



kaupassa ei olisi velvoitetta noudattaa esimerkiksi maksuaikoja koskevia säännöksiä. Tämä voisi asettaa epäedullisempaan asemaan liikevaihdoltaan alle 350 miljoonan euron myyjät, joiden kanssa käytävässä kaupassa ehdotettavia sääntöjä on noudatettava. ETL ja valtuutettu kannattivat ehdotusta. ETL piti hyvänä sitä, että suojan piirissä on suurempi joukko myyjiä ja riski kilpailun heikentymisestä on pienempi. PTY ja päivittäistavarakaupparytykset pitivät tärkeänä, että soveltamisala on tasapuolinen kaikille toimijoille, ja kannattivat vain minimiharmonisointia.

ETL kiinnitti huomiota siihen, että ostajan on tiedettävä myyjän globaali liikevaihto tietääkseen, soveltuvatko ehdotetut säännökset ostoihin. Mara piti ongelmallisena soveltamisalan määrittämistä koko konsernin liikevaihdon perusteella. Tältä osin on syytä selvytyden vuoksi todeta, että tämä perustuu direktiiviin eikä sille ole muuta vaihtoehtoa kansallisessa täytäntöönpanossa. Ehdotettu direktiiviä yksinkertaisempi soveltamisala tekee soveltuvuuden selvittämisestä kuitenkin helpompaa.

Direktiivin mukaisessa niin sanotussa dynaamisessa mallissa soveltamisala perustuu useisiin myyjien ja ostajien liikevaihtoa koskeviin kategorioihin. Valmistelun yhteydessä todettiin, että se ei sovellu kovin hyvin Suomen markkinoille. Siihen katsottiin liittyvän esityksessä tarkemmin kuvattuja ongelmia ja epä johdonmukaisuuksia. Esimerkiksi liikevaihdoltaan 10,5 miljoonan euron myyjän tekemä sopimus ei kuuluisi lainsäädännön piiriin, jos ostajan liikevaihto on alle 50 miljoonaa euroa, mutta toisaalta kuuluisi, jos ostajan liikevaihto on yli 50 miljoonaa. Esitys poistaisi soveltamisalasta tällaiset epä johdonmukaisuudet ja tarpeen selvittää osapuolten keskinäistä suuruutta tällä tarkkuudella. Ehdotuksen mukaan riittää tieto siitä, onko ostajan liikevaihto suurempi. Esimerkiksi MTK:n lausunnossa tämän todettiin yksinkertaistavan lain soveltamista.

PTY ja eräät kaupan alan yritykset kiinnittivät huomiota siihen, että suojaa voisi saada vastaavan kokoluokan yritystä vastaan, jos liikevaihto on euron pienempi. MMM toteaa, että sama (jokseenkin teoreettinen) tilanne voi tulla kyseeseen myös direktiivin mukaisen soveltamisalan kohdalla. Raja on vedettävä johonkin. Valmistelun yhteydessä harkittiin, olisiko yritysten euromääräisen kokoeron lisäksi tarvetta käyttää jotain lisämäärettä, kuten ”huomattavasti suurempi”. Työryhmä ei kuitenkaan tähän päätenyt, koska sanalliset määritelmät (jos ne täyttäisivät direktiivin vaatimukset) aiheuttaisivat tulkintakysymyksiä. Ehdotetussa soveltamisalassa on pyritty mahdollisimman yksiselitteiseen sääntelyyn. Todettakoon vielä, että, että mitään ongelmaa soveltamisalaan kuulumisesta ei ole – olkoonpa liikevaihdon ero sitten kuinka pieni - kun toiminta on hyvien kauppatapojen mukaista.

ETL totesi, että soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ostajiaan suuremmat myyjät. Tämä perustuu direktiivin tarkoitukseen suojata heikompaa myyjää. Selvitykset tukevat johtopäätöstä, jonka mukaan nimenomaan myyjät ovat heikosta neuvotteluasemastaan johtuen asemassa, johon on tullut lainsäädännöllä puuttua.

ETL:n kanta siitä, että vienti- ja tuontimarkkinoilla suomalaisen yrityksen on tunnettava kohdemaiden kauppatalainsäädäntö, pitää paikkansa. Tämä ei kuitenkaan johdu ehdotettavasta laista, vaan kohdemaiden lainsäädännöstä, joka ulkomaankauppaa käyvän yrityksen on toki hyvä tuntea joka tapauksessa. PTY:n ja eräiden päivittäistavarakaupparytysten mukaan kansallisista tiukennuksista tulisi pidättäytyä, jotta turvataan suomalaisten yritysten tasapuoliset kilpailumahdollisuudet. MMM toteaa, että tämä on huomioitu siten, että lainvalintasäännös ja maksuaikasäännös mahdollistavat pysyttämisen kauppapadirektiivin sääntelyssä.

ETL ja valtuutettu pitivät soveltamisalasäännöstä vaikeatulkintaisena sen sisältäessä voimassa olevan lain, direktiivin ja kansainvälisissä sopimuksissa huomioitavan soveltamisalan. Valmistelun lähtökohtana on ollut nykyisen sääntelyn säilyttäminen, koska se on ollut voimassa alle kaksi vuotta. Nykyisillä säännöksillä (esimerkiksi 4 §:ssä viitatuilla yrittäjänsuojalailla) on omat perusteensa ja oma, direktiivistä poikkeava soveltamisalansa. Sekä nykyisille säännöksille että direktiivin edellyttämille uusille säännöksille ei ole mahdollista säätää samaa soveltamisalaa, koska ne koskevat eri tilanteita ja sopimusosapuolia ja niillä on erilainen säädöspuusta. Säännösten kansainvälistä pakottavuutta koskevassa 1 §:n 3 momentissa on erityisesti huomioitu ETL:n esille tuomat vientiin liittyvät joustavuuden tarpeet.

Valmistelussa on siis päädytty direktiiviä yksinkertaisempaan ja laajempaan soveltamisalaan, mutta toisaalta pitäydtyttyä direktiivin lähtökohdassa suojata myyjää neuvotteluasemaltaan vahvempaa ostajaa vastaan.

## Kiellot

### Maksuajat

ETL totesi, että maksuaikasääntelyä koskeva säännös on muuttunut esityksen luonnosvaiheesta ja lakiin on lisätty pilaantuvan tuotteen määritelmä. ETL, Ruokavirasto ja valtuutettu totesivat määritelmän tulkinnanvaraiseksi. Taustaksi tälle voidaan todeta, että esityksen valmistelussa vaihtoehtona oli säätää kaikille tuotteille enintään 30 päivän maksuaika, mutta päädyttiin siihen, että pilaantumattomien tuotteiden maksuaika voidaan erikseen sopia enintään 60 päivän pituiseksi. Asiaa on selvitetty tarkemmin esityksen lausuntopalautetta ja vaikutusarviointia koskevissa luvuissa. Maksuaikasäännöksessä on huomioitu erityisesti teollisuuden ja kaupan esiin tuoma joustavuuden tarve. Myös MTK ja Kalankasvattajaliitto puolsivat ehdotusta. Joustavammasta maksuaikasäännöksestä kuitenkin seuraa, että laissa tulee olla säännös pilaantuvalla tuotteella, koska sen osalta enintään 30 päivän maksuajasta ei voi direktiivistä johtuen poiketa, toisin kuin pilaantumattomien tuotteiden kohdalla. On siis valittava joko maksuaikasäännöksen joustavuus ja pilaantuvan tuotteen määritelmän käyttö tai säätää kaikille joustamaton lyhyempi maksuaika, jolloin ei ole tarvetta käyttää kyseistä määritelmää.

Pilaantuvan tuotteen määritelmän tulkinnanvaraisuudesta on syytä todeta, että se on määritetty direktiivissä eikä siitä voida kansallisesti poiketa. Esityksessä on kuitenkin pyritty minimoimaan tulkinnan tarve. Sitä, onko tuote pilaantuva, ei ehdotetussa sääntelymallissa ole tarvetta määrittää lähtökohtaisesti lainkaan. Se on tarpeellista vain, jos sopimusosapuolet haluavat käyttää enintään 60 päivän maksuaikaa (lähtökohtana olevan enintään 30 päivän sijaan). Kyse on siis sopimusosapuolten omasta valinnasta ja mahdollinen hallinnollinen taakka ja tulkinnanvaraisuus seuraavat tästä valinnasta. Esityksessä on siis kehitetty malli, jossa määritelmän käytöltä voi helposti välttyä siten, että maksuaika on lähtökohtaisesti sovellettava enintään 30 päivää.

On myös esitetty, että pilaantuvista tuotteista tulisi tehdä listaus. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden moninaisuudesta johtuen lienee selvää, ettei tällainen lista voisi olla tyhjentävä. On huomioitava, että pilaantuvan tuotteen määritelmä liittyy maksuaikasäännöksen soveltamiseen. Pilaantuvan tuotteen maksuajasta ei voi sopia 30 päivää pidempää maksuaikaa. Jos maksuajaksi on sovittu yli 30 päivää (mutta enintään 60 päivää), voi siis tulla tarve varmistaa, ettei kyse ole pilaantuvasta tuotteesta. Koska valtuutettu toimivaltaisena viranomaisena valvoo maksuaikasäännöksen noudattamista, kuuluu tämän tehtäviin myös maksuaikasäännöksen soveltamisen edellytyksenä olevan pilaantuvan tuotteen määritelmän tulkinta. Valtuutettu on lain 5 §:n mukaan itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka toimintaa ei MMM:n käsityksen mukaan voi muu viranomainen ohjata, varsinkaan tällaisessa valtuutetun toimivaltaan kuuluvassa lain tulkintaan liittyvässä asiassa. Lain soveltamisesta saatava valtuutetun toimintaan ja oikeuskäytäntöön perustuva tulkintakäytäntö antaa täsmennyistä pilaantuvan tuotteen määritelmään. Valtuutetun tehtäviin kuuluu 5 §:n mukaan myös tiedottaminen ja elintarvikeketjun toimijoiden neuvonta. Tämä voi koskea myös pilaantuvina pidettäviä tuotteita.

Kuten ETL:n ja MTK:n lausunnoissakin todettiin, esityksessä on pyritty huomioimaan maksuaikojen jakautumisen pidemmälle ajalle tilanteissa, kun esimerkiksi koko sato jalostetaan kerralla loppusyksyn aikana, mutta tuotteita toimitetaan koko seuraava vuosi. Esityksen maksuaikasäännöksen perusteluissa on todettu EU:n komissiolta erikseen asiasta pyydetty ja saatu selvitys. Näiden reunaehtojen mukaisesti kyseiset järjestelyt ovat mahdollisia. Käytännössä kyseeseen voi tulla esimerkiksi se, että maksu jaetaan kahteen osaan. ETL piti hyvänä, että esityksessä on täsmennetty, että tietyt tuotteiden suoraan myyntiin liittymättömät lisämaksut, kuten jälkitilit, ovat maksuaikasääntelyn ulkopuolella. ETL piti hyvänä myös viittausta EU:n markkinajärjestelyasetuksen 172 a artiklan arvonjakolausekkeiden käyttöön. Tämä mahdollistaa sokerisektorin ohella myös muun muassa tärkkelysperunasektorin sekä juures- ja vihannessektorien ostajille mahdollisuuden maksaa tuottajille muita kuin suoraan tuotteiden myyntiin liittyviä maksuja.

Näin ollen voidaan todeta, että esityksessä on monin tavoin pyritty huomioimaan ja sovittamaan yhteen maksuaikoihin liittyviä eri tarpeita.

OM totesi, että maksuaikaa koskevan 2 a §:n sanamuodosta huolimatta ei liene estettä, että osapuolet sopivat nimenomaisesti 30 päivää lyhyemmästä maksuajasta, jolloin maksuajan osalta olisi noudatettava sovittua, lyhyempää maksuaikaa. OM näkemyksen mukaan pykälää olisi hyvä tarkentaa vielä tältä osin. MMM toteaa,

että kyseisessä säännöksessä säädetään nimenomaan maksuaikojen enimmäispituudesta ("30 päivän kuluessa") ja se mahdollistaa ehdotetussa muodossaan myös 30 päivää lyhyemmästä maksuajasta sopimisen. Säännöksen tarkoitus on säädellä maksuaikojen enimmäispituutta, mutta ei maksuviivästyksen seurauksia tätä lyhyemmissä maksuajoissa. Siitä säädetään muualla lainsäädännössä, johon viitataan myös 2 a §:n 4 momentissa toteamalla, että tällä lailla ei rajoiteta muualla laissa säädettyjen maksuviivästysten seuraamusten ja velkojan käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen soveltamista. Esimerkiksi viivästyneen maksun korkea koskevat asiat on säädetty muualla lainsäädännössä ja ne tulisivat sovellettavaksi, jos maksu myöhästyy sovituksi. Näin ollen MMM ei katso ehdotettua muutosta aiheelliseksi.

#### Peruutukset lyhyellä varoitusajalla

SLC kiinnitti huomiota Elintarvikeketjun kauppatalautakunnan kantaan siitä, että kauppa harjoittaa hyvän kauppatavan vastaisia toimenpiteitä, kun se lyhyellä varoitusajalla ilmoittaa, ettei ota vastaan vihanneksia puutarhatuottajalta. Tuottaja jää näissä tapauksissa hankalaan tilanteeseen koska varastossa on nopeasti pilaantuvia tuotteita, jotka voivat jäädä myymättä. Uusien säännösten mukaan on kiellettyä purkaa sopimus alle 30 päivää ennen toimitusta. MMM toteaa tämän pitävän paikkansa. Esityksessä direktiivin pilaantuvia tuotteita koskevan peruutussäännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös pilaantumattomia tuotteita. K-kauppiasliitto katsoi, ettei tämän säännöksen noudattaminen olisi mahdollista kaikissa tapauksissa. MMM viittaa direktiivin 17. johdantokappaleeseen, jonka mukaan peruuttaminen vaikuttaa kielteisesti tavarantoimittajan taloudelliseen elinkelpoisuuteen ilman, että tämä saisi vastineeksi hyötyä. On huomattava, että yksipuolinen tilauksen peruuttaminen ei ole edes yleisen sopimusoikeuden mukaan sallittua. Tästä syystä sitä, että kiello rajautuisi pelkästään pilaantuviin tuotteisiin, ei ole pidetty perusteltuna. Kansallinen säännös helpottaa säännöksen soveltamista, koska se poistaa tarpeen määritellä, onko tuote pilaantuva.

#### Ehtojen yksipuoliset muutokset

OM viittasi 2 c §:än, jonka mukaan ostaja ei saa yksipuolisesti muuttaa tietyn tyyppisiä sopimusehtoja. Säännöksen sanamuodon perusteella voi OM:n mukaan tehdä sen virheellisen johtopäätöksen, että muun tyyppisiä ehtoja ostaja voisi vapaasti muuttaa, vaikka näin ei olisikaan. Sopimusoikeudessa toinen sopimusosapuoli ei saa yksipuolisesti muuttaa sopimusehtoja, jollei laissa tai sopimuksessa siihen anneta oikeutta. Vaihtoehtoisesti muutoksiin tarvitaan osapuolten yhteisymmärrys. OM katsoo, että säännöstä olisi syytä muokata tämän johdosta esimerkiksi seuraavasti: "sopimuksessa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella ostaja voi muuttaa yksipuolisesti maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden toimitussopimuksen ehtoja, jotka koskevat toimituksen tai jakelun tiheyttä, menetelmää, paikkaa, ajankohtaa tai määrää tai jotka koskevat laatuvaatimuksia, maksuehtoja tai hintoja taikka 2 d §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen tarjoamista."

MMM viittaa kyseisen säännöksen perusteluihin, joiden mukaan tällaista johtopäätöstä ei voi tehdä. Ehdotettu säännös vastaa direktiivin sanamuotoa ensinnäkin siksi, että eräiden MMM:n hallinnonalaan kuuluvien direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä on saatu myöhemmin komission kanta, jonka mukaan kansalliset säännökset olisi tullut antaa sanamuodoltaan direktiiviä vastaavalla tavalla. On myös pidetty tärkeänä, että säännöksestä käy selkeästi ilmi, ketä kiello koskee. Kansallisessa lainvalmistelussa on vakiintuneesti katsottu, että säännöksistä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä seuraamus, tulee käydä yksiselitteisesti ilmi kiellon ja samalla mahdollisen seuraamuksen kohde eli tässä tapauksessa ostaja. OM:n ehdottama muotoilu ("sopimuksessa ei saa käyttää") taas on passiivissa. Näillä perusteilla MMM on katsonut hallituksen esityksessä ehdotetun muotoilun perustelluksi.

SLC kiinnitti huomioita siihen, että kauppa ja jalostavat yritykset tekevät yleensä sopimuksia ennakoon kausia ennen kuin tuotteita myydään, jolloin voi tapahtua suuriakin muutoksia kustannuksissa, ja esitti, että ketjun alemman tason toimijoille annettaisiin mahdollisuus tarkastella sopimuksia, jos kustannuksissa tai esimerkiksi satoennusteissa tapahtuu muutoksia. Tämä turvaisi ketjun heikomman osapuolen asemaa. MMM toteaa, että kyseessä on sopimuksessa sovittava asia. Laissa ei voida säätää mahdollisuudesta yksipuolisesti muuttaa sovittuja ehtoja. Tämä päinvastoin ehdotetaan nyt nimenomaisesti kielletyksi. Uusi laki samoin kuin nykyisen lain yleissäännökset antavat kuitenkin valtuutetulle mahdollisuuksia puuttua kohtuuttomiin ehtoihin. Siinä huomioidaan myös mahdollisuudet tehdä arvontajaksosopimuksia, joilla voidaan jakaa riskejä.

## Kielletyt maksut

OM kiinnitti huomiota lain 2 d §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ostaja ei saa vaatia tavarantoimittajalta siinä tarkemmin yksilöityjä maksuja, jos niistä ei ole sovittu. OM:n mukaan ei pitäisi olla tarvetta erikseen säätää siitä, ettei ostajalla ole oikeutta vaatia maksua, josta ei ole sovittu tai joka ei perustu lakiin. Jos taas tarkoituksena on kieltää tietynlaisten sopimusehtojen käyttö, voisi olla hyvä harkita, että 1 momentin johdantokappale muotoiltaisiin esimerkiksi seuraavasti: ”sopimuksessa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella ostaja voi vaatia tavarantoimittajalta maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden osalta: – –.”

Myös MMM katsoo, että lähtökohtaisesti ei pitäisi olla tarvetta erikseen säätää siitä, ettei ostajalla ole oikeutta vaatia näitä maksuja. Direktiivissä kuitenkin edellytetään kansallisesti säädettävän tällä tavoin. Edellä todetuista perusteista myös tässä on siis lähdetty direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamisesta. Koska säännöksen rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu, on edellä selvitetystä syistä pyritty varmistamaan myös se, että säännöksestä käy yksiselitteisesti ilmi kiellon ja seuraamusten kohde. OM:n ehdottama muotoilu (”sopimuksessa ei saa”) taas on passiivissa. Ehdotettavassa säännöksessä puolestaan todetaan lain täytäntöönpanoa ajatellen varsin selkeästi ja yksiselitteisesti se, että jos ei asiasta ole sovittu, ostaja ei voi periä kyseisiä maksuja. Siinä säädetään myös eräisiin maksuihin liittyvistä, nimenomaan ostajaa koskevista lisävaatimuksista, kuten ostajan velvollisuudesta toimittaa arvio kustannuksista ja niiden perusteista. Näillä perusteista MMM on katsonut hallituksen esityksessä ehdotetun muotoilun perustelluksi.

## Asian käsittely

### Vireillepano

Valtuutettu kiinnitti huomiota siihen, että asian vireillepanoon oikeutettujen tahojen osalta voisi syntyä ongelmia tapauksissa, jotka koskisivat yhtä aikaa useita 8 §:ssä tarkoitettuja kieltoja. MMM toteaa, että säännökset ovat varsin yksityiskohtaisia sekä kieltojen että asian vireillepanoon oikeutettujen toimijoiden osalta. Nykyiset säännökset perustuvat jo pitkään voimassa olleeseen yleislainsäädäntöön (kuten yrittäjänsuojalaki), joka ei lähtökohtaisesti sääntele yksittäisiä sopimuksia ja jonka nojalla kumpi tahansa osapuoli voi saada asian vireille toista vastaan. Ehdotettavat säännökset taas koskevat yksittäisiä sopimuksia, ovat muotoilultaan varsin yksityiskohtaisia ja ne saa vireille vain tavarantoimittaja tai tämän edustaja. MMM ei näe asiassa ongelmaa.

### Saatujen tietojen käyttö

ETL kiinnitti huomiota 8 a §:n viimeiseen momenttiin, jonka mukaan valtuutettu voi käyttää tutkinnan kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, ellei valtuutettu ole aloittanut uutta tutkintaa. ETL piti epäselvänä, mitä uuden tutkinnan aloittamisella tarkoitetaan. ETL esitti sivulauseen poistoa ja katsoi, että tiedot tulisi kerätä uudelleen uuden tutkinnan yhteydessä. MMM toteaa, että muotoilu vastaa kilpailulain vakiintunutta 38 §:n sääntelyä. ETL:n ehdotus tarkoittaisi sitä, että tilanteessa, jossa tutkinnan kohteena olisi sama toimija ja kerätyt tiedot olisivat relevantteja toisen jo aloitetun tutkinnan kannalta, samoja tietoja tulisi kerätä uudelleen samalta toimijalta. Tämä ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta sen enempää viranomaisen kuin tutkinnan kohteena olevan toimijan hallinnollisen taakan kannalta.

### Puolustautumisoikeudet

OM piti 8 b §:ssä tarkoitettua puolustautumisoikeus-käsitettä epäselvänä ja katsoi, että sen käytännön toteuttamistapaa tulisi vielä selvittää. MMM toteaa, että kyseinen käsite ja säännös perustuvat direktiiviin. Vastaväntyyppistä sääntelyä, jossa viranomaisen on arvioitava asiasta ilmoittaneen toimijan tiedon salaamista, on annettu ainakin julkisuuslaissa (yleinen ja yksityinen etu), kasvinterveyslaissa ja tietosuojalaissa. Ehdotetun pykälän perusteluihin on lausuntokierroksen jälkeen lisätty viittaus esityksen nykytilan arviota ja suhdetta perustuslakiin koskeviin osioihin. Niissä selvitetään esityksen suhdetta perustuslain 21 §:än ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan yleisiin periaatteisiin, joiden noudattamista taas edellytetään direktiivin kyseistä kohtaa koskevissa säännöksissä. Näitä seikkoja on tuotu esille myös 8 b §:n perusteluissa, joiden mukaan viranomaisen

on sovellettava puolustautumisoikeuksia koskevia asianmukaisia suoja-toimia Euroopan unionin perusoikeuskirjan yleisten periaatteiden mukaisesti. Kyse on valtuutetun tehtäviin kuuluvasta tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta, jossa on huomioitava edellä todetut yleiset periaatteet.

Ehdotettavan lain perusteluissa on OM:n kesällä antaman lausunnon johdosta selvitetty vielä tarkemmin velvollisuutta ilmoittaa asian vireille saattaneelle taholle, jos valtuutettu katsoo, ettei anonymiteettiä voida toteuttaa puolustautumisoikeuksien vuoksi. Jos hakija esittää asian käsittelyn jatkamista tästä huolimatta, käsittely etenee normaalin hallintomenettelyn, hallintolain ja ehdotettujen tarkempien säännösten mukaisesti. Jos asian anonymisti vireille saattanut sen sijaan vastustaa asian käsittelyn jatkamista, tämä voi peruuttaa asian käsittelyn. Tällöin asia raukeaa. Valtuutetulla on mainitun pykälän mukaan kuitenkin oikeus jatkaa asian tutkintaa, jos se katsoo asiaa voitavan tutkia ilmoittajan tietojen salaamisesta huolimatta. Tämä voisi olla mahdollista esimerkiksi, kun kyseessä on ostajan vakiosopimukseen tai muuhun vakiintuneeseen menettelyyn liittyvä seikka, jonka käsittelyn kannalta ei välttämättä ole merkityksellistä tuoda esillä yksittäistä sopimusosapuolta. Näitä seikkoja on selvitetty esityksen perusteluissa varsin laajasti ja MMM:n näkemyksen mukaan riittävästi.

#### Tarkastusoikeudet ja viranomaisten tietojenvaihto

ETL ja Mara pitivät ehdotettuja valtuutetun tarkastusoikeuksia ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ylimitoitettuina. Ruokavirasto taas kannatti viranomaisten välistä tietojensaantia koskevaa säännöstä. MMM toteaa, että kyseessä ovat varsin tavanomaiset valvontaviranomaisen toimivaltuudet ja että viranomaisten tietojenvaihtoa koskevassa ehdotuksessa on huomioitu käytännön tarpeet ja OM:n kanta.

Toisaalta valtuutettu esitti tarkastusoikeuksien laajentamista myös kotirauhan piirin suojaan kuuluviin tiloihin. Muut eivät tällaista esittäneet. Kyseessä on henkilöiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen asia eikä siitä voi säätää varmuuden vuoksi ilman konkreettisesti osoitettua tarvetta. Asiaa voidaan harkita uudelleen, jos tarkastuskäytäntö tällaisen tarpeen tuo esille. Vertailun vuoksi todettakoon, että huomattavan laajaa tarkastustoimintaa toteuttava KKV on tehnyt useiden vuosien aikana vain muutaman kerran kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia.

Valtuutettu esitti myös tarkastuksissa niskoittelun rangaistavuutta. Ehdotuksen taustana on kilpailulainsäädäntöön liittyvässä direktiivissä jäsenmaille asetettu nimenomainen velvoite säätää kyseisestä asiasta. Kauppapojen osalta vastaavaa velvoitetta ei ole. Tällaista sääntelyä ei voi sellaisenaan tuoda toiseen lainsäädäntöön ilman selvitystä säädöstarpeesta ja vaikutuksista. Esityksen valmistelussa tarvetta ei ole todettu. Asiaan voidaan lainsäädäntömuutoksin palata, jos tarvetta ilmenee. On huomattava, että valtuutetulla ei ole ollut vielä edes tarkastusoikeuksia eikä ensimmäistäkään tarkastusta ole näin ollen tehty. Mahdollisen niskoittelun osalta todettakoon vielä, että laissa on tietojen antamisen varmistamiseen liittyvä uhkasakkomahdollisuus.

Asianajajaliitto totesi, ettei tarkastuksia koskevassa 13 a §:ssä oteta kantaa siihen, kattaako se kilpailulainsäädäntöä vastaavan oikeuden jatkettuihin tarkastuksiin viranomaisen omissa toimitiloissa. Se piti tarpeellisena, että asia todettaisiin käsittelyn yhteydessä. Asianajajaliiton mukaan valtuutetulla ei tulisi olla tätä oikeutta. Sen mukaan voidaan olettaa, että valtuutetun suorittamat tarkastukset eivät tulisi koskemaan yhtä laajoja asiakirjaineistoja kuin kilpailuasioissa eikä samanlaista tarvetta näille tarkastuksille näin ollen olisi. Tarkastuksen kohteen puolustautumisoikeudet toteutuvat parhaiten, kun tarkastukset suoritetaan kokonaisuudessaan kohteen omissa toimitiloissa. MMM:llä ei ole asiaan ehdotonta kantaa, mutta se toteaa, että ehdotettavassa laissa ei ole nimenomaista, kilpailulakia vastaavaa säännöstä asiasta. MMM pitää perusteltuna myös Asianajajaliiton näkemystä siitä, että tämän kaltaiset tarkastukset eivät nykytiedon mukaan olisi valtuutetun toiminnassa välttämättömiä. MMM:lle sopii näin ollen sen toteaminen, ettei ehdotettu tarkastussäännös kata jatkettuja tarkastuksia viranomaisen tiloissa. Asiaa voidaan tarkastella uudelleen, jos tarkastuskäytännössä tulee ilmi tällainen tarve.

Asianajajaliitto huomautti myös, että laissa ei esitetä säädettäväksi valtuutetun suorittamien tarkastusten valitus-oikeudesta, ja esitti siitä säätämistä. Tältä osin on todettava, että myöskään kilpailulain mukaisesta tarkastuksesta ei voi erikseen valittaa, mikä on nimenomaisesti todettu tuoreessa kilpailulain muutosta koskevassa esityksessä (HE 68/2018 vp). Esitys on näin ollen linjassa tämän kanssa.

## Seuraamukset

MTK ja Kalankasvatusliitto katsoivat, että seuraamussäännöksiä voisi yksinkertaistaa. MMM toteaa, että eri seuraamussäännöksiä (huomautus, kieltö, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu) ehdotetaan siksi, että vakavuudeltaan eri tasoihin rikkomuksiin voidaan soveltaa suhteellisuusperiaate huomioden erilaisia seuraamuksia. Kyseiset säännökset ovat edellytyksiltään toisistaan poikkeavia, eivät päällekkäisiä.

ETL ja PTY kiinnittivät huomiota siihen, että *huomautusta* (10 §) koskevasta säännöksestä ehdotetaan nykytilaan nähden poistettavaksi vaatimus menettelyn tahallisuudesta ja huolimattomuudesta, ja esittivät sen palauttamista nykymuotoon. ETL katsoi, että muutoin valtuutettu voisi pelkän huolimattomuuden perusteella siirtä esittämään seuraamusmaksua. Tämä tulkinta on virheellinen. Huomautuksen antamisella ja seuraamusmaksun määräämisellä on omat perusteensa eikä kuvattu ”siirtyminen” huomautuksesta seuraamusmaksuun ole mahdollinen, jos seuraamusmaksun kriteerit eivät täyty. Jos ne taas täyttyvät, kyse ei ole vähäisestä virheestä, johon voidaan soveltaa huomautusta. Molemmilla säännöksillä on siis omat niit koskevissa pykälissä säädetyt kriteerinsä. Huomautus liittyy vähäisiin rikkeisiin ja seuraamusmaksu vakaviin. Taustana huolimattomuuden jättämiselle pois huomautuksen kriteereistä on ehdotettu uusi seuraamusten porrastus, kun lakiin ehdotetaan lisättäväksi nyt myös kieltö ja seuraamusmaksu. On pidetty perusteltuna, että viranomaisen voi huomauttaa toimijaa vähäisestä virheestä ilman tarvetta arvioida toiminnan tuottamuksellisuutta tai virheen syytä ylipäättänsä. Tällainen kevyt menettely helpottaa rikkeisiin puuttumista ilman hallinnollista taakkaa ja täten osaltaan parantaa säännösten noudattamista.

Valtuutettu kannatti ehdotettuja seuraamussäännöksiä ja ehdotti, että mahdollisuus huomautuksen antamiseen tulisi laajentaa myös nykyisiin säännöksiin, erityisesti 4 §:ssä todettuihin yleislakien valvontaan. MMM toteaa tältä osin, että tämä ei liity direktiivin täytäntöönpanon. Esityksessä on pyritty pitämään erillään nykyiset yleislainsäädäntöön liittyvät säännökset siten, että niihin liittyisi vain niit koskevissa yleislaeissa säädetyt keinit eli käytännössä kiellon hakeminen tuomioistuimelta. Jos huomautuksen antamismahdollisuus kuitenkin katsottaisiin perustelluksi toimivaltuudeksi valtuutetulle myös 4 §:ssä tarkoitettujen yrittäjän suoja lain ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain osalta, MMM ei näe tälle estettä. Se voitaisiin toteuttaa lisäämällä 10 §:n 1 momenttiin viittaus 4 §:än.

MMM tai muukaan valmisteluun osallistunut taho ei ole pitänyt mahdollisena valtuutetun esittämää *seuraamusmaksujen* määräämisoikeuden antamista valtuutetulle. Perusteita tälle on esitetty useissa kohdin esitystä. Esitys vastaa tältä osin esimerkiksi KKV:n toimintaa koskevaa lainsäädäntöä, jonka mukaan KKV tekee esityksen seuraamusmaksun määräämisestä markkinaoikeudelle.

ETL:n, EK:n, PTY:n ja eräiden päivittäistavarakaupan yritysten mukaan ehdotettu *seuraamusmaksun suuruus* ei olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Maksu tulisi suhteuttaa rikkomuksella mahdollisesti aiheutettuun vahinkoon, koska kyseessä on yhdessä sopimussuhteessa tapahtunut rikkomus. Tältä osin voidaan ensinnäkin todeta, että direktiivin mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia ja niissä on otettava huomioon muun muassa rikkomuksen luonne. Esityksessä nämä on huomioitu monin tavoin, esimerkiksi porrastamalla eri seuraamustyyppejä rikkeiden vakavuuden mukaan. Seuraamusmaksussa on huomioitu sekä oikeasuhteisuus että varoittavuus. Myös valtuutettu on pitänyt ehdotettua seuraamusmaksua riittävän varoittavuuden kannalta oikein mitoitettuna.

Ehdotettu seuraamusmaksun prosenttiperusteisuus on varsin tyypillinen seuraamusmaksun määrittäminen. Tämän hetkisen tiedon mukaan useissa jäsenmaissa, kuten Ruotsissa, suunnitellaan yrityksen koko liikevaihtoon perustuvaa prosenttiperusteista seuraamusmaksua. Esimerkiksi juuri eduskunnalle esitellyssä kilpailulain muutoksessa esitetään seuraamusmaksun tasoksi enintään 10 prosenttia yrityksen liikevaihdosta. Nyt ehdotettava seuraamusmaksun taso on tätä huomattavasti maltillisempi, enintään 1 prosentti. Lisäksi se lasketaan tuotteet ostaneen toimijan ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden myynnin arvosta. Se ei siis koske tuotteet ostaneen yrityksen koko liikevaihtoa tai konsernin liikevaihtoa. Maran lausunnossa esitetty käsitteellinen koko liikevaihdon käytöstä perusteena on siis virheellinen. On syytä painottaa, että ehdotettu 1 prosentti on enimmäismäärä. Tuomioistuin arvioi konkreettisen määrän yksittäistapauksissa ja ottaa kokonaisarvioin-

nissa huomioon säännöksen mukaisesti rikkomuksen laadun ja laajuuden, moitittavuuden asteen sekä rikkomuksen keston. Lopuksi on syytä todeta, että seuraamusmaksu voidaan määrätä vain tilanteissa, jossa rikkomus on luonteeltaan vakava, kestänyt pitkään tai ollut toistuvaa.

ETL, EK, PTY ja eräät päivittäistavarakaupparyitykset totesivat, että direktiivi ei edellytä prosenttiperusteisen seuraamusmaksun säätämistä ja että se tulisi joko suhteuttaa loukatun sopimuksen arvoon tai sille tulisi säätää euromääräinen yläraja prosenttiperusteisen maksun sijaan niin sanottuna maksimirangaistuksena. Valmistelun yhteydessä pidettiin kuitenkin ongelmallisena sitä, että yksittäisen sopimuksen arvoon tai kiinteään euromäärään rajoitettava seuraamusmaksu ei huomioisi ostajan vahvempaa neuvotteluasemaa. Euromääräisesti rajattu seuraamus kohtelisi eri tavoin eri kokoisia toimijoita ollen raskaampi pienelle toimijalle ja voisi näin johtaa eriarvoisuuteen. Kiinteämääräinen seuraamus saattaisi myös olla intressi jakaa ostoja keinotekoisesti osiin ja näin varmistaa, ettei seuraamusmaksu voi nousta suureksi.

Näin ollen suhteellisuusperiaate on huomioitu seuraamusmaksun osalta monin tavoin.

Eräissä lausunnoissa tuotiin esille myös se, että viranomaisille määrättävän seuraamusmaksun peruste poikkeaa yrityksille määrättävästä. Syynä tähän on yksinkertaisesti se, että esimerkiksi koulu ostaa tuotteita, mutta ei pääsääntöisesti myy tai myy niitä subventoituun hintaan. Näistä syistä valmistelun yhteydessä katsottiin, että viranomaisten osalta myynnin määrä ei voi tulla kyseeseen kriteerinä. Ostojen määrä sen sijaan on viranomaisille relevantti. Eroa muihin toimijoihin ei ole pidetty siinä määrin merkittävänä, että se muodostaisi kilpailuneutraaliteettiongelman varsinkin, kun viranomaiset eivät pääsääntöisesti kilpaile markkinoilla myyjinä. Esitys perustuu tältäkin osin työryhmän esitykseen ja työryhmässä oli edustettuna myös KKV.

PTY, eräät päivittäistavarakaupparyitykset ja EK kiinnittivät huomiota myös siihen, että seuraamusmaksun edellytyksenä tulisi olla törkeä huolimattomuus, ei pelkkä huolimattomuus. Tältä osin MMM viittaa esimerkkinä juuri annettuun lakiin kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista (566/2020), jonka 13 §:ssä säädetään vastaavantyyppisestä seuraamusmaksun määräämisestä. Siinäkin ei edellytetä törkeää tuottamusta. Todettakoon, että kilpailulain seuraamusmaksusäännöksessä ei ole lainkaan tuottamuskriteeriä.

Asianajajaliitto katsoi, ettei esityksessä tulisi säätää seuraamusmaksun kohdentumisesta liiketoiminnan siirtymistilanteissa. Kuten sen lausunnostakin käy ilmi, ehdotettu 12 a §:n säännös vastaisi kilpailulain vastaavaa sääntelyä, jonka mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä elinkeinonharjoittajalle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Tätä on pidetty perusteltuna myös tässä yhteydessä. Muutoin vastuu voitaisiin välttää yritysjärjestelyllä.

#### Valtuutetun kelpoisuusvaatimukset

ETL, PTY, eräät päivittäistavarakaupparyitykset, EK, Leipuriliitto ry, Mara, Keskuskauppakamari, Asianajajaliitto, KKV, valtuutettu, Kuluttajaliitto ja Ruokavirasto vastustivat toiminnan oikeudelliseen luonteeseen ja oikeusturvaan liittyvin perustein valtuutetun kelpoisuuskriteerin muuttamista siten, että vaatimuksena ei jatkossa olisi ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto. Taustana ehdotettavalle muutokselle on ollut valtuutetun rekrytoinnin yhteydessä saadut käytännön kokemukset. Haku jouduttiin uusimaan vähäisen hakijamäärän vuoksi. Myös uudella hakukierroksella kävi ilmi, että kaikki kelpoisuusvaatimukset täyttäviä elintarvikemarkkinoihin perehtyneitä juristeja on erittäin vähän. Pitkähköstä hakuprosessista huolimatta ei päästy tilanteeseen, jossa useampia selkeästi hakukriteerit täyttäviä hakijoita olisi voitu vertailla keskenään. Kuten esityksessä on selvitetty, johtamiskokemuksesta tai viran tehtäväälaan perehtyneisyydestä ei voida tehtävän luonteesta johtuen poiketa. Jää kysymys, onko valtuutetun ehdottomasti oltava juristi vai voisiko asian järjestää toisin.

KKV katsoi, että vähintäänkin kelpoisuusvaatimuksiin tulisi lisätä vaatimus käytännössä osoitetusta valvontatoimeen liittyvästä osaamisesta, jos oikeustieteellisen tutkinnon vaatimuksesta halutaan luopua. KKV:n mukaan valtuutetun toimiston oikeustieteellinen osaaminen tulisi joka tapauksessa varmistaa lain tasolla eikä valtioneuvoston asetuksella. KKV:n mukaan tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi niin, että lailla säädettäisiin sellaisen valtuutetun toimiston johtoon kuuluvien henkilöiden lukumäärästä, joilta edellytetään oikeustieteellistä tutkintoa. Lisäksi tulisi lain tasolla säätää siitä, että valtuutetun toimiston riippumattomuus ja puolueettomuus on

turvattava. Näiden KKV:n ehdotusten osalta voidaan todeta, että valvontaan liittyvän osaamisen edellyttämisen vain lisäisi jo nykyisinkin liian tiukoiksi katsottuja vaatimuksia. Riippumattomuuden osalta lain 5 §:ssä säädetään jo valtuutetun toiminnan itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Toimiston johtamisjärjestelyt määritetään lain 6 §:ssä tarkoitetussa työjärjestyksessä, jonka vahvistaa valtuutettu.

Mainitun 6 §:n mukaan valtuutetulla on toimisto, jossa on tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Siinä on myös valtuus antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotus perustuu siis tämän jo olemassa olevan mekanismin käyttämiseen. Asetuksella säädettäisiin siitä, että toimistoon on kuuluttava riittävä määrä esittelijöitä, joilla on oikeustieteellinen korkeakoulututkinto. Lisäksi säädettäisiin siitä, että päätökset tai esitys seuraamusmaksun määräämisestä tehdään esittelystä ja että esittelijällä on oltava ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto, jos valtuutetulla tätä ei ole. Liitteenä on asetusluonnos. MMM katsoo, että näin menetellen voidaan varmistaa riittävä oikeudellinen osaaminen ja oikeusturva sekä toisaalta se, että rekrytoinnissa voidaan vertailla kelpoisuusvaatimukset täyttäviä, elintarvikemarkkinoihin perehtyneitä hakijoita keskenään. Todettakoon, että esimerkiksi KKV:n kilpailuasioden vastuualueen ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella eikä tältä edellytetä oikeustieteellistä tutkintoa, mutta kylläkin hyvää perehtyneisyyttä kilpailuasioihin ja käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

#### Yksittäisiä huomioita

MTK ja Kalankasvattajaliitto totesivat toimijoilla olevan hyvin aikaa sopeutua muutoksiin ehdotettujen *siirtymäsäännösten* johdosta. SLC totesi, että valtuutetulle tulisi antaa ohjeet seurata uudistetun lain sisällön noudattamista siirtymäkauden aikana. Ehdotettu voimaantuloaika perustuu direktiivin takarajaan. On pidetty perusteltuna, ettei Suomessa oteta säännöksiä käyttöön muita maita aikaisemmin ottaen huomioon jäsenmaiden välinen kauppa. Valtuutetun tehtäviin kuuluva neuvonta kattaa myös muutoksista tiedottamisen, mutta uudet kielit ja valtuutetun valtuudet tulevat voimaan vasta lain voimaantullessa.

SLC kiinnitti huomioita *tuottajaorganisaatioiden sopimuskäytäntöihin*. MMM katsoo, että asia vaikuttaa olevan enemmänkin näiden sisäinen kuin lainsäädäntöön liittyvä asia. Valtuutettu voi toki selvittää asiaa ja tarvittaessa pyrkiä neuvotteluihin saamaan mahdollisia ongelmakohtia korjatuksi. Todettakoon, että esityksen tuottajaorganisaatioihin liittyvät säännökset perustuvat direktiiviin eikä niistä voida kansallisesti poiketa.

SLC tuki säännöksiä *liikesalaisuuksien* oikeudettoman käytön suojaamisesta ja katsoi sen parantavan tuotekehittelyä ja sitä, että yritykset voivat saada markkinoilta paremman hinnan. Valtuutettu kysyi, voiko liikesalaisuuksiin liittyvän säännöksen sanamuoto "tuomioistuimessa" yksikössä estää valtuutetun toimimisen apuna myös muutoksenhaun yhteydessä. MMM ei näe asiassa tulkinnallista ongelmaa eikä estettä avustamiselle myös muutoksenhaun yhteydessä. Valtuutettu esitti, että tämän toimivaltuuksiin ehdotettavan *avustamisen* tapaa tulisi täsmentää. MMM toteaa, että 12 c §:n perusteluihin on lausuntokierroksen jälkeen lisätty tähän liittyviä linjauksia. Samalla on todettava, että esitys on varsin kattava eikä siinä voida kaikkea ohjeistaa eikä se ole tarkoituksenmukaistakaan. Valtuutettu on itsenäinen viranomainen, joka yleislainsäädännön ja ehdotettavan lainsäädännön puitteissa luo toiminnalleen omat menettelytavat.

Kuluttajaliitto katsoi, ettei vaikutusten arvioinnissa olisi riittävästi arvoitu vaikutuksia tuotevalikoimiin ja saatavilla olevien tuotteiden *hintoihin*. SLC halusi lisätä vaatimuksia tuotteiden hintoihin liittyen. MMM pitää esityksen vaikutusarviota riittävänä ja jopa poikkeuksellisen laajana. Siinä on arvioitu tuotevalikoimiin pääsyä erillään. Vaikutuksia kuluttajahintoihin ei ole nimenomaisesti arvioitu, koska esityksen tarkoitus ei ole vaikuttaa niihin, vaan kaupankäynnin tapoihin. Direktiivi ei koske hintoja eikä niiden sääntely sisämarkkinoilla kansallisesti lähtökohtaisesti tule kyseeseen. Esityksen arvioidaan kuitenkin vähentävän tavarantoimittajien riskejä ja parantavan maksuvalmiutta ja tällä tavoin vahvistavan näiden taloudellista asemaa.

#### Lopuksi

Näillä perusteilla MMM katsoo, että kuulemisessa ei ole ilmennyt esityksen muuttamista edellyttäviä seikkoja.

Liite

Luonnos

Valtioneuvoston asetus elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 6 §:n nojalla, sellaisena kuin se on laissa xxxx/xxxx:

1 §

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistoon on kuuluttava riittävä määrä esittelijöitä, joilla on oikeustieteellinen korkeakoulututkinto.

Elintarvikemarkkinalaissa säädetyt päätökset tai esitys seuraamusmaksun määräämisestä tehdään esittelystä. Esittelijällä on oltava ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto, jos elintarvikemarkkinavaltuutetulla ei ole ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa.

-----

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan x päivänä x kuuta 20xx.