Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

VASTINE ASIANTUNTIJA-KUULEMISEEN

4.11.2024

VN/29985/2023
VN/29985/2023-MMM-30

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

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

Maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat esitelleet maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijakuulemisessa 27.9.2024 otsikkokohdassa mainittua hallituksen esitystä. Maa- ja metsätalousministeriö on ollut kuultavana 15.10.2024 maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijakuulemisessa. Ministeriöllä on myös tiedossa kirjallisesti toimitetut asiantuntijalausunnot. Asiantuntijakuulemisissa esille nostettuihin näkökohtiin esitetään vastineena kunnioittavasti seuraavaa:

Yleisesti lausunnoista

Lausunnoissa pääsääntöisesti kannatettiin esitystä (mm. Siipikarjaliitto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (MaRa), Kauppapuutarhaliitto ry). Lausunnoissa myös huomioitiin, että esitetyt muutokset elintarvikemarkkinalakiin ja kilpailulakiin toteuttavat hallitusohjelman kirjausta. Esimerkiksi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK) pitää esitettyjä muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina elintarvikemarkkinoiden valvonnan parantamisen näkökulmasta. Suomen Lammasyhdistys ry katsoo ehdotettujen muutosten olevan oikean suuntaisia, muttei mahdollisesti vielä riittäviä.

Lausunnonantajista Päivittäistavarakauppa ry (PTY) vastustaa jatkuvia muutoksia lakiin ja katsoo, että tehtävien muutosten sijaan tulisi odottaa hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/633, jäljempänä *kauppatapadirektiivi,* uudelleentarkastelun lopputuloksia.

Peruna-alan yhteistyöryhmä Ry (PAYR) katsoo muutosten tähtäävän parantamaan elintarvikevaltuutetun mahdollisuuksia tehtäviensä toteuttamiseen, mikä on alkutuottajan kannalta oikeanlainen kehitys. PAYR myös katsoo muutosten parantavan valtuutetun mahdollisuuksia seurata tuotteiden hinnanmuodostusta ja puuttua ilmeisiin eriarvoistaviin hinnoitteluihin.

Useat lausunnonantajat, kuten PAYR, MTK, PTY, Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimisto (ETMV) ja Kauppapuutarhaliitto kiinnittivät huomiota siihen, että elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolla tulee olla riittävät resurssit vastata lainsäädännön vaatimuksiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) totesi lausunnossaan, että nykyistä kattavamman viranomaisyhteistyön on arvioitu olevan toteutettavissa viranomais-

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Maa- ja metsätalousministeriö				
PL 30 00023 Valtioneuvosto	Hallituskatu 3 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.mmm@gov.fi

ten nykyisillä resursseilla. KKV ja Luonnonvarakeskus (LUKE) tukevat hallituksen esityksessä olevaa näkemystä, jonka mukaan mahdollinen lisärahoitus elintarvikemarkkinoiden toimivuuteen liittyvään tutkimus- ja selvitystoimintaan olisi perusteltua kohdentaa KKV:lle.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin erinäisiä seikkoja elintarvikemarkkinalaista, joita ei nyt käsiteltävässä esityksessä ole esitetty muutettavaksi. Huomiot koskivat mm. private lable –tuotteita, tarvetta tasapuolisempaan tiedon jakamiseen elintarvikemarkkinoilla, sekä kauppatapalautakunnan toiminnan mahdollisen lakkautuksen vaikutuksia elintarvikemarkkinavaltuutetun toimenkuvaan. Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund r.f. (SLC) toi lausunnossaan esiin myös tarpeen hankintalain toimivuuden arviointiin.

- **Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että mainittuja huomioita voidaan tarkastella elintarvikemarkkinalain muuttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen toisessa vaiheessa**. ETMV totesi lausunnossaan valmistautuvansa tukemaan hankkeen toisen vaiheen toteutumista. Tiedon jakamiseen liittyviin kysymyksiin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että on asettanut tilastointityöryhmän, jonka tarkoituksena on kartoittaa tarvittavat uudistukset elintarvikeketjun tietojen keräämisestä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa SLC:n ehdotukseen hankintalain toimivuuden arvioinnista, että hankintalaki on työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulla oleva laki, joten sen toimivuuden arviointi on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla.

Elintarvikemarkkinalain 2 b §, 2 d § sekä elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muutos

Lausunnonantajat pääsääntöisesti kannattivat esitettyjä täsmennyksiä. Elintarviketeollisuusliitto ETL pitää mainittuja täsmennyksiä tarpeellisina ja katsoo, että muutosten soveltamisohjeiden on syytä olla selkeitä ja tarpeeksi laajoja. PTY kritisoi lainsäädännön jatkuvaa muuttamista, sekä suhtautuu negatiivisesti voimaantulosäännöksen siirtymäsäännöksen muuttamiseen ja katsoo sen olevan hyvän lainsäädäntötavan vastaista. ETMV:n lausunnossa puolestaan katsotaan mainitun muutoksen korjaavan havaittuja epäselvyyksiä.

Elintarvikemarkkinalain 2 b §:n osalta PTY katsoo, että muutoksen tulisi vastata kauppatapadirektiivin sanamuotoa. ETVM:n lausunnossa puolestaan katsotaan, että muutokset ovat Euroopan unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen kannalta perusteltuja. LUKE toteaa olevan perusteltua täsmentää kyseisiä 2 b ja 2 d §:n säännöksiä Euroopan komission esittämällä tavalla.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa ehdotettujen muutosten olevan välttämättömiä jo tässä vaiheessa, eikä muutosten osalta voida odottaa direktiivin uudelleentarkastelun lopputuloksia. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo 2 b §:n sanamuodon olevan riittävän selvä ja johdonmukainen. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo siirtymäsäännöksen muuttamisen olevan perusteltua lain vaatimusten yhdenmukaisen soveltamisen vuoksi. Tällä hetkellä on edelleen voimassa pitkäaikaisia sopimuksia, joita ei ole päivitetty elintarvikemarkkinalain edellisen muutoksen (337/2023) edellyttämiksi. Taannehtivaa muutosta ei pidetä kohtuuttomana ottaen erityisesti huomioon, että säännökset ovat olleet voimassa 1. toukokuuta 2023 alkaen ja niillä on tarkoitus suojata heikompaa osapuolta, joka ei kaikissa tapauksissa voi vedota laissa säädettyihin oikeuksiin erityisesti maksuaikojen pituuden osalta. **Maa- ja metsätalousministeriö ei näe tarvetta mainittujen pykälien muuttamiselle lausuntojen johdosta.**

Yleisesti tietojenvaihdosta

Lausunnonantajat (mm. kuten SLC, KKV ja ETL) pääsääntöisesti kannattavat valtuutetun tiedonsaantioikeuksien laajentamista sekä viranomaisten välisten tietojenvaihdon helpottamista. Lausunnoissa tuotiin myös esiin tarve kohdentaa tietopyynnit vain välttämättömiin tietoihin ja markkinoiden seurannan kannalta olennaisiin tapauksiin. LUKE katsoo, että elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaannin vahvistaminen voidaan nähdä ennalta ehkäisevänä toimena, vaikka lakimuutos ei tuone suuria muutoksia maataloustuottajan tai pienen elintarvikkeiden jalostajan asemaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) totesi lausunnossaan tehneensä maa- ja metsätalousministeriön ja KKV:n kanssa yhteistyötä kilpailulain 39 §:n ja elintarvikemarkkinalain 13 b §:n osalta. TEM katsoo, että

tietojenvaihtoa helpottavat muutokset parantaisivat muun muassa elintarvikemarkkinavaltuutetun ja KKV:n edellytyksiä tunnistaa kilpailua rajoittavia ja markkinoiden toimintaa haittaavia menettelyjä, suunnata selvityksiään ja tehdä yhteistyötä markkinoiden toimivuuteen tai markkinaolosuhteisiin liittyvien tietojen analysoinnissa.

Muutamat lausunnonantajat, kuten PAYR, Kauppamyllyjen yhdistys ry ja ETL kiinnittivät huomiota siihen, ettei yrityksille tulisi aiheutua ylimääräistä tai kohtuutonta hallinnollista taakkaa tiedonsaantioikeuksien laajentuessa. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä KKV puolestaan katsovat, että tietojenvaihdon helpottuminen voisi myös poistaa päällekkäisyyksiä eri viranomaisten esittämissä tieto- ja selvityspyynnöissä ja täten vähentää yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. ETL toteaa olevan tärkeää, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla on selkeä ja tehokas prosessi tiedonhankintaan, jotta voidaan varmistaa tietopyyntöjen tarkoituksenmukaisuus ja tarpeellisuus.

LUKE huomauttaa lausunnossaan, että markkinoiden analysointia toteutetaan jo nykyisinkin eri tahojen toimesta, minkä lisäksi tulisi huomioida elintarvikemarkkinavaltuutetun ensisijainen tehtävä valvontaviranomaisena. PTY katsoo, että esityksellä luodaan päällekkäisiä viranomaisrooleja KKV:lle ja elintarvikemarkkinavaltuutetulle.

MTK:n sekä Kauppamyllyjen yhdistys ry:n lausunnoissa peräänkuulutetaan sitä, että tiedonsaantioikeuksien laajentamisessa on huomioitava myös valtuutetun toimiston tosiasialliset mahdollisuudet hyödyntää tietoja markkinoiden ennakollisessa valvonnassa. Valtuutetun toimistolla on oltava käytettävissään riittävät resurssit, tietojärjestelmät ja rajapinnat tietojenvaihtoon ja niiden analysoimiseen.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun sekä KKV:n yhteistyön tiivistämistä kannatetaan useissa lausunnoissa (mm. MTK, KKV, LUKE ja ETL). KKV:n ja elintarvikemarkkinavaltuutetun yhteistyöllä nähdään mahdollisia synergiaetuja. KKV katsoo, että viranomaisten välistä tietojenvaihtoa helpottavat muutokset parantaisivat niin elintarvikemarkkinavaltuutetun kuin KKV:n edellytyksiä tunnistaa kilpailua rajoittavia ja markkinoiden toimintaa haittaavia menettelyjä sekä suunnata selvityksiään.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että sen esille tuomat kommentit lausuntokierroksella on huomioitu asianmukaisesti hallituksen esityksessä, lukuun ottamatta tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelymallia jonka mukaan lain tiedonsaantioikeudet kohdistuvat tietoihin ja asiakirjoihin. Oikeusministeriön lausunnon mukaan 1. lakiehdotuksen 13 b §:n 2 momentissa ja 3. lakiehdotuksen 39 §:n 5 momentissa esitetään edelleen sääntelyä, jossa tarpeettomasti tiedon ja asiakirjan käsitteitä käytetään rinnakkain.

- Oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn huomioon tiedonsaantioikeuksien sitomista rinnakkain tiedon ja asiakirjan käsitteeseen tarkasteltiin maa- ja metsätalousministeriössä lausuntokierroksen jälkeen. Maa- ja metsätalousministeriö kävi asiasta keskustelua myös työ- ja elinkeinoministeriön ja kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Tarkastelun perusteella maa- ja metsätalousministeriössä katsottiin, että 1. lakiehdotuksen 13 §:ää voitiin tarkentaa oikeusministeriön lausunnon mukaisesti koskemaan vain tietoja. **1. lakiehdotuksen 13 b §:n 2 momentin ja 3. lakiehdotuksen 39 §:n 5 momentin osalta maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin edelleen katsoo olevan tarpeen käyttää tiedon ja asiakirjan käsitteitä rinnakkain mainittujen lainkohtien selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta.**
- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa olevan mahdollista, että viranomaisen laajemmat tiedonsaantioikeudet saattavat lisätä tietopyyntöjen kohteena olevien toimijoiden hallinnollista taakkaa. Maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin arvioi tämän vaikutuksen varsin vähäiseksi, koska tietojen pyytäminen ei olisi jatkuvaa, vaan perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan. Maa- ja metsätalousministeriö myös huomauttaa, että tiedonsaantitarpeiden osalta olisi huomioitava elintarvikealaa koskeva tilastointi, jota Suomessa tehdään laajasti ja kehitetään jatkuvasti. Tilastoinnin perusteella voidaan jo saada elintarvikeketjusta tietyin osin suhteellisen hyvä kuva. Maa- ja metsätalousministeriö myös huomauttaa, että yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka saattaa jopa vähentyä viranomaisten välisen yhteistyön tiivistyessä, kun samaa tietoa pyydettäisiin vain yhden viranomaisen toimesta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että viranomaisten välisen tietojenvaihdon muutoksen tarkoituksena onkin tiivistä ja kehittää viranomaisten välistä yhteistyötä, eikä luoda päällekkäistä työtä.
- Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö toteaa elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantia koskevien ehdotusten tarkoituksena olevan varmistaa tiedonsaanti elintarvikemarkkinoiden toimivuu-

den parantamisen, markkinoiden seuraamisen tai hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämisen kannalta asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia.

Elintarvikemarkkinalain 13 § – tietojenantovelvollisuus

PTY kritisoi lausunnossaan tietojenantovelvollisuutta koskevaa ehdotusta ja katsoo, että esitetty tietojenantovelvollisuus on liian laaja eikä riittävän oikeasuhtainen. PTY katsoo, että tietojenantovelvollisuudessa tapauskohtainen välttämättömyysarviointi ja tarkkarajaisuus puuttuvat. Lausunnossaan PTY peräänkuuluttaa asianmukaisia ja kattavia vaikutusten arviointeja ja lain muuttamista vain perustelluista syistä sekä yritysten perussoikeudet turvaten.

PTY kannattaa tiedonsaantioikeuksia koskevista esityksistä ainoastaan tiedonantovelvollisuuksien laajentamista julkisiin hankintayksiköihin. Myös muissa lausunnoissa (mm. MaRa) kannatettiin etenkin elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien laajentaminen myös lain soveltamisalaan kuuluviin julkisia hankintoja tekeviin toimijoihin.

ETMV:n lausunnossa katsotaan, että mahdollisuus saada nykyistä laajemmin tietoja elintarvikeketjun toiminnasta tukisi elintarvikemarkkinavaltuutetun lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Tiedonsaantioikeuksien lisääminen on tarpeen esimerkiksi sen vuoksi, että käsiteltäviä asioita saatetaan toimenpidepyynnöillä vireille hyvin vähän. Tämä johtuu ETMV:n käsityksen mukaan siitä, että laissa kielletyiksi säädettyjä kauppatapoja harjoittavista ostajista ei kostotoimien pelossa uskalleta tehdä varsinaisia toimenpidepyyntöjä. Myös PAYR lausunnossa tuotiin esiin huoli avunpyytäjän anonymiteetistä, ja siitä, ettei yksittäinen yritys joutuisi epäsuotuisaan asemaan.

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että viranomaisten toimintaa ja viranomaisen hallussa olevia tietoja sekä niiden julkisuutta säännellään laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että elintarvikemarkkinavaltuutetun oma-aloitteinen toiminta, sekä ehdotettu laajennettu oikeus pyytää tietoja ovat tärkeässä roolissa heikomman osapuolen suojelussa.
- PTY:n esittämään kritiikkiin koskien perusoikeuksien turvaamista sekä tiedonsaannin oikeasuhtaisuutta maa- ja metsätalousministeriö toteaa asiaa käsitellyn laajalti esityksen kohdassa *10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.* Ehdotuksessa on pyritty huomioimaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (mm. PeVL 29/2016 vp) ilmenevät sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimukset sekä käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen luonne. Elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeus kohdistuisi kokoluokaltaan varsin suuriin elinkeinonharjoittajiin, eikä tietopyyntöjen kohteena olisi yksityishenkilöt. Esityksessä rajattiin sekä tiedonsaanti elinkeinonharjoittajilta ja julkisia hankintoja tekeviltä viranomaisilta (13 §), että viranomaisten välinen tietojenvaihto (13 b §) koskemaan elintarvikemarkkinavaltuutetun elintarvikemarkkinalaissa säädetyn toiminnan kannalta välttämättömiä tietoja. Tämä rajaus on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tehtävä, koska elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston tiedonsaantioikeuden kohteena olevien tietosisältöjen tarkkaa luettelointia ei esityksessä katsottu mahdolliseksi (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 17/2016 vp, PeVL 73/2018 vp.) Maa- ja metsätalousministeriö katsoo valtuutetun tiedonsaantia koskevan ehdotuksen olevan oikeasuhtainen suhteessa elintarvikemarkkinalain lähtökohtana olevaan heikomman osapuolen suojaamiseen, sekä riittävän rajattu. **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo hallituksen esityksen tukevan valtuutetun lakisääteisten tehtävänä olevan sopimussuhteiden kohtuullisuuden arvioinnin toteuttamista. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei ole tarvetta muuttaa ehdotettua 13 §:ää.**

Elintarvikemarkkinalain 13 b § – viranomaisten välinen tietojen vaihto

PTY katsoo lausunnossaan, että viranomaisten nykyiset toimivaltuudet ovat riittäviä, ja että viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi ensisijaisesti parantaa hyödyntämällä tehokkaammin voimassa olevan lain mukaisia tietojenvaihtomahdollisuuksia. PTY:n lausunnossa nähdään viranomaisten välisen tietojenvaihdon laajentamisen johtavan riskeihin puolustautumisoikeuden vaarantumisessa sekä yksityisten toimijoiden liikesalaisuuksien siirtymisessä kolmansien osapuolten haltuun.

MTK ehdottaa, että hallituksen esityksessä voi olla tarpeen säätää tiedonhallintalakia tarkemmista menettelyistä tai tietojärjestelmien yhteiskäyttömahdollisuudesta esimerkiksi KKV:n kanssa, koska valtuutetun toimiston käytössä ei oletettavasti ole yhtä kehittyneitä tietojärjestelmiä kuin KKV:llä. ETMV:n lausunnossa puolestaan katsotaan, että yhteistyön käytännön muodoista voidaan sujuvasti sopia virastojen välillä, kun lainsäädännöllisiä puitteita sujuvoitetaan ehdotuksessa mainitulla tavalla

- Voimassaolevan lain mukaiset tietojenvaihtomahdollisuudet eivät ulotu elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen ja markkinoiden seurantaan ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseen. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa näiden olevan Elintarvikemarkkinavaltuutetulle lailla säädettyjä tehtäviä, joiden hoitamiseksi riittävät tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen. **Maa- ja metsätalousministeriö ei näe tarvetta muuttaa ehdotettua 13 b §:ää.**

Kilpailulain 39 § – tietojenvaihto viranomaisten välillä

Edellä esitettyjen viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien huomioiden lisäksi voidaan lausunnoista todeta, että mm. LUKE katsoo ehdotetun muutoksen kilpailulakiin olevan perusteltu mahdollistaen sujuvan tiedonvaihdon Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja elintarvikemarkkinavaltuutetun välillä.