

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: TEM, OM, valtiovarainministeriö (VM), KKV, Maaseutuvirasto (Mavi), Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK), Kaupan liitto ry (KL), Suomen yrittäjät ry (SY), ETL, MTK, SLC, PTY, Mara, Keskuskauppakamari, Suomen Leipuriliitto ry (Leipuriliitto), Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, Lihakeskusliitto ry, Suomen Siipikarjaliitto ry, Puutarhaliitto ry, Kotimaiset Kasvikset ry, Svenska Trädgårdsförbundet rf, Kesko Oyj, S-ryhmä, Lidl Suomi ky, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry, Kauppamylläjien Yhdistys ry, Pellervo-Seura ry, Luonnonvarakeskus (Luke), Pellervon taloustutkimus (PTT), Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA, Kauppapuutarhaliitto ry ja markkinaoikeus.

Lausunnon antoivat TEM, OM, VM, KKV, Mavi, Evira, EK, KL, SY, ETL, MTK, SLC, PTY, Mara, Keskuskauppakamari, Suomen Leipuriliitto ry, Puutarhaliitto ry, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta (SOK), Luke, PTT ja Kauppapuutarhaliitto ry. Lisäksi lausunnon antoivat Maataloustuottajain MTK-Etelä-Savo ry ja Keskuskauppakamarin elintarvikeketjun kauppatalautakunta (kauppatalautakunta). Valvira ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa.

Lausunnoista voidaan yleisellä tasolla todeta, että viranomaiset ja tuottajat suhtautuivat esitykseen myönteisemmin ja teollisuuden ja kaupan edustajat kielteisemmin.

TEM:llä ei ollut huomautettavaa esityksen tavoitteista tai valittujen toteuttamiskeinojen päälinjauksista. VM esitti lakiin säädöstasoa koskevaa teknistä täsmennystä. OM esitti täsmennyksiä eräisiin pykäliin ja perusteluihin. KKV:lla ei ollut huomautettavaa esitysluonnoksesta. Mavi suhtautui myönteisesti ehdotukseen. Eviran mukaan on voitava ryhtyä toimenpiteisiin hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen kitkemiseksi. Luke piti ehdotettua lakia lähinnä ennalta ehkäisevänä. PTT:n mukaan tarve laille, jolla turvataan elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa, on laajasti perusteltu. PTT piti luonnosta pääkohdiltaan perusteltuna ja tarpeellisena elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi.

MTK totesi olevan erittäin myönteistä, että Suomessakin ollaan rakentamassa järjestelmää, jolla voidaan karsia pois epäreilut kauppatavat. MTK-Etelä-Savo piti lakiluonnosta erittäin tarpeellisena ja katsoi, että luonnoksessa on käyty perusteellisesti läpi elintarvikemarkkinoiden nykytilan ongelmat, jotka ovat seurausta kaupan voimakkaasta keskittymisestä Suomessa. SLC kannatti esitystä ja katsoi sen parantavan pienten ja keskisuurten toimijoiden asemaa ketjussa. Puutarhaliiton mukaan Suomeen tarvitaan elintarvikemarkkinalaki ja henkilö, joka valvoo ja edistää lain toteutumista. Kauppapuutarhaliitto yhtyi kaikilta osin esitykseen ja katsoi, että Suomeen tarvitaan nykyistä toimivammat ja reilut pelisäännöt elintarvikkeiden kaupankäyntiin.

ETL:n mukaan useat selvitykset ovat osoittaneet elintarvikeketjun sopimussuhteissa esiintyvän epäreiluja kauppatapoja ja piti tärkeänä, että näihin puututaan. Sen mukaan laki ei kuitenkaan ole paras ratkaisu torjua epäterveitä kauppatapoja. Leipuriliitto kannatti tavoitetta elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamisesta ja elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden aseman turvaamisesta ja piti tärkeänä, että epäterveellisiin kauppatapoihin puututaan, mutta ei ollut vakuuttunut siitä, että ehdotuksella saavutetaan tämä tavoite. SY totesi, että elintarvikeketjussa pulmana on ollut neuvotteluvoiman epätasapaino tuottajien ja kaupan kesken, mutta ei ottanut kantaa siihen, ratkaiseeko ehdotettu sääntely ongelmia.

PTY, ETL, EK, Mara ja SOK pitivät itsesääntelyä oikeana tapana puuttua elintarvikeketjun toimintaan eikä uutta lakia tarvittaisi. Ne toivat esille erityisesti seuraavia seikkoja: kirjallisia sopimuksia tehdään jo nykyisinkin, kirjallisuusvaatimukseen liittyvät seuraukset olisivat liiallisia, kyseinen vaatimus on laajempi kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään, nykyinen yleislainsäädäntö on riittävä, valtuutetun virka olisi päällekkäinen elintarvikeketjun kauppatalautakunnan kanssa, valtuutetulla ei tulisi olla oikeutta oma-aloitteiseen tutkintaan, käytetyt selvitykset eivät ole ajantasaisia, esitys aiheuttaisi suurempaa hallinnollista taakkaa kuin on arvioitu ja esitys olisi vastoin norminpurkua koskevia hallituksen linjauksia.

Lausunnonantajilla ei ollut huomautettavaa ehdotukseen muuttaa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia. Annetut lausunnot ja lausuntoyhteenveto on julkaistu Hankeikkunassa (MMM032:00/2017), jonne pääsee esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön nettisivuilta. Seuraavassa selvitetään tarkemmin lausunnoissa esitettyjä kantoja ja niiden huomioimista esityksessä. Lisäksi esitykseen tehtiin eräitä teknisiä täsmennyksiä ja päivitettiin kansainvälistä vertailua koskevaa osiota.

TEM:n mukaan *soveltamisalaa* koskevassa 1 §:ssä tulisi selkeästi säätää, että lakia ei sovelleta majoitus- ja ravitsemusalan toimijoihin. Myös Maran mukaan ravintola-ala tulisi olla suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. SLC:n mukaan taas sääntelyn tulisi kattaa myös ravintolasektori, vaikka suurempia ongelmia ei tällä sektorilla ole havaittu. ETL ei pitänyt hyvänä ravintola- ja majoituspalvelujen toimijoiden sopimusten jättämistä sääntelyn ulkopuolelle ja katsoi, että vahvempi osapuoli voisi siirtää sopimukset ravintola-alalle, jolloin sopimus ei kuuluisi enää lain piiriin. Tällaista riskiä ei kuitenkaan ole valmistelun yhteydessä pidetty todennäköisenä. Pykälään tehtiin TEM:n ehdottama täsmennys. ETL:n mukaan esityksen tulisi kattaa myös eläintenruuat. Kuten se lausunnossaan toteaa, eläintenruoka ei ole elintarvike. Soveltamisalan laajentamista elintarvikkeiden ulkopuolelle ei ole katsottu perustelluksi, koska laajentamisessa tulisi ottaa huomioon moni muukin tuote kuin vain eläintenruoka.

*Sopimusten kirjallista muotoa ja vähimmäissisältöä* koskevan esitysluonnoksen 3 §:n osalta tuotiin useissa lausunnoissa esille se, että suurin osa ehdotetun sääntelyn kattamista sopimuksista tehdään kirjallisesti jo nykyisinkin eikä asian sääntely olisi näin ollen tarpeellista. Esityksen lähtökohtana on ollut tieto nykytilasta. Säännös kuitenkin varmistaisi, että myös niissä sopimussuhteissa, joissa nykyisin ei käytetä kirjallisia sopimuksia, heikommalla osapuolella olisi jatkossa oikeus tähän. KKV:n tekemän alkutuotantoselvityksen mukaan kirjallisia sopimuksia jätetään tekemättä erityisesti hedelmä- ja vihannessektorilla. KKV:n johtopäätöksenä oli, että sopimukset alkutuottajien kanssa tulisi tehdä vastedes kirjallisesti.

Joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kirjallisuusvaatimusta koskevaa suoraan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä sovelletaan, jos ostajana on suuri yritys, mutta ehdotettu kansallinen vaatimus koskisi myös keskisuuria yrityksiä. TEM korosti, että koska yleisenä periaatteena Suomessa on sopimusten muotovapaus, sopimuksen kirjallisen muodon vaatimusta ei pidä ulottaa laajemmalle kuin on välttämätöntä lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Esityksessä on harkittu soveltamisalaa nimenomaan tavoitteiden toteutumisen kannalta ja otettu huomioon Suomen pienemmät yrityskoot. Jos pidättäydyttäisiin EU-lainsäädännön minimivaatimuksissa, soveltamisalan ulkopuolelle jäisi suurin osa sopimussuhteista, mikä ei olisi perusteltua esityksen tavoitteen kanssa. Kuten ETL totesi, laki ehdotetussa muodossaankin koskisi korkeintaan 50 maataloustuotteita ostavaa elintarvike- ja juomayritystä. Heikomman osapuolen aseman turvaamista on pidetty perusteltuna syynä soveltamisalan laajentamiselle.

Kirjallisuusvaatimuksen rikkomiseen liittyvän *julkisen varoituksen* osalta OM totesi, että muotovaatimusten rikkomisella on tyypillisesti vaikutuksia osapuolten väliseen suhteeseen, kuten pätemättömyys kiinteistökaupassa, ja esitti, että päädyttäessä ehdotuksen mukaisiin hallinnollisiin seurauksiin lain perusteluista olisi syytä käydä selkeästi ilmi, että kyseessä ei ole varsinainen muotovaatimus, joka vaikuttaa sopimuksen sitovuuteen. Kuten esityksen perusteluista ilmenee, sopimuksen pätemättömyyttä ei pidetty tarkoituksenmukaisena seuraamuksena kyseisen kirjallisuusvaatimuksen rikkomisesta. Esityksen perusteluja täydennettiin OM:n ehdottamalla tavalla.

Huomatusta ja julkista varoitusta koskevia 9 ja 10 §:ä täsmennettiin OM:n lausunnon pohjalta siten, että ne kattavat myös suoraan sovellettavan EU:n lainsäädännön. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkinen varoitus olisi ankara seuraamus. Tältä osin on huomioitava, että se tulisi kyseeseen vain poikkeuksellisessa tilanteessa. Jos vaatimusta ei olisi noudatettu, tulisi ensin sovellettavaksi 9 §, jonka mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi pyrkiä saamaan asiaan neuvotteluteitse vapaaehtoinen ratkaisu. Jos tähän ei jostain syystä päästäisi, kyseeseen tulisi 10 §:n mukainen huomautus. On huomioitava, että sen antaminen edellyttäisi tahallisuutta tai huolimattomuutta eikä sitä voitaisi antaa, jos toimija on oma-aloitteisesti ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin. Julkisen varoituksen antamisen harkinta voisi tulla kyseeseen vasta tässä vaiheessa. Sen antaminen edellyttäisi, että toimija on tahallisesti tai huolimattomuudesta toistuvasti rikkonut kirjallisuusvaatimusta tai että rikkomus on muuten niin moitittava, ettei huomautusta pidetä riittävänä. Julkisen varoituksen antaminen tulisi siis kyseeseen siis vain, jos tilannetta ei olisi vapaaehtoisesti korjattu ja siinäkin tapauksessa useiden edellytysten tulee ensin täytyä. Säännöksen valmistelussa on näin ollen huomioitu suhteellisuusperiaate. On myös huomioitava, että huomautus ja julkinen varoitus olisivat hallintopäätöksiä, joiden antamista koskevat hallintolain kuulemista ja muita oikeusturvakeinoja koskevat säännökset.

Ehdotuksen mukaan *julkista varoitusta koskevat tiedot olisivat nähtävillä* elintarvikemarkkinavaltuutetun verkkosivuilla kaksi vuotta. Muutamassa lausunnossa ehdotettiin määräajan tarkastelua uudelleen, jos varoituksen saanut elinkeinonharjoittaja korjaa toimintansa ennen kuin kaksi vuotta on kulunut. Tämä vaikuttaisi kuitenkin ristiriitaiselta, koska toimijalla on tämä mahdollisuus jo 10 §:n mukaan ennen huomautuksen antamista. Jos toimija ei tätä mahdollisuutta käytä, ei ole pidetty perusteltuna, että tämä voisi vielä myöhemmin korjata tilanteen. Jos tällainen mahdollisuus olisi vielä käsittelyn lopussa, säännös saattaisi menettää merkityksensä. On huomioitava, että julkistaminen tulisi kyseeseen vasta, kun päätös olisi lainvoimainen. Tällä on haluttu varmistaa, että toimija ei voi joutua tilanteeseen, jossa asia julkistettaisiin ja myöhemmin todettaisiin, että julkisen varoituksen antamiselle ei ollut perusteita. Asiassa on siten keinoin pyritty siihen, että säännös olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Saatujen lausuntojen pohjalta päädyttiin kuitenkin siihen, että julkaisuajaksi riittäisi yksi vuosi. Esitystä muutettiin tämän mukaiseksi.

*Kauppatapojen* osalta PTY totesi, että konkreettista näyttöä elintarvikeketjun toiminnassa esiintyvistä epäkohdista ei ole. Toisaalta ETL:n mukaan elintarvikeketjussa esiintyviä epäkohtia kauppataloutta on viime aikoina tuotu useita asioita käsiteltäväksi. Puutarhaliitto kertoi lausunnossaan toteuttaneensa valtuutetun tarvetta koskevan kyselyn. Vastanneista noin puolet koki, että tukkukaupan ostajien kanssa on ilmennyt ongelmia viimeisen vuoden aikana. Ne liittyvät muun muassa sopimusten pitämättömyyteen. Viime aikoina on Puutarhaliiton mukaan tapahtunut myös kasvien pakkopalautuksia, jolloin kauppa ei ota vastuuta ostamistaan tuotteista vaan palauttaa ne myyjälle korvauksetta. Kaupan edustajien kannanotoissa korostettiin kilpailulain 4 a §:ä, jonka antamisen myötä sen kohteena olevat päivittäistavarakaupan toimijat ovat viime vuosina käyneet sopimuskäytäntönsä läpi. Kuten Kaupan liitto toteaa, 4 a § koskee Suomessa vain kahta yritystä. Ehdotettavan lain soveltamisala olisi kuitenkin huomattavasti laajempi. Esityksen perusteluissa on myös selvitetty sitä, että kilpailulain keinoin ei ole mahdollista ratkaista elintarvikeketjun ongelmia.

TEM piti perusteltuna sitä, että kohtuuttomien sopimusehtojen ja käytäntöjen arviointi kytketään jo olemassa olevien horisontaalisten säännösten sisältöön ja periaatteisiin muun muassa siksi, että näiden lakien soveltamisesta on jo oikeuskäytäntöä ja lisäksi voidaan välttää päällekkäistä sääntelyä. OM piti 4 §:n 1 momentin osalta selkeämpänä sääntelyn rakentamista puhtaasti yrittäjän suojaajain varaan ilman ehdotettua viittausta elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin. Ehdotusta muutettiin vastaavasti. Useissa lausunnoissa tuotiin esille, että kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva ehdotus vastaisi olemassa olevaa yleislainsäädäntöä eikä elintarvikemarkkinalaki toisi sisällöllistä muutosta sopimusehtojen ja -käytäntöjen kohtuuttomuuden sääntelyyn tai tulkintakäytäntöön. Tämä on ollut myös tarkoitus. Muutos nykytilaan nähden koskisi näiden vaatimusten valvontaa. Voimassa olevaa sääntelyä kehitettäisiin siten, että yleislainsäädännön vaatimusten noudattamiseen lisättäisiin viranomaisvalvontaa. Nykyisin lainsäädännön ongelmana on pidetty sitä, että heikompi osapuoli ei uskalla saattaa vaatimusten rikkomistapauksia tuomioistuimissa käsiteltäväksi vahvempaa sopimusosapuolta vastaan.

Toisaalta eräissä lausunnoissa katsottiin, ettei ehdotettu sääntely mene tarpeeksi pitkälle. MTK olisi toivonut, että esityksessä olisi määritelty kielletyt kauppatavat ja SLC:n mukaan yleislakien kriteerejä tulisi täsmentää esimerkein esityksen perusteluissa. Täsmäntäminen on kuitenkin todettu ongelmalliseksi, koska kyseessä olisivat toisen lain perustelut. Esityksen perusteluissa on kuitenkin pyritty tuomaan joitakin esimerkkejä mahdollisista soveltamistilanteista. SY piti mahdollisena, että neuvottelun ensisijaisuudelle rakennettu säännös tulee olemaan hidas ja piti kieltoa parempana sääntelytapana. Jos neuvottelun ensisijaisuus on ylipäättään tarpeellinen, sille tulisi SY:n mukaan säätää enimmäiskesto. Myös MTK-Etelä-Savo esitti käsittelyajoista säättämistä. Esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että neuvottelukäytännön kehittymiselle tulisi antaa aikaa.

Lausunnoissa sekä kannatettiin että vastustettiin *elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustamista*. MTK:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu tulee tarpeeseen. SLC:n mukaan itsesääntelyjärjestelmä ei ole riittävä. Luken mukaan valtuutetun olemassaolo voi omalta osaltaan ennaltaehkäistä kohtuuttomien sopimus- tai muiden käytäntöjen soveltamista elintarvikealalla. Evira katsoi, että ehdotetun lain mukaisiin tavoitteisiin voisi olla mahdollista päästä myös alan itsesääntelyn keinoin, mutta toisaalta ehdotettu säädös voisi tulevaisuudessa helpottaa valmistelussa olevan Euroopan unionin lainsäädännön kansallista toimeenpanoa. Mavi piti tärkeänä elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamista ja korosti, että sen osalta tulee huomioida riittävät resurssit.

PTT:n mukaan voimassa olevan yleislainsäädännön mukaisen sääntelyn noudattaminen edellyttää nykyistä tehokkaampaa valvontaa ja katsoi tämän olevan elintarvikevaltuutetun yksi keskeisimmistä tehtävistä. PTT piti valtuutettua koskevia säännöksiä lähtökohtaisesti hyvänä ja katsoi, että niillä voidaan merkittävimmin parantaa elintarvikeketjun toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien asemaa. PTT:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi olla itsenäinen valtion viranomainen, jolla olisi elintarvikeketjun valvontaan liittyen laajat toimivaltuudet. MTK ei pitänyt ehdotusta valtuutetusta ja markkinatuomioistuimesta huonona mutta oli kuitenkin pettynyt siihen, ettei valtuutettu voi tehdä kauppatapojen osalta itsenäisiä päätöksiä. SLC:n mukaan valtuutetulla tulisi olla oikeus asettaa uhkasakkoja ja kieltoja. MTK-Etelä-Savon mukaan valtuutetulla tulisi olla riittävät valtuudet epäkohtiin puuttumiseksi ja katsoi, että lakiin tulisi lisätä säännös sanktioista. Sanktioiden osalta on kuitenkin päädytty siihen, ettei nykyisiin yleislakeihin ole perusteltua liittää sakkoja tai seuraamusmaksuja. Uhkasakkojen ja kieltojen osalta sääntely perustuisi yleislainsäädäntöön, jonka mukaan toimivalta näissä asioissa on tuomioistuimella.

Leipuriliiton mukaan tulisi nimetä joku taho valvomaan elintarvikemarkkinavaltuutetun toimintaa. Suomessa viranomaisilla ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti erillistä valvovaa viranomaista, vaan viranomaiset toimivat virkavastuulla. Tämä koski myös valtuutettua. OM, ETL, Keskuskauppakamari ja Leipuriliitto pitivät tärkeänä, että valtuutetulla olisi ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto. Esitysluonnoksessa oli kyseistä vaatimusta koskeva säännös. VM piti perusteltuna, että kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin lain sijaan valtioneuvoston asetuksella. Ottaen kuitenkin huomioon, että tutkinnolla on valtuutetun tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta olennainen merkitys, katsottiin perustelluksi säätää asiasta lain tasolla.

ETL, Kaupan liitto, PTY, Keskuskauppakamari, kauppatapalautakunta ja SOK kannattivat *itsesääntelyn ensisijaisuutta*. Heidän mukaansa valtuutetun tehtävät olisivat päällekkäisiä Keskuskauppakamarin yhteydessä toimivan elintarvikeketjun kauppatapalautakunnan kanssa. Näin voi yleisten suositusten antamisen osalta olla. Tämä on kuitenkin huomioitu esitysluonnoksen 5 §:n perusteluissa valtuutetun mahdollisuutena pyytää lausuntoa lautakunnalta. Kauppatapoihin liittyvien tapausten käsittelyn osalta on huomioitava, että ehdotuksen mukainen yrittäjän suojalaki ei koske yksittäisten riitatapausten käsittelyä. Näin ollen myöskään valtuutettu ei käsittelee yksittäistapauksia. Lautakunta sen sijaan voi käsitellä niitä. Päällekkäisyyttä ei siten ole siinä määrin kuin joissakin lausunnoissa on esitetty eikä viran perustamisen ole katsottu vaarantavan kauppatapalautakunnan toimintaedellytyksiä. Esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että esitys ei estäisi jatkossakaan itsesääntelyjärjestelmän käyttöä. OM:n mukaan selkeintä olisi jättää 5 §:n viittaus itsesääntelyjärjestelmiin laista pois, koska valtuutettu voi ilman säännöstäkin huomioida itsesääntelyjärjestelmän toiminnan yhteydessä annetut kannanotot. Viittaus on kuitenkin katsottu perustelluksi, koska on pidetty tärkeänä korostaa itsesääntelyjärjestelmän olemassaoloa.

Vaikka itsesääntelyjärjestelmällä on monia etuja, se ei voi korvata esimerkiksi mahdollisuutta puuttua konkreettisesti kirjallisuusvaatimuksen rikkomiseen tai saattaa yleislakien rikkomista koskeva asiaa vireille tuomioistuimessa. Näillä keinoilla ja niihin liittyvällä julkisuudella on arvioitu olevan itsesääntelyjärjestelmää parempi ennalta ehkäisevä vaikutus. On myös huomioitava, että lautakunnan tähän mennessä antamat yksittäistapauksia koskevat lausunnot eivät ole julkisia eikä niiden osalta ole tietoa siitä, mitä rikkomuksia tai toimijoita ne ovat koskeneet. Merkityksetöntä ei ole myöskään se, että tuottajien edustajat eivät ole liittyneet lautakunnan toimintaan. Sillä olisi syytä olla kaikkien ketjun toimijoiden edustajien luottamus.

Itsesääntelyn osalta on myös huomioitava lausuntokierroksen aikana Euroopan komission 12.4.2018 antama elintarvikeketjun epäterveitä kauppa- ja kauppatapoja koskeva direktiiviluonnos. Siinä ehdotetaan lakiehdotusta paljon pidemmälle meneviä viranomaisvaltuuksia elintarvikeketjun toimivuuden ongelmiin puuttumisessa. EU:n lainsäädäntö tulisi esitetyssä muodossaan edellyttämään elintarvikeketjun sopimussuhteiden viranomaisvalvontaa, jolloin itsesääntely ei olisi vaihtoehto lainsäädännölle. Tämänkin vuoksi vaikuttaa siltä, että pelkästään itsesääntelyyn perustuva järjestelmä ei ole riittävä. Keskuskauppakamari totesi, että jos elintarvikemarkkinavaltuutetusta huolimatta lautakunnalle olisi tarvetta, lautakunnasta tulisi säätää lailla. Lautakunnalle nähdään edelleen tarvetta ja se on huomioitu 5 §:ssä.

TEM ja KKV totesivat, että direktiivin säännökset on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössä, jos direktiivi tulee voimaan. Näin on tarkoitus tehdä. Eviran mukaan elintarvikemarkkinalaki vaikuttaisi olevan luonnollinen direktiivin toimeenpanosäännös. Kaupan liitto, EK, PTY, ETL, Leipuriliitto ja SOK katsoivat,

että kansallisesta sääntelystä tulisi pidättäytyä, kunnes on selvillä, millaista EU-sääntelyä samasta aihepiiristä on tulossa. Direktiiviluonnos ei kuitenkaan vaikuta olevan päällekkäinen, vaan kansallista ehdotusta täydentävä. Näin ollen valmistelussa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi saattaa kansallinen lainsäädäntö voimaan suunnitellussa muodossa ja lisätä siihen direktiivin valmistuessa tarvittavat lisäsäännökset. EU:n direktiivin voimaantulon näyttäisi jäävän varsin lyhyt määräaika, minkä vuoksi olisi parempi, että viranomaisen, jota direktiivi ehdotetussa muodossa tulee edellyttämään, olisi jo valmiina ja valmistelussa voitaisiin keskittyä muihin direktiivin edellyttämiin säännöksiin.

TEM, KKV, Leipuriliitto ja Mavi pitivät perusteltuna *valtuutetun sijoittamista* Ruokavirastoon. TEM toi lausunnossaan esille useita syitä sille, miksi KKV ei ole tarkoituksenmukainen paikka ja vastusti valtuutetun sijoittamista KKV:n yhteyteen. Evira ehdotti, että valtuutetun sijoittamisen vaihtoehtoja tarkasteltaisiin vielä. ETL, PTY ja SOK katsoivat, että Ruokavirasto ei ole oikea sijoituspaikka viranomaiselle, jos se perustetaan, vaan KKV, siten, että uuden viranomaisen perustamisen sijaan tulisi vahvistaa KKV:n resursseja. Sijoituspaikan osalta voidaan viitata esityksen perusteluihin sekä KKV:n ja TEM:n kantoihin sijoituspaikasta.

Esityksen 8 §:n mukaan *oma-aloitteinen selvittäminen* edellyttäisi, että kyse on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta merkittävästä asiasta. Eviran mukaan kynnys oma-aloitteiseen käsittelyyn ei saisi olla liian korkea ja sen tulisi olla selvästi valtuutetun itsensä määriteltävissä. Ehdotettavan kynnyksen taustana on ollut tavoite ohjata valtuutetun työtä keskeisiin, kokoluokaltaan suurempiin ongelmiin. MTK:n mukaan epäkohdista ei uskalleta puhua omalla nimellä, minkä vuoksi olisi tärkeää, että valtuutettu voi itsenäisesti tutkia asioita. PTY vastusti oma-aloitteista tutkimisoikeutta ja erityisesti mahdollisuutta selvittää asioita anonyymisti. On syytä täsmentää, että kyse olisi ainoastaan mahdollisuudesta saattaa valtuutetun tietoon anonyymisti mahdollinen väärinkäyttö. Näin voidaan nykyisinkin menetellä valvontaviranomaisten kohdalla, esimerkiksi kilpailuviranomaiselle on mahdollista tuoda anonyymisti tietoa epäilyistä rikkeestä. Asian selvittämisessä noudatettaisiin perusteluissa kuvattuja hallintolain vaatimuksia kuulemisesta ja puolustautumisoikeuksista. Asian käsiteltäväksi saattamista ja neuvottelua koskeviin 8 ja 9 §:iin tehtiin OM:n ehdottamat täsmennykset.

Joissakin lausunnoissa esitettiin, että lain perusteluissa tarkennettaisiin, mitä 13 §:n *tiedonantovelvollisuuteen* liittyvillä välttämättömillä asiakirjoilla tarkoitetaan. Tältä osin voidaan todeta, että ehdotettu säädöstapa on varsin vakiintunut. Yksittäisiä asiakirjoja ei ole katsottu voitavan luetella tyhjentävästi, koska se, mikä on kunkin tapauksen selvittämisen kannalta välttämätön asiakirja tai tieto, riippuu tapauksesta. Lain perusteluihin lisättiin kuitenkin esimerkkejä. Leipuriliitto ehdotti tarkennettavaksi, missä aikataulussa tietoja valtuutetulle tulee antaa. Näin yksityiskohtaista sääntelyä ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena. OM:n lausunnon perusteella täydennettiin 10 §:n korjaavia toimenpiteitä koskevia perusteluja ja tietojenantovelvollisuutta koskevan säännöksen suhdetta tietosuojasetukseen.

PTT:n piti tärkeänä, että valtuutetulla olisi laissa säädetty valtuutus määrätä elintarvikeketjun yrityksiä luovuttamaan elintarvikeketjun toimintaan liittyviä tietoja tutkimuskäyttöön. Tämä korvaisi lainsäädäntöön muodostuneen puutteen, kun kumottiin laki kuluttajatutkimuskeskuksesta, jossa oli oikeus velvoittaa yritykset antamaan sille elintarvikkeiden hinnanmuodostukseen liittyviä keskeisiä tietoja. Myös SLC:n mukaan tutkijoilla tulisi olla paremmat mahdollisuudet saada elintarvikekauppaa koskevia tietoja. Hintatietojen avoimuus ei varsinaisesti kuulu epäterveitä kauppatapoja koskevan lainsäädännön piiriin, joten asiaa ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella tässä esityksessä. Komissio valmistelee parhaillaan Suomen ja muiden jäsenvaltioiden edellyttämää esitystä hintatietojen keräämisestä, joten asiaan palattaneen erikseen myöhemmin, kun on tiedossa, esittääkö komissio suoraan jäsenvaltioita sitovaa vai jäsenvaltioiden omaa lainsäädäntöä edellyttävää sääntelyä markkinoiden avoimuuteen liittyen. Neuvottelut kaupan, teollisuuden ja maa- ja metsätalousministeriön kesken markkinatietojen keräämisestä vapaaehtoisesti ovat edenneet hyvin.

Muutoksenhakua koskevasta pykälästä poistettiin oikaisuvaatimusta koskeva säännös ja lisättiin siihen valituslupasäännös OM:n ehdotuksen mukaisesti.

Lausunnoissa otettiin kantaa myös *esityksen taustana oleviin selvityksiin*. ETL ja PTY totesivat, ettei kauppatapaselvitystä ole huomioitu esityksessä. Näin asia ei kuitenkaan ole. Asiaa on selvitetty esityksen perustelussa. Kaupan liiton, ETL:n ja PTY:n mukaan esitys perustuu vanhentuneeseen tilannekuvaan elintarvikeketjusta. Käytettävissä on kuitenkin ollut harvinaisen paljon selvityksiä eikä niitä ole pidetty

erityisen vanhentuneina. Selvitysten osalta on huomioitava erityisesti tutkimuslaitosten antamat lausunnot. PTT:n mukaan esityksessä on kattavasti ja monipuolisesti tarkasteltu elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjä ja toimintaa säätelevää lainsäädäntöä sekä tiivistetty tutkimustuloksia elintarvikeketjun toimivuudesta, eri osapuolten neuvotteluasemasta sekä sopimukseen liittyvistä ongelmista. PTT:n mukaan elintarvikeketjun rakennetta ja toimintaa sekä eri alojen markkinatilannetta olisi hyvä tutkia enemmän. Luke toteaa lausunnossaan muun muassa, että kauppa hyödyntää vahvaa asemaansa suhteessa tavarantoimittajiin useilla sellaisilla tavoilla, joita voidaan pitää terveen ja toimivan kilpailun kannalta kyseenalaisina. ETL:n ja Puutarhaliiton lausuntojen perusteella selvityksissä kuvatus tyypisiä ongelmia vaikuttaa esiintyvän edelleen.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös *esityksen vaikutuksiin*. Luken mukaan viranomaiset voisivat jatkossa valvoa päivittäistavarakauppaa tehokkaammin, mutta säädös ei vaikuttaisi päivittäistavarakaupan rakenteeseen eikä elintarvikkeiden hintatasoon. Luken mukaan laki ei toisi suuria muutoksia maataloustuottajan tai pienen elintarvikkeiden jalostajan asemaan - ainakaan lyhyellä aikavälillä, mutta pitkällä aikavälillä muutoksella voi olla myönteisiä vaikutuksia pienten toimijoiden asemaan, jos sillä onnistutaan tervehdyttämään päivittäistavaramarkkinoiden toimintakulttuuria.

PTY, EK, Mara, ETL, SOK ja Leipuriliitto eivät pitäneet oikeana esityksen arviota siitä, että kustannukset olisivat yrityksille vähäisiä, koska valtuutettu voisi pyytää nähtäväkseen yritysten asiakirjoja ja kysyä selvityksiä sopimukseen ja käytäntöihin liittyen. Keskuskauppakamarin mukaan esityksessä todetaan aivan oikein, että esitys saattaa lisätä tarvetta dokumentoida toimenpiteet entistä tarkemmin erityisesti mahdollista valtuutetun valvontaa tai tietopyyntöjä varten. Tällaista lisätarvetta on kuitenkin pidetty vähäisenä, koska yritykset tekevät nykyisinkin sopimussuhteisiinsa liittyvää dokumentointia.

Sopimusten kirjallista muotoa koskevasta vaatimuksesta voidaan todeta, että suurin osa toimijoista tekee sopimukset kirjallisesti nykyisinkin eikä vaatimuksella siksi arvioida olevan merkittävää hallinnolliseen taakkaan liittyvää vaikutusta. Se kuitenkin lisäisi yhdenvertaisuutta yritysten välillä, koska jatkossa myös niiden yritysten, jotka eivät nykyisin tee kirjallisia sopimuksia, tulisi menetellä samoin kuin pääosa nykyisin jo tekee. Esityksessä on myös varmistettu sopimuskäytäntöjen joustavuus siten, että tuottaja voisi halutessaan esimerkiksi sähköpostilla luopua kirjallisesta sopimuksesta. Tätäkään ei ole pidetty merkittävänä hallinnollisena taakkana, koska kyse on vähäisestä määrästä sopimuksia ja koska on selvää, että sopimusosapuolet ovat toisiinsa muutenkin yhteydessä.

PTY on esityksen kanssa samaa mieltä arviosta, jonka mukaan tapauksia, joissa kohtuuttomuusarvioinnin kynnys ylittyisi, tulee olemaan hyvin vähän. PTY:n mukaan lain säätäminen vain yksittäistapausten vuoksi on tarpeetonta, kun sama aineellisoikeudellinen sisältö on jo olemassa yrittäjän suoja-alueilla. Tältä osin voidaan todeta, että esityksen tarkoituksena ei ole saada tuomioistuimiin käsiteltäviä tapauksia, vaan nimenomaan estää tämä. Riittävät säännökset ennaltaehkäisevät väärinkäytöksiä. Näin ollen esityksen tarpeellisuuden kannalta ei ole olennaista, kuinka monta tapausta päätyy tuomioistuimeen.

Keskuskauppakamari huomautti, että *julkisen talouden* menoja tulisi karsia, mutta ehdotus lisäisi niitä. VM esitti, että esityksestä aiheutuvat kustannukset on katettava valtiotalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Tämä on otettu huomioon talousarvion valmistelussa. Lisäksi PTT esitti, että lain vaikuttavuutta tulisi seurata jatkossa. Näin on tarkoitus toimia.

PTY, ETL, SOK, EK, Kauppakamari ja Mara totesivat myös, että lain säätäminen on vastoin *hallitusohjelman kirjauksia normien purusta*. Kuten edellä on selvitetty, vaatimukset vastaisivat kyseisten lausunnonantajienkin mukaan pääsääntöisesti nykykäytäntöjä. Tällaista vaatimusta ei ole pidetty ongelmallisena hallinnollisen taakan kannalta. On myös syytä todeta, että normien purulla ei ole tarkoitettu sitä, ettei mitään voitaisi säätää, vaikka lainsäädäntötarve olisi todettu. Elintarvikeketjun toimivuuden varmistaminen tarvittaessa lainsäädäntökeinoin on todettu tarpeelliseksi eduskunnan toimesta vuonna 2017.