

Asia: VN/32853/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan yleiset huomiot koko esityksestä

Maa- ja metsätalousministeriö on 31.10.2025 pyytänyt lausuntoja yllä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunnot on pyydetty antamaan viimeistään 12.12.2025.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun (jäljempänä ETMV) tehtävänä on valvoa elintarvikemarkkinalain säännösten noudattamista. Omaan toimialaansa kuuluvista lakiehdotuksista ETMV esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Yleistä

Elintarvikemarkkinalain (1121/2018) tarkoituksena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjun heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laki kieltää soveltamisalallaan muun muassa hyvän kauppataavan vastaiset käytännöt kuten liian pitkät maksuajat, tilausten viime hetken peruutukset ja sopimusehtojen yksipuoliset muutokset.

Elintarvikemarkkinalailla on tiivis suhde EU-oikeuteen, erityisesti EU:n kauppatapadirektiiviin (EU) 2019/633, jossa on säädetty vähimmäisvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössään. Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön elintarvikemarkkinalain muutoksilla vuonna 2021.

Euroopan komissio valmistelee työohjelmansa mukaan kauppatapadirektiiviin julkaisemiensa havaintojen ja selvitysten perusteella muutoksia. Komissio julkaisee direktiivin muutosehdotuksensa vuoden 2026 toisella puoliskolla. Vaikka nyt ehdotettujen lakiehdotusten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian, todennäköisesti ne tulevat voimaan vuoden 2026 loppupuolella. Tämä merkitsee sitä, että seuraavia Suomen elintarvikemarkkinalain muutoksia valmistellaan direktiivimuutosten johdosta mahdollisesti jo hieman vuoden 2027 aikana.

Tällaisella lainvalmistelun aikataululla on sekä huonoja että hyviä puolia. Vaikka toisiaan seuraavat pistemäiset lainsäädäntömuutokset eivät välttämättä turvaa elinkeinonharjoittamisen jatkuvuutta ja ennalta-arvattavuutta, uudessa valmistelussa voidaan korjata voimaan tulleiden säännösten mahdollisesti havaittuja käytännön epäkohtia.

Yleisenä huomiona ETMV esittää, että kansallisen liikkumavaran mukaisesti elintarvikemarkkinalakiin lisättyjen ja lisättävien direktiivistä poikkeavien säännösten vaikutuksia elintarvikemarkkinoilla seurattaisiin tehostetusti. On mahdollista, että ostajat suuntaisivat ostojaan lain soveltamisalan ulkopuolisille tavarantoimittajille välttääkseen ankarampia ja liikesuhteisiin epävarmuustekijöitä tuovia kansallisia säännöksiä.

ETMV on osallistunut käsiteltävänä olevan hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun maa- ja metsätalousministeriön nimeämän valmisteluryhmän jäsenenä. Työryhmän työskentelyn yhteydessä esitettyjen huomioiden lisäksi ETMV esittää keskeisistä säännösehdoista seuraavan.

2. Soveltamisalaa koskevat 1 § ja 1 a §

Ehdotettujen säännösten soveltamisen lisäämisen ohella soveltamisalaa koskeva säännös ehdotetaan jaettavaksi kahteen pykälään. Kuten perusteluissa todetaan, tämä jako on tarpeen säännösten tulkinnan selkeyttämiseksi.

Lain soveltamisalaa koskevat kaksi pykälää eivät varsinaisesti muuta sitä, että kyseinen sääntely on vaikeasti avautuva. Tämän vuoksi ETMV on kuvannut lain kansallista ja kansainvälistä soveltamisalaa 23.5.2025 antamassaan ohjeessa. Ehdotuksen sisältö vastaa ETMV:n lain soveltamisalaa koskevaa ohjetta. [Elintarvikemarkkinavaltuutettu täsmensi elintarvikemarkkinalain soveltamisalasta annettua tulkintaohjetta - Elintarvikemarkkinavaltuutettu]

3. Lain tarkoitusta koskeva 1 b §

ETMV katsoo, että säännös on perusteltu. Vaikka lainsäädännön tavoitesäännöksillä ei yleensä ole välittömiä oikeusvaikutuksia, elintarvikemarkkinalaista tähän asti puuttuneen tavoitesäännöksen lisääminen lakiin tukee lainsäädännön valvontaa ja soveltamista.

Erityisen tärkeää on, että lain tarkoitus liitetään ”heikommassa asemassa” olevien sopimusosapuolten suojeluun. Määritelmällä voi olla epäsuorasti tulkinnallista merkitystä esimerkiksi tilanteissa, joissa lain varsinaiset säännökset koskevat yksinomaan ”ostajan” ja ”tavarantoimittajan” suhdetta. Kuten perusteluissa todetaan, tavarantoimittajat eivät aina ole ostajaa heikommissa asemassa sopimussuhteessa. Tältä osin säännösten tavoitteelliseen tulkintaan kuuluu se, että elintarvikemarkkinan toimivuuden turvaaminen ja sen terveen kehityksen edistäminen perustuvat sopimusvapaudelle ja vain välttämättömissä tilanteissa pakottavaan sääntelyyn ja viranomaispäätöksiin.

4. Määritelmät 2 §:ssä

Keskisuuren yrityksen määritelmää ehdotetaan täsmennettäväksi nimenomaisella viittauksella komission asiasta antamaan suositukseen. ETMV on valvontatoiminnassaan joutunut tulkitsemaan mainittua suositusta yksinomaan EU-oikeuden tulkintavaikutuksen tuella, koska suositukseen ei ole voimassa olevassa laissa viitattu lainkaan. Ehdotus on perusteltu.

Pykälän 9 kohdassa määriteltäisiin ehdotetun 4 c §:n soveltamisalaa. Perustelujen valossa määritelmän voi arvioida jakautuvan kahteen osaan:

1) "Omalla tuotemerkillä tarkoitettaisiin tavaramerkkilaissa tarkoitettua tavaramerkkiä ja EU-tavaramerkkiä, jolla tavaramerkin haltija merkitsee tarjoamiaan tuotteita."

2) "Omalla tuotemerkillä tarkoitettaisiin myös tavaramerkkiä ja EU-tavaramerkkiä, jolla tavaramerkkiä sopimuksen perusteella käyttävä merkitsee tarjoamiaan tuotteita."

Kun "ostajan omaa tuotemerkkiä" on pyritty määrittelemään säännöksessä mahdollisimman kattavasti, tarkoitus on ilmeisesti ollut, että esimerkiksi "Pirkka"-tuotemerkkiä ja myös kansainvälisten ostoyhteenliittymien tuotemerkkejä (esimerkiksi "COOP" ja "Eurospar") käsiteltäisiin samalla tavalla 4 c §:n soveltamisessa. Jos näin on, tulisi lainsäätäjän tahtoa kuvata perusteluissa. Oma kysymyksensä on, riittäisikö ehdotettu määritelmä esimerkiksi tilanteessa, jossa suomalainen kauppaketju ostaa pohjoismaiselta yhteenliittymältä yhteenliittymän tavaramerkillä varustettuja elintarvikkeita ja mainostaa niitä, mutta ei varsinaisesti "käytä tavaramerkkiä".

5. Kaupallisia kostotoimia koskeva 2 e §

Alalla vallitseva "pelkokerroin" on yleisesti tiedossa ja ETMV:n käsitys on, että lainvastaisista sopimusehdoista ja käytännöistä ei uskalleta ilmoittaa. Voimassa olevan kaupallisia kostotoimia koskevan kiellon vaikutus on käytännössä jäänyt heikoksi. Kaupallisia kostotoimia koskevan säännöksen soveltamista tukeva ehdotus on perusteltu.

ETMV arvioi, että säännöksellä olisi ennen kaikkea ennaltaehkäisevä vaikutus. Kuten perusteluissa todetaan, säännös tukisi myös ETMV:n toimia asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi.

6. Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta 3 a §:ssä

Poikkeuksellisiin olosuhteisiin elintarvikemarkkinoilla jouduttiin tunnetusti tämän vuosikymmenen alussa. ETMV on kyseisessä tilanteessa käynnistänyt neuvotteluja elintarvikeketjun keskeisten toimijoiden kanssa ja julkaissut 11.8.2022 suosituksia kriisin ratkaisemiseksi: [Suosituksia kustannuskriisin ratkaisemiseksi ja kannattavuustilanteen parantamiseksi - Elintarvikemarkkinavaltuutettu]

Säännös, jonka avulla voidaan tukea koko ketjun valmiuksia reagoida poikkeuksellisiin olosuhteisiin, on perusteltu. Erona mainittuihin yleisluontoisiin suosituksiin ETMV voisi tarvittaessa valmistella nimetyn säännöksen soveltamisohjeita esimerkiksi konkreettisten poikkeuksellisten tilanteiden aikana. Vaikka säännös ei edellytä neuvotteluiden johtavan sopimusten muuttamiseen eikä sen noudattamatta jättämisestä johdu seuraamuksia, se tukisi omalta osaltaan ETMV:n roolia osapuolten neuvotteluiden tukijana ja sovinnollisten ratkaisujen edistäjänä. Säännösehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut ovat hyvin monipuoliset ja tukevat ETMV:n toimia.

7. Neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskeva 4 a §

ETMV on lainvalmistelun aikana pitänyt ehdotettua säännöstä merkittävänä parannuksena nykytilaan. Kun elintarvikemarkkinalain heikompa sopimusosapuolta koskevat säännökset ovat jakautuneet ensinnä erityissäännöksissä säädettyihin kieltoihin ja toisaalta yleisiin viittauksiin kohtuuttoman sopimusehdon kieltoon (YrittäjansuojaL 1 §) ja hyvän liiketavan ja muutoin sopimattomaksi katsottavan menettelyn kieltoon (SopMenL 1 §), erityinen neuvotteluvoiman väärinkäytön kieltävä säännös tukee lain valvontaa nimenomaan elintarvikemarkkinoilla. Hyvin moninaisissa liike-elämän tilanteissa sekä sopimusosapuolilla että viranomaisella olisi myös perustelujen ja säännöksen soveltamiskäytännön myötä pelkkää "kohtuuttoman sopimusehdon" kieltoa tarkemmat tiedot siitä, mitä eduskunnan tahto käytännössä tarkoittaa.

Säännöksen suurin merkitys yhdessä lain tarkoitussäännöksen kanssa voisi olla voimassa olevassa laissa säädettyjen kieltojen ja markkinoilla tapahtuvan käytännön sopimustoiminnan väliin jäävien katveiden täyttäminen.

Jäljempänä lausunnossa käsitellään ostajan tuotemerkkiä koskevia erityissäännöksiä. ETMV huomauttaa jo tässä vaiheessa, että 4 a §:n yleistä

neuvotteluvoiman väärinkäyttökieltoa olisi ilman mainittuja erityissäännöksiäkin monissa tilanteissa mahdollista soveltaa erityisesti 4 c §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

8. Kielto edellyttää tiettyjä tietoja 4 b §:ssä

Elintarvikkeiden tuotantoon ja valmistukseen liittyvän tiedon (datan) kerääminen, jakaminen ja hyödyntäminen on yhä tärkeämpi osa ruokamarkkinoiden toimintaa. Dataan liittyvän toiminnan tulisi kuitenkin olla reilua ja läpinäkyvää. Kaikessa dataa koskevassa sääntelyssä ja sopimustoiminnassa keskeistä on turvata tiedon tuottajan ja omistajan oikeuksia. Säännös on siten hyvin perusteltu.

ETMV on jo oma-aloitteisesti kiinnittänyt huomiota maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin liittyvää dataa käsitteleviin sopimusehtoihin ja käytäntöihin ja julkaisee elintarvikemarkkinalain voimassa olevia säännöksiä koskevan ohjeen. Ohjeen tarkoituksena on kuvata kootusti datan tuottamiseen, jakamiseen ja hyödyntämiseen liittyvien pykälien sisältöä ja ohjata elintarvikemarkkinoilla toimivia yrityksiä laillisten sopimusehtojen ja hyvien kauppatapojen käyttöön. Lakiesityksen perusteluissa ja ETMV:n ohjeessa kuvataan sama keskeinen lähtökohta, jonka mukaan erityisesti unionin oikeuden edellyttämien tietojen toimittaminen on koko ketjun tehtävä, mutta ostaja saa edellyttää muita tietoja tavarantoimittajalta vain sopimuksen perusteella.

Ehdotettu säännös vastaa siis hyvin ohjeessa kuvattuja reilun datatalouden periaatteita. Lain voimaantulon jälkeen kyseistä ohjetta täydennetään ja siihen lisätään säännöksessä tarkoitettujen ei-välttämättömien tietojen vaatimista koskevan kiellon noudattamisen ohjeistusta.

9. Ostajan tuotemerkin suosimisen kielto 4 c §:ssä

ETMV on aiemmin lainvalmistelun kuluessa todennut, että erityisesti ehdotetun säännöksen käytännön soveltaminen muodostuisi haasteelliseksi.

Jotta ruokamarkkinoilla toimivat yritykset voisivat realistisesti noudattaa kielto- ja käskynormiksi kirjoitettua hyvin yleistä säännöstä, olisi valmistelussa ensin tullut perusteellisesti selvittää, mikä on lainsäädäntöä edellyttämä yhteiskunnallinen ongelma ja miksi voimassa olevat kohtuuttoman sopimusehdon kielto (Yrittäjäsuoja laki 1 §), hyvän liiketavan ja muutoin sopimattomaksi katsottavan menettelyn kielto (SopMenL 1 §), yleinen sopimusoikeuden lojaliteettiperiaate tai edes ehdotuksessa oleva uusi 4 a §:n säännös eivät riitä ongelmien ratkaisemiseksi.

Käytännön tasolla on hyvin haasteellista arvioida, kuinka pitkälle ehdotettu käsky ”ottaa huomioon tavarantoimittajan edut” ulottuu. Tämä on omiaan aiheuttamaan ongelmia sekä yritys- että viranomaistoiminnalle. Säännöksen konkreettinen sisältö jää epäselväksi, mikä on ongelmallista elintarvikemarkkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta. Perustelujen maininta siitä, että säännös koskisikin tavarantoimittajan ”kohtuullisia etuja” ja esimerkki siitä, että edut tulee ottaa huomioon ”sopimuskäytännöissä” ”hyllytilan jakamisessa ja tuotteiden esillepanossa” eivät konkreettisesti avaa lainsäätäjän tahtoa. Joissakin Suomen tuhansista päivittäistavarakaupoista saatetaan asetella omalla tuotemerkillä varustettuja tuotteita suotuisammin kuin muita tuotteita, mutta tällaisia

päätöksiä tehdään hyvinkin monimuotoisissa myymälätiloissa myymälätasolla. Jos tällaisia päätöksiä tehtäisiin laajemmin ketjutasolla ja tavarantoimittajien tuotteet olisivat objektiivisesti arvioituna ostajan tuotemerkkejä huonommin esillepantu, ETMV:n käsityksen mukaan ehdotetun 4 a §:n soveltaminen voisi olla mahdollista.

ETMV huomauttaa, että ehdotettu säännös on erityisen haastava sellaisille kaupan alan toimijoille, joiden liiketoiminta perustuu omien tuotemerkkien valmistuttamiseen ja myyntiin. Vaikka ostajan omien tuotemerkkien valmistuttamiseen voi liittyä elintarvikeketjun kannalta joitakin ongelmallisia piirteitä, kyseistä liiketoimintamallia ei ole syytä tarpeettomasti vaikeuttaa. Tällä vaikeuttamisella saattaisi olla kielteisiä seurauksia paitsi päivittäistavarakaupan markkinoiden kilpailutilanteelle, myös elintarvikeketjun toiminnalle kokonaisuutena. Käytännössä säännös aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta esimerkiksi tilanteessa, jossa toimijalla on tietyssä tuotekategoriassa yksinomaan omia merkkejään ja toimija haluaisi tuoda valikoimiinsa uuden tavarantoimittajan oman tuotteen. Jos uuden tavarantoimittajan oma tuote jätetään tämän vuoksi ottamatta valikoimiin, säännös ei vastaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja sen tervettä kehitystä koskeviin tavoitteisiin.

Ehdotetun 3 momentin välttämättömyys ei käy ilmi ainakaan siitä, että elintarvikemarkkinoilla olisi yleistä sitoa ostajan omalla tuotemerkillä myytävien tuotteiden toimittaminen ja tavarantoimittajan omalla tuotemerkillä myytävien tuotteiden toimittaminen keskenään. Tällainen toimintamalli voi tietyissä tapauksissa olla jopa tavarantoimittajan etujen mukainen, mistä syystä kyseisen sopimusmallin kategorinen kieltäminen ei vaikuta olevan perusteltu ratkaisu. Toimivampi ratkaisu olisi jättää asia lähtökohtaisesti osapuolten sopimusvapauden piiriin. Heikomman osapuolen kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin voitaisiin tältäkin osin joka tapauksessa puuttua tarvittaessa ehdotetun 4a §:n nojalla. Tällä tavoin torjutaan myös ylisääntelyn riskiä eli sitä, että kielletään myös heikomman sopijaosapuolen etujen mukaisia sopimusjärjestelyjä.

Näistä huomautuksista huolimatta ETMV katsoo, että ostajien omien merkkien yleistymistä ja siitä johtuvia seurauksia on seurattava tarkoin. ETMV on kesällä 2025 toteuttanut kyseisiä merkkejä koskevan kyselyn (linkki?) ja on valmistautunut uusimaan sen kohtuullisen ajan kuluttua. Edellä esitetyt huomautukset perustuvat osin siihen tietoon, että alan toimijat eivät ole laajasti ilmoittaneet ongelmia, joita ehdotetulla säännöksellä olisi määrä ratkoa. Arviomme mukaan omiin merkkeihin liittyviin sopimuksiin saattaa liittyä ongelmia sellaisten ilmiöiden osalta, jotka voivat olla ongelmallisia myös muissa sopimuskokonaisuuksissa. Tällaisiin ongelmiin tehokkain puuttumistapa olisi nyt ehdotettu 4a §:n kaltainen yleissäännös.

Säännöksen sanamuotoa koskevana teknisenä huomautuksena ETMV toteaa, että 1 momentissa puhutaan ostajaa heikommassa asemassa olevasta tavarantoimittajasta ja 2 momentissa määritellään käsitettä ”merkittävän heikko neuvotteluvoima”.

10. 10, 11, 11 a, 11 b, 12 ja 12 a §:ssä tarkoitetut seuraamukset ja toimenpiteet

Esitysluonnokseen sisältyy useita uusia ETMV:n valvottaviksi tulevia säännöksiä. Lain seuraamuksia ja muita viranomaistoimenpiteitä koskevat säännökset koskevat eri tavoin erilaisia yksityisoikeudellisia sopimuksia ja alalla mahdollisesti esiintyviä käytäntöjä. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että lukuisia pykäläviittauksia sisältävät valvontaa ja seuraamuksia koskevat säännökset muodostuvat vaikeaselkoisiksi.

ETMV ei ota kantaa siihen, millaisia hallinnollisia ja muita seuraamuksia hallintoviranomaisella oikeusjärjestyksen mukaan voisi ehdotettujen säännösten valvonnassa olla käytettävissään, mutta

toteaa, että säännösten tehokas valvonta edellyttää konkreettisia mahdollisuuksia puuttua lainvastaiseen toimintaan.

Yleisenä huomiona ETMV esittää, että kaikki elintarvikemarkkinalain valvontaa ja toimeenpanoa koskevat säännökset uudistettaisiin seuraavan lainvalmistelun yhteydessä. Kyseisten säännösten rakenteet ovat peräisin laista, joka säädettiin jo ennen kauppatapadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa. Direktiivin täytäntöönpanon jälkeen lakia on muutettu useita kertoja pistemäisesti ilman, että mainittuja hallinnollisia säännöksiä ja niiden ymmärrettävyyttä olisi käsitelty kokonaisuutena.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu Jarno Sukanen

2. Huomiot esityksen vaikutuksista

-

3. Huomiot luvusta suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

-

4. Muut huomiot perusteluista

-

5. Huomiot 1 §:stä Soveltamisala säännöskohtaisine perusteluineen

-

6. Huomiot 1 a §:stä Säännökset, joita sovelletaan riippumatta muutoin sovellettavasti laista säännöskohtaisine perusteluineen

-

7. Huomiot 1 b §:stä Lain tarkoitus säännöskohtaisine perusteluineen

-

8. Huomiot 2 §:stä Määritelmät säännöskohtaisine perusteluineen

-

9. Huomiot 2 e §:stä Kaupalliset kostotoimet säännöskohtaisine perusteluineen

-

10. Huomiot 3 a §:stä Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta säännöskohtaisine perusteluineen

-

11. Huomiot 4 a §:stä Neuvotteluvoiman väärinkäyttö säännöskohtaisine perusteluineen

-

12. Huomiot 4 b §:stä Kielto edellyttää tiettyjä tietoja säännöskohtaisine perusteluineen

-

13. Huomiot 4 c §:stä Ostajan tuotemerkin suosimisen kielto säännöskohtaisine perusteluineen

-

14. Huomiot 5 §:stä Elintarvikemarkkinavaltuutettu ja 7 §:stä valvonta säännöskohtaisine perusteluineen

-

15. Huomiot 10 §:stä Huomautus, 11 §:stä Julkinen varoitus ja 11 a §:stä Elintarvikemarkkinavaltuutetun asettama kielto säännöskohtaisine perusteluineen

-

16. Huomiot 11 b §:stä Markkinaoikeuden asettama kielto ja 12 §:stä Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeus hakea markkinaoikeudelta kiellon määräämistä säännöskohtaisine perusteluineen

-

17. Huomiot siirtymäsäännöksestä

-

18. Huomiot 12 a §:stä seuraamusmaksu ja 13 b §:stä Viranomaisten välinen tietojenvaihto säännöskohtaisine perusteluineen

-

19. Huomiot Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta säännöskohtaisine perusteluineen

-

Tuominen Ismo
Ruokavirasto - Elintarvikemarkkinavaltuutettu