

HE 84/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain, elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen ja kilpailulain 39 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia, elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annettua lakia ja kilpailulakia.

Esityksen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinoiden toimivuutta parantamalla elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksia.

Esityksellä toteutetaan osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta alkutuottajan aseman ja koko elintarvikeketjun tasapainon kehittymisestä nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa kuvatulla tavalla. Mainitussa loppuraportissa ehdotetaan muun muassa elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien laajentamista siten, että ne kattaisivat nykyistä laajemmat oikeudet saada toimijoilta tietoja, jotka liittyvät yleisemmin markkinoiden toimivuuden tai markkina-olosuhteiden selvittämiseen, ja siten, että elintarvikemarkkinavaltuutetun ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välistä yhteistyötä tietojen analysoinnissa tiivistetään.

Esityksessä ehdotetaan myös eräiden elintarvikemarkkinalain täytäntöönpanossa esille tulleiden tarpeiden mukaisia muutoksia. Nämä koskisivat erityisesti toimitusten peruuttamisen ja tiettyjen maksujen kieltoa koskevien säännösten täsmentämistä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan aiemmin voimaan tulleen elintarvikemarkkinalain muutoksen siirtymäsäännöksen täsmentämistä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Tiedonsaanti	4
2.2 Muut muutostarpeet	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset	7
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	7
4.2.1.1 Tiedonsaannin muutosten vaikutukset toimijoihin	7
4.2.1.2 Kieltojen ja vaatimusten täsmennysten vaikutukset elintarvikeketjun toimijoihin	10
4.2.2 Julkinen talous ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	10
4.2.3 Maaseutuvaikutukset ja muut vaikutukset	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	13
6 Lausuntopalaute	13
7 Säännöskohtaiset perustelut	14
7.1 Elintarvikemarkkinalaki	14
7.2 Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta	18
7.3 Kilpailulaki	18
8 Voimaantulo	19
9 Toimeenpano ja seuranta	19
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
LAKIEHDOTUKSET	24
Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta	24
Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	26
Laki kilpailulain 39 §:n muuttamisesta	27
LIITE	28
RINNAKKAISTEKSTIT	28
Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta	28
Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	31
Laki kilpailulain 39 §:n muuttamisesta	32

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon [hallitusohjelman](#) kohdan 6.6 mukaan: ”Hallitus sitoutuu Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraporttiin ja aloittaa välittömät toimenpiteet esitysten toteuttamiseksi, jotta alkutuottajan asema ja koko elintarvikeketjun tasapaino kehittyvät nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Keskeisimmät toimet ovat elintarvikemarkkina-, kilpailu- ja hankintalain tarkastelu ja muuttaminen sekä elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien parantaminen. Alkutuottajien sopimusasemaa parannetaan avoimella, elintarvikeketjun eri osien kustannuksia kuvaavalla tilastoinnilla ja edistämällä kustannusindeksien käyttöönottoa osapuolten välillä elintarvikemarkkinavaltuutetun ehdotuksen mukaisesti sopimusvapautta loukkaamatta.”

Hallitusohjelmassa viitatus [maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportin](#) (jäljempänä *Maka-raportti*) kohdan 4.1 mukaan perustetaan hallitusohjelmakauden alussa säädösvalmisteluhankkeet elintarvikemarkkinalain, kilpailulain sekä hankintalain laaja-alaista tarkastelua varten elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi ja alkutuotannon aseman vahvistamiseksi kunkin lain osa-alueella. Maka-raportissa kiinnitetään huomiota erityisesti valtuutetun tehtäviin kuuluvan markkinoiden seurannan edellyttävän tiedonsaannin varmistamiseen ja yhteistyön tiivistämiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaikutusarviointiyksikön kanssa jatkuvan seurannan mahdollistamiseksi. Maka-raportissa ehdotetaan muun muassa elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien laajentamista siten, että se kattaisi nykyistä laajemmat oikeudet saada toimijoilta tietoja, jotka liittyvät yleisemmin markkinoiden toimivuuden tai markkinaolosuhteiden selvittämiseen ja siten, että elintarvikemarkkinavaltuutetun ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välistä yhteistyötä tietojen analysoinnissa tiivistettäisiin.

Eduskunta on antanut [lausumat](#) (EV 267/2022 vp - HE 283/2022 vp), joissa edellytetään valtioneuvoston valmistelevan esityksen kilpailu- ja elintarvikemarkkinalainsäädännön muuttamisesta siten, että markkinamuutosten välittymistä elintarvikeketjussa voidaan vahvistaa esimerkiksi kustannusindeksin ja hinnoittelujaksojen lyhentämisen avulla. Lisäksi valtioneuvoston tulee selvittää keinoja parantaa elintarvikemarkkinoita koskevien tietojen saatavuutta ja valmistella tarpeelliset muutokset tietojen keruuta ja käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön. Esitykset tulee antaa eduskunnalle vuoden 2024 loppuun mennessä.

Euroopan komissio on kiinnittänyt hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/633, jäljempänä *kauppatapadirektiivi*, kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvän notifiointin yhteydessä huomiota elintarvikemarkkinalain säännöksiin, jotka koskevat tilausten peruuttamista ja tiettyjen maksujen kieltoa. Komission mukaan kyseiset säännökset eivät täytä kaikilta osin kauppatapadirektiivin vaatimuksia ja niitä tulisi täsmentää.

Lisäksi elintarvikemarkkinalain soveltamisessa on todettu tarve täsmentää edellisen lainmuutoksen kattamien säännösten voimaantuloa koskevaa säännöstä.

1.2 Valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 20.10.2023 hankkeen (Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://mmm.fi/hankkeet> tunnuksella [MMM040:00/2023](#)), jonka tehtävänantona on arvioida lainsäädäntötarvetta erityisesti elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaannin varmistamisen kannalta ja valmistella tähän liittyvä hallituksen esitys siten, että se esitellään eduskunnalle syksyllä 2024. Tämä toteutetaan maa- ja metsätalousministeriössä virkatyönä. Hankkeessa voidaan huomioida asiaan liittyviä mahdollisia muita säädöstarpeita käytettävissä olevien resurssien ja aikataulun puitteissa. Tämä esitys perustuu kyseisen lainsäädäntöhankkeen ensimmäiseen vaiheeseen.

Muita hallitusohjelmaan, Maka-raporttiin ja eduskunnan lausumiin liittyviä elintarvikemarkkinalain muutostarpeita tarkastellaan hankkeen toisessa vaiheessa. Tällöin valmistellaan tarvittavat toimenpiteet ja niihin liittyvät mahdolliset elintarvikemarkkinalain muutokset ottaen huomioon asiaan liittyvät linjaukset, jotka tehdään 30.10.2023 asetetussa ohjausryhmässä (Suomalaisen ruuantuotannon strategian ja ruoka-alan kasvuohjelman toimenpiteiden sekä maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa tunnistettujen lainsäädäntöhankkeiden valmistelu ja toteuttaminen, [MMM042:00/2023](#)). [Julkisiin hankintoihin liittyviä kehittämistarpeita](#) tarkastellaan työ- ja elinkeinoministeriössä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Tiedonsaanti

Elintarvikemarkkinalain 13 §:ssä säädetään elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudesta saada tietoja elinkeinonharjoittajilta ja 13 b §:ssä tämän tiedonsaantioikeudesta viranomaisilta.

Elintarvikemarkkinalain 13 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja on salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan maksutta elintarvikemarkkinavaltuutetulle tai tämän toimiston palveluksessa olevalle virkamiehelle pyynnöstä elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaan 7 §:n mukaan kuuluvien tässä laissa tarkoitettujen vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat.

Elintarvikemarkkinalain 13 b §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko tapahtunut tai tapahtumassa 2 a–2 h, 3 tai 4 §:ssä tarkoitettu rikkomus.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksia koskeviin säännöksiin on kiinnitetty huomioita hallitusohjelman kohdassa 6.6. viitatussa Maka-raportin 4.1 kohdassa ja eduskunnan lausumissa. Maka-raportin mukaan ongelmana on pidetty erityisesti sitä, että ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeus elintarvikeketjusta on heikompaa kuin Kilpailu- ja kuluttajavirastolla (KKV). Valtuutetun on tällä hetkellä mahdollista saada elintarvikemarkkinalain nojalla ainoastaan sen valvontaan kuuluvien vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamisessa välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja. Toimijoilla ei ole velvollisuutta antaa valtuutetulle tietoja, jotka liittyvät yleisemmin markkinoiden toimivuuden tai markkinaolosuhteiden selvittämiseen. Jatkuvan ja ennakoivan seurannan mahdollistamiseksi tiedonsaantioikeutta tulisi laajentaa kattavaksi, esimerkiksi samalle tasolle KKV:n kanssa, ja myös julkisia hankintoja koskevaksi toimijoiden oikeudellisesta asemasta riippumatta. Valtuutetun tulisi näin ollen saada toimijoilta esimerkiksi toimijoiden osto- ja myyntihintoja,

osto- ja myyntimääriä sekä kustannusrakennetta koskevia tietoja. Niiden avulla valtuutetun olisi mahdollista selvittää oma-aloitteisesti esimerkiksi kuinka vastaavan tuoteryhmän private label-, kotimaiset brändi- tai tuontituotteet hinnoitellaan ja miten niiden tuotto jakaantuu eri toimijoille.”

Samassa Maka-raportin kohdassa todetaan resursseista ja yhteistyöstä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa seuraavaa: ”Valtuutetun toimiston resurssien tulee vastata toiminnan vaatimuksia. Valtuutetun toimiston tulee myös voida hankkia aineistojen analysointiin tarvitsemiaan palveluita, mikäli toimiston omat resurssit eivät analysointiin riitä. Olennainen osa resurssikysymyksestä on yhteistyön tiivistäminen KKV:n vaikutusarviointiyksikön kanssa jatkuvan seurannan mahdollistamiseksi. Tämä lisää mahdollisuuksia valtuutetun ja KKV:n toiminnan synergioiden ja niistä saatavien hyötyjen realisoimiseen. ETMV:n tiedonsaantioikeuksia tulee lisätä elintarvikemarkkinain muutoksen kautta. Valtuutetun toimiston resurssit mitoitetaan vastaamaan toiminnan vaatimuksia. Valtuutetun toimisto tiivistää yhteistyötä KKV:n vaikutusarviointiyksikön kanssa tietojen jatkuvan analysoinnin ja muun toiminnan osalta.”

Näin ollen mainittua elintarvikemarkkinain 13 §:ä tulisi muuttaa siten, että tiedonsaantioikeus koskisi myös tietoja, jotka liittyvät elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviin 5 §:n mukaisesti kuuluvaan elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen, markkinoiden seuraamiseen tai hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseen. Näin voitaisiin varmistaa, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla on mahdollisuus saada tietoa elintarvikkeiden kauppaan ja siihen liittyviin sopimuksiin ja menettelyihin liittyvistä sopimuksista myös tilanteessa, johon ei liity valtuutetulle kuuluvaa valvontatehtävää tai epäilystä laissa tarkoitettujen kieltojen ja vaatimusten rikkomisesta.

Lisäksi 13 §:ä tulisi muuttaa siten, että se kattaisi tiedonsaannin myös julkisia hankintoja tekevilta hankintayksiköiltä. Tämä varmistaisi elintarvikemarkkinavaltuutetun mahdollisuudet valvoa myös julkisina hankintoina tehtävää elintarvikkeiden kauppa.

Vastaavasti mainittua viranomaisten välistä tiedonsaantioikeutta koskevaa elintarvikemarkkinain 13 b §:ä tulisi muuttaa siten, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi mahdollisuus saada tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta myös seikoista, jotka eivät välittömästi liity tämän valvontatehtäviin, vaan edellä todetun mukaisesti markkinoiden seurantaan.

Kilpailulain (948/2011) 39 §:ssä säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta toimittaa oma-aloitteisesti tietoja säännöksessä luetelluille viranomaisille. Säännöksessä ei mainita elintarvikemarkkinavaltuutettua. Edellä todetun tietojenvaihdon varmistamiseksi olisi perusteltua lisätä 39 §:än myös elintarvikemarkkinavaltuutettu ja tämän tiedonsaantitarpeet.

Viranomaisten väliseen tietojensiirtoon soveltuisi yleislainsäädäntönä laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (*tiedonhallintalaki*), joka sääntelee muun muassa viranomaisen tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla ja katseluoikeuksista. Sen säännökset edellyttävät, että vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Edellä todetuissa ehdottavissa muutoksissa säädettäisiin näistä elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeuksista.

2.2 Muut muutostarpeet

Lisäksi elintarvikemarkkinain lakia olisi perusteltua muuttaa sen kauppatapadirektiiviin liittyvien säännösten notifiointin yhteydessä esille tulleiden tarpeiden mukaisesti. Euroopan komissio on

kiinnittänyt huomiota elintarvikemarkkinalain 2 b §:än, jossa säädetään tuotteiden tilauksen peruuttamisen edellytyksistä ja 2 d §:än, jossa säädetään tiettyjen maksujen kiellosta.

Mainitun 2 b §:n mukaan ostaja ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella se voi peruuttaa tuotteiden tilauksen alle 30 päivää ennen sovittua toimitusajankohtaa. Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että kauppatapadirektiivin mukaan peruuttaminen on kiellettyä myös niin lyhyellä varoitusaajalla, että tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi. Kauppatapadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt, jos ostaja peruuttaa pilaantuvien maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tilaukset niin lyhyellä varoitusaajalla, että tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi; alle 30 päivän varoitusaikaa on aina pidettävä lyhyenä varoitusaikana. Suomessa kyseinen säännös on implementoitu voimassa olevassa 2 b §:ssä toisaalta siten, että peruuttaminen on kiellettyä 30 päivää aikaisemmin ja toisaalta siten, että säännös ei rajoitu pilaantuviin tuotteisiin. Säännöksen tulisi kuitenkin koskea myös tilanteita, joissa peruutus tapahtuu ennen 30 päivän varoitusaikaa, jos tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi.

Mainitussa 2 d §:ssä säädetään ostajalle maksettavien siinä tarkemmin yksilöityjen maksujen kiellosta. Euroopan komissio on todennut, että säännös ei kata maksua, joka suoritetaan muulle osapuolelle kuin ostajalle. Asia liittyy kauppatapadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt, jos tavarantoimittajalta veloitetaan maksu edellytyksenä sille, että sen maataloustuotteita ja elintarvikkeita varastoidaan, pidetään esillä tai sisällytetään tuotevalikoimaan taikka tällaisia tuotteita asetetaan saataville markkinoilla. Asia liittyy myös kauppatapadirektiivin johdanto-osan 26 kappaleeseen, jonka mukaan: ”Tavallisesti ostaja vastaa kustannuksista, joita aiheutuu maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden varastoisesta, esillä pitämisestä tai tuotevalikoimaan sisällyttämisestä taikka kyseisten tuotteiden asettamisesta saataville markkinoilla. Tästä seuraa, että tämän direktiivin mukaisesti olisi kiellettävä se, että tavarantoimittajalta veloitetaan kyseisistä palveluista joko ostajalle tai kolmannelle osapuolelle suoritettava maksu, ellei maksusta ole sovittu selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksen tekemisen yhteydessä tai muussa ostajan ja tavarantoimittajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa. Jos tällaisesta maksusta sovitaan, sen olisi perustuttava puolueettomiin ja kohtuullisiin arvioihin.”

Näin ollen olisi perusteltua täsmentää kyseisiä 2 b ja 2 d §:n säännöksiä Euroopan komission esittämällä tavalla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan aiemmin voimaan tulleen elintarvikemarkkinalain muutoksen siirtymäsäännöksen täsmentämistä, koska nykyisin se jättää avoimeksi sen, mihin mennessä voimassa olevat tavarantoimitussopimukset on muutettava uusien säännösten mukaisiksi.

3 Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa elintarvikemarkkinavaltuutetun riittävät tiedonsaantioikeudet. Tämä antaisi elintarvikemarkkinavaltuutetulle nykyistä paremmat edellytykset toteuttaa tälle kuuluvaa elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamista, markkinoiden seuranta- tai hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen tunnistamista ja estämistä. Tämä parantaisi osaltaan heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa elintarvikeketjussa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait elintarvikemarkkinalain, elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen ja kilpailulain 39 §:n muuttamisesta.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävänä on valvoa, että maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa noudatetaan elintarvikemarkkinalaissa säädettyjä vaatimuksia ja kieltoja. Tämän lisäksi tehtäviin kuuluu elintarvikemarkkinoiden seuraaminen ja markkinoiden toimivuuden parantaminen. Valtuutetun tiedonsaantioikeus rajoittuu kuitenkin nykyisin vain kieltojen ja vaatimusten rikkomisen valvontaan. Jotta valtuutettu voisi toteuttaa nykyistä tehokkaammin myös markkinoiden seuraamiseen ja toimivuuden parantamiseen liittyviä tehtäviä, tämän tiedonsaantioikeuksia ehdotetaan laajennettavaksi myös näihin seikkoihin liittyviin tietoihin. Samalla tietojensaantioikeus laajennettaisiin lain soveltamisalaan kuuluvia julkisia hankintoja tekeviin toimijoihin. Lisäksi elintarvikemarkkinavaltuutetun ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välisen elintarvikemarkkinoita koskevan tietojenvaihdon mahdollisuuksia parannettaisiin.

Edellä todetuista syistä elintarvikemarkkinalain tiedonantovelvollisuutta koskevaa 13 §:ä muutettaisiin siten, että se kattaisi myös elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen ja markkinoiden seuraamiseen ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseen liittyvät tiedot. Kyseistä 13 §:ä muutettaisiin lisäksi siten, että se kattaisi tiedonsaannin myös julkisia hankintoja tekeviltä tahoilta. Tämän taustalla on tarve seurata tarkemmin myös julkisina hankintoina tehtävää elintarvikkeiden kauppaa.

Elintarvikemarkkinalain viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaa 13 b §:ä täsmennettäisiin siten, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi mahdollisuus saada tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta myös sellaisista seikoista, jotka eivät välittömästi liity tämän valvontatehtäviin, vaan elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen ja markkinoiden seurantaan ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseen. Samassa yhteydessä tulisi varmistaa, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on riittävät valtuudet kyseisten tietojen vapaaehtoiseen luovuttamiseen. Tämä edellyttäisi kilpailulain 39 §:n muuttamista siten, että siinä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta myös elintarvikemarkkinavaltuutetulle.

Esityksessä huomioitaisiin myös elintarvikemarkkinalain soveltamisessa ilmennyt tarve täsmentää tuotteiden tilausten peruuttamiseen ja kiellettyihin maksuihin liittyviin elintarvikemarkkinalain säännöksiä, jotta ne vastaisivat niiden taustalla olevan kauppatapadirektiiviin vaatimuksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan aiemmin voimaan tulleen elintarvikemarkkinalain muutoksen siirtymäsäännöksen täsmentämistä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Jatkossa elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi mahdollisuus saada tietoa elintarvikkeiden kauppaan ja siihen liittyviin sopimuksiin ja menettelyihin liittyvistä sopimuksista myös tilanteessa, joihin ei suoranaisesti liity valtuutetulle kuuluvaa valvontatehtävää tai epäilystä laissa tarkoitettujen kieltojen ja vaatimusten rikkomisesta. Nykyistä laajemmat tiedonsaantioikeudet antaisivat paremmat edellytykset seurata markkinoiden kehitystä ja havaita helpommin hyvän kauppatavan vastaisia menettelyjä. Tämä edistäisi elintarvikemarkkinoiden toimintaa ja parantaisi maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa.

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Tiedonsaannin muutosten vaikutukset toimijoihin

Ehdotetut elintarvikemarkkinavaltuutetun nykyistä paremmat mahdollisuudet saada *tietoa elintarvikealan toimijoilta* voisivat lähtökohtaisesti koskea elintarvikemarkkinallain soveltamisalaan kuuluvia toimijoita. Lakia sovelletaan maataloustuotteita ja elintarvikkeita ostaviin yrityksiin, joiden vuosittainen liikevaihto ylittää 2 miljoonaa euroa. Konsernirakenteeseen, kuten suureen päivittäistavarakauppaketjuun, kuuluvat yksittäiset vähittäiskaupat ylittävät tämän rajan, koska liikevaihto määrittyy koko konsernin liikevaihdon perusteella. Elintarvikemarkkinallain säännösten kohteena olevia yrityksiä arvioidaan olevan Suomessa noin 3200, joista elintarvikealan tukkuja noin 200. Lain säännösten kohteena olevia toimijoita on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä HE 199/2020 vp. Ehdotettavan laajemman tiedonsaantioikeuden kohteena olisivat lähtökohtaisesti nämä toimijat sekä julkisia hankintoja tekevät tahot.

Kaksi suurinta päivittäistavarakaupparyhmää ovat Suomessa Kilpailulain 4 a §:ssä tarkoitettussa määräävässä markkina-asemassa. Niihin kuuluvien vähittäiskauppojen vahva neuvotteluasema ostajana perustuu kaupparyhmän suureen markkinaosuuteen ja esimerkiksi konsernin yhteisiin puitesopimusmalleihin. Myös elintarviketeollisuus on eräillä tuotealoilla varsin keskittynyttä Suomessa ja sen neuvotteluasema ostajana tuottajien suhteen on vahva. Suurin osa tuottajista myy tuotantonsa teollisuudelle, pienempi osuus suoraan tukkukaupalle tai vähittäiskaupalle. Markkinoiden seurannan ja kauppatapojen valvonnan osalta on huomioitava, että erityisesti tukkukauppa ja elintarviketeollisuus toimivat ketjussa sekä tuotteiden myyjänä että ostajana, samoin kuin osuuskunnat. Neuvotteluvoiman osalta elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa ovat tuottajat. Neuvotteluvoiman ollessa epätasapainossa kasvaa riski hyvän kauppatapan vastaisista menettelyistä.

Valtuutetulla olisi jatkossa mahdollisuudet saada tietoa esimerkiksi käytetyistä sopimustyypeistä, osto- ja myyntihinnoista, osto- ja myyntimääristä tai kustannusrakenteesta. Niiden avulla valtuutetun olisi mahdollista selvittää oma-aloitteisesti esimerkiksi kuinka vastaavan tuoteryhmän private label -tuotteet, kotimaiset brändituotteet tai tuontituotteet hinnoitellaan ja miten niiden tuotto jakaantuu eri toimijoille. Näin elintarvikemarkkinavaltuutetun mahdollisuudet arvioida markkinoiden toimivuutta parantuisivat nykyisestä. Tällä tietopohjalla valtuutetulla olisi paremmat edellytykset tunnistaa myös hyvän kauppatapan vastaisia käytäntöjä, puuttua lainvastaisiin ehtoihin ja menettelyihin ja parantaa heikommassa asemassa olevan myyjän asemaa.

Viranomaisen tehokkaampien seurantamahdollisuuksien arvioidaan lisäävän keskeisten ehtojen kirjaamista sopimuksiin ja parantavan kauppatapoja koskevan lainsäädännön noudattamista sekä elintarvikeketjun osapuolten välistä luottamusta ja yhteistyötä. Luottamuksen lisääntymisen ja vastapuolen käyttäytymiseen liittyvien riskien vähenemisen myötä pienten toimijoiden edellytykset investoinneille saattaisivat kasvaa, mikä parantaisi kotimaisen elintarvikeketjun kilpailukykyä.

Viranomaisen laajemmat tiedonsaantioikeudet saattavat lisätä tietopyyntöjen kohteena olevien toimijoiden hallinnollista taakkaa. Tämä vaikutus arvioidaan kuitenkin varsin vähäiseksi, koska tietojen pyytäminen ei olisi jatkuvaa, vaan perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan. Tietopyyntöjen voi olettaa kohdistuvan joihinkin markkinoiden toiminnan yksityiskohtiin, kuten esimerkiksi private label -tuotteiden kauppaan. Tiedonsaantitarpeiden osalta on myös huomioitava, että Suomessa tehdään laajasti elintarvikealan tilastointia, jonka perusteella

voidaan jo saada suhteellisen hyvä kuva elintarvikeketjun tilanteesta tietyiltä osin. Tätä tilastointia myös kehitetään jatkuvasti.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuden laajentaminen nykyistä kattavammin myös julkisia elintarvikehankintoja tekeviin tahoihin tehostaisi mahdollisuuksia valvoa nykyistä paremmin lain vaatimusten noudattamista myös julkisissa hankinnoissa.

Julkisia elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja tekevät kunnat, kuntayhtymät, valtio sekä seurakunnat. Julkisia elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemispalveluita hankitaan usealla erilaisella toimintatavalla. Kunnat tekevät hankintoja suoraan tai sidosyksikköyhtiöiden kautta. Kuntayhtymät ovat itsenäisiä toimijoita, joiden rahoituksesta vastaavat viime kädessä niissä osakkaina olevat kunnat. Valtion hankinnoista sen kokonaan omistaman Leijona Cateringin osuus on yli kaksi kolmannesta. Hyvinvointialueiden muodostumisen seurauksena valtion rooli elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemispalveluiden hankintojen rahoittajana on kasvanut.

Ruokaketjun toimijat ovat vaatineet julkisten toimijoiden kilpailutuksiin ja sopimuksiin lisää joustavuutta. Vaatimus on kohdistunut ennen kaikkea siihen, että hintojen tarkistukset on mahdollistettava julkisen sektorin hankintasopimuksissa nykyistä paremmin. Nykyisen tilanteen kartoittamiseksi maa- ja metsätalousministeriö tilasi Luonnonvarakeskukselta ja Reinu Econ Oy:ltä [selvityksen](#) sopimusrakenteista ja -ehdoista sekä kustannusindeksien käytöstä julkisissa ruokahankinnoissa. Työssä selvitettiin muun muassa julkisissa elintarvikehankinnoissa käytettäviä tapoja reagoida hinnan muutoksiin ja hinnan muutosten vaikutuksia julkisiin elintarvikehankintoihin. Selvityksen mukaan sopimusten hinnankorotusehdoissa on merkittävää vaihtelua. Tyypillisimmin hintoja tarkistetaan kerran vuodessa perustuen toimittajan osoittamiin kustannusnousuihin. Hintoja korotettiin myös sopimusehdoista poikkeavilla tavoilla. Selvityksessä suositellaan markkinainformaation lisäämistä julkisista elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoista ja markkinasignaalien välittymisen vahvistamista markkinavuoropuhelun tarkemmalla ohjeistuksella sekä ruoka-alan markkinatiedon tilastoinnin kehittämällä.

Mainitun selvityksen mukaan julkisten hankintojen osuus Suomen elintarvikemarkkinoiden kokonaisuudessa on noin neljä prosenttia. Elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien kulutusmenot olivat vuonna 2022 yhteensä 15,8 miljardia euroa. Ravintola-, kahvila- ja muihin ateriapalveluihin käytettiin yhteensä 4,5 miljardia euroa, kun alkoholiin käytettyjä kulutusmenoja ei huomioida. Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2022 yhteensä 934 miljoonaa euroa. Julkisissa elintarvikehankinnoissa kilpailu on selvityksen perusteella vähentynyt ja hankinnat keskittyvät yhä enemmän tukkukaupoille. Tätä edesauttavat hankintalain tiukat vaatimukset ja monimutkaisuus kilpailutuksen tekijöiden ja potentiaalisten tavarantoimittajien näkökulmasta.

Valtion ja kuntien yhdessä omistaman hankintayhtiö Hanselin rooli julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa on kasvanut. Viimeisin Hanselin elintarvikekilpailutus toteutettiin syksyllä 2023. Nelivuotisen puitesopimuksen arvo on sopimuskaudella yhteensä 405 miljoonaa euroa. Suomessa on neljä tukkukauppaa, jotka pystyvät vastaamaan kokonaisvaltaisesti suurimpiin elintarvikealan julkisten hankintojen kilpailutuksiin. Tällaisia kilpailutuksia ovat esimerkiksi Hanselin kilpailuttama puitesopimus sekä Leijona Cateringin tekemät hankinnat.

Tietojen luovuttamisesta voi aiheutua hallinnollista taakkaa julkisia hankintoja tekeville tahoille. Tämä vaikutus arvioidaan kuitenkin vähäiseksi. Se kohdistuisi edellä todetun mukaisesti varsin suuriin toimijoihin, joilla arvioidaan olevan riittävät resurssit tarvittavien tietojen toimittamiseen. Nykyistä laajemmat tiedonsaantioikeudet julkisia hankintoja tekeville tahoilta antaisivat paremmat edellytykset seurata markkinoiden kehitystä ja havaita helpommin

hyvän kauppatavan vastaisia menettelyjä myös näissä volyymitaan varsin merkittävässä tavarantoimituksissa. Tämä edistäisi osaltaan kilpailuneutraliteettia markkinoilla.

Nykyistä kattavampi *viranomaisyhteistyö* elintarvikemarkkinavaltuutetun ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välillä voisi pidemmällä aikavälillä johtaa koko elintarvikeketjun toimintaa parantaviin hyötyihin. Mahdollisuus saada tietoja toiselta markkinoita valvovalta viranomaiselta tehostaisi markkinoiden valvontaa ja ehkäisisi väärinkäytöksiä, kun kiinnijäämisen riski kasvaisi. Myös yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka saattaisi vähentyä, kun samaa tietoa pyydetäisiin vain yhden viranomaisen toimesta.

4.2.1.2 Kieltojen ja vaatimusten täsmennysten vaikutukset elintarvikeketjun toimijoihin

Lisäksi esityksessä täsmennettäisiin laissa jo säädetyn tilausten peruutuksen kiellon koskevan myös tilannetta, jossa tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi. On arvioitu, että tilausten peruuttamiseen kohtuuttoman lyhyessä ajassa olisi voinut soveltua elintarvikemarkkinalain 4 §:ssä tarkoitetut yleislait ja myös tiettyjen maksujen maksaminen ostajan sijaan kolmannelle osapuolelle olisi voitu tulkita olevan kiellettyä jo nykyisten säännösten nojalla. Ehdotetut täsmennykset vastaavat EU:n komission näkemystä kauppatapadirektiivin vaatimuksista ja näin varmistaisivat, että kansalliset säännökset vastaavat nykyistä täsmällisemmin EU:n lainsäädäntöä. Ne myös parantaisivat toimijoiden mahdollisuuksia arvioida menettelyjen lainmukaisuutta ja mahdollisuuksia saattaa asia tarvittaessa elintarvikemarkkinavaltuutetun arvioitavaksi. Näin ollen ne selkeyttäisivät oikeustilaa ja parantaisivat oikeusturvaa.

Peruutuksen kieltö myös ennen laissa nykyisin jo säädettyä 30 päivän määräaikaan parantaisi tavarantoimittajan asemaa. Tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tuotteilla, joiden tuottamiseen menee suhteellisen pitkä aika ja joilla on lyhyt myyntisesonki. Tällainen tuote voisi olla esimerkiksi uusi peruna taikka tietyt juhlapyyhiin liittyvät sesonkituotteet, joiden myyntikausi on lyhyt. Valtuutettu voisi tarvittaessa antaa tarkempaa ohjeistusta, kuten on tehnyt viime aikoina esimerkiksi maksuaikojen osalta.

Kiellettyjä maksuja koskevaa säännöstä, jonka mukaan ostaja ei saisi vaatia ilman erillistä sopimusta maksua tuotteiden varastoinnista, esilläpidosta, tuotevalikoimaan sisällyttämisestä tai myytäväksi asettamisesta, täsmennettäisiin siten, että kieltö koskisi myös maksun suorittamista kolmannelle osapuolelle. Säännös selkeyttäisi oikeustilaa ja varmistaisi, ettei kieltöä voida kiertää suorittamalla kielletty maksu tavarantoimittajan sijaan kolmannelle osapuolelle.

Eräiden säännösten voimaantulosäännöksen täsmennykset olisivat luonteeltaan säädösteknisiä. Ne selkeyttäisivät oikeustilaa ja parantaisivat heikommassa asemassa olevan sopimusosapuolen oikeusturvaa. Voimassa olevan lain siirtymäsäännöksen täsmentäminen edellyttäisi tavarantoimituksissa käytettävien sopimusten maksuaikojen muuttamista lain voimassa olevien säännösten mukaisiksi ehdotetussa määräajassa. Toimijoilta saatujen tietojen perusteella pitkäkestoisia sopimuksia, joissa on edelleen aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaisia maksuaikoja, on edelleen käytössä, mutta niiden määrää ei ole mahdollista arvioida. Niiden muuttaminen voimassa olevien säännösten mukaiseksi lyhentäisi myös näiden sopimusten kattamien tavarantoimitusten maksuaikoja nykyisäännöksiä vastaaviksi ja näin parantaisi toimijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta.

4.2.2 Julkinen talous ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uusien tietojensaantioikeuksien perusteella tehtävien tietopyyntöjen tekeminen ja tietojen analysointi nykyistä laajemmin lisäisi jossain määrin elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston työtä. Tietopyynnöt olisivat kuitenkin tapauskohtaista toimintaa, joka arvioidaan voitavan toteuttaa elintarvikemarkkinavaltuutetun nykyisillä resursseilla.

Kilpailulakiin ehdottava muutos selkeyttäisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja elintarvikemarkkinavaltuutetulle. Tämä voisi tuoda elintarvikemarkkinavaltuutetulle tietoa sellaisista markkinoiden toimintaan liittyvistä ilmiöistä ja mahdollisista väärinkäytöksistä, joiden avulla tämä voisi suunnata omaa toimintaansa.

Valtuutetun nykyistä laajemmat mahdollisuudet saada tietoa elintarvikkeiden sopimussuhteisiin liittyen tehostaisi mahdollisten elintarvikemarkkinalaisissa tarkoitettujen rikkomusten tunnistamista ja tarkastuskohteiden valintaa. Nykyistä kattavampi viranomaisyhteistyö voisi pidemmällä aikavälillä johtaa koko elintarvikeketjun toimintaa parantaviin hyötyihin. Samalla viranomaisten resurssien käyttö tehostuisi. Tietojenvaihtoon liittyvä yhteistyö Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa olisi tapauskohtaista toimintaa, joka arvioidaan voitavan toteuttaa elintarvikemarkkinavaltuutetun nykyisillä resursseilla.

Maka-raportissa viitataan myös elintarvikemarkkinavaltuutetun yhteistyön tiivistämiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaikutusarviointiyksikön kanssa tietojen analysoinnissa. Ehdotetut kyseisten viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon liittyvät säännökset mahdollistaisivat myös tämän tyyppisen pysyvemmän yhteistyön. Jatkossa on tarkoitus kartoittaa mahdollisuuksia yhteisiin tutkimus- ja selvityshankkeisiin.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolle ei ole esitetty lisärahoitusta markkinoiden seurantaan tai yhteistyöhön Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Asiassa on huomioitu, että markkinoiden analysointia toteutetaan jo nykyisinkin Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaikutusarviointiyksikössä. On pidetty tarkoituksenmukaisena, että jo olemassa olevaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssia käytettäisiin jatkossa myös elintarvikemarkkinavaltuutetun toiminnan kannalta hyödyllisten tietojen analysointiin. Näin ei tehtäisi päällekkäistä työtä eri virastoissa. Asiassa on myös otettu huomioon elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston pieni koko ja se, että näitä resursseja voisi olla perustellumpaa käyttää valvontaan kuin yleisempään markkinoiden seurantaan. Synergiaetujen vuoksi rajallisia resursseja kohdistettaisiin siis Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemiin selvityksiin, joilla on erityistä merkitystä elintarvikemarkkinoiden kannalta. Näistä syistä johtuen on katsottu, että mahdollinen lisäresurssi olisi perusteltua kohdistaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Maa- ja metsätalousministeriö on myöntänyt määrärahan vuosille 2024-2026 Kilpailu- ja kuluttajavirastolle keskeisten elintarvikeketjun toiminnasta esiin nousseiden kysymysten selvittämiseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tarkoitus selvittää ketjun toimijoiden hintamarginaaleja ja hintasiirtymiä ketjun portaalta toiselle ja syitä näiden taustalla. Erityisesti halutaan selvittää kaupan omien merkkien vaikutus ketjun toimintaan. Selvitys jakautuu useammaksi jatko-osiksi, joissa pyritään muodostamaan selityksiä kyseisille havainnoille. Tavoitteena on tuottaa politiikkasuosituksia elintarvikeketjun toiminnan tehostamiseksi.

Esitys selkeyttäisi viranomaisen tiedonsaantiin liittyvää nykyistä sääntelyä ja laajentaisi sitä uusiin tietoihin, mutta sillä ei arvioida olevan itsenäisiä uusia vaikutuksia tiedonhallinnan vastuiden, tietojärjestelmien tai tietoaineistojen muodostumisen osalta nykytilaan nähden.

4.2.3 Maaseutuvaikutukset ja muut vaikutukset

Nykyistä parempi tiedonsaanti elintarvikemarkkinoista ja niiden toimivuudesta parantaisi heikommassa asemassa olevien elintarvikealan toimijoiden asemaa hintaneuvotteluissa. Käytännössä niitä ovat maatalousyrietykset sekä pienet ja keskisuuret elintarvikealan yritykset. Kuntapohjaisella kaupunki-maaseutuluokituksella tarkasteltuna 77 prosenttia maataloista (2022) ja 45 prosenttia elintarvikejalostuksen toimipaikoista (2020) sijaitsi maaseutualueilla. Näin ollen esityksellä olisi välillisiä positiivisia vaikutuksia myös maaseutualueisiin ja alkutuotannon kannattavuuteen, joka on huoltovarmuuden lähtökohta.

Esityksellä ei arvioida olevan ympäristö- tai muita vaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Viranomaisen tietojensaannin tulee perustua lakiin, minkä vuoksi sitä ei voi toteuttaa muilla keinoin. Myös tilausten peruutuksia ja kiellettyjä maksuja koskevat säännökset edellyttävät nimenomaisesti elintarvikemarkkinalain kyseisten säännösten täsmentämistä, koska Euroopan komissio ei ole pitänyt tähän liittyvää yleislainsäädäntöä riittävänä.

Elintarvikemarkkinoiden toimintaa parannetaan tämän esityksen lisäksi seuraavilla toimenpiteillä. Ensinnäkin hallitusohjelman mukaan alkutuottajien sopimusasemaa parannetaan avoimella, elintarvikeketjun eri osien kustannuksia kuvaavalla tilastoinnilla ja edistämällä kustannusindeksien käyttöönottoa osapuolten välillä. Samoihin seikkoihin on viitattu myös mainitussa eduskunnan ponnassa.

Tähän liittyen maa- ja metsätalousministeriö on yhdessä Luonnonvarakeskuksen ja Tilastokeskuksen kanssa selvittänyt elintarvikeketjun tilastoinnin kehittämistä paremman, ajantasaisemman ja avoimemman tilannekuvan luomiseksi. *Tilastokeskus ja Luonnonvarakeskus keräävät ja julkaisevat tilastoja* tilastolakiin (280/2004) ja lakiin ruoka- ja luonnonvaratilastoista (562/2014) perustuen. Maa- ja metsätalousministeriön johdolla on käyty keskusteluja sidosryhmien kanssa elintarvikesektorin tilastoinnin ja tiedonsaannin kehitystarpeista ja pyritty löytämään parhaat tavat kehittää avointa, elintarvikeketjun eri osien kustannuksia kuvaavaa tilastointia markkinan avoimuuden lisäämiseksi ja alkutuottajien sopimusaseman parantamiseksi. Ensimmäisessä selvitetään, olisiko tilastoviranomaisilla mahdollisuuksia kerätä ja julkistaa jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, kilpailulainsäädännön asettamin reunaehdoin, nykyistä tarkempia tietoja. Tämä edellyttää varsin täsmällistä linjausta siitä, mitä tietoja ja kenen toimesta olisi tarpeen kerätä ja julkaista. Tässä vaiheessa ei ole tiedossa, edellyttäisikö laajempi tiedonkerääminen ja julkaisu säädösmuutoksia.

Ketjun toimijoiden toimeksiannosta Reinu Econ on laatinut ehdotuksen *elintarvikeketjun datahuoneen* kehittämisestä Luonnonvarakeskukseen. Datahuoneessa koottaisiin eri toimijoiden nykyisin kokoama ja hankkima elintarvikeketjun tieto yhteen paikkaan kaikkien toimijoiden saataville.

Luonnonvarakeskus on selvittänyt maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta eri tuotannonalojen kustannusindeksien laatimista. Indeksejä voitaisiin käyttää elintarvikkeiden toimitussopimuksissa hintaneuvottelujen laukaisijana. Indeksejä koskevan selvityksen, jäljempänä [indeksiselvitys](#), mukaan automaattisesti käytettäviä tai lakisääteisiä indeksejä ei pidetä tarkoituksenmukaisena, minkä vuoksi indekseihin liittyvää lainsäädäntöä ei ole pidetty perusteltuna. Indeksiselvityksessä ehdotetaan, että markkinoiden muutoksia kuvaavia indeksejä

tarkastellaan jatkossa osana elintarvikeketjun toimijoiden välisiä sopimusneuvotteluja tai sopimusehtoja. Tämä parantaisi osaltaan tuottajan asemaa sopimusneuvotteluissa ja edesauttaisi muuttuvien tuotantokustannusten välittymistä elintarvikeketjussa.

Kustannusindeksien laadintaan on mahdollista hyödyntää *Luonnonvarakeskuksen tuottamia markkinamarginaaleja*, jotka tarkastelevat maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintojen vaihtelun vaikutusta tuottajalle jäävään marginaaliin. Marginaalit on rakennettu sianliha-, porsas-, broileri-, kananmuna-, maidon-, ja naudanlihatuotannon sektoreille. Myös puutarhatalous sekä avomaa- ja peltokasvituotanto hyötyisivät marginaalien rakentamisesta. Luonnonvarakeskukselta on pyydetty alustava toteuttamissuunnitelma ja kustannusarvio markkinamarginaalien jatkokehittämisestä elintarvikealalle. Kehitystyö voidaan toteuttaa vuoden 2024 aikana. Kun uudet markkinamarginaaleihin pohjautuvat indeksit on kehitetty, tulee niiden toimivuutta testata käytännössä. Käyttökokemuksen jälkeen voidaan tehdä johtopäätöksiä, kuinka niitä voidaan käyttää hinnantarkistusneuvotteluissa ja sopimusten hinnankorotusehtoina.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto selvittää ketjun toimijoiden välisten *marginaalien* muutoksia voimakkaiden hintamuutosten aikana ja onko hintojen siirtymissä ketjun eri portaille jotain poikkeuksellista. Samalla tutkitaan *tekijöitä, jotka vaikeuttavat sopeutumista olosuhteiden muuttuessa*. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö (Makera) rahoittaa *Pellervon taloustutkimus PTT:n, Luonnonvarakeskuksen ja Reinu Econin tekemää Ruokaketjun toimivuus ja arvomuodostus –tutkimusta*, jossa selvitetään muun muassa shokkien vaikutuksia ruokamarkkinoihin ja rahavirtojen jakautumista elintarvikeketjussa.

Yleisemmän tason toimista voidaan vielä todeta hallitusohjelman mukainen hanke [MMM042:00/2023](#) suomalaisen ruuantuotannon pitkän aikavälin strategian laatimiseksi. Siinä määritetään ruuantuotannon tavoitetila ja elintarvikevientiä lisäävä ruoka-alan kasvuohjelma. Strategia ja kasvuohjelma sekä Maka-raportissa edellytetyt toimet valmistellaan maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ulkoministeriön kanssa.

Näiden selvitysten tekeminen ja niihin liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen on vielä kesken. Niistä mahdollisesti seuraavat säädöstarpeet voidaan huomioida myöhemmin annettavissa hallituksen esityksissä.

Hallitusohjelmassa todettu hankintalaki kuuluu valtioneuvostossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut [hankkeen](#), jossa arvioidaan hankintalainsäädännön muutostarpeita. Myös hallitusohjelmassa ja mainitussa eduskunnan ponnassa todettu kilpailulaki kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Kyseistä lakia ehdotetaan muutettavaksi nyt käsiteltävänä olevan esityksen yhteydessä.

5.2 Ulkomaisten lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ehdotettavissa säännöksissä on pitkälti kyse voimassa olevan elintarvikeketjun hyviä kauppatapoja koskevan sääntelyn täsmentämisestä ja laajentamisesta. Muiden maiden käytäntöjä ja lainsäädäntöä on kuvattu aiemmissa elintarvikemarkkinalain esitöissä, erityisesti kauppatapadirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa esityksessä (HE 199/2020 vp). Nyt ehdottavan viranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta voidaan todeta, että suuressa osassa jäsenmaita kauppatapadirektiivin mukainen valvonta kuuluu kilpailuviranomaisille eikä niissä näin ollen ole vastaavaa tarvetta siirtää tietoa viranomaisten välillä.

6 Lausuntopalaute

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä virkatyönä. Sen valmistelun yhteydessä järjestettiin Elintarvikemarkkinavaltuutetulle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sekä keskeisille elintarvikeketjun toimijoita edustaville tahoille eli Päivittäistavara-kauppa ry:lle, Elintarviketeollisuusliitto ry:lle, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry:lle ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund r.f.:lle mahdollisuus esittää huomioita hankesuunnitelmasta ja esitysluonnoksesta sekä muista asiaan liittyvistä seikoista. Esityksessä huomioitiin esitetyjä kommentteja, jotka koskivat erityisesti tiedonantovelvollisuuksia koskevien säännösten täsmentämistä sekä eräitä perusteluihin liittyviä yksityiskohtia.

Esityksestä järjestettiin lausuntokierros keväällä 2024. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Luonnonvarakeskus, Elintarvikemarkkinavaltuutettu, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund r.f., Elintarviketeollisuus ry, Suomen leipuriliitto ry, Kauppapuutarhaliitto ry, Lihakeskusliitto ry, Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara ry, Päivittäistavara-kauppa ry, Kaupan liitto ry ja Hansel Oy.

Lausunnoissa pääsääntöisesti kannatettiin viranomaisen tiedonsaantioikeuksien parantamista, samoin kuin eräitä kieltoja koskevia täsmennyksiä. Myös siirtymäsäännösten muuttamista siten, että voimassa olevat sopimukset tulee muuttaa uusien säännösten mukaisiksi, kannatettiin lukuun ottamatta Päivittäistavara-kauppa ry:tä, Kaupan liitto ry:tä ja Hansel Oy:tä.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomioita ehdotettujen tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten väljyyteen ja ehdotettiin säännösten tai niiden perustelujen täsmentämistä. Päivittäistavara-kauppa ry, Kaupan liitto ry ja Luonnonvarakeskus eivät pitäneet tiedonsaantioikeuden laajentamista markkinoiden seurantaan perusteltuna ottaen erityisesti huomioon tarpeen keskittyä varsinaisten valvontatehtävien hoitamiseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoi ehdotettavan kilpailulain muutoksen selkeyttävän sen mahdollisuuksia luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti elintarvikemarkkinavaltuutetulle. Se, kuten eräät muutkin lausunnonantajat, kiinnittivät huomiota siihen, ettei tietopyynnön kohteille aiheuteta kohtuutonta hallinnollista taakkaa suhteessa tietopyynnöillä saataviin hyötyihin.

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota elintarvikemarkkinavaltuutetun tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toteuttaa sen toimivaltuuksiin jatkossa kuuluvaa markkinoiden seuranta.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomioita tiedonhallintalain edellyttämään tietoaineistoihin ja -järjestelmiin liittyvään arviointitarpeeseen sekä meneillään olevaan julkisten hankintojen tietovarantoja koskevaan hankkeeseen ja toi esille, että elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeudet on tarpeellista arvioida myöhemmin kyseisestä hankintatietovarannosta säädettäessä. Useissa lausunnoissa tuotiin myös esille muutostarpeita, joita tulisi huomioida elintarvikemarkkinalainsäädännön uudistamisen toisessa vaiheessa, johon esityksessäkin on viitattu.

Esitystä muutettiin tiedonsaantioikeuden osalta oikeusministeriön ehdottamalla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö kiinnittivät huomiota siihen, ettei teknisestä rajapinnasta tiedonvälityksessä ole enää tarvetta säätää. Näin ollen kilpailulain 39 §:stä ehdotetaan poistettavaksi kyseinen säännös.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Elintarvikemarkkinalaki

2 b §. Tilausten peruutukset. Pykälään lisättäisiin tilausten peruuttamisen kieltoa koskeva säännös. Se täydentäisi voimassa olevaa kieltoa peruuttaa tuotteiden tilaus alle 30 päivää ennen sovittua toimitusajankohtaa. Ehdottavan säännöksen mukaan tilauksen peruutus olisi kiellettyä myös tilanteissa, joissa peruutus tapahtuu ennen 30 päivän varoitusaikaa, jos tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi.

Ehdotettava säännös perustuu kauppatapadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on kiellettävä hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt, jos 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”. Säännöksen soveltaminen perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan. Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi helposti pilaantuvia tuoretuotteita, kuten salaatteja, avomaavihanneksia tai puutarhatuotteita koskeviin palautuksiin tilanteessa, jossa tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi. Säännös voisi soveltua myös tilanteessa, jossa tuotteet ovat esimerkiksi luonteensa tai määränsä puolesta sellaisia, ettei vaihtoehtoista ostajaa tai käyttöä tuotteille kohtuudella voida löytää. Tämä tilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tuotteilla, joiden tuottamiseen menee suhteellisen pitkä aika ja joilla on lyhyt myyntisesonki. Tällainen tuote voisi olla esimerkiksi uusi peruna taikka tietyt juhlapyyhiin liittyvät sesonkituotteet, joiden myyntikausi on lyhyt.

2 d §. Kielletyt maksut. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti. Siinä täsmennettäisiin, että kyseisen pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaisten maksujen kieltäminen koskee myös muulle osapuolelle kuin tuotteiden myyjälle suoritetuista laissa tarkoitettujen tuotteiden toimitukseen liittyviä maksuja. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei tiettyjen maksujen kieltäminen voi kiertää sopimalla tiettyjen, esimerkiksi tuotteiden esilläpitoon liittyvien maksujen maksamista kolmannelle taholle. Voimassa oleva säännös ei huomioi nimenomaisesti näitä kolmansia osapuolia, minkä vuoksi sitä ehdotetaan täsmennettäväksi. Koska kyseiset maksut liittyvät tavarantoimittajan ja ostajan väliseen toimitussopimukseen, vastaisi ostaja myös toimitussopimukseen liittyvien kolmannelle osapuolelle suoritettavien maksujen vaatimustenmukaisuudesta.

Asia liittyy kauppatapadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt, jos tavarantoimittajalta veloitetaan maksu edellytyksenä sille, että sen maataloustuotteita ja elintarvikkeita varastoidaan, pidetään esillä tai sisällytetään tuotevalikoimaan taikka tällaisia tuotteita asetetaan saataville markkinoilla. Säännöksen sisältöä on täsmennetty kauppatapadirektiivin johdanto-osan 26 kappaleessa, jonka mukaan ”Tavallisesti ostaja vastaa kustannuksista, joita aiheutuu maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden varastoimisesta, esillä pitämisestä tai tuotevalikoimaan sisällyttämisestä taikka kyseisten tuotteiden asettamisesta saataville markkinoilla. Tästä seuraa, että tämän direktiivin mukaisesti olisi kiellettävä se, että tavarantoimittajalta veloitetaan kyseisistä palveluista joko ostajalle tai kolmannelle osapuolelle suoritettava maksu, ellei maksusta ole sovittu selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksen tekemisen yhteydessä tai muussa ostajan ja tavarantoimittajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa. Jos tällaisesta maksusta sovitaan, sen olisi perustuttava puolueettomiin ja kohtuullisiin arvioihin.” Kyse on

siten kyseisen johdanto-osan kappaleen mukaisen tulkintaohjeen mukaisesta kansallisen lainsäädännön täsmennyksestä.

13 §. Tietojenantovelvollisuus. Tiedonantovelvollisuutta koskevaa säännöstä täydennettäisiin siten, että se kattaisi myös hankintayksiköt, joista säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:ssä. Näitä ovat esimerkiksi kouluruokailussa käytettäviä elintarvikkeita kouluihin hankkivat kunnat.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen uusi 5 §:n 1 momentin mukaisiin valtuutetun tehtäviin liittyvä tiedonantovelvollisuus. Nykyisin tiedonsaantioikeus kattaa vain tiedot, jotka liittyvät elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviin lain 7 §:n mukaan kuuluvaan valvontaan. Ehdotettavan uuden säännöksen perusteella elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi oikeus saada myös tietoja, jotka ovat välttämättömiä lain 5 §:n 1 momentissa säädetyissä tehtävissä 5 §:n 3 momentissa säädetyn toimintavelvollisuuden toteuttamiseksi. Tarkoituksena olisi varmistaa tiedonsaanti elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamisen, markkinoiden seuraamisen tai hyvien liikekapojen vastaisten käytäntöjen estämisen kannalta asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia

Tiedonantovelvollisuus voisi koskea yleisempiä markkinoiden seurannan kannalta merkityksellisiä tietoja. Elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen tai markkinoiden seuraamiseen liittyviä tietoja voisivat olla esimerkiksi tiedot osto- ja myyntihinnoista, osto- ja myyntimääristä tai kustannusrakenteesta. Niiden avulla valtuutetun olisi mahdollista selvittää oma-aloitteisesti esimerkiksi kuinka vastaavan tuoteryhmän private label-, kotimaiset brändi- tai tuontituotteet hinnoitellaan ja miten niiden tuotto jakaantuu eri toimijoille. Ehdotetut säännökset parantaisivat elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantia markkinoiden toimivuudesta, mikä mahdollistaisi tehokkaamman puuttumisen ongelmakohtiin ja niihin liittyvien suositusten antamisen. Nykyistä laajempi tietojensaanti, joka ei olisi sidottu yksittäisten vaatimusten tai kieltojen rikkomiseen, mahdollistaisi nykyistä paremmin hyvin liikekapojen vastaisten käytäntöjen toteuttamisen ja estämisen ennakolta. Valtuutetun tietopyyntöjen ei tulisi kohdistua tietoon, jonka tiedetään olevan muun kansallisen viranomaisen hallussa ja valtuutetun saatavissa viranomaisten väliset tietojenvaihtosäännökset huomioiden. Tietopyynnön ei tulisi kohdistua myöskään julkisista tilastoista saatavissa olevaan tietoon. Hallintolain 10 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Edelleen hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Edellä selostettujen hallintolain yleissäännöksiensä valossa viranomaisen tarpeetonta tietojen hankkimista rajoitetaan sekä viranomaiset velvoitetaan tekemään keskenään yhteistyötä, joka pitää sisällään myös julkisten tietojen vaihtamisen.

Tietojen toimittaminen salassapitosäännösten estämättä voisi koskea esimerkiksi tietoja, jotka yksityisenä liikesalaisuutena tai muuna elinkeinosalaisuutena olisivat muutoin salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan nojalla. Oikeus tietojen toimittamiseen voisi koskea myös julkisyhteisön asiakirjoja, joka sisältäisivät julkisuuslain 24 §:n 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä tietoja. Tietoihin voi sisältyä myös liikekapoihin liittyviä henkilötietoja, mutta ei henkilön arkaluonteisia tietoja. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen

(EU) N:o 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä *tietosuoja-asetus*, 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Muilta osin momentti vastaisi nykyisen 1 momentin säännöksiä lukuun ottamatta sitä, että ne koskisivat myös hankintayksikköä.

Pykälän nykyinen 2 momentti vastaisi nykytilaa.

13 b §. *Viranomaisten välinen tietojenvaihto.* Pykälän 1 momentin säännöstä muutettaisiin siten, että tiedonsaantioikeus 2 momentissa tarkoitettua viranomaiselta kattaisi 7 §:ssä tarkoitettuun valvontaan liittyvien tietojen lisäksi myös tiedot, jotka ovat lain 5 §:n 1 momentissa säädettyissä tehtävissä 5 §:n 3 momentissa säädetyn toimintavelvollisuuden toteuttamiseksi välttämättömiä. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi markkinoiden yleisempään kehitykseen liittyvät tuotteiden hintoja tai määriä taikka hintamarginaaleja koskevat tiedot. Tiedot voisivat koskea myös esimerkiksi sitä, minkä tyyppisiä sopimuksia elintarvikkeiden kaupassa käytetään.

Nykyistä laajempi tietojensaanti, joka ei olisi sidottu yksittäisten vaatimusten tai kieltojen rikkomiseen, mahdollistaisi nykyistä paremmin hyvin liiketapojen vastaisten käytäntöjen toteamisen ja estämisen ennakolta. Tietoja olisi perusteltua saada erityisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, joka tekee markkina-analyysyjä eri sektoreilla ja jolla tämän vuoksi voi olla elintarvikemarkkinavaltuutetun kannalta välttämättömiä tietoja.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua säännöstä tietojen luovuttamisesta laajennettaisiin siten, että Elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle myös tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä, jos se on välttämätöntä markkinaolosuhteiden selvittämistä varten. Tämä parantaisi osaltaan markkinaolosuhteita koskevaa tiedonsiirtoa viranomaisten välillä ja poistaisi tarpeen pyytää samaan tietoa kahden viranomaisen toimesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävissä markkinaolosuhteiden selvittäminen liittyy Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) viraston toimialaa koskevaan 1 §:än ja viraston tehtäviä koskevaan 2 §:än. Lain 1 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäviin kuuluu muun muassa markkinoiden toimivuuden varmistaminen. Lain 2 §:n mukaan virasto tekee esityksiä, aloitteita ja huomautuksia kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja vertailuja. Lisäksi kilpailulain 33 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on tiedonsaantioikeus kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi tarvittavista tiedoista ja asiakirjoista.

Momenttiin lisättäisiin markkinaolosuhteiden selvittäminen, jotta elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja tai asiakirjoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 §:n mukaisia viraston tehtäviä varten. Tietojen ja asiakirjojen oma-aloitteinen luovuttaminen voisi tulla kyseeseen liittyen esimerkiksi sellaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimus- ja selvityshankkeisiin, joiden tavoitteena on tunnistaa elintarvikemarkkinoiden toimivuuteen ja kilpailuolosuhteisiin liittyviä ongelmakohtia tai tuottaa arvioita sektoriin mahdollisesti kohdistettavien vaihtoehtoisten politiikkatoimenpiteiden vaikutuksista. Ehdotettava muutos mahdollistaisi tietojen ja asiakirjojen oma-aloitteisen luovuttamisen Kilpailu- ja kuluttajavirastolle myös tilanteissa, joissa elintarvikemarkkinavaltuutettu ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekevät yhteistyötä markkinoiden toimivuuteen tai markkinaolosuhteisiin liittyvien tietojen analysoinnissa.

Tietojen toimittaminen salassapitosäännösten estämättä voisi koskea esimerkiksi tietoja, jotka yksityisenä liikesalaisuutena tai muuna elinkeinosalaisuutena olisivat muutoin salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan nojalla. Oikeus tietojen toimittamiseen voisi koskea myös julkisyhteisön asiakirjoja, joka sisältäisivät julkisuuslain 24 §:n 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä tietoja. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi luovuttaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle oma-aloitteisesti myös salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain 29 §:n nojalla, koska tiedon antamisesta säädettäisiin erikseen nimenomaisesti ehdotettavassa momentissa. Luovutettaviin tietoihin voisi sisältyä vähäisessä määrin myös liiketoimintaan liittyviä henkilötietoja kuten esimerkiksi henkilöiden nimiä, yhteystietoja ja työnantajatietoja, mutta ei arkaluonteisia henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Viranomaisten välisellä tiedonvaihdolla ei olisi vaikutusta asiakirjojen salassapitoon. Julkisuuslain nojalla toisessa viranomaisessa salassa pidettäväksi määrätty tiedot säilyisivät salassa pidettävänä myös viranomaisessa, jonne niitä on siirretty.

7.2 Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta

Elintarvikemarkkinalain edelliseen muutokseen (337/2023) ei sisällynyt velvoitetta muuttaa voimassa olevia sopimuksia uusien vaatimusten mukaiseksi. Lain soveltamisen yhteydessä on käynyt ilmi, että edellisessä lain muutoksessa säädetyt vaatimukset eivät kaikilta osin tule sovellettavaksi, jos ne perustuvat lain voimaan tullessa voimassa olleisiin sopimuksiin ja nämä sopimukset ovat pitkäaikaisia puitesopimuksia. Näin ollen on tarpeen säätää määräajasta, jonka kuluessa voimassa olevat sopimukset on muutettava voimassa olevien säännösten mukaiseksi.

7.3 Kilpailulaki

39 §. Tietojenvaihto viranomaisten välillä. Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta luovuttaa tietoja elintarvikemarkkinavaltuutetulle. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä valtuutetulle tiedon tai asiakirjan, jonka virasto on saanut tai laatinut kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen tai kilpailuolosuhteiden selvittämisen yhteydessä, jos se on välttämätöntä elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviin elintarvikemarkkinalain 5 §:n mukaan kuuluvan elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamisen, markkinoiden seuraamisen tai hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämisen tai tälle 7 §:n mukaan kuuluvien valvontatehtävien kannalta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja ja asiakirjoja tietyille kansallisille viranomaisille tiettyihin tarkoituksiin säädetään muutettavaksi ehdotettavan 39 §:n 1 momentissa. Esitettävä uusi momentti eroaisi siitä muun muassa siten, että esitettävässä 5 momentissa mainittaisiin nimenomaisesti myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuolosuhteiden selvittämisen yhteydessä saamat tiedot. Lisäksi viraston tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen valtuutetulle sidottaisiin välttämättömään, koska kaikkia tietosisältöjä ei ole mahdollista yksilöidä tarkasti.

Käytännössä tällaisia tietoja voisivat olla erityisesti tietojenantovelvollisuutta koskevassa kilpailulain 33 §:ssä tarkoitetut kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi saadut tiedot, jotka voivat olla merkityksellisiä myös elintarvikemarkkinavaltuutetulle kuuluvan elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamisen, markkinoiden seurannan tai hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämisen kannalta. Kyseessä olisivat ennen kaikkea Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tehdyn tietojen analysoinnin tuloksena syntyvät yleisemmät markkinoiden rakennetta koskevat yleisemmällä tasolla todettavat tiedot. Tiedoissa saattaa kuitenkin olla myös yksittäisiä toimijoita koskevia liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja, minkä vuoksi olisi tarpeen säätää tietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä. Tietojen toimittaminen

salassapitosäännösten estämättä voisi koskea esimerkiksi tietoja, jotka yksityisenä liikesalaisuutena tai muuna elinkeinosalaisuutena olisivat muutoin salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan nojalla. Oikeus tietojen toimittamiseen voisi koskea myös julkisyhteisön asiakirjoja, joka sisältäisivät julkisuuslain 24 §:n 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä tietoja. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle oma-aloitteisesti myös salassa pidettäviä tietoa julkisuuslain 29 §:n nojalla, koska tiedon antamisesta säädettäisiin erikseen nimenomaisesti kilpailulain 39 §:ssä. Luovutettaviin tietoihin voisi sisältyä vähäisessä määrin myös liiketoimintaan liittyviä henkilötietoja kuten esimerkiksi henkilöiden nimiä, yhteystietoja ja työnantajatietoja, mutta ei arkaluonteisia henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Viranomaisten välisellä tiedonvaihdolla ei olisi vaikutusta asiakirjojen salassapitoon. Julkisuuslain nojalla toisessa viranomaisessa salassa pidettäväksi määrätyt tiedot säilyisivät salassa pidettävänä myös viranomaisessa, jonne niitä on siirretty. Momentissa säädettäisiin myös siitä, ettei oikeus luovuttaa tietoja ja asiakirjoja koske kilpailulain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettuja tietoja. Kyseisessä momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimitettavista tiedoista ja asiakirjoista, joiden perusteella virastolta haetaan kilpailulakiin perustuvasta seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa (ns. leniency). Siten virastolle leniencyn hakemista varten toimitetut tiedot ja asiakirjat jäävät luovuttamisoikeuden ulkopuolelle vastaavasti kuin 1 momentin nojalla tapahtuvassa tietojen ja asiakirjojen luovuttamisessa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2025.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain säännösten toimeenpanoa ja toimivuutta on tarkoitus seurata säännösten voimaantulon jälkeen ja tähän liittyvää arviointia voidaan tehdä esimerkiksi elintarvikemarkkinavaltuutetun vuosikertomusten yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Sopimuskäytäntöjen kiellot ja elinkeinovapaus

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi tilausten peruuttamisen edellytyksiä koskevan elintarvikemarkkinalain 2 b §:n ja tiettyjen maksujen kieltä koskevan 2 d §:n voimassa olevia säännöksiä. Ne ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden kannalta. Edellisen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta se saa suojaa omaisuudensuojan kautta (HE 309/1993 vp, PeVL 15/2004 vp, PeVL 33/1998 vp). Omaisuudensuojan rajoitukseen sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä eli sääntelyn tulee olla täsmällistä ja rajoitukset hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia (PeVL 28/2012 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp ja PeVL 21/1996 vp). Vaatimuksena on lisäksi, ettei tavallisella lailla voida säätää perusoikeuden ydinalueeseen ulottuvaa rajoitusta. (PeVM 25/1994).

Voimassa olevien säännösten suhdetta perustuslakiin ja perusoikeuksiin on arvioitu niiden esitöissä (HE 199/2020 vp). Ehdotettavien muutossäännösten sanamuodoissa on huomioitu täsmällisyysvaatimus. Ne eivät koskisi perusoikeuksien ydinaluetta. Rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset on huomioitu ehdotuksissa seuraavasti:

Perustuslain 15 §:n piiriin kuuluvien rajoitusten on perustuttava perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään (PeVL 30/2016 vp). Sopimuskäytäntöjä koskevien voimassa olevien 2 b ja 2 d §:n säännösten täsmentämisen lähtökohtana on heikomman sopimusosapuolen kannalta kohtuuttomaksi muodostuvien sopimusehtojen sääntely (PeVL 28/2012 vp). Kunkin sopijaosapuolen tulee lähtökohtaisesti vastata yritystoimintaansa liittyvistä riskeistä. Riskejä tai kustannuksia ei kuitenkaan pidä perusteettomasti tai kohtuuttomasti siirtää toisen osapuolen kannettavaksi. Esimerkiksi ehdotettavan 2 b §:n säännöksen mukaan tilauksen peruuttaminen olisi kiellettyä niin lyhyellä varoitusaajalla, että tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi. Lähtökohtana on siis se, ettei paremman riskinkantokyvyn omaava siirrä riskiä heikommalle sopijapuolelle.

Ehdotettavat hyvän kauppatavan vastaisina pidettyjä sopimuskäytäntöjä koskevat kiellot turvaisivat heikommassa asemassa olevan sopimusosapuolen sopimusvapautta ja omaisuudensuojaa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään huomionut heikomman osapuolen suojan sääntelyä kehitettäessä (PeVL 07/2005 vp ja PeVL 74/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on erityisesti kilpailulainsäädännön kohdalla arvioinut sääntelyä, jolla pyritään edistämään tehokasta kilpailua (PeVL 40/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana, jos velvoitteet koskevat varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp ja PeVL 34/2000 vp). Ehdotettavat säännökset kohdistuisivat viranomaisiin sekä yrityksiin, joiden liikevaihto on vähintään kaksi miljoonaa euroa ja jotka ostavat tuotteita näitä pienemmiltä toimijoilta. Suomen elintarvikeketjun rakenne huomioiden säännösten kohteena olevaa kauppaa käyvät elintarvikeketjun ostajat ovat pääosin tätä merkittävästi suurempia toimijoita.

Ehdotukseen sisältyy myös säädös, joka velvoittaisi elintarvikemarkkinalain edelliseen muutokseen (337/2023) liittyvien säännösten soveltamisen ulottaminen myös sopimuksiin, jotka on tehty ennen mainittua lainmuutosta. Lain soveltamisen yhteydessä on käynyt ilmi, että edellisessä lain muutoksessa säädetyt maksuaikoja koskevat vaatimukset eivät tule sovellettavaksi, jos ne perustuvat lain voimaan tullessa voimassa olleisiin pidempiaikaisiin puitesopimuksiin. Vaatimusten yhdenmukaisuuden ehdotetaan säädettäväksi määräajasta, jonka kuluessa voimassa olevat sopimukset on muutettava voimassa olevien säännösten mukaiseksi. Asia on merkityksellinen omaisuudensuojan ja sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Ehdotusta ei ole pidetty tällä tavoin kohtuuttomana ottaen erityisesti huomioon se, 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. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ehdotettua sääntelyn taannehtivuutta ei ole pidetty ongelmallisena (PeVL 5/2002 vp, s. 2/II).

Tiedonsaantioikeus ja tietojenvaihto

Elintarvikemarkkinalain 5 §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulle kuuluu elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantaminen, markkinoiden seuraaminen ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estäminen. Valtuutetulla ei kuitenkaan nykyisin ole tähän liittyvää tietojensaantioikeutta, vaan tiedonsaantioikeutta koskeva 13 § rajoittuu valtuutetulle 7 §:n mukaan kuuluviin valvontatehtäviin. Nykyinen valvontatehtäviin liittyvä tiedonsaantioikeus ei myöskään nimenomaisesti kata tiedonsaantia elintarvikkeita julkisina hankintoina ostavilta viranomaisilta. Voimassa olevien säännösten suhdetta perustuslakiin on arvioitu niiden esitöissä (HE 199/2020 vp).

Elintarvikemarkkinalain lähtökohtana on suojata heikompaa sopimusosapuolta, jolla ei aina ole sellaista asemaa, jossa tämä voisi realistisesti vaatia sopimusosapuolelta kohtuullisia sopimusehtoja. Jotta elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi mahdollisuudet arvioida sopimussuhteiden kohtuullisuutta, on tällä oltava riittävät tiedonsaantioikeudet markkinoiden seurantaan yleisemmällä tasolla ja yksittäisissä elintarviketietojen sopimussuhteissa käytettävien sopimusten sisällön osalta myös tilanteissa, jossa ei ole ilmennyt syytä epäillä laissa tarkoitettujen vaatimusten tai kieltojen rikkomista. Näistä syistä esityksessä ehdotetaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien laajentamista valvontatehtävien lisäksi myös tälle kuuluviin markkinoiden seurannan ja hyvien kauppatapojen estämisen tehtäviin. Samalla täsmennettäisiin, että tiedonsaantioikeus kattaisi myös viranomaiset näiden ostaessa lain soveltamisalaan kuuluvia tuotteita.

Lisäksi elintarvikemarkkinalain viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaan 13 b §:än lisättäisiin säännös, jonka mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta myös tiedot, jotka ovat välttämättömiä 5 §:ssä tarkoitettujen elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, markkinoiden seuraamiseksi tai hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi. Käytännössä tämä tiedonsaanti olisi hyödyllistä erityisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolta.

Samalla ehdotetaan kilpailulain 39 §:än säännöstä, jonka nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja elintarvikemarkkinavaltuutetulle. Tämä selkeyttäisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeutta toimittaa tietoja oma-aloitteisesti myös elintarvikemarkkinavaltuutetulle tilanteissa, joissa tiedot ovat välttämättömiä valtuutetun lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi mainittujen ehdotusten mukaan oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä. Tietojenantovelvollisuuden kohteena olevat tiedot voisivat olla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n perusteella salassa pidettäviä liikesalaisuuksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tällöin on kiinnitetty huomiota erityisesti toisaalta siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja toisaalta siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteesta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (esim. PeVL 73/2018 vp, PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s.2/I). Toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL40/2005 vp, s. 2/II).

Ehdotuksessa on pyritty huomioimaan myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (mm. PeVL 29/2016 vp) ilmenevät sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimukset sekä käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen luonne. Kuten edellä on todettu, tietopyyntöjen kohteena olisivat lähtökohtaisesti viranomaiset ja liikevaihdoltaan yli 2 miljoonan euron suuruiset yritykset. Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviin kuuluvan markkinoiden seurannan kannalta merkityksellisiä elinkeinonharjoittajia ovat käytännössä elintarvikeketjun suuremmat toimijat. Tämä johtuu toisaalta siitä, että elintarvikemarkkina on Suomessa varsin keskittynyttä ja toisaalta siitä, että elintarvikemarkkinalain lähtökohtana on suojata elintarvikekaupan sopimusten pienempää osapuolta eli myyjää suhteessa suurempaan ostajaan. Näin ollen tiedonsaantioikeus kohdentuisi kokoluokaltaan varsin suuriin elinkeinonharjoittajiin.

Tietopyyntöjen kohteena eivät olisi yksityishenkilöt. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla ei ole tarvetta saada henkilötietoja, vaan tietoa sopimusten tyypeistä ja niissä käytetyistä ehdoista. Tarkoituksena on seurata yleisemmällä tasolla elintarvikkeiden kauppaan liittyviä muutoksia ja markkinoiden rakennetta. Tämä parantaisi elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantia markkinoiden toimivuudesta ja mahdollistaisi tehokkaamman puuttumisen ongelmakohtiin ja niihin liittyvien, heikompaa sopimusosapuolta suojaavien suositusten antamisen. On kuitenkin mahdollista, että kyseisiin tietoihin ja asiakirjoihin voi sisältyä myös henkilötietoja, jos esimerkiksi tietojensaannin kohteena on sopimuksia, joista ilmenee elinkeinonharjoittajan lukuun toimivan henkilön nimi. Vaikka tiedonsaannin tarkoituksena eikä ehdotettavan sääntelyn kohteena ole henkilötiedot, on esitystä arvioitu henkilötietojen käsittelyä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyä koskee luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus). Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuojasetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) todennut, että tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Tiedon käsittely yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin ei ole ongelmallista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 3/2004 vp s. 2/II). Sääntely toissijaisesta käytöstä opetuksen, tietojohdamisen sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävän tarpeisiin on vastaavalla tavalla perusteiltaan hyväksyttävä perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta (PeVL 1/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on siten perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta lähtökohtaisesti riittävää, että sääntely täyttää yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti mainitun

asetuksen ja tietosuoja koskevan kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp). Yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyy säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista, valvonnasta ja esimerkiksi tietoturvasta (muun muassa PeVL 15/2018 vp). Sen 2 luvussa säädetään yksilöidysti henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, joita on noudatettava aina käsiteltäessä henkilötietoja sen soveltamisalalla. Perustuslakivaliokunta on painottanut yleisen tietosuoja-asetuksen suoraa sovellettavuutta.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta koskevan yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan tiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Elintarvikemarkkinalain 5, 7 ja 8 § sekä tiedonantovelvollisuutta koskevien 13 §:n ja 13 b §:n on katsottu täyttävän tämän käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan vaatimuksen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se liittyy lakisääteisen velvoitteen hoitamiseen, ja e alakohdan mukaan, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädettävä joko a) unionin oikeudessa; tai b) rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoituksen on näissä tapauksissa oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Näiden vaatimusten ja tähän unionin sääntelyyn liittyvän kansallisen liikkumavaran on katsottu täyttävän nyt ehdotettavissa 13 §:n ja 13 § b:n muutoksissa sikäli kuin niihin voi liittyä henkilötietojen käsittelyä. Voimassa olevan elintarvikemarkkinalain 13 §:n suhdetta perustuslakiin ja yleisen tietosuoja-asetuksen asettamiin vaatimuksiin on selvitetty elintarvikemarkkinalain esitöissä (HE 121/2018 vp). Lisäksi voidaan todeta, että ehdotettaviin tietojensaantia koskeviin säännöksiin mahdollisesti liittyvien henkilötietojen osalta kyse ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukainen erityistä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä eikä näin ollen arkaluonteisesta tiedosta, joita on käsitelty esimerkiksi lausunnoissa PeVL 38/2016 vp ja PeVL 96/2022 vp.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 17/2016 vp, PeVL 73/2018 vp.). Tiedonsaannin rajaamista välttämättömiin tietoihin viranomaisten välisen tietojensaannin kannalta on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (esim. PeVL 49/2016 vp) ja PeVL 96/2022 vp). Koska elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston tietojensaantioikeuden kohteena olevien tietosisältöjen luettelointi ei ole mahdollista, ehdotettavat tiedonsaantioikeutta koskevat 13 §:n mukainen tiedonsaanti elinkeinonharjoittajilta ja julkisia hankintoja tekeville viranomaisilta ja 13 b §:n mukainen tietojenvaihto rajautuisivat elintarvikemarkkinavaltuutetun

elintarvikemarkkina- ja elintarviketurvalla säädetyn toiminnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Tietojenvaihto olisi lisäksi rajattu elintarvikemarkkina- ja elintarviketurvalla yksilöityihin viranomaisiin.

Tiedonsaantioikeus Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja elintarvikemarkkina- ja elintarviketurvalla välillä liittyy myös tietojen siirtotapaan. Tältä osin tulisi sovellettavaksi tiedonhallintalain säännökset, joiden soveltamisen edellytyksenä on tiedot vastaanottavan viranomaisen laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Esityksen keskeinen sisältö liittyy tästä oikeudesta säätämiseen. Tietojenluovuttajan oikeusturva turvattaisiin siten, että elintarvikemarkkina- ja elintarviketurvalla viranomaisena noudattaa julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan hallinnon yleislakeja, mukaan lukien yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

elintarvikemarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 2 b ja 13 § sekä 13 b §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 116/2021, sekä
lisätään 2 d §:ään, sellaisena kuin se on laissa 116/2021, uusi 4 momentti, seuraavasti:

2 b §

Tilausten peruutukset

Ostaja ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella se voi peruuttaa tuotteiden tilauksen alle 30 päivää ennen sovittua toimitusajankohtaa. Peruuttaminen on kiellettyä myös niin lyhyellä varoitusaajalla, että tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi.

2 d §

Kielletyt maksut

Edellä 2 momentin 1 kohdassa säädetty kielto koskee myös muulle osapuolelle kuin ostajalle kyseisistä toimista suoritettavaa maksua.

13 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja tai julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö on salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan maksutta elintarvikemarkkinavaltuutetulle tai tämän toimiston palveluksessa olevalle virkamiehelle pyynnöstä tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain 5 §:n 3 momentissa säädetyn toimintavelvollisuuden toteuttamiseksi silloin, kun elintarvikemarkkinavaltuutettu hoitaa 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, tai 7 §:ssä tarkoitettujen vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamiseksi. Elinkeinonharjoittajalla tai hankintayksiköllä ei kuitenkaan ole velvollisuutta toimittaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle tietoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinonharjoittajan tai hankintayksikön vastatessa elintarvikemarkkinavaltuutetun esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut tämän lain vastaisesti.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa.

13 b §

Viranomaisten välinen tietojenvaihto

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä 5 §:n 3 momentissa säädetyn toimintavelvollisuuden toteuttamiseksi silloin, kun elintarvikemarkkinavaltuutettu hoitaa 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, tai sen selvittämiseksi, onko tapahtunut tai tapahtumassa 2 a–2 h, 3 tai 4 §:ssä tarkoitettu rikkomus.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä, jos se on välttämätöntä:

1) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kilpailulain (948/2011) 2 tai 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämistä tai 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomista taikka markkinaolosuhteiden selvittämistä varten;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain (337/2023)
voimaantulosäännökseen uusi 3 momentti seuraavasti:

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt toimitussopimukset on saatettava tämän lain mukaisiksi kesäkuun 2025 loppuun mennessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

kilpailulain 39 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kilpailulain (948/2011) 39 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 721/2019, uusi 5 momentti seuraavasti:

39 §

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi omasta aloitteestaan luovuttaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen tai kilpailuolosuhteiden selvittämisen yhteydessä, jos se on välttämätöntä elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 5 tai 7 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten. Oikeus ei koske edellä 3 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 5.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah

1.

Laki

elintarvikemarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 2 b ja 13 § sekä 13 b §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 116/2021, sekä
lisätään 2 d §:ään, sellaisena kuin se on laissa 116/2021, uusi 4 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 b §

2 b §

Tilausten peruutukset

Tilausten peruutukset

Ostaja ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella se voi peruuttaa tuotteiden tilauksen alle 30 päivää ennen sovittua toimitusajankohtaa.

Ostaja ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella se voi peruuttaa tuotteiden tilauksen alle 30 päivää ennen sovittua toimitusajankohtaa. *Peruuttaminen on kiellettyä myös niin lyhyellä varoitusaajalla, että tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi.*

2 d §

2 d §

Kielletyt maksut

Kielletyt maksut

Edellä 2 momentin 1 kohdassa säädetty kielto koskee myös muulle osapuolelle kuin ostajalle kyseisistä toimista suoritettavaa maksua.

13 §

13 §

Tietojenantovelvollisuus

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja on salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan maksutta elintarvikemarkkinavaltuutetulle tai tämän toimiston palveluksessa olevalle virkamiehelle pyynnöstä

Elinkeinonharjoittaja tai julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö on salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan maksutta elintarvikemarkkinavaltuutetulle tai tämän

elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaan 7 §:n mukaan kuuluvien tässä laissa tarkoitettujen vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Elinkeinonharjoittajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta toimittaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle tietoja tai asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinonharjoittajan vastatessa elintarvikemarkkinavaltuutetun esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut tämän lain vastaisesti.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa.

13 b §

Viranomaisten välinen tietojen vaihto

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko tapahtunut tai tapahtumassa 2 a–2 h, 3 tai 4 §:ssä tarkoitettu rikkomus.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä, jos se on välttämätöntä:

toimiston palveluksessa olevalle virkamiehelle pyynnöstä tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain 5 §:n 3 momentissa säädetyn toimintavelvollisuuden toteuttamiseksi silloin, kun elintarvikemarkkinavaltuutettu hoitaa 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, tai 7 §:ssä tarkoitettujen vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamiseksi. Elinkeinonharjoittajalla tai hankintayksiköllä ei kuitenkaan ole velvollisuutta toimittaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle tietoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinonharjoittajan tai hankintayksikön vastatessa elintarvikemarkkinavaltuutetun esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut tämän lain vastaisesti.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi asettaa tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa.

13 b §

Viranomaisten välinen tietojen vaihto

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä 5 §:n 3 momentissa säädetyn toimintavelvollisuuden toteuttamiseksi silloin, kun elintarvikemarkkinavaltuutettu hoitaa 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, tai sen selvittämiseksi, onko tapahtunut tai tapahtumassa 2 a–2 h, 3 tai 4 §:ssä tarkoitettu rikkomus.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen

Voimassa oleva laki

1) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kilpailulain (948/2011) 2 tai 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämistä taikka 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomista varten;

Ehdotus

tehtävien hoitamisen yhteydessä, jos se on välttämätöntä:

1) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kilpailulain (948/2011) 2 tai 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämistä tai 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomista taikka markkinaolosuhteiden selvittämistä varten;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain (337/2023)
voimaantulosäännökseen uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt
toimitussopimukset on saatettava tämän lain
mukaisiksi kesäkuun 2025 loppuun mennessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

Kilpailulain 39 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kilpailulain (948/2011) 39 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 721/2019, uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

39 §

39 §

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi omasta aloitteestaan luovuttaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen tai kilpailuolosuhteiden selvittämisen yhteydessä, jos se on välttämätöntä elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 5 tai 7 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten. Oikeus ei koske edellä 3 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
