



Maa- ja metsätalousministeriö

LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 6 §:N JA 5 LUVUN 2 §:N MUUTTAMISESTA

1. Lausunnonantajan yleiset huomiot koko esityksestä

Kesko Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausunto. Muutosesityksiä perustellaan tavoitteella tasapainottaa ruokaketjun rakennetta ja erityisesti pyrkimyksellä parantaa kotimaisen alkutuottajan asemaa. Jaamme näkemyksen tarpeesta kehittää kotimaista ruokaketjua entistä vahvemmaksi. Vahva alkutuotanto ja kilpailukykyinen elintarviketeollisuus ovat myös Keskon etu. Katsomme kuitenkin, ettei kotimaisen ruokaketjun tasapaino vahvistu tai alkutuottajan aseman kohene pistekohtaisilla ja perustelemattomilla kiristyksillä, jotka koskettaisivat käytännössä vain päivittäistavara kauppaa ja osaa elintarviketeollisuudesta. Näin ollen emme kannata esitystä nykymuodossa.

Esitetyt muutokset liittyvät muun muassa pyrkimykseen estää nk. kaupan omien merkkien suosiminen ("private label -tuotteet" tai "PL-tuotteet"), rajoittaa tietopyyntöjä ruokaketjun toisesta osasta, puuttua kaupallisiin kostotoimiin käänteisen todistustaakan kautta sekä neuvotteluvoiman väärinkäyttöön. Perustelut ja faktat näille muutostarpeille ovat kuitenkin erittäin puutteelliset – jopa olemattomat.

Tiivistetysti kantamme esitysluonnokseen on seuraava:

1) Lainvalmistelun on perustuttava faktoihin ja muutokset on kyettävä perustelemaan todennetuilla ongelmakohtilla. Näemme lain valmistelun kannalta erittäin ongelmalliseksi, että elintarvikemarkkinalain muutostarpeita perustellaan vakavilla – mutta todentamattomilla – syytöksillä, jotka kohdistuvat suomalaiseen päivittäistavara kauppaan. Näihin syytöksiin osaltamme vastaamme yksiselitteisesti siten, että viranomaiset eivät ole todenneet kaupan kilpailumahdollisuuksia heikentävää syrjintää tai elintarvikemarkkinalain vastaista toimintaa. Tämä huomioiden lainsäädäntöä ei tule kiristää olettamien pohjalta. Viranomaisilla on jo nyt laajat valtuudet tutkia ja puuttua mahdollisiin epäkohtiin, ja sääntelyn tiukentamisen sijaan onkin panostettava viranomaisvalvontaan. Luonnoksessa esitetyille perustelemattomille väitteille on lopullisessa hallituksen esityksessä joko löydyttävä tutkittuun tietoon perustuva lähde tai ne on poistettava.

2) Suomessa on neljän vuoden aikana kolmesti kiristetty kansallista sääntelyä EU:n UTP-direktiivistä, viimeksi kesällä 2025 – nyt vuorossa olisi neljäs ja laajin tiukennus. Lain ja toteutettujen muutosten vaikutuksia ei ole voitu vielä arvioida lyhyen voimassaoloajan vuoksi eikä luonnoksesta ole löydettävissä muitakaan selvityksiä ehdotusten tueksi. Päinvastoin, viimeaikaiset selvitykset eivät tue lainsäädäntötoimia ja esimerkiksi joulukuun alussa julkistetun Kohti toimivampia ruokamarkkinoita -selvityksen politiikkasuosituksissa muut keinot nähdään lisäsääntelyä tehokkaammiksi keinoiksi saavuttaa tavoitteet. Ehdotuksille, kuten kaupan omien merkkien sääntelylle, ei myöskään ole löydettävissä esimerkkiä muista EU-maista. Katsomme, että ellei jatkovalmistelussa pystytä esittämään luotettavaan tietoon perustuvia selvityksiä ja vaikutustenarviointeja ehdotusten tueksi, tulee ehdotuksista luopua.

Huomautamme myös, että UTP-direktiivin päivitysprosessi on käynnissä, ja sen myötä myös kansallista sääntelyä tullaan joka tapauksessa tarkastelemaan uudelleen ensi vuonna. Komission tuoreen arvion mukaan sääntely on ollut

voimassa niin lyhyen aikaa, ettei sen vaikutuksia ole vielä voitu arvioida kattavasti. Myös Ruotsin valvova viranomais (Konkurrensverket) on korostanut, että laki on ollut voimassa niin lyhyen aikaa, että sen vaikutuksia on mahdotonta arvioida, ja joka tapauksessa arvio tulisi tehdä EU-tasolla. Suomessa tulee vastaavasti kansallisen ylisääntelyn sijaan seurata EU-sääntelyn kehitystä, toteuttaa kattavat vaikutustenarvioinnit ja mukauttaa sääntelyä vasta, jos perusteita sille voidaan osoittaa. Kansallinen ylisääntely luo epäyhtenäisyyttä sisämarkkinoille ja heikentää kotimaisten yritysten toimintaedellytyksiä sekä kilpailua.

3) Esityksellä puututtaisiin yritysten elinkeinovapauteen ja muihin perusoikeuksiin lainsäädännöllä, jonka sisältö on epäselvä, ristiriitainen ja käytännössä mahdotonta soveltaa. Esimerkiksi omien merkkien suosimiskielto tarkoittaisi, että jokaisesta omasta merkistä tulisi tehdä arvio suhteessa vastaavaan brändituotteeseen ennen kuin ne esimerkiksi hinnoitellaan tai sijoitellaan hyllyyn. Hallinnollinen taakka ja kustannukset kasvaisivat huomattavasti ruokakaupan toimijoilla, mutta myös viranomaisilla. Jo valmistelun aikana ja nyt lakiesityksestä antamassaan lausunnossa KKV on suhtautunut kriittisesti esityksen tiettyihin osa-alueisiin, kuten pyrkimykseen säännellä tiukemmin kaupan omia merkkejä.

Lainvalmistelu on ollut tähän asti puutteellista

Lainvalmistelua tulisi ohjata valtioneuvoston piirissä voimassaolevat ohjeet ja suositukset, joiden tavoitteena on muun muassa varmistaa säädösten laatuvaatimusten toteutuminen. Näiden laatuvaatimusten tavoitteena on varmistaa säädösten oikea kohdentuminen, toimivuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys. Lisäksi lainvalmistelun on oltava objektiivista, eli sen on perustuttava puolueettomaan ja tasapainoiseen tietoon – ei ennakoasenteisiin tai yksipuolisiin näkökulmiin. Näin toimimalla eduskunnalla on käytettävissään paras mahdollinen tieto päätöksenteon tueksi.

Esitysluonnoksen pohjana olevat selvitykset ovat puutteellisia eikä vaikutustenarviointeja tai vaihtoehtojen punnintaa sisälly lainkaan ehdotukseen. Lainvalmistelua ohjaavien periaatteiden mukaan lakiesitysten tulisi nojata riittäviin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin, jotta muodostuu luotettavaa tietoa lakiehdotuksen olennaisista perusteista ja vaikutuksista. Vaikutustenarviointi on kiinteä osa prosessia ja sen tehtävänä on laajentaa harkittavia toteuttamisvaihtoehtoja sekä vahvistaa avoimuutta ja vastuullisuutta.

Lisäksi erityisesti kaupan omiin merkkeihin kohdistetaan lukuisia virheellisiä ja osin myös epärationaalisia olettamia ja väitteitä, jotka heikentävät lainvalmistelun objektiivisuutta. PL-tuotteita koskevia seikkoja, kuten hinnoittelua, kopiointia, valmistajatietoja, kilpailutusta, hyllysijoittelua, sopimuskausia ei todenneta millään faktalla. Haluamme tässäkin kohdin korostaa, etteivät viranomaiset ole koskaan tutkineet tai tehneet päätöstä väitetystä PL-tuotteiden suosimisesta, vaikka kilpailulain määräävää markkina-asemaa koskeva pykälä antaa siihen täyden mahdollisuuden. Lisäksi kansallista elintarvikemarkkinalakia on muutettu viime vuosina useaan otteeseen, minkä myötä edellisiäkin muutoksia ja niiden vaikutuksia ei ole kyetty vakuuttavasti arvioimaan.

Sidosryhmäkuulemiset antavat puutteellisen kuvan suomalaisesta ruokamarkkinasta – kaupan näkemykset sivutetaan täysin

Kuulemisia ei ole toteutettu läpinäkyvästi. Jaksossa 2.7 nimetään kuulluista tahoista kaupan alan yritykset sekä Hansel, mutta muita julkisen sektorin kuultavia ei ole yksilöity. Alkutuotannon ja teollisuuden osalta todetaan

ainoastaan, että kuultavat on valittu etujärjestöjen toimesta, ja että kuultavat ovat edustaneet laajasti eri tuotantosektoreita, toimialoja, kokoluokkia ja maantieteellisiä alueita. Kuultavien tahojen nimet tai kuulemisten sisällöt eivät kuitenkaan ole julkisesti nähtävillä, mikä heikentää lainvalmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Näin ollen ei voida luotettavasti todeta, kuinka kattavasti kuulemiset on tosiasiaassa toteutettu eri näkökulmien saamiseksi. Kuultavien valinta vain ETL:n ja MTK:n toimesta – etenkin kun Hankeikkunan pöytäkirjoista käy ilmi, että sääntelymuutokset ovat syntyneet erityisesti ko. järjestöjen ajamana – heikentää kuulemisten objektiivisuutta ja monipuolisuutta. Lausuntopyyntö on lähetetty nimetyille kaupan alan toimijoille ja Hanselille, muttei suoraan teollisuuden tai alkutuotannon toimijoille, vaan ainoastaan näiden etujärjestöille. Tämä menettely ei täytä avoimen ja tasapuolisen lainvalmistelun vaatimuksia, eikä se mahdollista kattavaa arviointia ehdotuksen sisältöön vaikuttaneista tahoista ja näkemyksistä.

Kuulemispalautteen kirjaaminen ei ole ollut objektiivista. Esimerkiksi valmistajan brändeistä käytetään termiä ”alkuperäisvalmistajan tuotteet” (s. 16), mikä viittaa väitteeseen systemaattisesta tuotekopioinnista. Ehdotuksessa elintarviketeollisuuden ja alkutuottajien kuulemisista (s. 18–20) nostetaan esiin lukuisia väitteitä kaupan alan laajamittaisesta lainvastaisesta menettelystä sekä muita virheellisiä väittämiä. Nämä näkemykset on sisällytetty ehdotukseen ilman kriittistä tarkastelua, mikä heikentää lainvalmistelun objektiivisuutta. Puutteellisten tosiasioiden vuoksi eri seikkoja esitetään negatiivisessa valossa, mikä ei tue tasapainoista ja perusteltua sääntelyä.

Keskon ja päivittäistavarakaupan toisen suuren toimijan väitetään harjoittavan saalistushinnoittelua omien merkkituotteidensa kohdalla syrjäyttääkseen brändituotteet, mikä olisi vakava kilpailulainsäädännön rikkomus ja voisi johtaa Keskolle enimmillään lähes miljardin euron seuraamusmaksuun. Kesko kiistää väitteen ja korostaa, ettei sitä ole koskaan epäilty tai tutkittu saalistushinnoittelusta tai muusta kilpailulainsäädännön vastaisesta toiminnasta. Tällaisen perusteettoman väitteen käyttäminen lainvalmistelun pohjana osoittaa puutteellista harkintaa valmistelijoilta.

Lisäksi päivittäistavarakaupan väitetään rikkovan elintarvikemarkkinalakia esimerkiksi maksuaikojen, peruutusten, maksujen, hävikin, liikesalaisuuksien, kirjallisten sopimusten ja immateriaalioikeuksien osalta. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan arvioida näiden väitteiden uskottavuutta, vaikka viranomaiset eivät ole Suomessa edes käynnistäneet selvityksiä saatikka todenneet rikkomuksia. Esityksessä ei tarkastella vaihtoehtoja, kuten nykyisen lainsäädännön valvonnan ja täytäntöönpanon tehostamista, vaikka se olisi ensisijainen keino puuttua esiin nostettuihin väärinkäytöksiin. Esimerkiksi Virossa on juuri alettu tutkia vastaavia anonyymeihin kyselyihin perustuvia väitteitä niiden paikkansapitävyyden todentamiseksi.

Kaupan oligopolirakenne tuodaan esiin sekä teollisuuden kuulemisissa että laajasti ehdotuksen perusteluissa. Ehdotuksessa ei tarkastella tai punnita tasapainoisesti sitä, että lähes kaikilla Suomen toimialoilla – myös elintarviketeollisuudessa – markkinat ovat pienuuden vuoksi keskittyneet. Samalla jää huomioimatta, että kilpailu on silti sektoreilla toimivaa, eikä esityksessä pohdita pienen markkinan rakenteen taustoja tai mahdollisia hyötyjä Suomen kaltaisessa maassa. Ehdotuksessa ei myöskään peilata Suomen markkinaa verrokkeihin, erityisesti Pohjoismaihin, joissa markkinan rakenne on hyvin samankaltainen. Ainoa referenssi on haettu toiselta puolelta maailmaa Uudesta-Seelannista. Tällä esimerkkinä ei ole mitään yhtymäkohtaa Suomen tai EU:n sisämarkkinoiden toimivuuteen.

Alkutuottajien kuulemisissa on korostettu, että PL-tuotteet ovat heille tärkeitä markkinoilla pysymisen kannalta ja ne ilmestyvät nopeasti brändituotteiden jälkeen. Ehdotuksessa ei kuitenkaan arvioida näiden väitteiden

paikkansapitävyyttä, etenkin kun esimerkiksi Keskon tapauksessa 98 % tavarantoimittajasopimuksista tehdään teollisuuden kanssa. Alkutuotannon uusien tuotteiden lanseeraukset kauppaan jäävät epäselviksi.

Myös KKV:n selvitykset ja havainnot huomioidaan esitysluonnoksessa vain valikoiden. Esityksessä käsitellään KKV:n kesäkuussa 2025 julkaisemaa PL-tutkimusta harhaanjohtavasti erillään (s. 23) kokonaishankkeesta (s. 25), jonka osa-alue tämä tutkimus on. Ehdotuksessa ei myöskään kerrota, ettei KKV ole suositellut lainsäädäntötoimia tämän osa-alueen havaintojen perusteella ja lopullinen raportti annetaan vuoden 2026 loppuun mennessä. Näin ollen se ei voi toimia lainsäädäntöehdotuksen perusteena.

Esityksessä käsitellään myös KKV:n päivittäistavarakauppaa koskevan selvityksen PL-osa-aluetta vuodelta 2012. Lähes 15 vuotta sitten tehdyn kysetutkimuksen relevanssi nyt laaditun hallituksen esitysluonnoksen perusteena jää epäselväksi. Ehdotuksessa ei tuoda esiin markkinamuutoksia eikä sääntelykehikon merkittävää muutosta, joihin sisältyy muun muassa hyvän kauppatavan periaatteet, määräävää markkina-asemaa koskeva kilpailulain erityissäännös ja elintarvikemarkkinalaki lukuisine muutoksineen. KKV:n vuoden 2012 selvityksen epärelevantiutta tämän ehdotuksen kannalta korostaa entisestään se, että siinä esiin nousseet epäkohdat on huomioitu jo elintarvikemarkkinalain esitöissä HE 121/2018. Lisäksi KKV:n selvitysten perusteella esittämät toimet eivät koskeneet PL-tuotteita.

2. Huomiot esityksen vaikutuksista

Sääntelymuutoksilla olisi kustannusvaikutuksia niin valtiontaloudelle kuin yrityksillekin ja sitä kautta loppuasiakashintoihin, mikä sivuutetaan ehdotuksessa.

K-ryhmän päivittäistavarakaupan valikoimissa on kulloinkin noin 110 000 lain soveltamisalaan kuuluvaa tuotetta ja kauppiaita on noin 1 100. Karkean laskelman mukaan kaupassa on kokoluokasta riippuen keskimäärin 20 000 tuotetta, joiden valikoimajaksot muuttuvat keskimäärin kolme kertaa vuodessa.

Käännettyä näyttötaakkaa ja omien tuotemerkkien suosimiskieltoa koskevissa perusteluissa edellytetään, että ostaja dokumentoisi kaupalliset ratkaisunsa, joten pelkästään kaikissa kaupoissa dokumentteja syntyisi kyseiselle tuotelukumäärälle ja kolmelle valikoimajaksolle 66 miljoonaa kappaletta vuodessa. Tämä esimerkki antaa mittakaavaa siitä, mitä luonnosesityksessä yrityksille asetetut odotukset käytännössä tarkoittaisivat työajan menetyksinä, järjestelmäinvestointeina ja sitä kautta kustannuksina, mikäli tällaisia vaatimuksia pyrittäisiin edes teoriassa noudattamaan.

Esimerkki ei myöskään huomioi Keskolta erikseen tukkuostajana, Kesprolta Foodservice-tukkuna sekä K-raudoilta rajatun valikoiman ostajana vaadittavaa dokumentaatiota.

Samaan aikaan, kun Suomessa esitetään elintarvikemarkkinalakiin kiristysä, jotka käytännössä heikentäisivät koko kotimaisen ruokaketjun toimintaedellytyksiä ja nostaisivat kustannuksia vaikuttaen kuluttajahintoihin, Ruotsissa kuljetaan toiseen suuntaan. Ruotsin ruokakaupan markkinarakenne on pitkälti vastaavan kaltainen kuin Suomessa ja myös Ruotsissa esimerkiksi elintarvikkeiden hintakehitys on puhututtanut laajasti. Sääntelykiristysten sijaan Ruotsin hallitus on kuitenkin päättänyt väliaikaisesti alentaa ruoan arvonlisäveron kuuteen prosenttiin. Lisäksi Ruotsin kilpailuviranomainen (Konkurrensverket) on arvioinut UTP-direktiivin edellisen päivityskierroksen vaikutuksia vuosilta 2023-2025 ja muun muassa todennut, ettei päivitetty direktiivi ole ollut riittävän pitkään

voimassa, jotta voisi tehdä arvioita siitä, onko tarpeen esimerkiksi tehdä UTP-direktiiviä pidemmälle meneviä kansallisia tiukennuksia.

3. Huomiot luvusta suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitysluonnoksesta laadittu arviointi on puutteellinen.

Ehdotus vaikuttaa laajasti perustuslain suojaamiin oikeuksiin (s. 52). Sääntelyn hyväksyttävyyttä perustellaan ainoastaan sillä, että se kohdistuu liikevaihdoltaan suurempiin elinkeinonharjoittajiin (s. 52- 53). Tämä perustelu ei täytä ehdotusten perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten hyväksyttävyydelle asettavia vaatimuksia. Sääntelyn vaikutuksia kuhunkin perusoikeuteen ei tarkastella lainkaan vaan perustelut jäävät jäljempänä esitetysti hyvin ylätasolle.

Sääntelyn oikeasuhtaisuutta perustellaan (s. 54) ensinnäkin sillä, että ”saatujen kokemusten valossa on ilmeistä, että elinkeinotoimintaan nyt ehdotettua vähäisemmin puuttuvat lainsäädäntömuutokset eivät ole ainakaan riittävästi johtaneet tavoiteltuun tulokseen eli heikomman osapuolen aseman vahvistumiseen elintarvikeketjussa”. Tämä peruste asettuu outoon valoon huomioiden, ettei nykyisen lainsäädännön vaikuttavuutta ole arvioitu eikä tällaiseen myöskään viitata ehdotuksessa. Ehdotuksessa ei myöskään ole arvioitu vaihtoehtoisia toteutustapoja taikka tehty vaikutustenarviointia nyt ehdotetuista säännöksistä. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta perustellaan myös sillä, ettei esityksessä ehdoteta vielä suuremmin oikeuksiin puuttuvaa sääntelyä (s. 54-55). Tämä arvioinnissa käytetty mittari on väärä, kun vähemmän puuttuvia keinoja ei ole lainkaan arvioitu.

Sääntelyn täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta ja oikeasuhtaisuutta perustellaan pykäläkohtaisesti:

- 4 a §:n (neuvotteluvoima väärinkäyttö) osalta sillä, että täsmällisellä säännöksellä olisi mahdollonta säätää kohtuuttomien sopimusehtojen kiellosta (s. 55). Lisäksi tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusten katsotaan täyttyvän sillä, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voi mm. antaa suosituksia, ohjeita ja tulkintoja säännöksestä (s. 55). Perustelut eivät ole kestäviä, huomioiden, että nykyisessä laissa on jo kohtuuttomien sopimusehtojen kiellosta eikä päällekkäisen säännöksen säätämistä voida pitää perusteltuna. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi jo nykyisestä 4 §:stä antaa vastaavaa ohjausta.

- 4 b §:n (tiettyjen tietojen rajoitukset) osalta sillä, että rajoitus on täsmällisempi kuin 4 a §:ksi ehdotettu kohtuuttomien sopimusehtojen kiellosta sekä sillä, että liikesalaisuuksien suoja vaatii vahvistamista (s. 55). Epäselväksi jää, miten nämä puutteelliset perusteet soveltuvat perustuslakiarviointiin.

- 4 c §:n (omien merkkien suosimiskiello) osalta sillä, että kaupan kaksoisroolin vuoksi on välttämätöntä säätää nimenomaisesti sopimusoikeudellisesta lojaliteettivelvoitteesta (s. 56). Elinkeinovapauden rajoituksen merkittävyyden kannalta tällainen arviointi on täysin riittämätön ja puutteellinen.

Käännetyn todistustaakan osalta perusoikeuksien rajoittamista perustellaan ensinnäkin sillä, että tämä täydentäisi hallintolain 31 §:n mukaista viranomaisen selvittämisvelvollisuutta (s. 57). Tämä ei pidä paikkaansa, sillä ehdotus kääntää tämän hallintoalmaiselle Suomen oikeusjärjestelmässä poikkeuksellisella tavalla. Toiseksi käännettyä näyttötaakkaa perustellaan ennaltaehkäisyllä (s. 57), mikä on perusteena kestävä ja pykäläkohtaisissa huomioissamme tarkemmin kuvatuista syistä. Se, ettei seuraamusmaksua voida määrätä käännetyn näyttötaakan

perusteella tuomioistuimessa, ei ole riittävä peruste poiketa hallintolain peruseriaa-asteista. Kolmanneksi käännettyä näyttötaakkaa perustellaan viranomaisen rajallisilla keinoilla selvittää tutkittavana oleva asia (s. 58). Ottaen huomioon elintarvikemarkkinavaltuutetun hyvin laajat ja juuri vuosi sitten vahvistetut tiedonsaanti- ja tutkintavaltuudet ja ettei tiedossa ole toistaiseksi yhtään tutkintaa kaupallisista kostotoimista eikä ehdotuksessa viitata mihinkään arviointiin valtuuksien riittämättömyydestä, perusteelle ei ole löydettävissä faktapohjaa. Neljänneksi ehdotuksen perusteena käsitellään Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoa yhdenvertaisuuslain 28 §:n käännetyistä näyttötaakasta (PeVL 10/2003 s. 5), naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia sekä tasa-arvolakia ja näiden oikeuskäytäntöä (s. 58-59). Nämä eivät sovellu nyt kyseessä olevaan ehdotuksen arviointiin, koska ko. laeissa todistustaakka ei koske yksityisen henkilön näyttötaakkaa suhteessa viranomaiseen vaan yksityisten välistä näyttötaakkaa syrjintäasioissa.

4. Muut huomiot perusteluista

Viittaamme vastauksiimme muiden kysymysten yhteydessä.

5. Huomiot 1 §:stä Soveltamisala säännöskohtaisine perusteluineen

Soveltamisala ehdotetaan jaettavaksi kahteen pykälään, 1 § ja 1 a §. Esitetty soveltamisala on rakenteeltaan monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Tämä ei edistä sääntelyn ennakoitavuutta eikä oikeusvarmuutta. Vaikuttaa siltä, että monimutkaisuus johtuu pyrkimyksestä välttää ehdotettujen kansallisten kiristysten soveltuminen rajat ylittävään kauppaan ja siten ristiriidat UTP-direktiivin ja EU:n sisämarkkinavaatimusten kanssa. Lopputuloksena sääntely jää epäyhdenmukaiseksi kotimaisten ja kansainvälisten sopimusten välillä, mikä puolestaan ohjaa hankintoja ulkomaille ja toisen valtion lainsäädännön piiriin. Perusteluissa tämä sinänsä tunnustetaan, mutta vaikutustenarviointi puuttuu kokonaan.

Teemme soveltamisalasta seuraavat yksityiskohtaisemmat huomiot:

- 1 §:n mukaan osa säännöksistä koskisi "toimitussopimuksia" ja osa "kauppaa koskevia sopimuksia", mikäli niissä ylitetään kansallisesti määritelty liikevaihtoraja. Lisäksi osa säännöksistä soveltuisi riippumatta siitä, kuinka suuri osapuolten liikevaihto on. Näitä sopimustyyppäjä ei ole määritelty, vaikka soveltamisala vaihtelee näiden välillä jopa momenttikohtaisesti.
- 1 a §:n mukaan 2 a – 2 d §, 2 e §:n 1 momentti ja 2 g § olisivat kansainvälisesti pakottavia eli niitä sovelletaan riippumatta siitä, minkä maan lakia muutoin sovelletaan. Tämä kansainvälinen pakottavuus ei kuitenkaan ulotu tilanteisiin, joissa myyjän liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja ostaja on liikevaihdoltaan suurempi. Se ei myöskään koske tuotteen palautusta ja tilausten peruutusta koskevia säännöksiä siltä osin kuin ne ovat direktiiviä tiukempia. Poikkeuksena on kuitenkin maksuaikaa koskeva 2 a §, joka olisi kansainvälisesti pakottava, vaikka se on direktiivissä säädettyä lyhyempi.
- 1 a § jättää muut kuin kansainvälisesti pakottavat säännökset sopimusvapauden piiriin (liikesalaisuudet ja tekniset ohjeet (2 h §), käännetty näyttötaakka (2 e § 2–3 momentit), kirjallisen sopimuksen vaatimus (3 §), neuvotteluvollisuus poikkeuksellisissa olosuhteissa (3 a §), muut kielletyt ehdot (4 §), neuvotteluvoiman väärinkäytön kieltö (4 a §), tiettyjen tietojen vaatimisen kieltö (4 b §) sekä ostajan oman tuotemerkin suosimiskieltö (4 c §). Osapuolet voivat siten välttää näiden soveltumisen, jos ne sopivat muun valtion lain

soveltumisesta sopimukseen. Jos osapuolet eivät sovi tästä ja Suomen laki soveltuu, nämä soveltuvat myös ulkomaisiin toimijoihin.

- Osa ehdotetuista säännöksistä asettaa soveltamisen edellytykseksi lisäksi myyjän heikomman aseman tai ostajan neuvotteluvoiman (1 b §, 3 a § ja 4 a §). Yksittäisen toimijan on vaikea arvioida kussakin yksittäisessä tilanteessa näiden perusteella säännösten soveltumista. Lisäksi näiden edellytysten suhde ehdotuksen 1 ja 1 a §:ien liikevaihtorajoihin jää epäselväksi.
- Ehdotettu omien merkkien suosimiskielto (4 c §:n 1 momentti) on riippumaton omien merkkien hankintasopimuksesta ja koskee kaikkia Suomessa myytäviä omia merkkejä. Ehdotuksessa ei ole arvioitu, miten tämä vaikuttaisi kotimaisen kaupan kilpailukykyyn kansainvälisillä hankintamarkkinoilla, vaikka vaikutukset ulottuvat myös näiden tuotteiden valmistajiin.

Kun soveltamisala ei ole selkeä ja ymmärrettävä, lain noudattaminen ja valvonta vaikeutuvat. Tämä monimutkaisuus aiheuttaa epävarmuutta myös rajat ylittävää kauppaan ja voi estää sopimusten syntymisen, mikä heikentää suomalaisten yritysten kilpailuasemaa kansainvälisillä hankintamarkkinoilla. Pidämme tärkeänä, että ehdotus muutetaan tukemaan kotimaisten ja ulkomaisten toimijoiden tasapuolista kohtelua markkinoilla, ja ettei Suomessa säädetä soveltamisalasta ilmeneviä EU-tasosta poikkeavia säännöksiä vaan lainsäädäntötoimet tukevat EU:n sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa. Kotimaiset toimijat tarvitsevat toimivia sisämarkkinoita ostaakseen ja myydäkseen tuotteita Suomen pientä markkinaa laajemmin.

Soveltamisalaa koskevat säännökset on laadittava selkeästi ja yksiselitteisesti siten, että ne perustuvat huolelliseen ja kattavaan vaikutusten arviointiin. Soveltamisalan määrittelyssä on huomioitava myös vireillä olevat UTP-direktiivin sisältöä ja kansainvälistä täytäntöönpanoa koskevat uudistukset, jotta elintarvikemarkkinalakia ei jouduta muokkaamaan välittömästi uudelleen puutteellisten tai vanhentuneiden säännösten vuoksi.

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

Viittaamme kohtaan 5.

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

Pidämme myönteisenä, että lain tarkoitus tunnistaa myös ostajan mahdollisesti heikomman aseman suhteessa myyjään. EU:n komissio on todennut suurten tavarantoimittajien vahvan neuvotteluvoiman ja kauppaa kohtaan sovelletut epäterveet käytännöt, kuten toimitusten lopettaminen, perusteettomat yksipuoliset hinnankorotukset sekä alueelliset toimitusrajoitukset. Näihin valmistajien epäterveisiin käytäntöihin myös EU-tasolla reagoidaan esimerkiksi valmistajien alueellisten toimitusrajoitusten (ns. Territorial Supply Restrictions) kieltämistä koskevalla lainsäädännöllä.

Onkin valitettavaa, ettei ehdotettu lain tavoite näy ehdotetuissa säännöksissä, joissa velvoitteet kohdistuvat käytännössä ainoastaan ostajaan. Ehdotetun lain tavoitteen merkitys jää siten epäselväksi.

8. Huomiot 2 §:stä Määritelmät säännöskohtaisine perusteluineen

”Oma tuotemerkki” tarkoittaa laajasti mitä tahansa tavaramerkkiä tai EU-tavaramerkkiä, jota tuotteen tarjoaja tai käyttöoikeuden haltija käyttää merkitäkseen tuotteensa. Tämä sisältää päivittäistavarakaupan yritysten lisäksi esimerkiksi teollisuusyritysten, Foodservice-myyjien ja -asiakkaiden sekä franchise-yritysten käyttämät tavamerkit heidän omissa tuotteissaan. Sen sijaan tuotteet, jotka on merkitty sellaisella tavaramerkillä, jonka haltija on esimerkiksi ulkomainen hankintaorganisaatio tai muu kumppani eikä ostaja itse, eivät kuulu määritelmän piiriin. Määritelmä aiheuttaa epäselvyyttä ja voi vaikuttaa monenlaisiin markkinoilla toimiviin tahoihin.

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

Ehdotettu käänteinen näyttötaakka lainvastaisesta menettelystä epäillyn ja viranomaisen tai tuomioistuimen välillä olisi poikkeuksellinen ratkaisu Suomen oikeusjärjestelmässä. Ehdotuksen käsittely perustuslain näkökulmasta on pinnallista ja myös virheellistä, mikä muodostaa vakavan puutteen esityksessä (ks. edellä kysymys 3). Tällainen menettelytavan muutos heikentäisi oikeusturvaa ja edellyttäisi perusteellisempaa arviointia perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta.

Pykälän perustelut ovat selvästi puutteelliset eivätkä kestä kriittistä tarkastelua. Käänteisen näyttötaakan käyttöönotto perustellaan sillä, että se vähentäisi pelkoa viedä kiellettyjä kauppatapoja elintarvikemarkkinavaltuutetun tutkittavaksi, koska ostajat saattaisivat ryhtyä laissa kiellettyihin kostotoimiin. Esityksessä kuitenkin sivuutetaan olennainen seikka: valituksen voi tehdä elintarvikemarkkinavaltuutetulle täysin anonymisti, ja valtuutetulla on selkeä velvollisuus suojella ilmoittajan henkilöllisyyttä. Näin ollen pelko kostotoimista ei ole perusteltua, ja sen lieventämiseksi tehokkainta olisi lisätä lain ja käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tunnettuisuutta ja tiedottaa toimijoita heidän oikeuksistaan. Pelon vähentämiseksi ei tule säätää ylimitoitettuja prosessuaalisia poikkeusratkaisuja, vaan panostaa tiedon jakamiseen ja avoimuuden lisäämiseen elintarvikemarkkinalainsäädännön mahdollisuuksista.

Tätä tukee se, että elintarvikemarkkinavaltuutettu on vuonna 2023 ja EU:n komissio (Joint Research Center) vuosittain selvityksissään todenneet, että kielletyt kauppatavat, viranomaisen rooli ja oikeussuojakeinot tunnetaan huonosti etenkin alkutuottajien ja pienempien valmistajien keskuudessa. Komission vuoden 2024 selvityksen mukaan 38 % vastaajista ei tiennyt direktiivin olemassaolosta ja 56 % ei tuntenut mahdollisuutta valittaa kansalliselle viranomaiselle. Pienistä tavarantoimittajista (liikevaihto alle 2 miljoonaa euroa) jopa 70 % ei ollut tietoisia tästä mahdollisuudesta. Ehdotuksessa ei käsitellä tunnettuutta lisääviä toimenpiteitä tai muita vaihtoehtoja, vaikka tehdyt selvitykset tukevat näiden ensisijaisuutta. Laki muutoksineen on lisäksi ollut voimassa suhteellisen vähän aikaa, mikä myös heijastunee täytäntöönpanotoimien määrässä.

Tunnettuuden lisääminen olisi siten selkeästi vaikuttavin keino parantaa lain noudattamista ja edistää asioiden tuomista viranomaisen tutkittavaksi. Käänteinen näyttötaakka sen sijaan liittyy ainoastaan tilanteeseen, jossa asia on jo viranomaisen käsiteltävänä, eikä se voi vaikuttaa siihen, kuinka moni tapaus ylipäätään etenee tutkintaan. On huomattava, että käänteinen näyttötaakka kohdistuu ainoastaan siihen, kenellä on tutkinnan aikana velvollisuus osoittaa mahdollisen lainvastaisen kostotoimen olemassaolo – ei itse rikkomuksen syntyyn tai tapauksen esiintuomiseen. Käänteinen näyttötaakka ei siis lisää täytäntöönpanotoimien määrää, vaan määrittää ainoastaan todistustaakan jakautumisen jo vireillä olevassa asiassa. Ennen kuin ostaja voi edes teoriassa syyllistyä kiellettyyn kostotoimeen, tulee asian olla saatettu elintarvikemarkkinavaltuutetun ja ostajan tietoon. Näin nykyisessä laissa oleva kielto ryhtyä tutkinnan vuoksi kostotoimiin sekä valittajan henkilöllisyyden suoja ovat riittäviä ehkäisemään

tällaisia toimia. Käänteistä näyttötaakkaa ei ole perusteltu esityksessä selvityksellä siitä, ettei nykyinen kostotoimien kieltä olisi toimiva ehkäisemään kostotoimia.

Pelon lisäksi käänteistä näyttötaakkaa kielletyistä kostotoimista perustellaan myyjän sekä elintarvikemarkkinavaltuutetun vaikeudella hankkia näyttöä kostotoimesta. Tämä peruste on jo lähtökohtaisesti kestävä. Viranomaisella on velvollisuus selvittää sen tutkittavana oleva asia hallinnollisen seuraamuksen perusteeksi eikä valittajan tarvitse näyttää toteen lainvastaista kostotoimea sen enempää kuin sitä edeltänyttä tutkinnan kohteena olevaa kiellettyä kauppataapaakaan. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on jo nykyisellään laajat tiedonsaanti- ja tutkintavaltuudet, joita on vahvistettu aiemmilla lakimuutoksilla. Ehdotuksessa ei ole edes selvitetty, että nämä toimivaltuudet olisivat puutteelliset tai esteenä kaupallisten kostotoimien tutkinnalle normaalin hallintoprosessin mukaisesti.

On syytä huomioda, että ehdotuksessa käänteistä näyttötaakkaa perustellaan lähinnä yksityisten henkilöiden välistä näyttötaakkaa koskevilla ratkaisuilla, joiden relevanssi hallintoasioissa jää epäselväksi. Hallintoasioissa käänteistä näyttötaakkaa on sovellettu vain erityistilanteissa, kuten sosiaalietuuksia koskeissa asioissa. Lisäksi perusteluissa todetaan, että käänteinen näyttötaakka soveltuisi myös silloin, kun ostaja valittaa hallinto-oikeuteen viranomaisen päätöksestä. Tällaisessa tilanteessa valittajalla on kuitenkin jo normaalisti näyttövelvollisuus omien vaatimustensa tueksi, eikä kyse ole käänteisestä näyttötaakasta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että myyjän heikomman aseman vahvistaminen ei ole kestävä perustelu käänteisen näyttötaakan käyttöönotolle, kun todellisuudessa kyse on viranomaisen tutkintavelvollisuuden keventämisestä. Tätä ehdotusta ei tueta lainkaan selvityksellä toimivaltuuksien puutteellisuudesta. Näin ollen esitetyt perustelut eivät ole riittäviä tukemaan näin merkittävää poikkeusta perusperiaatteisiin. Katsomme, että ehdotuksesta tulisi luopua.

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

Pidämme myönteisenä, että kynnys neuvotteluvollisuudelle on perusteluissa asetettu korkealle ja lähtökohtana näyttäisi olevan sopimuksen sitovuus. Tämä on olennainen osa oikeusvarmuutta ja kaupankäynnin ennustettavuutta. Myönteistä on myös se, että neuvotteluvollisuus ainakin näennäisesti koskee molempia osapuolia.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin epäselvyyksiä ja kehitystarpeita:

- Neuvotteluvollisuuden soveltamisala on epäselvä. Esitysluonnoksen soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukaan liikevaihtorajat soveltuvat 3 a §:n 2 ja 3 momenttiin, mutta eivät 1 momenttiin. Vahvemman osapuolen arvioinnin ja liikevaihtorajojen suhde 3 a §:n soveltamisessa tulee täsmentää, jotta lain soveltaminen olisi yhdenmukaista ja ennakoitavaa. 1 momentin mukaan pykälä koskisi lisäksi molempia osapuolia, mitä sinänsä pidämme positiivisena. 2 ja 3 momentteja arvioidaan kuitenkin 1 § liikevaihtorajojen mukaan, joiden perusteella vain myyjää suojataan. Lisäksi perusteluissa (s. 47) todetaan ristiriitaisesti, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi tarvittaessa edistää soinnollista ratkaisua 9 §:n 2 momentin perusteella tilanteessa, jossa ”sopimuksen noudattamisesta aiheutuu kohtuuttomia seurauksia tavarantoimittajalle”. Myös tämä viittaa siihen, että neuvotteluvollisuus on ainoastaan ostajalla.

- Neuvotteluvollisuuden edellytyksenä on, että olosuhteiden muutoksen tulee heikentää olennaisesti heikomman osapuolen "asemaa". Käsitettä "asema" ei kuitenkaan määritellä tarkemmin. On epäselvää, viitataan pelkästään taloudelliseen asemaan vai myös muihin tekijöihin, kuten sopimusneuvotteluvoimaan tai markkina-asemaan. Selkeä määrittely parantaisi lain tulkintaa ja soveltamista.
- Elintarvikemarkkinalaki soveltuu myös julkisen sektorin hankintoihin ilman liikevaihtorajoja. Perusteluissa asetetaan kuitenkin julkisen sektorin ostajille eri vaatimuksia kuin yksityisen sektorin ostajille. Ehdotuksen mukaan (s. 48) poikkeuksellisia olosuhteita arvioidaan julkisissa hankinnoissa sen perusteella, mitä huolellinen hankintayksikkö on voinut ennakoida, ja edellyttäen ettei muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Yksityisellä sektorilla ratkaisevaa on puolestaan, mitä myyjä on voinut ennakoida ilman erityistä huolellisuusvelvoitetta. Julkinen sektori on ollut joustamaton vastaamaan esimerkiksi Venäjän hyökkäyssodan alkamisen aiheuttamiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin - ostajien ja myyjien tasavertainen kohtelu edellyttää, että elintarvikemarkkinalain säännöksiä sovelletaan yhdenvertaisesti ja käytännön haasteisiin voidaan vastata tehokkaasti.
- Inflaatio (s. 37) ei ole sellainen poikkeuksellinen olosuhde, jonka perusteella sopimusosapuolten tulisi neuvotella sopimusta uudestaan. Tämä tulee epäselvyyksien välttämiseksi poistaa esimerkkinä esityksestä.

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

Ehdotettu 4 a § on käytännössä sama kuin nykyisen lain 4 §:n eivätkä sen perustelut poikkeaa 4 §:n esitöistä (HE 121/2018). Nykyisen lainsäädännön tarkoitus ja valvonnan tehokas täytäntöönpano on sivuutettu ehdotuksessa. Tämän vuoksi ehdotettu 4 a § ei ole perusteltu lisäys lakiin, vaan tavoiteltu joustavuus voidaan saavuttaa soveltamalla nykyistä 4 §:ää.

Alla ehdotuksesta seuraavat yksityiskohtaisemmat huomiot:

- Ehdotuksen mukaan 4 a §:llä voitaisiin puuttua sopimuskäytäntöihin ja- menettelyihin, joita ei nimenomaisesti kielletä tietyllä elintarvikemarkkinalain säännöksellä. Tämä on ollut 4 §:n säätämisen peruste ja 4 a § vain toistaa tämän säännöksen tarkoituksen.
- Ehdotuksen mukaan 4 a § soveltuu yrittäjänsuojalakia paremmin elintarvikemarkkinalain epäkohtiin. Perusteena on oikeuskäytäntö (s. 27 ja 48), jossa yrittäjänsuojalailla suojattava osapuoli on rinnastettu työntekijän tai kuluttajan asemaan, mikä perustelujen mukaan ei ole tilanne elintarvikemarkkinalla. Tämä sama oikeuskäytäntö on käsitelty jo 4 §:n esitöissä (HE 121/2018, jakso 2.3.4) ja tämän johdosta yrittäjänsuojalaki ja SopMenL on sisällytetty elintarvikemarkkinalakiin arvioitavaksi nimenomaan sen kontekstissa. Tämä on todettu yrittäjänsuojalain lisäksi myös 4 §:n sisältämän SopMenL:n osalta nimenomaisesti: "kyseiseen pykälään liittyvästä, lähinnä markkinointiin liittyvästä oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä suoranaisesti elintarvikeketjuun liittyviä tapauksia. Valtuutettu voisi arvioida säännöksen soveltuvuutta elintarvikeketjun liiketapoihin liittyviin tapauksiin ja katsoessaan edellytysten täyttyvän hakea tarvittaessa tähän liittyvää kieltoa markkinaoikeudelta."
- Ehdotuksen mukaan (s. 26) yrittäjänsuojalailla voidaan kieltää vain kohtuuttomat sopimusehdot, jotka on tarkoitettu käytettäväksi useammassa kuin yhdessä sopimussuhteessa. Nykyisen 4 §:n esitöissä kuitenkin

todetaan, että ”säännöksen soveltaminen ei kuitenkaan edellytä, että sopimusehtoa jo olisi käytetty useissa sopimuksissa”.

- Esitysluonnoksen mukaan (s. 27) 4 a § vähentäisi tarvetta siihen, että sopimuksen osapuoli joutuisi nostamaan kanteen yleisessä tuomioistuimessa ja kantaa oikeudenkäyntikuluriskin. Nykyisen 4 §:n esitöissä on kuitenkin jo tunnustettu yrittäjän suoja lain, oikeustoimilain ja SopMeL:n osalta erityinen puute: elintarvikesektorilla ei ollut viranomaista, joka valvoisi näitä vaatimuksia, selvittäisi asiaa ja veisi sen tarvittaessa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä puute korjattiin antamalla elintarvikemarkkinavaltuutetulle toimivalta valvoa ja saattaa asiat tuomioistuimen käsiteltäväksi eikä sopimusosapuolen enää ole ollut tarve ajaa kannetta itse kuluriskillään. Julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella elintarvikemarkkinavaltuutettu ei kuitenkaan ole toistaiseksi käyttänyt tätä toimivaltuuttaan. Tämä ei kuitenkaan perustele uuden päällekkäisen lainkohdan lisäämistä, vaan tarvittaessa tulee ensisijaisesti kehittää ja tehostaa olemassa olevien täytäntöönpanovaltuuksien käyttöä. Näin varmistetaan sääntelyn johdonmukaisuus ja vältetään tarpeeton lainsäädännön monimutkaistuminen. Tätä ei arvioida ehdotuksessa lainkaan.
- Ehdotuksen (s. 26) mukaan 4 a §:n tavoitteena olisi puuttua neuvotteluvoiman epätasapainoon. Perusteluissa ei kuitenkaan avata, miksi nykyisen 4 §:n heikomman osapuolen suoja ei kattaisi tätä. Esimerkkinä ehdotetun pykälän tarpeesta (s. 26 ja 49) mainitaan tilanne, jossa maataloustuottajan vastikkeen määrä tai sen määräytymisperusteet jäävät sopimatta ennen toimitusta tai kokonaan. Tällainen esimerkki ei kuitenkaan muodosta perusteltua syytä uuden 4 a §:n lisäämiselle, sillä nykyisen lain 4 g § antaa myyjälle oikeuden vaatia kirjallista toimitussopimusta, ja keskiuurilla sekä suurilla ostajilla on ilman erillistä pyyntöäkin velvollisuus tehdä kirjallinen sopimus (3 §). Kirjallisen sopimuksen vaatimus ja sisältö ovat olleet jo pitkään osa alan itsesääntelyjärjestelmää ja hyvän kauppatavan periaatteita, mikä on tunnustettu myös elintarvikemarkkinalain esitöissä (HE 121/2018, jakso 2.3.6). Kyse on siten nykyisen lain täytäntöönpanosta. 4 a §:n perustellaan myös neuvotteluvollisuudella poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta sekä tuotteiden hyllyysjoittelu. Nämä eivät perustele nykyisin kanssa päällekkäistä sääntelyä ja molemmista on lisäksi erillinen säännösehdoituksensa.
- Ehdotuksen perustelujen (s.27) mukaan määrävän markkina-aseman sääntely ei riittävällä tavalla suojaa muiden toimijoiden kohtuuttomilta sopimusehdoilta- ja menettelyiltä. Tämä on huomioitu jo säädettäessä nykyistä 4 §:ää (HE 121/2018, jakso 2.3.3.).

Edellä todetun lisäksi ehdotus on myös epäselvä:

- Soveltamisala on epäselvä suhteessa 4 §:ään ja 1 §:n liikevaihtorajoihin. 4 § koskee molempia osapuolia, kun taas ehdotettu 4 a § velvoittaa vain ostajaa. Perustelujen mukaan kynnys sopimusehdon kohtuuttomuuden arvioinnille 4 a §:n perusteella olisi korkeampi kuin 4 §:n perusteella, mikä lisäisi edelleen lain soveltamisen epäselvyyttä. Yksittäisen yrityksen kyvykkyys arvioida neuvotteluvoimaa ehdotetun lainkohdan soveltumiseksi on rajallinen, mikä heikentää oikeusvarmuutta.
- Ehdotetun 4 a §:n otsikko ”neuvotteluvoiman väärinkäyttö” on laajempi kuin sen sisältö, joka kieltää kohtuuttomat sopimusehdot. Otsikon ja pykälän sisällön tulisi olla linjassa, jotta sääntely on ymmärrettävää ja selkeää.

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

Ehdotettu 4 b § olisi kokonaan uusi säännös, jonka tavoitteena on vahvistaa alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden liikesalaisuussuojaa ja suojaa kustannuksia aiheuttavilta tietopyynnöiltä. Ehdotuksen tueksi ei käytännössä esitetä lainkaan perusteita eikä vaikutustenarviointia. Tämä on huomattava puute, sillä 4 b § rajoittaisi yritysten sopimusvapautta, voi aiheuttaa merkittäviä seurauksia yrityksille ja sen rikkomisesta säädettäisiin ankarat hallinnolliset seuraamukset.

Pykäläkohtaiset perustelut tyytyvät toistamaan 4 b §:n sisällön ja perusteet säännösehdotukselle on pyrittävä löytämään muualta luonnoksesta. Luonnos sisältää vain seuraavat perusteet, jotka konkretisoivat, että ehdotus on kestävä pohjalla:

- Liikesalaisuuksien valvontaa koskevien perustelujen mukaan (s. 28) elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet valvoa liikesalaisuuksia olisi todettu puutteelliseksi. Esitys ei viittaa tämän tueksi mihinkään selvitykseen, kuten esimerkiksi elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksien käyttöön 2 h §:n valvonnassa.
- Kaksi elintarvikemarkkinavaltuutetun anonyymeistä kyselyistä tehtyä kirjausta koskee liikesalaisuuksia: ”vastausten perusteella liikesalaisuuksiin liittyviä ongelmia ilmenee esimerkiksi tilanteissa, joissa tuottajan rakennusteknisiä tietoja luovutetaan luvatta toisille tuottajille. Lisäksi teurastamot saattavat vaatia tuottajilta keskeisiä tietoja, jotka vaikuttavat tuotantoon ja kannattavuuteen, ilman korvausta, ja luovuttaa nämä tiedot luvatta kolmansille osapuolille” (s. 20) ja ”vastauksista ilmenee, että kauppa saattaa vaatia tilaamistaan private label -tuotteista tarkkoja reseptejä” (s. 21). Nämä kuuluvat jo nykyisen 2 h §:n soveltamisalaan ja elintarvikemarkkinavaltuutetulla on toimivalta tutkia kyselyvastausten paikkansapitävyys osana valvontaansa.
- Yksi alkutuottajien kuulemisista tehty kirjaus koskee vastuullisuusdatan aiheuttamaa taakkaa ja kustannuksia (s. 19). Esityksessä ei ole selvitystä siitä, mitä tietoja tosiasialla alkutuottajilta pyydetään ja miten ehdotus vaikuttaisi pyynnöistä aiheutuviin kustannuksiin.

Lainsäädännön (kuten vastuullisuusvaatimusten), sopimuksen toteuttamisen ja ostajan sitoumusten edellyttämät tietotarpeet ovat tosiasialla nykypäivänä laajat ja epäselväksi jää, miten ehdotettu säädös tosiasialla vastaa kuormittavuutta koskevaan huoleen. Ehdotuksessa ei ole lainsäädännölle vaikuttavuudeltaan tehokkaampien vaihtoehtojen arviointia, kuten tietotarpeiden ja kustannusten hallintaa käynnissä olevien ketjun yhteisten datahankkeiden tai elintarvikemarkkinavaltuutetun ohjauksen kautta. EU:n vastuullisuussäätelykehys pyrkii myös osaltaan vastaamaan pienemmille toimijoille aiheutuvaan kuormitukseen, mitä ei kuitenkaan käsitellä luonnoksessa. Vaihtoehtona käsitellään ainoastaan EU:n datasäädöstä, jonka relevanssi ehdotuksen kannalta jää epäselväksi.

Ehdotetun 4 b §:n vaikutuksia käsitellään vastaavasti mielipiteenomaisesti eikä sen tueksi ole tehty vaikutustenarviointia (s. 38). 4 b §:n vaikutuksia näyttäisi koskevan ainoastaan seuraava toteamus: ”esitys vahvistaa elintarvikeketjun heikompien osapuolten asemaa ja edistää reilumpaa kilpailua. Se parantaa markkinoiden toimivuutta erityisesti sopimuskäytäntöjen, tiedonsaannin ja liikesalaisuuksien osalta. Vaikka sääntely lisää hallinnollista taakkaa, sen odotetaan pitkällä aikavälillä tukevan kotimaisen elintarviketuotannon kestävyttä ja kilpailukykyä.” Tämä näkemys ei todetusti perustu vaikutustenarviointiin.

Ehdotettu säännös rajaa liikesalaisuuksia, reseptiikkaa ja tuotantotapoja koskevat tietopyynnot ainoastaan niihin tietoihin, joita kansallinen tai EU:n lainsäädäntö tai sopimuksen toteuttamisen edellyttää. Ostajan omien sitoumusten perusteella olisi sallittua pyytää vain tuotantotapoja koskevia tietoja.

Näin merkittävän sääntelyehdotuksen tulisi perustua perusteelliseen ja kattavaan selvitykseen siitä, millaisia tietotarpeita elintarvikeketjun ostajilla todellisuudessa on, jotta sääntelyn vaikutukset voidaan arvioida luotettavasti. Käytämme esimerkkinä vastuullisuustietoja:

Ilmasto- ja ympäristötoimien toteuttaminen ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät tiedonsaantia. Kaupan arvoketjun päästöistä valtaosa syntyy tuotteiden valmistuksesta, eli raaka-ainetuotannosta ja teollisuudesta. Kaupalta odotetaan ja vaaditaan ilmasto- ja ympäristötoimia, koska se voi edistää myytävien tuotteiden päästövähennystavoitteita arvoketjussa. Lainsäädäntö ei juuri määrittele tietotarpeita, vaan se korostaa prosessia ja erityisesti huolellisuusvelvoitteen täyttämiseksi yritysten tulee tehdä oma arviointi arvoketjustaan tarvittavista tiedoista. Ehdotus vie pohjan tavoitteiden saavuttamiselta ja tekee niistä huomattavasti vaikeampia. Elintarvikemarkkinavaltuutettu viime kädessä määritteli, mitä tietoja kukin yritys saa pyytää vastuullisuuslainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi, mikä olisi kestävä tilanne yritysten lainsäädännöllisen vastuun kannalta. Lisäksi ehdotuksessa sivuutetaan yhteiskunnan suuret odotukset yritysten tehokkaille ilmasto- ja ympäristötoimille – tämä koskee esimerkiksi kuluttajia, järjestöjä ja rahoittajia. Esimerkiksi lainaehdot ovat usein sidoksissa yhtiön omiin ilmastotavoitteisiin, yhtiön maine menestykseen kansainvälisissä vastuullisuusarvioinneissa ja yhtiö on sitoutunut myös kumppaneidensa vastuullisuus- ja auditointivaatimuksiin. Ehdotuksen rajatessa ostajan sitoumuksiin perustuvan tiedonsaannin vain tuotantotapoihin, se ei mahdollista vastaamista näihin odotuksiin ja vaatimuksiin. Ehdotus heikentää näin ollen suomalaisen ruokaketjun vastuullisuutta ja asemaa suhteessa muihin maihin ja toimialoihin. Ehdotus ei sisällä minkäänlaista arviointia esimerkiksi sen vaikutuksista nopeasti tarvittaville ilmasto- ja ympäristötoimille, joihin Suomi ja täällä toimivat yritykset ovat sitoutuneet.

Tietotarpeet voivat sisältää liikesalaisuuksia tai muita tietoja, joiden määrittäminen ja suojaaminen on kuitenkin aina niiden luovuttajan oman arvion ja liikesalaisuusmerkintöjen varassa. Tuotantotapaa koskevaa tietoa ei puolestaan ole ehdotuksessa määritelty vaan se jää täysin avoimeksi. Kun edes lainsäädäntö ei määrittele tietovaatimuksia yksityiskohtaisesti eikä ostaja voi etukäteen tunnistaa myyjän liikesalaisuuksia, jää ehdotus kokonaisuudessaan epäselväksi ja se on omiaan lisäämään erimielisyyksiä ja hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia molemmille osapuolille. Laissa määriteltyihin perusteisiin perustuva perusteluvelvollisuus estäisi nykyisten tasapuolisten ja läpinäkyvien vakiosopimusten käytön ja kasvattaisi sopimusten pituutta ja neuvottelujen kestoja merkittävästi, sillä tietovaatimukset vaihtelevat yrityksittäin ja tuotteittain.

Katsomme, että ehdotuksesta tulisi luopua. Taustalla oleva huoli datavaatimusten kuormittavuudesta ja kustannuksista on sinänsä ymmärrettävä ja rasittaa koko ketjua. Katsomme, että tähän voidaan tehokkaimmin vastata ruokaketjun yhteisillä käynnissä olevilla hankkeilla, tulevalla CSDDD-kehityksellä viranomaisohjeineen ja elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivallalla antaa suosituksia ja ohjeita.

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

Sääntelyn tulee perustua huolellisesti selvitettyihin tosiasioihin ja kattaviin vaikutustenarviointeihin. Lisäksi sääntelyn on oltava yksiselitteistä, jotta sekä toimijoilla että viranomaisilla on selkeät edellytykset noudattaa ja valvoa sääntöjä. Ehdotettu 4 c § ei täytä näitä keskeisiä vaatimuksia, sillä se jää perusteluiltaan ja soveltamisalaltaan epäselväksi.

Yleisenä huomiona toteamme, ettei 4 c §:n perusteeksi ole mitään selvitystä. Tätä vakavaa puutetta hämärtää se, että omia merkkejä käsitellään hajanaisesti ja mielipiteenomaisesti, vailla faktapohjaa, läpi luonnoksen (esim. s. 31–33, 34–38, 42–45, 49–50, 56–57, 63–64). Omien merkkien suosimiseen viitataan luonnoksessa vain kahdessa

kohdassa: väitteissä valmistajabrändien omia merkkejä suuremmasta katteesta kaupalle sekä ostettujen tuotteiden piilottamisesta kuluttajilta – kumpaanakaan ei löydy tutkimus- tai selvityspohjaa.

Kaupan omista merkeistä tehdyt selvitykset eivät anna perusteita lainsäädäntötoimille eikä luonnoksessa tällaista edes esitetä. Omien merkkien laillisuus ja yleinen hyväksyttävyys EU- ja ETA-maissa on kiistaton. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitysten ohella omien merkkien vaikutuksia on tutkittu Suomessa ja Euroopassa viimeisten 15 vuoden aikana useissa selvityksissä. Näissä on todettu, että kaupan omat merkit ovat keskeisiä kilpailun ja kuluttajien kannalta, niillä on monimutkaisia vaikutuksia markkinoihin ja innovaatioihin, ja markkinoiden kehityksen ymmärtäminen vaatii säännöllistä tutkimusta. Nämä seikat myönnetään luonnoksessa (s. 43).

Esitysluonnoksen perustelut nojaavat siihen, että kansallinen markkinarakenne ja tavarantoimittajien heikko asema edellyttävät erityistä sääntelyä. Tämä peruste ei kestä tarkastelua markkinavertailussa, eikä vastaavilla keskittyneillä Pohjoismaisilla markkinoilla tai koko EU:ssa ole kansainvälistä mallia PL-tuotteiden sääntelystä (s. 42). Tätä tosiasiaa ei käsitellä ehdotuksessa. Ainoa referenssi on tarkoitushakuisesti etsitty Uudesta-Seelannista, jota ei voi pitää relevanttina Suomen tai EU:n sisämarkkinoiden kannalta.

Ehdotetun 4 c §:n suosimiskielto ei kuulu elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan, joka koskee ostajan ja myyjän välisen sopimuksen ehtoja ja sopimuskäytäntöjä. Sen sijaan kyse on ostajan elinkeinovapauden piiriin kuuluvista normaaleista liiketoimintapäätöksistä, jotka koskevat kaupassa myytävänä olevia tuotteita. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä kauppiaan oman kauppansa tilojen järjestämistä koskevat asiat (hyllytila ja esillepano), mutta säännös ei rajaa soveltamisalastaan mitään yrityksen omaa liiketoimintapäätöstä. Näin ollen se kattaisi myös esimerkiksi vähittäishinnoittelun, markkinoinnin ja verkkokaupan. Käytännössä viranomainen voisi kieltää yritystä käyttämästä tiettyjä vähittäishintoja, määrittelemästä tuotteelle tiettyä katetta tai määrätä hyllypaikan – toisin sanoen puuttua yrityksen liiketoiminnan ytimeen. Nämä eivät ole lain soveltamisalaan kuuluvia ostajan ja myyjän välisen sopimuksen ehtoja tai niihin rinnastettavia menettelyjä. Epäselväksi jää myös, miten 4 c §:n 1 ja 2 momenttien ostajan neuvotteluvoiman käyttö liittyy näihin kaupan omiin ratkaisuihin.

Merkittävä puute ehdotuksessa liittyy elinkeinovapauden rajoittamisen perusteisiin, jotka jäävät viittaukseen kaupan kaksoisroolista. Perusoikeusnäkökulmasta tämä on riittämätön perustelu rajoitukselle, eikä ehdotuksessa ole arvioitu ehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta, välttämättömyyttä tai suhteellisuutta. Luonnoksessa myös myönnetään, että 4 c § on tulkinnanvarainen (s. 57), eikä tarkkarajaisuusvaatimus siten täyty. Lisäksi kaksoisroolin käyttäminen vain kaupan sääntelyperusteena on ongelmallista: vastaava kaksoisrooli on myös elintarviketeollisuudella, joka valmistaa ja myy kaupan omia merkkejä ja brändituotteitaan Keskolle sekä suoraan K-ruokakaupoille sekä kilpailee tukkumarkkinoilla myynnissä Foodservice-asiakkaille.

Ehdotuksessa määritellään suosimiskielto sopimusoikeudelliseksi lojaliteettivelvoitteeksi (s. 50). Pyrkimyksenä on ilmeisimmin yhteensovittaa ehdotus lain soveltamisalan kanssa ja tätä kautta luoda harhaanjohtava vaikutelma siitä, että 4 c §:n suosimiskielto liittyy ostajan ja myyjän väliseen sopimussuhteeseen. On kuitenkin syytä korostaa, että lojaliteettivelvoite on jo vakiintunut osa suomalaista sopimusoikeutta, eikä sen toteuttaminen edellytä erillistä lainsäädäntöä.

Pykälän sisältönä oleva sopimusoikeudellinen lojaliteettivelvollisuus eli velvollisuus ottaa huomioon sopimuskumppanin edut ei myöskään ole sama asia kuin otsikossa ja perusteluissa viitattu suosimiskielto, ja ehdotuksessa onkin viitteitä perusteluilla säätämisestä. Lojaliteettiperiaatteesta ei voida johtaa toimivelvoitetta, jonka mukaan ostajan tulisi toimia omien oikeuksiensa vastaisesti. Se ei tarkoita esimerkiksi luopumista oikeudesta

määritellä omien tuotteiden myyntipaikat ja hinnat. Lojaliteetti ei ole itsenäinen sopimusvelvoite, vaan sen oikeusseuraamukset liittyvät konkreettisiin velvoitteisiin, jotka voidaan lukea lojaliteettiin. Usein se tulee esiin tilanteissa, joissa sopijapuoli on jättänyt jonkin velvollisuuden täyttämättä. Lojaliteettiperiaate ei velvoita ostajaa esimerkiksi luopumaan edullisen ostohinnan tavoittelusta tai kilpailullisesta hinnoittelusta. Myyjällä on hinnoitteluvapaus lukuun ottamatta laissa erikseen säädettyjä erityistilanteita. Hinnoitteluvapaus on osa sopimusvapautta ja markkinatalouden ydin. Kilpailuoikeudellisesti ehdotettu säännös antaisi viranomaiselle toimivallan hintojen ja kilpailuelementtien yhdenmukaistamiseen, mikä rinnastuu kartelliin ja on kiellettyä SEUT 101 artiklan nojalla myös lainsäätäjältä. EU-oikeus kieltää hinta- ja muun tavarakauppaa rajoittavan sääntelyn, johon voidaan puuttua SEUT 34 artiklan perusteella.

4 c § on lisäksi epäselvä ja sisäisesti ristiriitainen eikä se ole perusteltu oikeusvarmuuden ja valvonnan näkökulmasta. Säännöksen noudattaminen ja valvonta olisivat käytännössä mahdottomia. Esimerkiksi K-ryhmän päivittäistavarakaupan valikoimissa on noin 110 000 elintarvikemarkkinallain soveltamisalaan kuuluvaa tuotetta, joista omia merkkejä noin 3 500. Jokaisen Keskon ja 1100 itsenäisen kaupan tekemän päätöksen arviointi suhteessa tavarantoimittajien etuun olisi teoriassakin mahdoton tehtävä. Tähän liittyvät kustannukset on jo käsitelty aiemmin tässä lausunnossa.

4 c §:stä ei käy ilmi, milloin 4 c §:n tunnusmerkistö täyttyy eli mikä on kiellettyä. Itse pykälässä olevaa tavarantoimittajan etua tai sitä, kenen tavarantoimittajan etu useista tavarantoimittajista on ensisijainen, ei määritellä. Ehdotuksessa ei myöskään määritellä, miten tavarantoimittajan edun huomiointi käytännössä tehdään ja mitä tekijöitä tulee huomioida. Vaikuttavatko esimerkiksi markkinoin, kilpailijoihin tai kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset tunnusmerkistön täyttymiseen? 4 c §:ssä määritellään vain neuvotteluvoiman arvioinnissa huomioitavia tekijöitä, mutta niiden relevanssi ehdotuksen kohteena olevien ostajan omien liiketoimintapäätösten kannalta jää epäselväksi.

Perusteluissa mainittu suosiminen taas edellyttäisi käytännössä, että tavarantoimittajan tuotetta syrjitään eli se joutuu epäedullisen kohtelun kohteeksi ilman asiallista syytä. Mikäli toisen edullisemmalle kohtelulle on asiallinen syy, kyse ei ole suosimisesta. Suosimisen lähikäsite kilpailulainsäädännössä on kielletty syrjintä, joka kieltää samanlaisten kauppakumppaneiden erilaisten kohtelun ilman objektiivista perustetta ja velvoittaa Keskon päivittäistavarakauppaa jo nykyisin perusteella. Ehdotuksessa käsitellään kilpailulainsäädännön syrjintäkiellon heikkoutena kuitenkin sitä, että menettely voidaan perustella objektiivisin syin ja että kilpailulainsäädäntö ei puutu yritysten hinnoitteluun. Tämä viittaisi siihen, että 4 c §:n tavoitteena olisi estää kokonaisuudessaan erot omien tuotteiden ja brändituotteiden kaupallisissa ratkaisuissa esimerkiksi kilpailutilanteen ja kuluttajakysynnän perusteella. Koska soveltamisalasta ei ole rajattu pois mitään päätöstä, tämä koskisi myös vähittäishintoja.

Vaikutustenarviointia ei ole lainkaan tehty, ja tavoitellut vaikutukset myös alkutuottajiin jäävät kokonaisuutena epäselviksi ja voivat olla myös kielteisiä isojen teollisuusyritysten vahvistuessa. Velvoitteista aiheutuu vaikutuksia niin kaupalle, omia merkkejä valmistavalle teollisuudelle kuin kustannusten ja kilpailun vähenemisen kautta myös kuluttajille.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

17. Huomiot siirtymäsäännöksestä

Siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa tehdyt sopimukset ja toimitussopimukset on saatettava ehdotetun lain mukaisiksi marraskuun 2026 loppuun mennessä. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä selkeää ehtomuutosta koskevaa velvoitetta ja siirtymäsäännös jää tältä osin epäselväksi. Toistuvista lakimuutoksista aiheutuu merkittävää hallinnollista kuormaa sopimusmuutoksineen ja neuvotteluineen eikä tätä voida pitää hyvän lainsäädäntötavan mukaisena.

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

Ei lausuttavaa.

19. Huomiot Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta säännöskohtaisine perusteluineen

Ei lausuttavaa.