketjun toimintaa koskevia suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia. Tämän tehtävän merkitys tulee korostumaan entisestään vuodesta 2025 alkaen elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan lopettaessa toimintansa. Ilman toimiston henkilöresurssien lisäämistä edellä kuvatuin tavoin vähintään kahdella henkilötyövuodella on kuitenkin hyvin todennäköistä, että valtuutetun toimisto joutuu priorisoimaan toimintaansa elintarvikemarkkinalain kieltojen noudattamisen valvontaan, eikä elintarvikeketjun toimintaan laaja-alaisemmin vaikuttavien suositusten antaminen ole merkittävässä määrin mahdollista.

4. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston oma talousarvioesitys vuodelle 2025

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston talousarvioesityksessä vuodelle 2025 todetaan seuraavasti:

”Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston mitään resursseja ei ole lisätty minkään valtuutetun tehtäviä lisänneen lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Kun talousarvion mukaiset henkilöresurssit ovat nykyisin valtuutettu ja kolme palkattua henkilöä, valtuutetun toimiston lakisääteisten tehtävien järjestäminen ja henkilöstön jaksaminen vaarantuvat merkittävästi, jos jälleen uusi lakimuutos toteutetaan huomioimatta aiempiakaan resurssiarvioita.”

Toimiston talousarvioesityksessä ei ehdotettu vuoden 2025 määrärahoihin hallituksen esityksessä vuonna 2020 mainittua lisäystä, koska juuri kahden henkilötyövuoden lisäys voitaisiin rahoittaa vuonna 2025 siten, että toimiston kaikki käytettävissä olevat siirtomäärärahat edellisiltä vuosilta käytetään pois. Pelkän siirtomäärärahan turvin virat jouduttaisiin kuitenkin aluksi täyttämään vuoden määräajaksi, eikä niitä voisi perustaa pysyvinä.

Tätä linjausta on syytä täsmentää seuraavasti:

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistoon tulisi viipymättä perustaa edellä mainitut kaksi virkaa. Koska elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston hoitamien lakisääteisten tehtävien laajuus on edellä kuvatulla tavalla pysyvästi ja olennaisesti kasvanut, virat tulisi perustaa vakinaisina eikä määräaikaisina. Virkojen perustaminen ja täyttäminen pysyvinä edellyttäisi sitä, että toimiston lisätehtävien hoitamisen edellyttämä 700 000 euron vuotuinen toimintamenomääräraha vahvistettaisiin jo vuoden 2025 talousarviossa.

Jarno Sukanen
Elintarvikemarkkinavaltuutettu