

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

Esityksellä toteutetaan osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta alkutuottajan aseman ja koko elintarvikeketjun tasapainon kehittymisestä nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa kuvatulla tavalla.

Esityksen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinan toimivuutta parantamalla heikomman osapuolen suojaa elintarvikemarkkinalla sekä erityisesti maataloustuotteita ja elintarvikkeita myyvän tavarantoimittajan asemaa sopimuskumppanina.

Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin ostajan oman tuotemerkin suosimisen kiello. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin myös säännökset, joilla vahvistetaan alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden liikesalaisuuksien suojaa ja suojaa kustannuksia aiheuttavilta tietopyynnöiltä sekä suojaa kaupallisilta kostotoimilta. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin myös säännös, jonka avulla elintarvikemarkkinavaltuutettu voi valvontatoiminnassaan puuttua nykyistä paremmin neuvotteluvoiman väärinkäyttöön.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia muutettaisiin siten, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi hakea markkinaoikeudelta kiellon määräämistä ostajalle jatkaa neuvotteluvoimaltaan heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuuttoman sopimusehdon tai sopimuskäytännön käyttämistä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	6
2.1.1 Elintarvikemarkkinalaki.....	6
2.1.2 Laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä	7
2.1.3 Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa	8
2.1.4 Kilpailulaki.....	9
2.1.5 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista	10
2.1.6 Elintarvikemarkkina ja datasäädös.....	11
2.2 Itsesääntely.....	11
2.3 Elintarvikemarkkinavaltuutetun suositukset	12
2.4 Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot	13
2.5 Tuottajaorganisaatiot.....	14
2.6 Elintarvikeketjun tilastointi.....	14
2.7 Elintarvikeketjun toimijoiden kuulemiset	15
2.7.1 Kaupan kuuleminen	15
2.7.2 Ruokapalvelujen kuuleminen.....	16
2.7.3 Elintarviketeollisuuden kuuleminen.....	18
2.7.4 Alkutuottajien kuuleminen.....	19
2.8 Elintarvikemarkkinavaltuutetun kyselyt	20
2.9 Kilpailu- ja kuluttajaviraston PL-tuotteita koskeva tutkimus	22
2.10 Kilpailuviraston päivittäistavara kauppaa koskeva selvitys.....	23
2.11 Kilpailu- ja kuluttajaviraston muut toimenpiteet elintarvikemarkkinalla	24
2.12 Nykytilan arviointi	25
2.12.1 Elintarvikemarkkinalaki ja kohtuuttomien sopimusehtojen kieltä.....	25
2.12.2 Elintarvikemarkkinavaltuutettu liikesalaisuuksien suojan valvojana.....	28
2.12.3 Elintarvikemarkkinan toimivuus ja kilpailulaki	29
2.12.4 Kaupan omiin tuotemerkkeihin liittyvät kysymykset	31
2.12.5 Poikkeukselliset olosuhteet	33
3 Tavoitteet	34
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	34
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	34
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	35
4.2.1 Vaikutukset yrityksiin	35
4.2.1.1 Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus.....	36
4.2.1.2 Sääntelytaakka	39
4.2.2 Vaikutukset kuluttajiin	39
4.2.3 Maaseutuvaikutukset.....	40
5 Muut toteuttamismahdollisuudet	40
5.1 Mahdollisuudet ja niiden vaikutukset.....	40

5.2 PL-tuotteita ja hinnoittelujaksoja koskeva ulkomaiden lainsäädäntö ja tutkimus.....	42
6 Lausuntopalaute	44
7 Säännöskohtaiset perustelut	44
7.1 Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta	44
7.2 2. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta	51
8 Voimaantulo	52
9 Toimeenpano ja seuranta	52
10 Suhde muihin esityksiin.....	52
10.1 Suhde talousarvioesitykseen	52
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	52
LAKIEHDOTUKSET	61
1. Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta	61
2. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta.....	66

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

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

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

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

Maa- ja metsätalousvaliokunta havainnoi mietinnössään (MmVM 11/2024 vp— HE 84/2024 vp), että kaupan omien tuotemerkkien (Private Label, jatkossa PL-tuotteet) kaupassa kaupalle muodostuu eräänlainen kaksoisrooli, kun kaupalle tilauksesta valmistetut PL-tuotteet kilpailevat saman tavarantoimittajan muiden tuotteiden kanssa. Tämä asettaa haasteita liikesalaisuuksien suojan varmistamiselle. Valiokunta piti tärkeänä, että elintarvikemarkkinoita koskevan sääntelyhankkeen toisessa vaiheessa otetaan huomioon edellä mainitut PL-tuotteisiin liittyvät kysymykset.

1.1 Tausta

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 20.10.2023 hankkeen (Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://mmm.fi/hankkeet> tunnuksella MMM040:00/2023), jonka tehtävänantona on arvioida lainsäädäntötarvetta erityisesti elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaannin varmistamisen kannalta ja valmistella tähän liittyvä hallituksen esitys siten, että se esitellään eduskunnalle syksyllä 2024. Tämä toteutettiin maa-

ja metsätalousministeriössä virkatyönä. Hankkeeseen perustuva hallituksen esitys (HE 84/2024) annettiin eduskunnalle syyskuussa 2024. Esityksellä laajennettiin elintarvikemarkkinavaltautetun tiedonsaantioikeuksien siten, että ne kattavat laajemmat oikeudet saada toimijoilta tietoja, jotka liittyvät yleisemmin markkinoiden toimivuuden tai markkinaolosuhteiden selvittämiseen, ja siten, että elintarvikemarkkinavaltautetun ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välistä yhteistyötä tietojen analysoinnissa tiivistettiin. Lisäksi esityksellä ehdotettiin eräiden elintarvikemarkkinalain täytäntöönpanossa esille tulleiden tarpeiden mukaisia muutoksia. Nämä koskivat erityisesti toimitusten peruuttamisen ja tiettyjen maksujen kieltoa koskevien säännösten täsmentämistä. Lisäksi esityksessä ehdotettiin aiemmin voimaan tulleen elintarvikemarkkinalain muutoksen siirtymäsäännöksen täsmentämistä. Esityksen mukaiset muutokset elintarvikemarkkinalakiin sekä kilpailulakiin tulivat voimaan 01.01.2025.

Tämä esitys on edellä mainitun lainsäädäntöhankkeen toinen vaihe. Muita hallitusohjelmaan, Maka-raporttiin ja eduskunnan lausumiin liittyviä elintarvikemarkkinalain muutostarpeita tarkastellaan tässä esityksessä. Tässä on otettu huomioon asiaan liittyvät linjaukset, jotka on tehty 30.10.2023 asetetussa ohjausryhmässä (Suomalaisen ruuantuotannon strategian ja ruokalan kasvuohjelman toimenpiteiden sekä maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa tunnistettujen lainsäädäntöhankkeiden valmistelu ja toteuttaminen, MMM042:00/2023).

Julkisiin hankintoihin liittyviä kehittämistarpeita tarkastellaan työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esitys hankintalain muuttamiseksi, TEM014:00/2024, on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025. Hankintalain uudistuksessa huomioidaan aiempaa laajemmin huoltovarmuus ja varautuminen. Perusteluteksteissä selitetään vastuullisten ja turvallisten elintarvikemarkkinalain hankintojen merkitystä. Hankintalakiuudistus kannustaa markkinavuoropuheluun ja velvoittaa hankintojen jakamiseen osiin. Näiden muutosten toivotaan lisäävän pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin hankintoihin. Lisäksi valtionvarainministeriössä on valmisteltu julkisten hankintojen uudet yleiset sopimusehdot tavara- ja palveluhankinnoille, ja ne sisältävät indeksin käyttömahdollisuuden hinnanmuutosehtona ja huomioivat elintarvikemarkkinalain lyhyemmän maksuajan maksuehdoissa. Uudet sopimusehdot tulivat voimaan keväällä 2025, mutta niiden sisältö saattaa vielä muuttua, kun hankintalain mahdolliset muutokset tulevat voimaan.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esityksen valmistelua on ohjannut maa- ja metsätalousministeriön asettama elintarvikemarkkinalainsäädännön toisen vaiheen muutosten ohjausryhmä. Hankkeen toisessa vaiheessa arvioidaan laajemmin elintarvikemarkkinalain muutostarpeita ja valmistellaan tähän liittyvät esitykset. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Päivi Nerg ja varapuheenjohtajana kansliapäällikkö Pekka Pesonen maa- ja metsätalousministeriöstä. Jäseninä ovat yhteiskuntasuhdejohtaja Jukka Ihanus Elintarviketeollisuusliitto ry:stä, toimitusjohtaja Tuula Loikkanen Päivittäistavara- ja kauppa ry:stä ja maatalousjohtaja Johan Åberg Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK ry:stä. Ohjausryhmän pysyviä asiantuntijoita ovat osastopäällikkö Minna-Mari Kaila maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Markus Lounela maa- ja metsätalousministeriöstä ja maatalousneuvos Anna-Leena Miettinen maa- ja metsätalousministeriöstä. Sihteereinä ovat toimineet hallitussihteeri Ilona Rauhanen, neuvotteleva virkamies Pekka Sandholm, erityisasiantuntija Auli Väänänen ja lainsäädäntöneuvos Riitta Kokko - Herjala kaikki maa- ja metsätalousministeriöstä. Ohjausryhmä on asetettu toimikaudelle 4.12.2024 – 28.2.2026.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti hallituksen esityksen toteuttamiseksi elintarvikemarkkinalainsäädännön toiseen vaiheen muutosten toteuttamiseksi valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän

tehtävänä on tarkastella elintarvikemarkkinalain muutostarpeita ottaen huomioon ohjausryhmän linjaukset. Valmisteluryhmä myös arvioi elintarvikemarkkinalain lisämuutostarpeita käynnissä olevien selvitysten, työryhmien ja strategiatyön pohjalta. Valmisteluryhmän puheenjohtaja on osastopäällikkö Minna-Mari Kaila ja varapuheenjohtajana maatalousneuvos Anna-Leena Miettinen maa- ja metsätalousministeriöstä. Jäseninä ovat hallitusneuvos Markku Lounela maa- ja metsätalousministeriöstä, tutkimuspäällikkö Milla Määttä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta ja elintarvikemarkkinavaltuutettu Jarno Sukanen. Pysyvinä asiantuntijoina ovat varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi Matkailu- ja Ravintolapalvelut Mara ry:stä, yhteiskuntasuhdejohtaja Jukka Ihanus Elintarviketeollisuusliitto ry:stä, lakimies Tea Taivalkoski Päivittäistavara kauppa ry:stä, juristi Kimmo Tammi Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto ry:stä ja asiamies Rikard Korkman Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund rf:stä. Valmisteluryhmän sihteereinä ovat olleet hallitussihteeri Ilona Rauhanen, neuvotteleva virkamies Pekka Sandholm, erityisasiantuntija Auli Väänänen ja lainsäädäntöneuvos Riitta Kokko – Herrala. Valmisteluryhmä on asetettu toimikaudelle 4.12.2024 – 28.2.2026.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä maa- ja metsätalousministeriö kuuli alkutuotannon, teollisuuden ja kaupan sekä tukku kaupan ja ruokapalveluiden toimijoita. Kuultaville lähetettiin ennakkokysymyksiä liittyen elintarvikemarkkinoiden toimintaan ja mahdollisiin ongelmakohtiin kuten PL-tuotteisiin tai kaupallisiin kustotoimiin.

Hallituksen esitysluonnos on julkaistu lausuntopalvelussa. Lausuntoaika oli 6 viikkoa. Hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Ruokavirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Verohallinto, Tulli, Poliisihallitus, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Aluehallintovirastot, Kuntaliitto, Markkinaoikeus, Luonnonvarakeskus, Elintarvikemarkkinavaltuutettu, Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund slc, Elintarviketeollisuusliitto ry, Päivittäistavara kauppa ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Keskuskauppa-kamari, Matkailu- ja Ravintolapalvelut Mara ry, Kaupan Liitto ry, Suomen Yrittäjät, Leipuri-liitto, Panimoliitto, Lihakeskusliitto, Suomen Siipikarja Liitto, Puutarhaliitto – Trädgårdsförbundet, Kauppapuutarhaliitto, Svenska Trädgårdsförbundet, Kesko Oyj, SOK-yhtymä, Lidl Suomi, Tokmanni Group Oyj, VYR vilja-alan yhteistyöryhmä, Osuustoimintakeskus Pellervo ry, Pellervon taloustutkimus.

Hallituksen esitysluonnos on ollut myös nähtävillä maa- ja metsätalousministeriön internet-sivuilla.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.1 Elintarvikemarkkinalaki

Hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä maataloustuote- ja elintarvikeketjussa säädetään vuoden 2019 alusta voimaan tulleessa elintarvikemarkkinalaissa. Sen sisältö voidaan jakaa neljään osaan. Ensinnäkin siinä säädetään elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävästä. Toiseksi siinä säädetään ostajan velvollisuudesta tehdä sopimukset kirjallisesti ja noudattaa niissä vähimmäissisältöä, kun kyse on maataloustuotteiden ostosta maataloustuottajalta ja ostaja on keski-suuri tai suurempi yritys. Elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo vaatimuksen noudattamista. Kolmanneksi siinä säädetään elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävästä valvoa elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1062/1993) (jäljempänä *yrittäjän-suojalaki*) 1 §:n mukaista kieltoa käyttää kohtuuttomia ehtoja tai käytäntöjä sekä

sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978) 1 §:n kieltoa käyttää hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä, kun kyse on maataloustuotteiden myynnistä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle ja maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on oikeus tehdä markkinaoikeudelle esitys kyseisten lakien nojalla määrättävästä kiellosta ja uhkasakosta.

Lisäksi elintarvikemarkkinalailla on pantu kansallisesti täytäntöön hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maatalous- ja elintarvikeketjussa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/63 (jäljempänä *kauppatapadirektiivi*). Elintarvikemarkkinalaissa säädetään kauppatapadirektiivin edellyttämistä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaan liittyvistä hyvän kauppatavan vastaisten menettelyjen kielloista. Kiellettyjä ovat tietyn pituuden ylittävät maksuajat, tilausten peruutus lyhyellä varoitusaajalla, ehtojen yksipuoliset muutokset, myyntiin liittymättömät maksut ja kaupalliset kustotoimet tilanteessa, jossa tavarantoimittaja käyttää tämän sopimusperusteisia tai lakisääteisiä oikeuksiaan. Lisäksi säädetään ostajan velvollisuudesta vahvistaa kirjallisesti toimitussopimuksen ehdot tavarantoimittaja pyynnöstä.

Myös eräät muut käytännöt ovat kiellettyjä, jos niistä ei ole erikseen sovittu. Näitä ovat myymättä jääneiden maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden palautus ja hävittäminen, jos ostaja ei tätä korvaa sekä tavarantoimittajalle kohdistetut maksut tuotteiden varastoinnista, esillä pitämisestä tai tuotevalikoimaan sisällyttämisestä taikka myytäväksi asettamisesta. Lisäksi kiellettyä on ilman asiasta erikseen sopimista maksujen vaatiminen myyjältä ostajan toteuttamasta mainonnasta ja markkinoinnista sekä tavarantoimittajan veloittaminen henkilöstöstä, joka sisustaa tavarantoimittajan tuotteiden myyntiin käytettyjä tiloja. Kielto koskee myös käytäntöä, jossa ostaja vaatii tavarantoimittajaa vastaamaan kustannuksista, joita aiheutuu ostajan myydessä tuotteita alennuksella osana myynninedistämistä, jollei tästä ole erikseen sovittu.

Elintarvikemarkkinalaissa säädettävät kiellot ovat kauppatapadirektiivissä edellytetyn vähimmäistason mukaisia lukuun ottamatta tilausten peruuttamista koskevia säännöksiä. Kauppatapadirektiivin mukainen pilaantuvien tuotteiden tilausten peruuttamista alle 30 päivää ennen toimitusta koskeva kielto on laajennettu koskemaan kaikkia maataloustuotteita ja elintarvikkeita. Myös maksuaika on lähtökohtaisesti kaikkien maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa lain soveltamisalalla enintään 14 päivää, kun se kauppatapadirektiivin mukaan voisi olla muiden kuin pilaantuvien tuotteiden osalta enintään 60 päivää ja pilaantuvien tuotteiden osalta 30 päivää.

Elintarvikemarkkinalain 7 §:n 3 momentin nojalla elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo liikesalaisuuslaissa (595/2018) tarkoitettujen kieltojen noudattamista elintarvikemarkkinalain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa toimitussopimuksissa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi avustaa liikesalaisuuden tai teknisen ohjeen haltijaa tämän pyynnöstä kiellon, korvauksen ja muun liikesalaisuuslaissa tarkoitetun toimenpiteen vireille saattamisessa ja hoitamisessa tuomioistuimessa.

2.1.2 Laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä

Elintarvikemarkkinalain 7 §:n nojalla elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1062/1993) 1 §:n noudattamista silloin, kun on kyse maataloustuotteiden myynnistä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle ja silloin kun on kyse maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle.

Elinkeinonharjoittajien välisistä sopimusehdoista annetun lain 1 §:n mukaan elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa käytäntöä, joka on sopimuksissa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton ottaen huomioon toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Hallituksen esityksen (HE 93/1993) mukaan säännösten tarkoituksena on suojata ensisijaisesti pieniä yrityksiä kohtuuttomia sopimusehtoja vastaan. Esityksen perusteluiden mukaan esimerkiksi viljelijältä ei kohtuudella voida edellyttää samantasoista sopimusoikeuden erityisasiantuntemusta kuin valtakunnalliselta keskusliikkeeltä, jolla on palveluksessaan siihen erikoistuneet asiantuntijat. Keskenään tasavertaisessa asemassa olevien yritysten väliset sopimukset jäisivät kokonaan ehdotettujen säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Sopimusehtokäytännöillä tarkoitetaan hallituksen esityksen (HE 57/2012) mukaan sellaista sopijapuolten omaksumaa käytäntöä taikka kauppatapaa tai muuta tapaa, joka voi tulla sopimuksen osaksi ja siten täydentää sopimukseen nimenomaisesti otettuja sopimusehtoja.

Elinkeinonharjoittajien välisistä sopimusehdoista annetun lain 1 § on tarkoitettu sovellettavaksi kaiken tyyppisiin elinkeinotoiminnassa käytettyihin tai käytettäväksi aiottuihin varallisuus- ja oikeudellisiin sopimuksiin. Kielto koskee sekä vakiosopimuksiin sisältyviä yleisiä sopimusehtoja että yksilöllisesti sovittuja sopimusehtoja. Tarkoituksena on kuitenkin ollut rajata yksittäistapaukset lain soveltamisalan ulkopuolelle. Riittävää on kuitenkin hallituksen esityksen perusteluiden mukaan, että ehtoa on tarkoitus käyttää useammassa kuin yhdessä sopimuksessa.

Suorituksesta maksettavan hinnan määrää koskeva sitoumus ei voi olla lakiehdotuksessa tarkoitettulla tavalla tyypiltään kohtuuton, pykälän 1 momenttia ei voida soveltaa sovitun vastikkeen määrää koskevaan sopimusehtoon. Säännöstä voidaan sen sijaan soveltaa hinnan määräytymisperusteita koskeviin sopimusehtoihin. Esimerkiksi sopimusehto, jonka mukaan toisella osapuolella on oikeus yksipuolisesti muuttaa sovittua hintaa, saattaa olla toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton. Viranomaisen ei kuitenkaan tule määrätä suorituksen hintaa. Säännöksen tarkoituksena ei ole hintasääntelyn mahdollistaminen eikä myöskään elinkeinonharjoittajan kohtuullisen toimeentulon varmistaminen. Sopimusehdon kohtuuttomuutta on arvioitava siltä kannalta, millaisena ehtoa on pidettävä toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta yleensä.

Lakia elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä on sovellettu hyvin harvoin. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi valvontatoiminnassaan hakea markkinaoikeudelta kieltoa käyttää edellä tarkoitettua lain vastaista sopimusehtoa tai kauppatapaa. Jos markkinaoikeus määrää kiellon, sitä on tehostettava uhkasakolla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta.

2.1.3 Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa

Elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo elintarvikemarkkinalain 7 §:n nojalla myös sopimattomasta menettelyssä elinkeinotoiminnassa annetun lain 1 §:n noudattamista silloin, kun on kyse maataloustuotteiden myynnistä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle ja silloin kun on kyse maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle. Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä. Pykälän 2 momentin mukaan markkinoinnista on käytävä selkeästi ilmi sen kaupallinen tarkoitus sekä se, kenen lukuun markkinointi toteutetaan.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hyvänä liiketapana voidaan pitää tunnollisen ja rehellisen elinkeinonharjoittajan noudattamaa sekä kilpailijoiden ja asiakkaiden hyväksymää menettelyä

taloudellisessa toiminnassa (Kalle Määttä: Sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa. v.2018). Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 1 §:n 1 momentin esitöissä (HE 114/1978 vp) todetulla tavalla hyvän liiketavan sisällön tulkinnassa voidaan saada johtoa muun ohella Mainonnan kansainvälisistä perussäännöistä.

Lakia sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa on usein sovellettu markkinoinnin ja mainonnan arviointiin. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi valvontatoiminnassaan hakea markkinaoikeudelta kieltä käyttä edellä tarkoitetun lain 1 §:n vastaista sopimatonta menettelyä taikka markkinointikeinoja. Jos markkinaoikeus määrää kiellon, sitä on tehostettava uhkasakolla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta.

2.1.4 Kilpailulaki

Kilpailulain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulaki kieltää mm. määräävän markkina-aseman väärinkäytön (kilpailulain 7 §) sekä kilpailua rajoittavat elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset ja elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat (kilpailulaki 5 §).

Kilpailulain 4 a §:n mukaan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, jonka markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäismyynnissä Suomessa on vähintään 30 prosenttia, on katsottava olevan määräävässä markkina-asemassa Suomen päivittäistavarakaupan markkinoilla. Päivittäistavarakaupan markkinoihin kuuluvat sekä vähittäismarkkinat että hankintamarkkinat. Vuoden 2014 alussa voimaan astuneen säännöksen tavoitteena on ollut nimellisesti estää päivittäistavarakaupan vahvaan markkina-asemaan nojautuva kohtuuttomien ja syrjivien kauppatapojen soveltaminen ja varmistaa, etteivät päivittäistavarakaupan toimijat vahvista omaa markkina-asemaansa entisestään muutoin kuin tavanomaiseksi kilpailukäyttäytymiseksi katsottavin ja objektiivisesti hyväksyttävin keinoin (HE 197/2012 vp).

Kilpailulain 4 a § täydentää kilpailulain 7 §:n määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltävää yleistä säännöstä. Kilpailulain 4 a § koskee ainoastaan määräävän markkina-aseman olemassaolon toteamista päivittäistavarakaupan hankinta- tai myyntimarkkinoilla. Väärinkäyttökieltä sovellettaessa noudatetaan yleisiä kilpailulain toimenpanoon liittyviä ja kilpailulain 7 §:n ja sitä asiallisesti sisällöltään vastaavan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 102 artiklan soveltamista koskevassa oikeuskäytännössä vahvistettuja periaatteita. Eri-tyissäännös ei siis ole lisännyt kilpailulain 7 §:n väärinkäyttökiellon tunnusmerkistöön uusia väärinkäyttönä pidettäviä menettelytapoja tai vaikuttanut muilta osin kyseisen säännöksen soveltamiseen elintarvikeketjussa.

Kilpailulain 5 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset ja elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja tai joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja. Lisäksi kilpailulain 5 §:n nojalla kiellettyjä ovat esimerkiksi sellaiset sopimukset, päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä tai joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan tai joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataidan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen. Kilpailulain 5 §:n kieltö ei kuitenkaan koske kilpailua rajoittavia sopimuksia, päätöksiä ja

yhdenmukaistettuja menettelytapoja, jotka täyttävät niin sanottua tehokkuuspuolustusta koskevassa kilpailulain 6 §:n poikkeussäännöksessä määritellyt edellytykset.

Kilpailulain 5 §:ää ei sovelleta maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Säännösten tavoitteena on lisätä elintarvikeketjun heikompien osapuolten neuvotteluvoimaa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttää kilpailusääntöjen täytäntöönpanoon liittyviä valtuuksiaan kilpailulaissa määritellyssä tarkoituksessa. Kilpailulain 1 §:n 2 momentin mukaan lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Kyseistä säännöstä perustelevassa hallituksen esityksessä (HE 88/2010 vp) selostetusti elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu kilpailulain alaan kuitenkin vain välillisesti: puuttuminen esimerkiksi määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen kauppakumppaneiden kannalta kohtuuttomaan tai mielivaltaiseen menettelytapaan edellyttää, että kyseisellä menettelyllä on myös suora kytkeä kilpailun toimivuuteen yleisesti.

2.1.5 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) säädellään kilpailuttamismenettelyjä ja toimintavelvoitteita, joita julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien hankintayksiköiden on hankinnoissaan noudatettava. Hankintalainsäädännön tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä hankintalain muuttamiseksi lain tavoitteisiin esitetään lisättävän hankintojen toteutus ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla ja siten, että myös huoltovarmuus ja turvallisuusnäkökulmat toteutuvat julkisissa hankinnoissa.

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/24/EU (jäljempänä hankintadirektiivi) pyritään turvaamaan toimivat eurooppalaiset sisämarkkinat ja tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Hankintadirektiivi ei salli suurta liikkumavaraa kansallisessa täytäntöönpanossa. Kansallista liikkumavaraa on EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa huomioiden kuitenkin Euroopan unionin perussopimuksen vaatimukset.

Hankintalain mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman uutta hankintamenettelyä. Muutos voidaan tehdä ilman uutta hankintamenettelyä 136 §:ssä tarkemmin säädettyjen poikkeusperusteiden mukaisesti esimerkiksi, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoita eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Lisäksi muutos on perusteltu, jos kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa EU-kynnysarvot, eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen. Jälkimmäisen muutoksen arvon tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen tavarahankintasopimuksen arvosta, ja jos muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvo arvioidaan peräkkäisten muutosten kumulatiivisen nettoarvon perusteella.

2.1.6 Elintarvikemarkkina ja datasäädös

Elintarvikemarkkinalla kuten elinkeinotoiminnassa yleensä tiedolla on yhä tärkeämpi merkitys menestyvän liiketoiminnan kannalta. Tietoa on saatavissa monista lähteistä. Myös elinkeinotoiminnassa käytettävät koneet ja laitteet keräävät tietoja, joita voidaan käyttää liiketoiminnan kehittämiseksi. Tästä koneiden ja laitteiden tuottamasta tiedosta käytetään nimitystä data. Siitä, kuka voi saada tällaista dataa käyttöönsä ja käyttää sitä, säädetään datan oikeudenmukaisesta saatavuudesta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä ja asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivin (EU) 2020/1828 muuttamisesta (datasäädös) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2023/2854. Datasäädöksellä pyritään turvaamaan oikeudenmukaisuus digitaalisessa toimintaympäristössä, edistämään kilpailukykyisiä datamarkkinoita, avaamaan mahdollisuuksia datavetoiselle innovoinnille ja parantamaan datan saatavuutta yleisesti.

2.2 Itsesääntely

Elintarvikeketjun kauppatalautakunta (EKKA) perustettiin vuonna 2014 edistämään hyvän kauppataivan periaatteita elintarvikealalla. Elintarvikeketjun itsesääntelytoimielimenä lautakunta on edistänyt hyvää kauppatappaa alalla. Elintarviketeollisuusliitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja Päivittäistavarakauppa ry perustivat lautakunnan 2014 ja rahoittivat sen toimintaa vuoteen 2024 asti. Kaikilla ketjun toimijoilla oli oma edustajansa lautakunnassa ja sen vahvuutena pidettiin toimijoiden sitoutumista päätöksiin ja suosituksiin.

Elintarvikemarkkinalaki tuli voimaan vuoden 2019 alusta ja elintarvikemarkkinavaltuutetun toiminnan kehittyessä toimijat katsoivat itsesääntelyn olevan päällekkäistä viranomaisen toiminnan kanssa. Rahoittajatahot tekivät päätöksen kauppatalautakunnan toiminnan lakkauttamisesta vuonna 2024.

Elintarvikemarkkinalain 5§ mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun on ennen suosituksen antamista pyydettävä lausuntoa elintarvikeketjun itsesääntelyelimeltä. Tällä haluttiin varmistaa eri tahojen mahdollisesti samantyyppisestä asiasta antamien suositusten yhdenmukaisuus. Kun kauppatalautakunta on lopettanut toimintansa, voidaan lausunnon pyytämismenettely laista poistaa. Vuosina 2017–2024 lautakunta antoi 11 julkista suositusta ja useita lausuntoja, jotka käsitelivät sopimuskäytäntöjen oikeudenmukaisuutta, erityisesti heikomman osapuolen asemaa.

Sopimussakkojen tulee lautakunnan mukaan olla kohtuullisia ja ne tulee sitoa selkeästi sopimusrikkomuksiin. Kohtuulliset sakot parantavat sopimusten oikeudenmukaisuutta ja vähentävät riitoja. Pitkäkestoisten sopimusten päättämisen ehtojen tulee olla kohtuullisia ja irtisanominen ja purku pitää erotella. Suositus on, että purkuoikeus edellyttää olennaista rikkomusta ja irtisanomisajan pitäisi olla vähintään kolme kuukautta.

Yksipuoliset sopimusmuutokset lihantuotannossa on suosituksen mukaan ilmoitettava kirjallisesti ja hyvissä ajoin, näin parannetaan tuottajien asemaa ja vähennetään tuotannon riskejä.

Sähköisen huutokaupan tulee suosituksen mukaan olla läpinäkyvä ja tasapuolinen, hyvän kauppataivan vastaista on esimerkiksi järjestää huutokauppa, mutta ei ole aietta ostaa tuotteita voittajalta. Avoimuudella lisätään luottamusta ja parannetaan markkinan toimivuutta.

Suosituksen mukaan pitkäkestoisissa sopimuksissa tulee olla aito hinnantarkistusmekanismi. Pitkät sopimuksen ilman hinnantarkistusehtoa ovat lautakunnan mukaan kohtuuttomia, esimerkiksi tuotantokustannusten merkittävä nousu on voitava ottaa huomioon. Lautakunta

suositaa, että suulliset sopimukset vahvistetaan aina kirjallisesti. Kirjalliset sopimukset vähentävät väärinkäsityksiä ja parantavat sopimusten ennakoitavuutta.

Heikomman sopijaosapuolen suojasta suositellaan ottamaan huomioon tuottajan asema, tämä parantaa sopimusten oikeudenmukaisuutta ja lisää luottamusta markkinalla sekä vähentää riskejä.

Merkintöjen tulee olla totuudenmukaisia ja selkeitä sillä totuudenmukaiset merkinnät parantavat kuluttajien luottamusta ja vähentävät harhaanjohtamista.

Lautakunta suosittaa, että tiedot kaupan valikoimajaksoista annetaan ajoissa ja tasapuolisesti, tieto tulisi antaa useita kuukausia etukäteen. Näin parannetaan ketjun tehokkuutta ja vähennetään hävikkiä.

Elintarvikeketjun kauppatapalautakunta suosittaa, että elintarvikeketjun sopimussuhteissa lähtökohtana on oltava kirjallinen sopimus. Etenkin silloin, kun liikesuhde on ajallisesti pitkä, sopijaosapuolten välillä tulee aina laatia kirjallinen sopimus. Tällaisissa tapauksissa kirjallinen sopimus on tehtävä, vaikkei toinen osapuoli osaisi sellaista vaatiakaan. Lisäksi lautakunta korostaa, että sopimus on koko arvoketjun perusta ja sisältää kaupallisen riskin jakamisen. Näiden syiden vuoksi lautakunta suosittaa, että alan toimijat kiinnittävät huomiota siihen, ettei sopimuksia muuteta yksipuolisesti.

Elintarvikeketjun kauppatapalautakunta suosittaa, että elintarvikeketjun toimijat sopivat tasapuolisesta riskinjaosta koskien säilyvyysaikojen jakautumista elintarvikeketjun sopijaosapuolten välillä. Lautakunnan näkemyksen mukaan tasapuolisempi riskinjako tehostaa elintarvikeketjun toimintaa ja vähentää tarvetta neuvotella sopimusehdosta erikseen. Lisäksi se johtaa neuvotteluvoimaltaan eri suuruisten toimijoiden tasapuolisempaan kohteluun ja vähentää pienten toimijoiden riskiä liikesuhteen loppumisesta.

Yleisesti lautakunta muistuttaa, että kaupan poikkeuksellisen vahva asema markkinoilla tarkoittaa, että sillä on erityinen velvollisuus huolehtia siitä, ettei se väärinkäytä asemaansa suhteessa sopimuskumppaneihinsa.

2.3 Elintarvikemarkkinavaltuutetun suositukset

[Sopimusten päättämisestä](#) vuonna 2021 valtuutettu suosittelee, että sopimuksia ei päätetä yksipuolisesti ilman perusteltua syytä. Päättämiseen liittyvät ehdot tulisi kirjata selkeästi sopimukseen ja valtuutettu korostaa osapuolten välistä vuoropuhelua ja ennakoitavuutta.

Vuoden 2022 voimakkaan kustannusten nousun takia valtuutettu antoi kaksi suositusta ”Kustannuskriisin ratkaisemiseksi ja kannattavuuden parantamiseksi”. Suosituksessa elintarvikeketjun sopimuskäytäntöjen tarkentamiseksi suositellaan huomioimaan sopimuksissa tuotantokustannusten nousu ja kannustetaan reiluun kustannusten jakamiseen elintarvikeketjussa sekä painotetaan pitkäjänteistä yhteistyötä ja avoimuutta sopimusneuvotteluissa. Suosituksessa nousi esille tarve varmistaa, että sopimuksissa on hinnantarkistusehto. Julkisen puolen sopimuksiin peräänkuulutettiin lisää joustavuutta.

Suositus toimenpiteistä elintarvikeketjun kannattavuustilanteen parantamiseksi sisälsi toimenpiteitä, joilla maa- ja elintarviketalouden kannattavuusongelmia olisi mahdollista helpottaa. Suosituksessa keskitytään erityisesti ketjun toimijoiden välisen yhteistyön ja keskinäisen luottamuksen kehittämiseen. Toimijoiden kannustetaan aktiivisuuteen sekä tiedon haussa että

välittämisessä. Saatavilla olevaa tutkimus- ja markkinatietoa on hyödynnettävä tehokkaammin kannattavuuden parantamiseksi.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu ehdotti myös, että elintarvikeketjuun kehitetään kustannusindeksejä, joiden avulla voidaan edistää esimerkiksi tuotantokustannusten aiheuttamien markkinamuutosten välittymistä elintarvikeketjussa. Näiden indeksien kehittämistä sekä elintarvikeketjun tilastojen tehokkaampaa hyödyntämistä markkinoiden toimivuuden ja markkinatilanteen seurannassa viedään eteenpäin maa- ja metsätalousministeriön asettamassa tilastotyöryhmässä.

2.4 Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot

Valtiovarainministeriö on päivittänyt keväällä 2025 julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (jäljempänä JYSE-ehdot) vastaamaan aiempaa paremmin nykyisiä tarpeita ja sääntelyä. Yhtenä keskeisenä muutoksena JYSE-ehdoin on indeksiehtoon sidotut hinnanmuutokset. Ehdossa kuvataan, miten hinnanmuutokset voidaan sitoa indeksiin. JYSE-ehtojen maksuehdot -kohdassa on huomioitu elintarvikemarkkinalaissa säädetty maksuaika elintarvikkeille, joka on tavanomaista maksuaikaa lyhyempi. Lisäksi toimittajan vahingonkorvausvastuun enimmäismäärää on laskettu. Vahingonkorvausvastuun enimmäismäärä on jatkossa hankintasopimuksen arvo, ei sopimuksen viisinkertainen arvo.

JYSE-ehdoissa on huomioitu hankintalain sopimuksille asettamat vaatimukset siinä määrin kuin se yleisissä ehdoissa on mahdollista. JYSE-ehdot käytetään laajasti vakiosopimusehtoina hankintayksiköiden ja toimittajien välisissä hankintasopimuksissa. Sopimusehtojen laajan käytön on katsottu osaltaan johtaneen siihen, että julkisissa hankinnoissa palvelujen ja tavaroiden tarjoajilla on yleisesti tiedossa ne ehdot, joita julkisten hankintojen osalta sopimuksissa noudatetaan. Yleisillä sopimusehdoilla voidaan täydentää varsinaisen hankintasopimuksen ehtoja.

JYSE-ehtojen mukaan hankintasopimuksen hinta on kiinteä 12 kuukautta sopimuskauden alusta lähtien, ellei toisin ole sovittu. Indeksiehdon kuvaaminen vaihtoehtona hinnanmuutoksille ohjaa indeksien käyttöä sopimuksissa yhdenmukaiseen suuntaan. Elintarvikemarkkinalaissa säädetyn maksuajan maininta elintarvikkeille auttaa julkista hankkijaa tämän maksuajan huomioimisessa.

JYSE 2025 TAVARAT -ehtojen soveltamisessa erityisesti huomioitavia asioita -luvussa tuodaan esille maksuehtoja koskevassa kohdassa elintarvikemarkkinalain asettamat vaatimukset maataloustuotteita ja elintarvikkeita koskevien hankintasopimusten maksuajoille. Elintarvikemarkkinalain mukaan maksuaika voi olla lähtökohtaisesti enintään 14 päivää. Tilaja voi asettaa myös pidemmän, enintään kuitenkin 30 päivän maksuajan, jos kyse on muista kuin pilaantuvista tuotteista.

Hinnat ja hinnan muuttaminen -luvussa on kuvattu hinnan muuttaminen indeksin perusteella, jos tästä on hankintasopimuksessa sovittu. Indeksiin perustuvassa hinnanmuutoksessa toimittajalla on oikeus sopimuskauden aikana muuttaa tavarahan hintaa indeksin muutosta vastaavasti. Sovellettava indeksi on ilmoitettu hankintasopimuksessa. Perusluku käytetään ensimmäistä hankintasopimuksen voimaantulon jälkeen julkaistua indeksilukua. Muutosta tarkastellaan hinnanmuutoksen ehdotushetkellä viimeisimmän julkaistun indeksiluvun perusteella.

Toimittajan on toimitettava tilaajalle selvitys sovitun indeksin kehityksestä kirjallisesti vähintään kolme kuukautta ennen hinnanmuutoksen voimaantuloa. Hinnanmuutos voi tulla

voimaan aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua sopimuskauden alusta tai edellisestä toimittajan aloitteesta tehdystä hinnanmuutoksesta. Tilaaajalla on vastaavasti oikeus edellyttää, että hintaa muutetaan indeksin muutosta vastaavasti.

Lisätietoja JYSE 2025 TAVARAT:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166282>

2.5 Tuottajaorganisaatiot

Maataloustuottajilla on mahdollisuus järjestäytyä tuottajaorganisaatioksi. Tuottajaorganisaatiot voivat poiketa EU:n kilpailulainsäädännöstä ja jäsenet voivat esimerkiksi sopia hinnoista ja tuotantomääristä.

Käytännössä tuottajaorganisaatio on osakeyhtiö, osuuskunta tai yhdistys, joka toteuttaa tiettyä tavoitetta ja jonka Ruokavirasto on hyväksynyt tuottajaorganisaatioksi. Esimerkiksi hedelmä ja vihannesalan tuottajaorganisaatiojärjestelmän tavoitteena on vahvistaa hedelmä- ja vihannesalan tuottajien asemaa markkinoilla. Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiot ovat tuottajien muodostamia markkinointiyhteisliittymiä, jotka auttavat jäseniään mm. tuotannon suunnittelussa, markkinoinnissa ja viljelymenetelmien kehittämisessä. Tuottajaorganisaatioiden toimintaa kehittäville toimintaohjelmille maksetaan EU:n tukea. Saadakseen EU:n tukea tuottajaorganisaation on oltava Ruokaviraston hyväksymä osuuskunta tai osakeyhtiö, joka täyttää hyväksymisen edellytyksiä koskevat vaatimukset. Tuottajaorganisaatioon tulee kuulua vähintään viisi tuottajajäsentä ja sen kaupan pidetyn tuotannon arvo tulee olla vähintään 500 000 euroa. Organisaation tulee laatia säännöt, joissa määritellään mm. jäsenten velvollisuuksista myydä tuotteensa organisaation kautta.

2.6 Elintarvikeketjun tilastointi

Maa- ja metsätalousministeriö asetti elintarvikeketjun tilastoinnin kehittämistyöryhmän vuonna 2024 toimeenpanemaan hallitusohjelman kirjausta alkutuottajien sopimusaseman parantamisesta avoimella, elintarvikeketjun eri osien kustannuksia kuvaavalla tilastoinnilla. Työryhmän keskeinen tavoite on laatia ehdotukset tilastoinnin kehittämiseksi vaadittavine toimenpiteineen, lakimuutostarpeineen sekä toimenpiteiden rahoitusehdotuksineen. Lisäksi työryhmässä arvioidaan vaadittavat resurssitarpeet sekä tilastoinnin kehittämisen vaikuttavuutta ja uusien tilastojen hyödynnettävyyttä.

Työryhmässä on todettu, että tilastotiedon tulisi mahdollistaa markkinoiden ja ketjun toimivuuden seuranta yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi. Tähän tarvitaan hinta- ja määrätiedot ketjun eri portailta. Tiedon suuremman avoimuuden on katsottu lisäävän tasapainoa muun muassa elintarvikeketjussa käytävissä sopimusneuvotteluissa. Lisäksi on nähty tarpeelliseksi saada jatkossa säännöllisesti julkaistu tieto PL-tuotteiden menekistä tuoteryhmäkohtaisesti suhteessa brändituotteisiin. Tällä hetkellä PTY julkaisee tiedon kaupan omien merkkien osuudesta päivittäistavaraostoista vuositason tasolla. Lisäksi on todettu tarvittavan yhteinen portaali tiedoille, josta ne ovat helposti löydettävissä.

Markkinatiedon lisäksi elintarvikeketjussa liikkuu entistä enemmän vastuullisuuteen ja jäljitettävyyteen liittyvää tietoa. Lähinnä alkutuotannosta peräisin olevasta ruuantuotannon kestävyysvaikutuksiin liittyvästä datasta on tullut osittain lakisääteistä (mm. CSRD eli Corporate Sustainability Reporting Directive, suomeksi yritysten kestävyysraportointidirektiivi ja EUDR eli

European Union Deforestation Regulation, suomeksi metsäkatoasetus) ja osittain se perustuu vapaaehtoisiiin sertifikaatteihin ja ostajan vastuullisuustavoitteisiin.

2.7 Elintarvikeketjun toimijoiden kuulemiset

Elintarvikeketjun kuulemiset elintarvikemarkkinan toiminnasta järjestettiin maa- ja metsätalousministeriön elintarvikemarkkinalain muutosvalmisteluun osallistuvien virkamiesten toimesta. Kuultavina alkutuotannosta ja elintarvikealan yrityksistä olivat etujärjestöjen ehdottamat tahot. Alkutuotantoa ja teollisuutta kuultiin monipuolisesti eri tuotantosektoreilta ja aloilta sekä eri kokoluokissa ja eri maantieteellisiltä alueilta.

Kaupan toimijoista kuultiin Lidl Suomi Ky:tä, KESKO Oy:tä, SOK:ta ja Tokmanni Group Oy:tä. Julkisesta elintarvikehankinnasta kuultiin Hansel Oy:tä ja sen asiakkaita sekä itsenäisesti elintarvikkeet hankkivaa kaupunkia.

Kuulemisten yhteenvetoihin on kirjattu keskeiset keskusteluissa esille nousseet asiat kunkin kuultavan tahon kokemusten ja kertoman mukaisesti.

2.7.1 Kaupan kuuleminen

Kaupan edustajat katsoivat mahdollisen uuden sääntelyn lisäävän turhaa byrokratiaa ja aiheuttavan ennalta-arvaamattomia vaikutuksia. Pelkona oli myös kansallisen erityissääntelyn ohjaavan kaupan hankintoja tuontielintarvikkeisiin, jos siihen liittyvä sääntely on kevyempää. Suurten toimijoiden uskottiin selviävän lisäsääntelystä, mutta pienille toimijoille se voi aiheuttaa enemmän lisäresurssien tarvetta. PL-tuotteiden eriyttäminen muusta hankinnasta lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa.

PL-tuotteiden asemaa kauppa piti tasavertaisena brändituotteisiin verrattuna. Kauppa myy, mitä kuluttajat haluavat, ja viime vuosina hinnan merkitys kuluttajien valinnoissa on korostunut. Eri kauppaketjuilla on myös erilaiset strategiat omien merkkien ja brändituotteiden osalta. Kaupan omien merkkien katsottiin olevan kuluttajille erittäin tärkeitä, joten niitä myös tarjotaan.

Kaupan ja elintarviketeollisuuden kerrottiin tekevän yhteistyötä PL-tuotteiden kehittämisessä ja tuotannossa. Kaupalla on omaa tuotekehitystä ja kauppa tuntee kuluttajan tarpeet, joten tuotekehitystä voidaan tehdä sen perusteella. Tämän katsottiin hyödyttävän koko elintarvikeketjua.

Kaupan toimijoilla ei ole heidän kertomansa mukaan käytössä hyllytilamaksuja tai tuotepalautuksia., Tuotevalikoimaa ja hyllytilan käyttöä ohjaavat kuluttajan valintoja ja nykyisin entistä enemmän menekkitietoa hyödyntävä tekoäly. Kauppa totesi, että olisi tarkkaan määriteltävä, mitä PL-tuotteiden suosiminen on, ennen kuin sitä voidaan säännellä. Kauppa kertoi, että valikoimissa on erilaisia hintapisteitä. Tietyissä tuotteissa kilpaillaan hinnalla, joissain muissa tuotteissa muilla tuoteominaisuuksilla.

Kaupan mukaan alkutuottajan saamalle raaka-aineen hinnalle ei ole merkitystä sille, jalostaako teollisuus siitä omia brändituotteita vai kaupan merkkejä. Osa elintarviketeollisuudesta on keskittynyt PL-tuotteiden jalostukseen, osa taas harkitsee tapauskohtaisesti niiden valmistusta, ja osa kaupan tavarantoimittajista ei osallistu lainkaan PL-tuotteiden valmistukseen. Kaikki jalostavan portaan yritykset ostavat raaka-aineen kuitenkin markkinahintaan.

Kauppa kertoi tuntevansa vastuuta toimitusketjusta ja hintaneuvotteluja avataan tarpeen mukaan, molemmilla osapuolilla on oltava aito halu neuvotella. Sopimuksissa pyritään pitkäjänteisyyteen, joka tukee toimitusvarmuutta ja toimittajan mahdollisuutta investoida tuotantoon.

Kaupan mukaan se on poikkeuksellisissa olosuhteissa viime vuosina neuvotellut hinnoista kesken sopimuskauden tavarantoimittajien kanssa. Julkisen sektorin kanssa neuvottelujen avaaminen on ollut jäykempää.

Kauppa toi esiin, että kilpailulainsäädäntö rajaa osaltaan tiedonkulkua ja tiedon jakamista elintarvikeketjussa. Tiedon keruun ja tiedon jakamisen raameista on keskusteltu Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Kauppa tarjoaa tavarantoimittajilleen jo nykyisellään tietopaketteja, joita voi hankkia käyttöönsä omakustannushintaan. Kauppa totesi lainsäädännön velvoitteiden edellyttävän paljon tietoa ketjun alkupäästä, esimerkiksi vastuullisuusraportointiin liittyen.

Kauppa korosti, että kaupallisia kustotoimia ei ole havaittu ja periaatteessa myös tavarantoimittajat voivat niihin syyllistyä. Käännetty todistustaakka näiden osalta lisäisi huomattavasti hallinnollista taakkaa.

Nykyisessä elintarvikemarkkina-alueissa eniten markkinoiden toimintaa haittaa kaupan mukaan liian tiukaksi säädetty palautuskielto. Heidän mukaansa myös tavarantoimittajalla olisi monesti intressi toimittaa tuotteita reilusti ja ottaa ylimääräiset, myymättä jääneet tuotteet takaisin. Erityisesti tässä on ollut ongelmia leipomotuotteiden osalta. Joissakin tapauksissa myymättä jääneillä tuotteilla saattaisi olla arvoa tavarantoimittajalle, mutta ei kaupalle.

2.7.2 Ruokapalvelujen kuuleminen

Ruokapalveluiden näkökulmasta PL-toimintatapa tuo Suomen markkinoille asiakkaiden tarpeet ja vaatimukset täyttäviä hinnoiltaan kustannuskykyisiä tuotteita. PL-tuotteina saadaan sopimuskaudella omilla resepteillään tuotettuja tuotteita, mikä on tärkeä tapa saada uusia tuotteita käyttöön tai tuotteita, joita ei muuten olisi tarjolla markkinoilla.

PL-tuotteiden käyttöaste on asiakaskohtainen. Sopimuksen kilpailutusvaiheessa tuotteita on vähemmän, mutta sopimuskaudella tuotteita voidaan ehtojen mukaisesti lisätä. Lisäksi PL-tuotteiden ollessa edullisia, niitä ostetaan myös valikoiman ulkopuolelta. Yksittäisellä tavarantoimittajalla ollessa tilapäisiä toimitushaasteita tukku voi korvata PL-tuotteilla toimituksien puutteita, jotta pystyy täyttämään vaaditun toimitusehdon.

Haasteena ruokapalvelut mainitsevat, ettei PL-tuotteissa ole Synkka-järjestelmän kautta normaalisti saatavia tuotetietoja. Jos hinta olisi sama, käytettäisiin usein mieluummin alkuperäisvalmistajan tuotteita.

Puitejärjestelymuotoinen yhteishankinnan kesto voi olla hankintalain mukaan maksimissaan neljä vuotta. Tarjoajan tulee antaa hinta tuotteelle koko sopimuskaudelle. Hinnanmuutokset koskevat niitä kustannustekijöitä, joita ei ole voitu huomioida tarjousta tehdessä.

Yleensä hinnantarkistusmahdollisuus on elintarvikehankintojen puitejärjestelyiden sopimuksissa kerran tai kaksi vuodessa. Vihannestutuotteissa on käytössä jopa kuukausittainen tai viikoittainen hinnoittelu. Hanselin sopimuksissa on 4 kuukauden välein hinnantarkastus kasviksissa (tuoret, pilkotut ja pakasteet) ja tuoreissa kalatuotteissa. Kaikissa muissa tuotteissa hinnantarkastus on kuuden kuukauden välein. Nämä on todettu Hanselin mukaan toimiviksi.

Hansel totesi hinnanmuutosprosessien olevan resursseja vieviä sopimuksen kaikille osapuolille. Hinnanmuutosperustelut esitetään tuoterivikohtaisesti ja elintarviketukku- ja kilpailutuksen 1400 - 1600 tuotetta sisältävä tuotekokonaisuus edellyttää resursseja ja osaamista toimittajalta.

Julkisen sektorin toiminnassa vakaa ja ennustettava hinta on toiminnan kannalta tärkeä ja pitkät sopimuskaudet ja pidemmät hinnantarkastusvälit tuovat toimintaan vakautta. Ruokalistan suunnittelu tapahtuu noin puoli vuotta etukäteen ja isoilla ruokapalveluilla ei ole mahdollisuutta tehdä nopeita muutoksia ruokalistoissa. Ruokapalvelutoimija antaa julkiselle tilaajalle (kunta) seuraavan vuoden ateriahinnat edellisen vuoden toukokuussa. Ateriahintoja ei julkisen tilaajan toimesta nosteta kuin poikkeustilanteissa.

Henkilöstöruokailussa verottaja määrittää kerran vuodessa ateriaedun suuruuden, ja tätä on noudatettava. Ateria on valmistettava tällä summalla. Summa sisältää kaikki tuotantokustannukset. Opiskelijaruokien hinta on määritetty asetuksessa. Asiakkaan tai ostopalvelun on tuotettava ruoka tällä summalla.

Hinnanmuutoksia voi ehdottaa yleisiin kustannustekijöihin perustuen. Ruokapalveluiden sopimuksissa on usein indekseihin sidotut hinnat; käytössä on useita tuoteryhmäkohtaisia indeksejä. Hanselin sopimuksissa on käytössä tilastokeskuksen tuottajahintaindeksin 2015=100, (kotimarkkinoiden perushintaindeksi).

Elintarvikkeiden hankintasopimuksissa on pyritty kirjaamaan poikkeuksellisiin olosuhteisiin ehtoja. Julkiset asiakkaat eivät voi keskeyttää palvelujen tuottamista ja olla sopimuksettomassa tilassa. Palveluja tulee tuottaa häiriötilanteissa keskeytyksettä. Julkisella sektorilla lisäbudjettimahdollisuus on hyvin vähäinen. Palvelut tuotetaan verorahoilla, hankintahintoja ei voida siirtää suoraan asiakas/tilaajahintoihin.

Hansel totesi, että sopimusehtojen muutokset ovat lähtökohtaisesti kielletty. Sopimusehtoihin sisällytetään mahdollisuus sopimuksen purkuun. Keskeytykseen tai sopimuksen päättämiseen on varattu aika sen mukaan, mitä uuden sopimuksen kilpailutukseen kuluu aikaa. Toinen vaihtoehto on tehdä sopimusmuutoksesta ilmoitus Hilmassa. Jos Hilma-ilmoituksesta valitetaan, on kilpailutus käynnistettävä. Hanselin kokoisen yrityksen liikevaihdon mukaan määritelty sakko on vähintään 10 meur. Sopimuksen ehtojen muuttaminen on aina tarkkaan harkittu riskinotto.

Ruokapalveluiden vastauksissa katsottiin, että poikkeuksellinen force majeure -tilanne olisi määriteltävä tarkasti ja täsmällisesti siten, ettei siihen jää tulkintavaraa. Neuvottelujen tulisi olla aidot etsien molempia osapuolia tyydyttävää ratkaisua. Tavoite on, että palvelu pystytään tuottamaan joka tilanteessa, mutta kohtuuttomassa tilanteessa on neuvottelun avaaminen parempi vaihtoehto kuin se, että sopimus jouduttaisiin purkamaan sopimusrikon takia. Lisäksi nousi esille, että olisi tärkeää mahdollistaa poikkeustilanteen jälkeen myös hintojen alennukset, jos tuotantokustannukset laskevat.

Esimerkiksi vuonna 2023, kun elintarvikkeiden hinnat nousivat nopeasti, elintarvikkeiden hintojen korotusprosentti vaihteli ruokapalveluilla tuoteryhmittäin, ollen keskimäärin 11 %, mutta joissain tuotekategorioissa jopa yli 40 %. Tukkusopimuksessa oli suurimmat korotukset, muissa sopimuksissa korotukset olivat sopimusehtojen mukaisia (indekseihin sidotut hinnankorotukset). Vuonna 2023 ruokapalvelu sai poikkeuksellisesti kesken sopimuskauden ylimääräisen 5 % hinnankorotuksen ateriahintoihin ja seuraavana vuonna toisen kerran 5 % korotuksen. Ruokapalvelut joutuivat sopeuttamaan toimintaansa kustannusten noustessa hakemalla ruokalistalle edullisempia tuotteita.

Lisäksi ruokapalveluiden ja Hanselin kuulemisissa nousi esille, että säännös liittyen poikkeuksellisten olosuhteiden sopimusneuvotteluiden avaamiseksi saattaa olla haastava hankintalain näkökulmasta, kun otetaan huomioon hankintalain 136 §:n säännökset ja erityisesti hankintalain 136 §:n 2 momentin mahdollisuudet sopimuksen muuttamiseen. Mikäli esimerkiksi ko. säännöksen perusteella olisi tarkoitus, että sopimushintoja voitaisiin tarkistaa, tulisi tällaisen

sopimusehdon olla hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti selkeä, täsmällinen ja yksiselitteinen. Sinänsä toki sopimusneuvottelut voitaisiin avata, jos tällainen menettely pystyttäisiin kuvaamaan riittävän selkeästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Haasteita hankintalain näkökulmasta tulee kuitenkin siitä, mitä neuvottelujen perusteella sovitaan tosiasiallisesti. Yleinen ehto siitä, että hintoja voidaan tarkastaa sopimusneuvottelujen puitteissa ei täyttäne hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisia vaatimuksia. Kuultavat totesivat, että tällainen säännös tulee aiheuttamaan haasteita hankintayksiköiden toimintaan ottaen huomioon hankintalain 136 §:n rajoitteet.

Markkinoiden toimivuudesta kuulemisissa todettiin, että toimialalla on vähän yrityksiä, jotka pystyvät täyttämään ruokapalveluiden tarpeet ja vaatimukset, liittyen esimerkiksi kuljetuskalustoon, alihankkijaverkostoon, järjestelmiin ja raportointiin sekä riittäviin tuotevolyymeihin ja -valikoimiin. Markkinavuoropuhelua ja yhteistyötä pidetään tärkeää.

2.7.3 Elintarviketeollisuuden kuuleminen

Elintarviketeollisuuden mukaan Suomen elintarvikekaupassa kaupan omien merkkien (PL-tuotteet) osuus on kasvanut useissa tuoteryhmissä merkittävästi. PL-tuotteet tarjoavat valmistajille tärkeitä liiketoimintamahdollisuuksia, mutta ne tuovat mukanaan myös monia haasteita, jotka liittyvät erityisesti kaupan keskusliikkeiden vahvaan neuvotteluasemaan. Useat toimijat kokivat välttämättömäksi valmistaa PL-tuotteita markkinoille pääsemiseksi.

Osalle kuultavista PL-tuotteet olivat menestystarina, osa taas koki niiden syrjäyttävän omat brändinsä ja rapauttavan hinnat.

PL-tuotteiden hinnoittelussa katsottiin käytettävän toisinaan nk. ”saalistushinnoittelua”, mikä tarkoittaa, että määräävässä asemassa oleva yritys altistaa itsensä tappioille tai luopuu voitosta lyhyellä aikavälillä olemassa olevien tai mahdollisten kilpailijoiden sulkemiseksi pois markkinoilta. Kuultavat epäilivät siis, että PL-tuotteista otetaan pieni kate, kun taas brändituotteista suuri, mikä voisi kuultavien arvion mukaan johtaa brändituotteiden syrjäytymiseen. Usein myös ostajan neuvottelijat ovat samat brändituotteita ja PL-tuotteita ostettaessa, jolloin ostajilla todettiin olevan tiedollinen ylivoima.

Sopimusten PL-tuotteiden valmistuksesta kerrottiin olevan usein lyhytaikaisia, ja myyntihinnat joudutaan määrittämään ennen kuin raaka-aineiden hinnat ovat tiedossa. Tämän nähtiin altistavantoimittajat taloudelliselle riskille, erityisesti kriisiaikoina. Hintaneuvottelujen kerrottiin olevan usein yksipuolisia, ja ostajien kerrottiin voivan painostaa hinnan alentamiseen ilman todellista aikomusta vaihtaa toimittajaa. Lisäksi ostajat saattavat vaatia kustannusrakenteen avaamista, mikä koetaan kohtuuttomana ja liiketoimintakriittisen tiedon paljastamisena.

Kuultavat kokivat kaupan rakenteen ongelmalliseksi. Suomen vähittäiskauppaa hallitsee muutama suuri keskusliike, mikä kuultavien mukaan luo oligopolistisen markkinarakenteen. Tämän katsottiin antavan ostajille merkittävää valtaa, joka näkyy muun muassa sopimusehdoissa, hinnoittelussa ja toimitusvaatimuksissa. Toimittajat kokevat, että heidän on usein hyväksyttävä epäsuotuisia ehtoja, kuten lyhyitä sopimuskausia, epävarmoja tilausmääriä ja tiukkoja toimitusvaatimuksia ilman vastavuoroisia sitoumuksia. Suurten ostajien osaaminen ja lain noudattaminen koettiin toisaalta myös luottamusta herättävänä.

Elintarviketeollisuuden toimijat kertoivat useista epäileiksi koetuista ja osin jo nykyisellään elintarvikemarkkina-alaissa kielletyistä käytännöistä, kuten maksuaikojen venyttämisestä, tilausten peruutuksista ilman korvausta, yksipuolisista laatuvaatimuksista sekä markkinointi- ja myyntitilamaksuista. Toimitushintoja ei myöskään oltu vahvistettu kirjallisesti pyynnöstä

huolimatta. Hävikin kerrottiin jäävän usein toimittajan vastuulle, ja vain kassasta läpi menneet tuotteet maksetaan. Myös kaupan huutokaupat koettiin erittäin hankalina ja niihin kaivattiin lisää läpinäkyvyyttä.

Elintarviketeollisuuden mukaan vastuullisuusvaatimukset ovat kasvaneet, ja kauppa vaatii yhä enemmän tietoa esimerkiksi hiilijalanjäljestä ja tuotantoketjun jäljitettävyydestä. Tämä voi olla haasteellista erityisesti pienemmille toimijoille, vaikka se samalla tarjoaa mahdollisuuden erotautua markkinoilla. Lisäksi sertifiointijärjestelmät ja vastuullisuusraportointi ovat yleistyneet, ja niiden kustannukset ja hallinnollinen taakka voivat olla merkittäviä.

Kuultavien mukaan suurimpia ongelmia markkinoilla ovat maksuviiveet ja epäselvät laskutuskäytännöt, tilausten peruutukset ja hävikin siirtäminen toimittajalle, hintojen ja ehtojen yksipuolinen määrittely, PL tuotteiden asema ja tiedon epätasainen jakautuminen. Koettiin, että läpinäkyvämmät käytännöt, tasapainoisemmat sopimussuhteet ja parempi markkinadata voisivat parantaa toimittajien asemaa ja edistää reilumpaa kilpailua elintarvikemarkkinoilla.

2.7.4 Alkutuottajien kuuleminen

Hedelmä- ja vihannessektorilla tuotteet markkinoidaan pääasiassa suoraan kaupalle tai kaupan keskusliikkeille, kun taas tuottajat muilla tuotannonaloilla myyvät tuotantonsa jalostavalle teollisuudelle. Kokemuksetkin ovat siten erilaisia. Osalla kuultavista on myös pienimuotoista jalostustoimintaa.

Alkutuottajat kokevat markkinaympäristön monimutkaisena ja epätasapainoisena, jossa ostajien valta, sopimuskäytännöt ja hallinnolliset vaatimukset vaikuttavat merkittävästi heidän toimintaansa. PL-tuotteiden katsottiin nousseen keskeiseksi osaksi markkinaa, mutta niiden vaikutukset tuottajien asemaan ovat kaksijakoisia.

PL-tuotteiden kerrottiin olevan monille suoraan kaupalle myyville tuottajille välttämättömiä markkinoilla pysymiseksi. Ne voivat lisätä volyymia ja avata ovia uusille asiakkuuksille, mutta samalla niiden nähtiin heikentävän tuottajien neuvotteluasemaa. PL-tuotteita saatetaan tuoda markkinoille hyvin nopeasti uuden, brändituotteen lanseerauksen jälkeen. Tämä koetaan epäoikeudenmukaisena ja kilpailua vääristävänä.

Alkutuottajat kokevat usein sopimukset yksipuolisina ja epäselvinä. Hintaneuvottelujen kerrottiin olevan vaikeita, ja hintoja ei aina sovita etukäteen. Sesonkituotteiden hinnat voidaan ilmoittaa vasta toimituksen jälkeen, mikä lisää epävarmuutta. Palautuskäytäntöjen kerrottiin perustuvan valokuvaan ja tulkintoihin, ja tuottajat voivat joutua ottamaan tuotteita takaisin erilaisin perustein. Hylly- ja myyntipaikkamaksujen todettiin voivan olla korkeita, ja sovittujen toimitusmäärien epäonnistumisesta seuraa sanktioita.

Sopimusten todettiin toisaalta luovan turvaa ja vakautta, mutta ovat myös rajoittavia ja esimerkiksi suoramyynti voi olla vaikeata. Markkinatilanteen muuttuessa kerrottiin sopimuksia olevan vaikea muuttaa tai niistä on vaikea päästä eroon. Monet tuottajat ovat integroituneet tuotannon ostavaan ja panoksia toimittavaan teollisuuteen tiukoin sopimuksin ja kokevat toimivansa ahtaassa markkinaraossa.

Datan merkitys kasvaa kaiken aikaa, mutta sen hallinnan todettiin olevan epätasapainossa. Tuottajilta kerrottiin vaadittavan vastuullisuusdataa, mutta sen keruu on kallista ja työlästä. Vastuullisuusdata liittyy usein sertifiointijärjestelmiin, joiden vuosittaiset kustannukset voivat olla hyvinkin merkittäviä. Kaupan kerrottiin pyytävän dataa, mutta sen hyödyntämisen ei katsottu

olevan aina vastuullista ja datan luovuttamisen katsottiin voivan johtaa epäedulliseen kohteluun. Lisäksi kerrottiin kaupan omien myyntitietojen saamisen vaativan maksullisia palveluita.

Tuoretuotteiden kohdalla varastointi ei ole mahdollista, minkä todettiin tekevän tuotannosta ja myynnistä erityisen haavoittuvaa. Hintavaihtelut ovat suuria, ja ylituotantoa pyritään tasapainottamaan viennillä.

Tuottajat kokevat, että kauppa ja teollisuus eivät ymmärrä viljelijän arkea ja kustannusrakennetta. Nuorten houkuttelu alalle todettiin vaikeaksi epävarmuuden ja heikon kannattavuuden vuoksi. Tämän nähtiin estävän investointeja ja sukupolvenvaihdoksia, mikä uhkaa alan jatkuvuutta.

Tuottajien asema elintarvikemarkkinoilla koettiin kokonaisuutena haasteelliseksi. PL-tuotteet, sopimuskäytännöt, datavaatimukset sekä elintarvikemarkkinallisen alueellisen ja tuoteryhmittäisen soveltamisen koettu vaihtelu muodostavat kokonaisuuden, jossa tuottajat kokevat olevansa heikossa asemassa. Tarvitaan läpinäkyvämpiä ja tasapuolisempia käytäntöjä, jotka tukevat tuottajien toimintakykyä ja kannustavat alan kehitystä. Vastuullisuuden ja datan hyödyntämisen tulisi olla reilua ja tuottajia tukevaa, ei hallinnollista taakkaa lisäävää. Lisäksi kuultavat totesivat nuorten saaminen alalle edellyttävän vakautta ja kannattavuutta, jotta kotimaisen elintarviketuotannon tulevaisuus voidaan turvata.

2.8 Elintarvikemarkkinavaltuutetun kyselyt

Elintarvikemarkkinavaltuutettu on viime vuosina tehnyt kyselyitä eri sektoreiden toimijoille elintarvikemarkkinan toimivuudesta. Kyselyt on toteutettu webropolin avulla ja on todennäköistä, että vastauksissa korostuvat markkinoilla ongelmia kokeneet toimijat.

Liha-alan alkutuottajille syksyllä 2024 tehdyssä [kyselyssä](#) kartoitettiin kiellettyjen kauppatapojen ja muiden ongelmien esiintymistä viimeisen 12 kuukauden aikana, jotta tulokset olisivat mahdollisimman ajankohtaisia. Kyselyyn vastasi 230 liha-alan toimijaa.

Useimmin ongelmaksi liha-alan alkutuotannon kaupankäynnissä koettiin ehtojen yksipuoliset muutokset, jonka koki ongelmaksi 33 prosenttia kyselyyn vastanneista. Vastausten perusteella ehtoja muutetaan yksipuolisesti erityisesti hintojen osalta. Lisäksi muutoksia tehdään laatu- ja raportointivaatimuksiin sekä toimitusaikoihin.

Maksuaikojen noudattamisessa oli kohdannut ongelmia 10 prosenttia vastanneista ja 6 prosenttia vastaajista kertoi kohdanneensa liikesalaisuuksiin tai teknisiin ohjeisiin liittyviä ongelmia viimeisen 12 kuukauden aikana. 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.

Kuusi prosenttia kyselyyn vastanneista kertoi kohdanneensa kaupallisia kustotoimia viimeisen 12 kuukauden aikana. Vastausten perusteella kaupallisia kustotoimia ilmenee erityisesti tilausmäärien vähentämisenä sekä tilausten lopettamisella uhkailuna. Vain prosentti vastaajista ilmoitti kohdanneensa kiellettyjä maksuja viimeisen 12 kuukauden aikana.

Liha-alan tavarantoimittajille syksyllä 2023 tehtyyn [kyselyyn](#) vastasi 66 yritystä, mikä oli noin puolet kyselyn saaneista yrityksistä. Maksuajat koki ongelmaksi liha-alan kaupassa 46 prosenttia ja ehtojen yksipuoliset muutokset 37 prosenttia kaikista vastaajista. Ehtojen yksipuolisiin

muutoksiin liittyen suurimmaksi ongelmaksi vastaajat kokivat sen, että ostaja sanelee ehdot ja muuttaa sopimuksen ehtoja yksipuolisesti. Vastaajat kokivat, että tavarantoimittajan on suostuttava ehtoihin, sillä pelkona on riski keskinäisen kaupan supistumisesta. Yksipuolisia ehtojen muutoksia tehdään vastausten mukaan erityisesti maksuaikoihin tai hintoihin liittyen.

Tilausten peruutukset kokivat ongelmaksi 33 prosenttia kaikista vastaajista. Erityisesti pienet yritykset kokivat tilausten peruutukset ongelmaksi muita useammin. Vastausten mukaan tilausmääriin tehdään muutoksia tai jopa koko tilaus perutaan liian lähellä toimituspäivää.

Kaupalliset kustotoimet kokivat ongelmaksi 22 prosenttia kaikista vastaajista. Suurimmaksi ongelmaksi kaupallisten kustotoimien osalta koettiin tuotteiden poistaminen ostajan valikoimista, jonka koki ongelmaksi 90 prosenttia vastanneista kaupallisia kustotoimia kohdanneista yrityksistä. Tilausmäärien vähentämisen koki ongelmaksi 60 prosenttia kaupallisia kustotoimia kohdanneista.

Useimmin esiintyviä kiellettyjä maksuja ovat maksut pilaantumisesta tai häviämisestä, jotka eivät ole aiheutuneet tavarantoimittajan virheestä. Tämän koki ongelmaksi 67 prosenttia kielletty maksut ongelmaksi kokeneista vastaajista. Toiseksi eniten esiintyy maksuja, jotka eivät liity myyntiin, sekä maksut mainonnasta ja markkinoinnista.

Muita kyselyssä esiin tulleita ongelmia liha-alan kaupassa olivat kohtuuttomien ehtojen vaatiminen. Vastauksissa ilmeni, että ostajat voivat vaatia tavarantoimittajilta esimerkiksi tilausten toimittamista kauppaan 48 tunnin sisällä tilauksesta. Myös elintarvikemarkkinalain muutosten mukaisia sopimuksia ei voida tehdä, sillä ostajat sanelevat sopimukseen myös muita uusia ehtoja. Tämä voi johtaa jopa uhkailuun siitä, että jos sopimusehtoihin ei suostuta, voi kaupankäynti ostajan ja tavarantoimittajan välillä loppua kokonaan. Lisäksi vastauksissa esiin nousi huoli siitä, että pienillä toimijoilla ei ole mahdollisuutta saada omia tuotteitaan kaupan valikoimiin, sillä heillä ei ole mahdollisuutta vastata kaikkiin vaatimuksiin esimerkiksi viivakoodeihin, tilaussysteemeihin tai maksuehtoihin liittyen.

Osa vastaajista koki myös hintaneuvottelut joidenkin ostajien kanssa haasteellisiksi. Vastauksien mukaan hintoja on vaikea saada nostettua, sillä uhkana on tilausmäärien pienentäminen tai jopa tuotteiden valikoimista pois jättäminen. Tämä voi johtaa pahimmillaan siihen, että tuotteita joudutaan myymään tappiolla.

Myös private label -tuotteiden, eli kauppojen omien tuotemerkkien reseptiikan kanssa koettiin ongelmia. Vastauksista ilmenee, että kauppa saattaa vaatia tilaamistaan private label -tuotteista tarkkoja reseptejä. Tämän jälkeen kauppa vaihtaa toimittajaa, jonka täytyy käyttää samaa reseptiä. Tämä heikentää alkuperäisen toimittajan kilpailuasemaa markkinoilla.

30 prosenttia kyselyyn vastanneista ei ollut kohdannut ongelmia liha-alan tuotteiden kaupassa.

Hedelmä ja marja-alan tuottajille keväällä 2024 tehdyssä [kyselyssä](#) 40 % vastaajista koki ongelmaksi sopimusehtojen yksipuolisen muuttamisen ja esimerkiksi toimitusmääriä ja hintoja muutettiin yksipuolisesti. Noin neljännes vastaajista piti palautuksia ongelmallisina. Tuotteita tilataan liikaa ja niitä yritetään palauttaa maksamatta. Osin myös pyrittiin palauttamaan ja perimään maksua tilaajan omien virheiden vuoksi pilaantuneista tuotteista esimerkiksi siitä, että tuotteita on säilytetty liian lämpimässä. Kyselyyn vastasi 45 tuottajaa, joten vastausprosentti jäi alhaiseksi.

Juoma-alalle, kattaen virvoitusjuomat, mehut ja alkoholijuomat, kesällä 2024 tehdyn [kyselyn](#) perusteella voitiin todeta epäterveitä kauppatapoja erityisesti maksutavoissa ja

sopimuskäytännöissä. Puolet kyselyyn vastanneista toimijoista vastasi kohdanneensa maksuaikoihin liittyviä ongelmia juoma-alan tuotteiden kaupassa viimeisen 12 kuukauden aikana. Suurimmaksi maksuaikoihin liittyväksi ongelmaksi koettiin se, ettei tuotteita ole maksettu lainmuksien maksuaikojen puitteissa. Tämän koki ongelmaksi 63 prosenttia vastaajista. Puolestaan 50 prosenttia vastaajista ilmoitti, ettei tuotteita ole maksettu sopimusten mukaisten maksuaikojen puitteissa. Sopimusehtojen yksipuolisista muutoksista raportoi 38 prosenttia vastanneista. Vastausten perusteella ehtojen yksipuolista muuttamista tapahtuu etenkin maksuaikojen osalta. Myös toimituspäiviä siirretään yksipuolisesti. Lisäksi neljännes vastaajista oli kohdannut ongelmia palautusten kanssa.

Leipomo ja kondiittoria-alalle vuonna 2023 tehdyssä [kyselyssä](#) noin puolet kaikista vastaajista koki, että alalla on ongelmia maksuaikoihin liittyen, erityisesti suurten yritysten kanssa. Toiseksi eniten 43 % vastaajista raportoi sopimuksen ehtojen yksipuoliseen muuttamiseen liittyvistä ongelmista. Etenkin pienissä yrityksissä kerrottiin muutetun yksipuolisesti hintoja ja toimitusmääriä. Myös myymättä jääneiden tavaroiden palauttamista tavarantoimittajalle ilman korvausta kertoi 37 % vastaajista. 31 % vastaajista oli kohdannut kaupallisia kustotoimia ja 25 % liian myöhään tehtyjä tilausten peruutuksia. Alan toimijat kokevat, että jos he eivät suostu ostajien esittämiin ehdotuksiin, on merkittävä riski, että heidän tuotteitaan poistetaan ostajan valikoimista tai niiden tilausmääriä vähennetään.

Uusin elintarvikemarkkinavaltuutetun kysely PL-tuotteista toteutettiin touko-kesäkuussa 2025. Kyselyn tulokset julkaistaan loppuvuodesta 2025.

2.9 Kilpailu- ja kuluttajaviraston PL-tuotteita koskeva tutkimus

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) julkaisi kesäkuussa 2025 tutkimuksen PL-tuotteista osana elintarvikeketjun toimivuutta tarkastelevaa tutkimushanketta. Tämä raportti on Suomessa ensimmäinen laajempi PL-tuotteita käsittelevä tutkimus. Kaupan omien tuotemerkkien myyntimääristä, hinnoista ja kannattavuudesta Suomen markkinoilla on ollut aikaisemmin saatavilla vain vähän julkista tietoa. KKV:n tutkimusta varten keräämän tuote- ja ketjukohtaisen myynti- ja hinta-aineiston tarkastelujakso on 2016–2023 ja se on kerätty kolmelta suurimmalta päivittäistavarakaupan toimijalta (Kesko, S-ryhmä ja Lidl).

KKV:n tutkimuksessa tarkastellaan päivittäistavarakaupan PL-tuotteiden myyntimäärien, ostojen myyntihintojen sekä hintamarginaalien kehitystä muihin tuotteisiin verrattuna. Tutkimuksessa hintamarginaalilla tarkoitetaan ostojen ja myyntihintojen eroa ja suhdetta päivittäistavarakaupassa. Tutkimuksessa todetaan, että tarkasteltu hintamarginaali on hieman eri asia kuin kaupan saama voitto tai kate.

KKV:n selvityksen mukaan uusien PL-valikoima kasvoi tuotteiden lukumäärällä mitattuna tarkastelluissa kaupparyhmissä vuodesta 2016 vuoteen 2023 mennessä noin neljänneksellä. Samalla aikajaksolla muiden tuotteiden lukumäärä kasvoi vain kaksi prosenttia. Kaupan omien merkkien osuus kyseisten kaupparyhmien kokonaismyynnin arvosta on kuitenkin vakiintunut tarkastelujaksolla noin neljänneksen (26 %) tasolle. Osuus kokonaismyynnin arvosta on pysynyt alhaisempana kuin useissa Euroopan maissa.

PL-tuotteiden tarjonta vaihtelee tuoteryhmittäin merkittävästi. Yksittäisissä tuoteryhmissä ja yksittäisissä kaupan yrityksissä osuudet voivat olla huomattavasti suurempia kuin niiden keskimääräinen osuus. KKV:n selvityksen mukaan kaupan omien merkkien asema on suuri maitotuotteissa ja kananmunissa, lihassa sekä hedelmissä ja vihanneksissa. Broilerituotteissa PL-tuotteiden osuus on yli 50 prosenttia. PL-tuotteiden osuus on pienempi viljatuotteissa ja leivissä sekä tuoteryhmässä kahvi, tee ja kaakao.

KKV:n selvitys osoittaa, että päivittäistavarakaupan hintamarginaalit ovat tarkastelujaksolla kasvaneet ollen PL-tuotteilla keskimäärin muita tuotteita suuremmat. Vuonna 2022 PL-tuotteiden hintamarginaalit olivat noin 31 prosenttia ja muiden tuotteiden noin 26 prosenttia. Raportissa todetaan, että yksi selitys tälle erolle voi olla se, että PL-tuotteiden korkeampi hintamarginaali sisältää tuotekehitys- ja markkinointikustannuksia. Brändituotteissa ne ovat tuotteen valmistajan vastuulla. Lisäksi eroja voi syntyä muista operatiivisista kustannuksista, kuten logistiikka- ja hyllytyskustannuksista.

Tutkimuksessa havaittiin, että hintamarginaalit ovat pienemmissä kaupoissa selvästi suurempia kuin keskisuurissa tai suurissa kaupoissa. Ero PL- ja brändituotteiden hintamarginaalissa on myös erityisen selvä esimerkiksi Virvoitusjuomat ja mehut - sekä Kala ja äyriäiset -päätuoteryhmissä. Suhteellinen hintamarginaaliero PL-tuotteiden ja muiden tuotteiden välillä on kasvanut tarkastelujaksolla 2018–2022. Ainoa systemaattinen poikkeus on tuoteryhmä Liha.

2.10 Kilpailuviraston päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys

Kilpailuviraston (nykyinen KKV) päivittäistavarakauppaa koskevassa selvityksessä vuodelta 2012 tarkasteltiin kuinka kaupan ostovoima vaikuttaa kaupan ja teollisuuden välisiin suhteisiin. Tarkemman tarkastelun kohteena oli neljä keskeistä ilmiötä: valikoimanhallinta, kaupan omat tuotemerkit, hyllymaksut ja toimijoiden välinen riskinsiirto.

Suurin osa kyselyyn vastanneista tavarantoimittajista ei mielestään kykene vaikuttamaan asemaansa kaupan valikoimissa. Tulokset vaihtelivat kaupparyhmittäin ja teollisuusaloittain. Ta-voista, joilla omien tuotteiden asemaan saattoi vaikuttaa, mainittiin useimmin maksut ja alen-ukset. Selvityksessä päätettiin mahdollisuuksien vaikuttaa kaupan valikoimanhallintaan ole- van paremmat suurilla kuin pienillä yrityksillä.

Kaikkien neljän elintarviketeollisuuden toimialan yritysten vastauksista kävi ilmi, että PL-tuot- teet ovat yleistyneet yrityksen omassa tuoteryhmässä, ja lähes poikkeuksetta vastaajat kokivat tämän lisännen epävarmuutta omien brändituotteiden myynnissä. Lihateollisuudessa suurin osa vastaajista ilmoitti, että brändituotteita on poistunut PL-tuotteiden tieltä tai tuotevalikoima on pienentynyt. Vastauksista kävi myös ilmi tilanteita, joissa brändituote ei ole päässyt kaupan valikoimiin tai isoihin kampanjoihin siitä syystä, että valmistaja tuottaa kilpailijalle PL-tuot- teita. PL-tuotteiden valmistuspäätökset tehdään osassa tuotteista huutokauppanettelyllä, ja käytäntöä ei kaikilta osin koeta toimivaksi.

Kilpailuviraston selvityksessä kaupan todettiin hallitsevan valikoimaa, hyllytilaa ja hinnoitte- lua, jolloin sillä on useita keinoja edistää PL-tuotteidensa myyntiä. Selvityksessä elintarvikealan yrityksiltä kysyttiin, onko kauppa käyttänyt jotakin mainituista keinoista edistääkseen omien PL-tuotteiden myyntiä brändituotteiden kustannuksella. Vastauksista ilmeni PL-tuotteiden mer- kittävä vaikutus hyllypaikkaan ja -näkyvyyteen. Yli 80 % vastaajista koki brändituotteensa jou- tuneen heikommalle paikalle. Valikoimistapoistamiskokeilua ja varastojen täydentämättä jättä- mistä kerrottiin esiintyvän jatkuvasti, erityisesti valikoimajaksojen vaihtuessa. Tämän nähtiin kaventavan kuluttajien valintamahdollisuuksia ja edesauttavan luomaan tilanteen, jossa kilpailu markkinoilla ei ole kilpailuneutraalia. Myös kopiointia PL-tuotteeksi kerrottiin esiintyvän.

Lisäksi selvityksessä tehdyssä kyselyssä elintarvikealan yritykset raportoivat kaupan hinnoitte- lussa PL-tuotteiden nostaneen brändituotteiden hintoja, brändi- ja PL-tuotteiden hintaeron kas- vattamisesta tietoisesti sekä PL-tuotteiden hinnoittelusta juuri brändituotteiden alapuolelle.

Valikoimiin pääsyn tai esille laitossa suosimisen edellytyksenä voi olla markkinointi- tai jonkin muun maksun maksaminen. Kilpailuviraston selvityksen mukaan varsinaiset hyllytilamaksut eli

kiinteät maksut tai ilmaiset tuotteet, joita valmistajat suorittavat vähittäiskauppiaille nimenomaan saadakseen hyllytilaa niiden myyntipisteessä, vaikuttivat Suomessa olevan harvinaisia. Selvityksessä esiin tulleet hyllyrahat liittyivät etupäässä tiettyyn hyllytilaan, erityisesillepanoihin ja/tai kampanjoihin. Teollisuuden omaan harkintaan jäi niiden osalta punnita, vastasivatko vaaditut panostukset saatuja hyötyjä.

Markkinointirahat olivat sen sijaan Suomessa yleisiä ja kaikkien päivittäistavarakaupan ryhmitymien käytössä. Vaikka markkinointirahaa ei yleensä avoimesti asetettu valikoimiin pääsyn tai niissä pysymisen ehdoksi, vaikutti siltä, että tavarantoimittajan oli useimmiten käytännössä lähes mahdotonta olla maksamatta markkinointirahaa, jos se halusi tuotteensa olevan päivittäistavarakaupan valikoimissa. Joillakin kaupparyhmillä oli käytössä niin sanottuja vastikkeettomia markkinointirahoja, jolloin kaupalla oli oikeus yksin päättää hyllynäkyvyydestä ja mahdollisista markkinointitoimenpiteistä. Monet teollisuuden vastaajat eivät kokeneet saavansa maksamilleen markkinointirahoille minkäänlaista vastinetta tai ilmoittivat saavansa vastineeksi myyntipaikan.

Markkinointirahoja maksettiin useissa tapauksissa prosenttiosuutena kaikkien tuotteiden ostohinnoista, jolloin ne olivat käytännössä alennus ostohinnasta. Ketjuvalikoiman ulkopuoliset tuotteet saattoivat jäädä mainonnasta kokonaan ulkopuolelle, jolloin niiden osalta jouduttiin maksamaan pelkästään hyllyyn pääsystä ja voitiin puhua kynnysrahasta. Tavarantoimittajat eivät kyenneet valvomaan maksamiensa markkinointirahojen käyttöä. Kaupan todettiin voivan käyttää vahvaa neuvotteluasemaansa hyväkseen edellyttämällä markkinointirahojen maksamista, vaikka niitä ei kohdistettaisi toimittajan tuotteiden menekinedistämiseen.

Raportissa todettiin, ettei tällaista käytäntöä voida pitää hyvän kauppatavan mukaisena. Käytännön todettiin voivan olettaa nostavan hintatasoa, sillä toimittajat siirtävät markkinointikustannukset hintoihin. Maksujen katsottiin myös lisäävän markkinoillepääsyn esteitä pienten tulijoiden osalta ja nostamaan hintatasoa Suomen keskittyneillä päivittäistavaramarkkinoilla.

Kilpailuvirasto totesi katsovansa alustavasti, että komission vertikaalisten suuntaviivojen verkostoon pääsyä koskevia ennakkomaksuja koskevat kohdat ovat tietyissä rajoissa sovellettavissa myös Suomessa perittäviin ostomääriin perustuviin, juokseviin markkinointirahoihin. Komission vertikaalisissa suuntaviivoissa todetaan, että verkostoon pääsyä koskevat ennakkomaksut saattavat poikkeuksellisesti sulkea muut toimittajat kilpailunvastaisesti markkinoilta silloin, kun tällaisten ennakkomaksujen laaja käyttö lisää markkinoille pääsyn esteitä pienten markkinoille tulijoiden osalta.

2.11 Kilpailu- ja kuluttajaviraston muut toimenpiteet elintarvikemarkkinalla

KKV ei ole antanut kilpailulain 4 a §:n voimaantulon jälkeen päätöksiä tai seuraamusmaksuesityksiä, joissa se olisi todennut päivittäistavarakaupan tai elintarvikeketjun muiden toimijoiden tietyn menettelytavan merkitsevän kilpailulain 7 §:n vastaista väärinkäyttöä. Kilpailulain 4 a §:ää on kuitenkin sovellettu päivittäistavarakaupan menekkitiedon jakamista sekä kanta-asiakasjärjestelmiä koskevissa päätöksissä.

KKV on antanut elintarvikeketjun toimijoille viime vuosina neuvontaa, jossa se on tuonut ennakollisesti esiin erilaisia yksipuolisia menettelyjä ja yhteistyöhankkeita koskevia alustavia huolenaiheita ja tukenut näin elinkeinonharjoittajia niiden kilpailuoikeudellisten itsearviointien laatimisessa ja markkinakäyttäytymisen lainmukaisuuden varmistamisessa. Tapaamisissa on käsitelty erityisesti erilaisia tiedonkeruuseen ja tietojen jakamiseen liittyviä kysymyksiä.

KKV selvittää elintarvikemarkkinoiden kilpailuolosuhteita tavanomaisen markkinaseurantansa ohella myös vuonna 2023 käynnistyneessä tutkimushankkeessa, jonka on tarkoitus jatkaa vuoden 2026 loppuun saakka. Hankkeen tavoitteena on muun muassa analysoida, miten kuluttajien elintarvikkeista maksama hinta ja ketjun voitot jakautuvat eri tuotantoportaille ja kuinka kustannusmuutokset siirtyvät elintarvikeketjussa eteenpäin. Hankkeessa pyritään syventämään ymmärrystä elintarvikkeiden hinnanmuodostuksesta ja tuottamaan tietoa ja suosituksia, joiden avulla elintarvikemarkkinoiden toimintaa voidaan jatkossa tehostaa. Tutkimusta varten on kerätty ketjun yrityksiltä laaja tietoaaineisto elintarvikkeiden myyntimääristä, kuluttajahinnoista, päivittäistavarakaupan ostohinnoista sekä elintarviketeollisuuden myyntihinnoista ja raaka-ainekustannuksista vuosilta 2015–2023. Lisäksi aineistoon on yhdistetty muun muassa Luonnonvarakeskuksen kokoamia alkutuotannon hinta- ja kustannustietoja.

KKV:n tutkimushankkeessa on julkaistu toistaiseksi kolme tutkimusraporttia: Katsaus elintarvikemarkkinan kehitykseen vuosina 2016–2023 (KKV:n Katsauksia 3/2024), Price transmissions in the Finnish food chain – A nonlinear ARDL analysis for 8 COICOP categories (FCCA Working Papers 4/2025) ja Kaupan omat merkit eli private label -tuotteet elintarvikemarkkinoilla (Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2025). Parhaillaan käynnissä olevissa tutkimusprojekteissa tarkastellaan muun muassa lihasektorin kannattavuus- ja neuvotteluvaikeuteen sekä hintasiirtymiin liittyviä kysymyksiä ja pyritään näiltä osin tunnistamaan mahdollisia eroavaisuuksia PL- ja brändituotteiden välillä. PL-teemaa koskevat tutkimukset jatkuvat kevään 2026 aikana. Tutkimushankkeen yhteenveto tullaan julkaisemaan vuoden 2026 loppuun mennessä.

2.12 Nykytilan arviointi

2.12.1 Elintarvikemarkkinalaki ja kohtuuttomien sopimusehtojen kieltö

Elintarvikemarkkinalain tavoitteena on koko ruokaketjun toimivuus sekä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa heikomman osapuolen asemassa olevan suojaaminen. Elintarvikemarkkinalakia sovelletaan elinkeinonharjoittajien välisiin maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskeviin sopimuksiin ja sopimuskäytäntöihin. Elintarvikemarkkinalain sääntely vaikuttaa ruokaketjun toimivuuteen yhdessä yleisen sopimusoikeuden ja kilpailuoikeuden kanssa. Elintarvikemarkkinalain sääntelyä tarvitaan silloin, kun alan erityiskysymyksiä ei voida riittävän tehokkaasti ratkaista yleisen sopimusoikeuden tai kilpailuoikeuden keinoin. Julkisen sektorin osalta tärkeä merkitys on myös hankintalain sääntelyllä.

Voimassa olevassa elintarvikemarkkinalaissa on säännelty yksityiskohtaisesti tiettyjä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskevia sopimusehtoja ja sopimuskäytäntöjä. Lisäksi elintarvikemarkkinavaltuutettu voi puuttua yleisiin heikomman osapuolen kannalta kohtuuttomiin vakiosopimusehtoihin ja kauppatapoihin elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain avulla. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa esiintyy kuitenkin voimassa olevasta sääntelystä huolimatta sellaisia sopimusehtoja ja -käytäntöjä, jotka vaikuttavat sopimussuhteessa heikommassa asemassa olevaan haitallisesti.

Elintarvikemarkkinalakia on tarpeellista täydentää siten, että lakiin lisättäisiin säännöksiä, jotka koskisivat nimenomaisesti tiettyjä ongelmalliseksi havaittuja sopimusehtoja ja -käytäntöjä. Elintarvikemarkkinalakiin on myös tarpeellista lisätä yleissäännös, jonka avulla elintarvikemarkkinavaltuutettu voi puuttua valvonnassaan sellaisiin heikomman osapuolen kannalta haitallisiin sopimusehtoihin ja -käytäntöihin, joita ei ole nimenomaisesti kielletty tietyllä elintarvikemarkkinalain säännöksellä. Tämä uusi yleislauseke soveltuisi yrittäjänsuojalakea paremmin elintarvikemarkkinan epäkohtiin.

Elintarvikemarkkinalla vallitsee usein epätasapaino sopimusosapuolten neuvotteluvoimassa, koska markkinalla alkutuottajat, elintarviketeollisuusyritykset, kaupan keskusliikkeet ja päivittäistavarakaupat tekevät sopimuksia toistensa kanssa. Esimerkkinä tilanteesta, jossa heikomman osapuolen edut eivät elintarvikemarkkinalla toteudu on tilanne, jossa maataloustuottaja sitoutuu tuottamaan ja myymään tietylle ostajalle enakkoon sovitun määrän vihanneksia tai lihakarjaa, mutta maataloustuottajan saamasta vastikkeesta määräästä tai hinnan määräytymisperusteista ei sovita ennen toimitusta.

Myös päivittäistavarakaupan kaksoisrooli PL-tuotteiden kaupassa vaikuttaa elintarvikemarkkinan toimivuuteen. Kaupan omat merkit kilpailevat samoista hyllytiloista ja kuluttajien huomiosta alkutuottajien tai elintarviketeollisuuden brändituotteiden kanssa. Tällaisessa kilpailutilanteessa elintarvikekaupan heikomman osapuolen edut eivät aina tule riittävässä määrin huomioon otetuiksi sopimusehdoissa tai sopimuskäytännöissä. Sopimuskäytännöt voivat heikentää heikomman osapuolen etuja, vaikka sopimussuhteessa sopimuksen osapuolilla on yleisen oikeusperiaatteen nojalla lojaliteettivelvollisuus toista osapuolta kohtaan. Lojaliteettivelvollisuus merkitsee sitä, että sopimusosapuolen tulisi ottaa vastapuolen edut ja oikeudet huomioon kohtuullisessa määrin omassa toiminnassaan. Lojaliteettivelvollisuuden vastaista saattaisi olla esimerkiksi käytäntö, jossa päivittäistavarakauppa asettaisi oman PL-tuotteensa kanssa kilpailevan toisen osapuolen tuotteen esille heikommin havaittavaan paikkaan myymälässä.

Korkein oikeus on ottanut kantaa lojaliteettivelvollisuuteen esimerkiksi ratkaisussaan KKO:2020:96. Tapaus koski kauppaedustajan lojaliteettivelvollisuutta päämiestänsä kohtaan. Korkein oikeus totesi päätöksen perusteluissa muun muassa (kohta 20.) seuraavaa: ” Korkein oikeus toteaa, että päämiehen kanssa kilpailevaa toimintaa tai sen valmistelua ei ole kauppaedustajalaissa nimenomaisesti kielletty. Kauppaedustajalain 5 § kuitenkin edellyttää, että kauppaedustaja huolehtii päämiehen eduista sekä toimii päämiestä kohtaan rehellisesti ja velvollisuudentuntoisesti. Kauppaedustajan päämiehensä kanssa kilpailevaa liiketoimintaa on yleensä pidettävä säännöksen ilmentämän kauppaedustajan lojaliteettivelvoitteen vastaisena. Mikäli kilpailukiellosta ei ole sovittu, kauppaedustajan kilpailevalle toiminnalle ei sen sijaan sopimussuhteen päättymisen jälkeen ole enää edustussuhteesta johtuvaa estettä.”

Vaikka sopimusoikeudessa vallitsee yleisenä oikeusperiaatteena lojaliteettivelvollisuus sopimuksen toista osapuolta kohtaan, elintarvikemarkkinalakia olisi tarpeellista täydentää säännöksellä, jossa säädettäisiin nimenomaisesti ostajan velvollisuudesta ottaa toiminnassaan huomioon sille maataloustuotteita ja elintarvikkeita toimittavan tavarantoimittajan edut. Tämä vahvistaisi yleistä oikeustilaa ja selventäisi elintarvikemarkkinalain tulkintaa.

Kuulemisten perusteella on tullut esiin myös sellaisia käytäntöjä, joissa hinnoista tai hinnan määräytymisperusteista ei sovita lainkaan ennen varsinaista kaupantekohetkeä. Maataloustuottajalle jää tällöin kokonaan kannettavaksi riski tuotannon kannattavuudesta tavalla, jota tuottajan on vaikea hallita.

Yrittäjänsuojalain avulla voidaan kieltää kohtuuttomat sopimusehdot, jotka on tarkoitettu käytettäväksi useammassa kuin yhdessä sopimussuhteessa. Hallituksen esityksessä yrittäjänsuojalaksi (HE 39/1993) todetaan, että sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa ei oteta huomioon yksittäisen tapauksen erityisoloja ja yksilöllisiä piirteitä. Sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioidaan siltä kannalta, millaisena ehto on pidettävä toisen elinkeinonharjoittajan kannalta yleensä. Kohtuuttomuuden käsite on sama kuin varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (jäljempänä oikeustoimilaki) 36 §:ssä. Yrittäjänsuojalain esitöissä todetaan, että monissa tapauksissa, joissa yrittäjänsuojalakia voitaisiin soveltaa, elinkeinonharjoittajan toiminnan laatu ja laajuus on sellainen, että hänet voidaan rinnastaa kuluttajaan tai työntekijään.

Korkein oikeus on ottanut useassa ennakkotapauksessa kantaa oikeustoimilain 36 §:n soveltamiseen. Esimerkiksi tapauksessa KKO 1996:27 korkein oikeus ei pitänyt kioskimyyntitoimintaa koskevassa franchising-sopimuksessa olevaa välityslauseketta kohtuuttomana. Korkein oikeus lausui, että välityslausekkeen sovittelu oikeustoimilain 36 §:n nojalla voi tulla kysymykseen erityisesti, jos ehdon soveltaminen välimiesmenettelyn kustannuksista johtuen kohtuuttomasti heikentäisi toisen osapuolen mahdollisuuksia saada oikeussuojaa. Näin saattaa olla erityisesti silloin, kun heikommassa asemassa oleva sopimuspuoli on verrattavissa työntekijään tai kuluttajaan. Lisäksi välityslauseketta voidaan pitää kohtuuttomana muun muassa silloin, kun riitakysymys on selvä ja yksinkertainen ja sen taloudellinen arvo on vähäinen, jolloin välimiesmenettelystä sopijapuolelle aiheutuvat kustannukset olisivat sopimussuhde kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuuttomat. Korkein oikeus kiinnitti huomiota erityisesti yhteistoimintasopimuksen luonteeseen kaupallisena sopimuksena, sopimuksenteon olosuhteisiin sekä kioskiyrittäjän harjoittaman liiketoiminnan laajuuteen ja siihen, ettei hänen toimintansa ollut niin epäitsenäistä, että hän olisi rinnastettavissa työntekijään tai kuluttajaan. Korkein oikeus otti lisäksi huomioon asiassa esitettyjen vaatimusten määrän ja riitakysymysten laadun ja totesi, ettei tällaisten riitakysymysten ratkaiseminen välimiesmenettelyssä ollut epätavallista.

Oikeustoimilain 36 §:ssä kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan yhtenä tekijänä huomioon osapuolten asema, jolle elinkeinonharjoittajien välisissä sopimussuhteissa annetaan merkitystä oikeuskäytännössä erityisesti silloin, jos toinen osapuoli rinnastuu elinkeinotoiminnan luonteen ja laajuuden perusteella työntekijään tai kuluttajaan. Näin ei elintarvikemarkkinalla yleensä ole. Siksi elintarvikemarkkinalakiin lisättäväksi ehdotettavassa yleislausekkeessa säädettäisiin siitä, että sopimuksen kohtuuttomuutta tulee arvioida tilanteessa, jossa sopimuksen toisella osapuolella on merkittävän heikko neuvotteluvoimassa suhteessa sopimuksen toiseen osapuoleen. Neuvotteluvoimaltaan vahvempi osapuoli ei saisi käyttää sopimusehtoja tai menettelyjä, jotka kohtuuttomasti heikentävät neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikomman osapuolen toimintaedellytyksiä. Edellytyksenä pykälän soveltamiselle olisi se, että osapuolten välillä on selkeä epäsuhta neuvotteluvoimassa.

Sopimussuhteen osapuoli voi vaatia yleisessä tuomioistuimessa sopimuksen kohtuullista oikeustoimilain 36 §:n nojalla. Oikeudenkäyntikulut jäävät tällöin osapuolten kannettavaksi ja hävinnyt osapuoli voidaan määrätä maksamaan myös voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulua. Jos elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin uusi yleissäännös, tarve kanteiden nostamiselle oikeustoimilain 36 §:n nojalla vähenisi. Elintarvikemarkkinalain tarkoituksena on antaa suojaa sopimussuhteen heikommalle osapuolelle elintarvikemarkkinavaltuutetun toiminnan kautta. Uuden yleislausekkeen tarkoituksena olisi estää säännöksen soveltamisalaan kuuluvassa tilanteessa kohtuuttoman sopimusehdon käytön jatkaminen eli säännöksen soveltamisen vaikutukset koskisivat tulevaa aikaa.

Ehdotettu uusi yleislauseke olisi tarpeellinen myös siksi, että sopimusosapuolten välinen epäsuhta neuvotteluvoimassa ei välttämättä ole seurausta kilpailulaissa tarkoitettusta määräävästä markkina-asemasta. Neuvotteluvoimassa osapuolten kesken voi olla epäsuhta, vaikka kummallakaan osapuolella ei olisi määräävää markkina-asemaa. Silloinkin, kun kyseessä on määräävä markkina-asema, puuttuminen esimerkiksi määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen kauppakumppaneiden kannalta kohtuuttomaan tai mielivaltaiseen menettelytapaan edellyttää, että kyseisellä menettelyllä on myös suora kytkeä kilpailun toimivuuteen yleisesti. Hallituksen esityksessä kilpailulaiksi (HE 88/2010 vp) elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu kilpailulain alaan kuitenkin vain välillisesti.

Kynnys ehdotetun uuden pykälän soveltamiselle olisi korkea, sillä tarkoitus ei ole puuttua liiallisesti elinkeinonharjoittajien sopimusvapauteen tai elinkeinonharjoittajien väliseen kilpailuun.

Kyseessä olisi myös joustava normi, jota voidaan soveltaa yleislausekkeiden tapaan erilaisissa tilanteissa ja jonka tulkinta voi muuttua olosuhteiden muutoksen myötä.

2.12.2 Elintarvikemarkkinavaltuutettu liikesalaisuuksien suojan valvojana

Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi avustaa liikesalaisuuden tai teknisen ohjeen haltijaa tämän pyynnöstä kiellon, korvauksen ja muun liikesalaisuuslaissa tarkoitetun toimenpiteen vireille saattamisessa ja hoitamisessa tuomioistuimessa yksittäisessä riita-asiassa. Valvonnassa tekemiensä havaintojen johdosta valtuutettu ei voi antaa hallinnollista seuraamusta tai hakea sellaisen määräämistä markkinaoikeudelta. Jos elintarvikemarkkinavaltuutettu havaitsee liikesalaisuuslaissa tarkoitettujen kieltojen rikkomista, hallinnollisten seuraamusten puuttuminen heikentää hänen mahdollisuuksiaan puuttua tällaiseen toimintaan.

Elintarvikemarkkinalakia olisi tarpeellista täydentää siten, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi käytettävissään elintarvikemarkkinalaissa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia myös silloin, jos tavarantoimittajan liikesalaisuuksien suojaa on rikottu. Koska tavarantoimittaja on usein sopimussuhteessa neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikompi, tavarantoimittajilta saatetaan edellyttää tietoja, joilla ei ole välitöntä liityntää toimitussopimukseen. Siksi olisi tarkoituksenmukaista säätää siitä, että ostaja ei saisi käyttää sellaisia sopimusehtoja tai sopimusehtokäytäntöä, jossa tavarantoimittajalta edellytetään sellaisia tietoja tämän liikesalaisuuksista, joita ostaja ei tarvitse sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen.

Kyse olisi sopimusehtoja koskevasta säännöksestä. Valtuutettu joutuisi sopimusehtoja valvoessaan ottamaan kantaa myös liikesalaisuuden käsitteeseen eli siihen, onko ostaja edellyttänyt tietoja, jotka ovat tavarantoimittajan liikesalaisuuksia tai tämän teknisiä ohjeita. Käytännössä asia tulisi yleensä vireille sen tavarantoimittajan aloitteesta, joka katsoisi omia oikeuksiaan loukatun.

Euroopan parlamentti ja neuvosto on antanut direktiivin julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta (EU) 2016/943 (jäljempänä liikesalaisuusdirektiivi). Liikesalaisuusdirektiivi koskee liikesalaisuuksien siviilioikeudellisia oikeussuojakeinoja. Liikesalaisuusdirektiivi on vähimmäisharmonisointia eli siinä määritellään liikesalaisuuksien suojan vähimmäistaso. Direktiivin sääntely on kuitenkin tietyiltä osin täysharmonisoivaa eivätkä jäsenmaat voi tältä osin poiketa direktiivistä kansallisessa lainsäädännössään. Liikesalaisuusdirektiivissä säädetään siitä, että jäsenvaltiot voivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräysten mukaisesti säätää direktiivissä vaadittua laajemmasta liikesalaisuuksien suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä tai ilmaisemiselta edellyttäen, että varmistetaan 3, 5 ja 6 artiklan, 7 artiklan 1 kohdan, 8 artiklan, 9 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, 9 artiklan 3 ja 4 kohdan, 10 artiklan 2 kohdan, 11 ja 13 artiklan sekä 15 artiklan 3 kohdan noudattaminen.

Direktiivissä on säännöksiä muun muassa oikeudenkäyntimenettelylle asettavista edellytyksistä, kun kanne koskee liikesalaisuutta. Liikesalaisuusdirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön liikesalaisuuslailla, jolla vahvistettiin liikesalaisuuksien yksityisoikeudellista suojaa. Liikesalaisuuslaissa on esimerkiksi säännös mahdollisuudesta rajoittaa asianosaisjulkisuutta oikeudenkäynnissä sovellettaessa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (370/2007).

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltaa ja valtuutetun käytössä olevia hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset ovat julkisoikeudellisia. Muutoksenhakua valtuutetun hallinnollisia seuraamuksia koskevaan päätökseen haetaan joko hallintotuomioistuimesta tai markkinaoikeudesta, jossa asia käsitellään noudattaen pääsääntöisesti, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Koska liikesalaisuusdirektiivi sääntelee liikesalaisuuksien siviilioikeudellista suojaa, liikesalaisuusdirektiiviä on tulkittu niin, että sääntely ei ole esteenä liikesalaisuuksien julkisoikeudellisen suojan laajentamiselle elintarvikemarkkina-alueissa. Liikesalaisuusdirektiivin säännöksiä on myös tulkittu siten, että niitä ei tule noudattaa sellaisessa tuomioistuinkäsittelyssä, jossa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

2.12.3 Elintarvikemarkkinan toimivuus ja kilpailulaki

Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltävä kilpailulain 7 § sisältää luonteeltaan ei-tyhjentävän esimerkkiluettelon erilaisista väärinkäyttömuodoista. Käytännössä kiellon soveltamisalaan mahdollisesti lukeutuvaa epäiltyä väärinkäyttöä arvioidaan kuitenkin aina jälkikäteisesti ja tapauskohtaisesti, menettelyn kilpailuvaikutuksia kokonaisvaltaisesti tarkastellen. Jotta tietty käyttäytyminen voitaisiin yksittäistapauksessa todeta määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi, kyseessä olevan menettelytavan tulisi poiketa tavanomaisesta kilpailukäyttäytymisestä ja sen tulisi olla omiaan vahingoittamaan markkinoiden kilpailurakenteita (esimerkiksi kilpailijoiden poissulkeminen tai niiden toimintaedellytysten heikentäminen) tai olla muutoin määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen kauppakumppaneita hyväksikäyttävää. Kieltoa sovellettaessa on otettava huomioon myös oikeuskäytäntö, jonka mukaan väärinkäytöksi sinänsä lukeutuva kilpailua rajoittava menettelytapa ei kuulu kilpailulain 7 §:n tai SEUT 102 artiklan soveltamisalaan, mikäli tämän käyttäytymisen arvioidaan olevan objektiivisesti tarkasteluna välttämätöntä tai synnyttävän kuluttajalle koituvia tehokkuushyötyjä, jotka ylittävät menettelytavan haitalliset vaikutukset.

Kilpailulain 7 §:ssä kielletty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi ilmetä elintarviketajavaroissa erityisesti kaupan tai muun maataloustuotteita tai elintarvikkeita ostavan toimijan ostajavoiman käyttämisenä. Ostajavoiman hyödyntämisen mahdollistavat Suomen elintarvikemarkkinoille ominaiset rakenteelliset olosuhteet, joissa maataloustuotteita ja elintarvikkeita ketjun muille toimijoille toimittavilla myyjillä on käytössään vain rajallisesti vaihtoehtoisia jakeluteitä ja jossa toimitusten katkeamisesta aiheutuisi tyypillisesti suhteellisesti suurempi tappio myyjälle kuin ostajalle. Päivittäistavarakaupan ostajavoimaa suhteessa tavarantoimittajiin vahvistaa myös kaupan kaksoisrooli, jossa se päättää niin merkkituotteiden kuin kaupan omien tuotemerkkien alla myytyjen tuotteiden valikoimanhallinnasta ja kuluttajahinnoittelusta. Ostajavoimaa on toisaalta mahdollista käyttää myös esimerkiksi uusien tavarantoimittajien markkinoille tulon tukemiseen ja monopoli- tai oligopolivoittojen syntyminen estämiseen ketjun aiemilla portailla.

Esimerkkejä ostotoimintaa koskevasta käyttäytymisestä, jota voidaan arvioida mahdollisena määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä, on avattu päivittäistavarakaupan määräävän markkina-aseman toteamista koskevan lainmuutoksen esityksessä (HE 197/2012 vp). Kielteisiä kilpailuvaikutuksia voi liittyä esimerkiksi menettelyyn, jossa ostaja asettaa määrittelemillään hinnoittelun tai muilla ostoehdoilla tavarantoimittajansa keskenään kilpailullisesti eriarvoiseen asemaan ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä. Niin sanottuna saalistushinnoitteluna taas voidaan tarkastella menettelyä, jossa määräävässä asemassa oleva ostaja altistaa itsensä tappiolle lyhyellä aikavälillä maksamalla tietylle myyjälle niin korkeita ostohintoja, että ostajan kilpailijoiden on poistuttava markkinoilta tuotteiden puuttumisen vuoksi. Kilpailun syrjäyttämiseen voivat johtaa toisaalta myös erilaiset ostajan soveltamat hyvitysjärjestelmät ja yksinmyyntisopimukset, jotka poistavat tavarantoimittajien kannustimet tai mahdollisuudet toimittaa tuotteita kilpaileville ostajille. Poikkeuksellisissa olosuhteissa myös liikesuhteesta kiellettyymiseen voidaan puuttua määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon nojalla.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä voidaan pitää myös erilaisten kohtuuttomien kauppaehtojen määrittämistä silloin, kun tällaiset ehdot poikkeavat normaalissa ansioihin

perustuvassa kilpailussa käytettävistä keinoista ja kun kyseisillä ehdoilla on vähintäänkin todennäköisiä vaikutuksia kilpailuasteen säilymiseen tai kilpailun kehittymiseen markkinoilla. Ostajavoiman käyttöä ilmentävänä väärinkäyttönä olisi mahdollista tarkastella esimerkiksi perusteettomien maksujen veloittamista suhteellisuusperiaatteen vastaisesti sekä erilaisia käytäntöjä, joilla määräävässä markkina-asemassa oleva ostaja kohtuuttomalla tavalla estää myyjää irtautumasta kauppasuhteesta tai rajoittaa muita myyjän kilpailuvapauden kannalta keskeisiä valintoja. Määräävässä markkina-asemassa oleva toimija voi hyödyntää markkinavoimaansa toisaalta myös suhteessa omiin asiakkaisiinsa esimerkiksi perimällä myymistään tuotteista ja palveluista kilpailullista tasoa korkeampia hintoja, rajoittamalla olennaisesti myymiensä tuotteiden ja palveluiden määrää tai heikentämällä niiden laatua.

Kilpailulain säännökset ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olevat laajat tutkintavaltuudet ja seuraamukset mahdollistavat tehokkaan puuttumisen erityisesti päivittäistavarakaupan alalla toimivien yritysten määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon vastaiseen käyttäytymiseen. Väärinkäyttökieltoa ei kuitenkaan voida soveltaa heikommassa asemassa olevaan kauppakumppaniin kohdistuvaan menettelyyn, jos sitä soveltaa yritys, joka ei ole määräävässä markkina-asemassa. Kilpailulain 7 §:ssä määritellyn kiellon soveltaminen edellyttääkin muiden kuin päivittäistavarakaupan toimijoiden osalta määräävän markkina-aseman toteamista tapauskohtaisen analyysin pohjalta.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei myöskään ole toimivaltaa puuttua elintarvikeketjun toimijoiden välisiin riita-asioihin tai heikommassa asemassa olevan osapuolen kannalta kohtuuttomiin menettelytapoihin, joilla ei ole suoraa kytköstä kilpailun toimivuuteen yleisesti. Niin kilpailurakenteita vahingoittavien kuin erilaisten kauppakumppaneita hyväksikäyttävien menettelyjen toteaminen kilpailulain 7 §:n vastaiseksi väärinkäytöksi edellyttää sen osoittamista, että käyttäytyminen poikkeaa normaalista ansioihin perustuvasta kilpailusta ja sillä on kyky tuottaa kilpailuvastaisia vaikutuksia. Valikoimanhallintaa ja hinnoittelua koskeviin, päivittäistavarakaupan kanssa kilpailevia toimijoita syrjiviin tai esimerkiksi kohtuuttoman laajoja tietojenluovutusvaateita koskeviin menettelytapoihin on mahdollista puuttua kilpailulain 7 §:n nojalla jälkikäteisesti ainoastaan edellä mainittujen edellytysten täytyessä. Kiellon soveltamisessa on lisäksi otettava huomioon asiaan mahdollisesti liittyvät oikeuttamisperusteet (menettelyn aikaansaamat tehokkuushyödyt tai sen objektiivinen välttämättömyys).

On todennäköistä, että kilpailulain soveltamisalan ulkopuolelle jää sellaisia elintarvikemarkkinoilla sovellettuja käytäntöjä, jotka voivat olla ketjun heikompien osapuolten kannalta haitallisia ja jotka voivat heikentää niiden neuvotteluasemaa entisestään. Kilpailulain 7 §:n väärinkäyttökiellon soveltamiskynnyksen voidaan ylipäättään arvioida olevan korkea verrattuna sektori-kohtaiseen säännökseen, jossa kielletään erikseen tietynlainen hyvän kauppatavan vastainen sopimusehto tai käytäntö. Lisäksi tulee huomata, että kilpailulain 1 §:n perustelujen (HE 88/2010 vp) mukaan kilpailulakia ”tulkittaessa on otettava huomioon ensisijaisesti markkinaprosessin toimivuuden ja talouden tehokkuuden näkökulma.” Huomioon tulee ottaa myös kuluttajan etu.

Kilpailulain hyödyntämistä politiikkainstrumenttina rajoittaa merkittävästi se seikka, että kansallista liikkumavaraa on vain vähän: kansalliset lainsäädäntöratkaisut eivät voi rajoittaa EU-oikeuden soveltamista eivätkä myöskään kansallisen kilpailuviranomaisen toimivaltaa ja velvollisuutta soveltaa tarvittaessa EU:n kilpailusääntöjä myös niiden ja kansallisen lain ristiriitaisuuksissa. PL-tuotteisiin liittyvät kysymykset voivat kuitenkin edellä selostetusti nousta tarkasteluun osana kilpailusääntöjen toimeenpanoa ja elintarvikemarkkinoiden kilpailuolosuhteiden selvittämistä.

2.12.4 Kaupan omiin tuotemerkkeihin liittyvät kysymykset

PL-tuotteet, joilla yleensä tarkoitetaan kaupan hallitsemia omia tuotemerkkejä, ovat olleet osa päivittäistavarakaupan tuotevalikoimaa Suomessa jo yli kahden vuosikymmenen ajan. Näiden tuotteiden osuus markkinoilla on kasvanut 2000-luvun alusta lähtien. Tarkkaa, kattavaa ja ajantasaista tietoa eri tuotteiden markkinaosuuksien kehittymisestä ei juuri ole ollut saatavilla.

KKV:n selvityksen perusteella PL-valikoiman voidaan todeta kasvaneen Suomessa viime vuosina huomattavasti. PL-tuotteiden osuus kolmen suurimman kaupparyhmän kokonaismyynnin arvosta on pysynyt vuosina 2016–2023 noin neljänneksen tasolla. PL-tuotteiden tarjonta ja kaupan hallitsemien tuotemerkkien määrä vaihtelevat kuitenkin merkittävästi tuoteryhmittäin ja yrityksittäin. Yksittäisissä tuoteryhmissä ja yksittäisissä kaupan yrityksissä osuudet voivat olla huomattavasti suurempia kuin niiden keskimääräinen osuus. KKV:n selvityksessä havaittiin päivittäistavarakaupan hintamarginaalien olevan PL-tuotteilla Suomessa keskimäärin muiden tuotteiden hintamarginaaleja suuremmat.

Päinvastoin kuin Suomessa Norjan kilpailuviranomaisen marginaalitutkimus osoittaa, että norjalaisissa päivittäistavaraketjuissa PL-tuotteiden bruttomarginaali on keskimäärin 12 %-yksikköä muiden tuotteiden marginaaleja alhaisempi. Tämän katsotaan antavan viitteitä siitä, että PL-tuotteiden marginaali riippuu mm. markkinarakenteesta ja hinnoittelustrategiasta. Suomen korkeammat PL-marginaalit voivat heijastaa kansallisia kustannus- ja kilpailuolosuhteita.

Kaupan omien tuotemerkkien markkinaosuudet Suomessa ovat toistaiseksi pienempiä verrattuna muihin Euroopan maihin, mutta niistä on tullut myös Suomessa merkittävä osa päivittäistavarakauppaa ja niiden osuuden epäillään kasvavan jatkossa. Kaupan omien tuotemerkkien lisääntymisen ja samanaikaisen tukku- ja vähittäiskaupan vertikaalisen integraation vahvistumisen todetaan KKV:n selvityksen mukaan lisäävän tarvetta tehokkaille valvonta- ja säätelymekanismeille, joilla ongelmakohtiin pystytään tarvittaessa puuttumaan ripeästi.

Elintarviketeollisuuden kannalta PL-tuotteet ovat monitahoinen kokonaisuus. Suomessa on vähän pelkkään kaupan omien tuotemerkkien valmistamiseen keskittyviä elintarviketeollisuusyrityksiä. Pääsääntöisesti kaupan omia tuotemerkkejä valmistavat yritykset valmistamat tuotteita myös omilla tuotemerkeillään. PL-tuotteiden valmistus on tuonut monelle toimijalle kasvua, lisännyt tuotantokapasiteettia, edistänyt laadunhallintaprosessien kehitystä sekä lisännyt liiketoiminnan ennustettavuutta ja investointihalukkuutta. Kaupan omien merkkien valmistaminen on joissain tapauksissa mahdollistanut yrityksille vientitoiminnan laajentamisen ja kumppanuuden syventämisen kauppaketjujen kanssa.

Tiiviin yhteistyön seurauksena elintarviketeollisuus on usein merkittävässä taloudellisessa riippuvuussuhteessa päivittäistavarakaupan yrityksiin. Riippuvuussuhde korostuu erityisesti niillä markkinoilla, joilla kaupan rakenne on keskittynyt ja vaihtoehtoiset jakelukanavat ovat vielä kehittymässä. Suomessa elintarviketeollisuuden riippuvuus kaupan alan suurista toimijoista on eurooppalaisittain huomattavan suuri johtuen markkinoiden pienuudesta ja kaupan keskittymisestä.

Merkituotteissa valikoima- ja hinnoittelujaksoneuvottelut ovat tyypillisesti tiukkoja ja niissä keskitytään erityisesti hintoihin, myynninedistämisrahoitukseen ja muihin seikkoihin, kuten tuotteen sijoitteluun myymälässä. Neuvotteludynamiikka riippuu brändin tärkeydestä kaupan näkökulmasta. PL-tuotteiden sopimuksissa pyritään kustannusten läpinäkyvyyteen, jonka avulla kauppa voi painostaa valmistajia leikkaamaan kustannuksia varmistaakseen oman kannattavuutensa.

Onnistuneita tuoteinnovaatioita kopioidaan usein nopeasti, mikä rajoittaa ajanjaksoa, jonka aikana niiden alkuperäiset valmistajat voivat saada parempaa katetta. Viime aikoina kuluttajat ovat yhä enemmän siirtyneet merkkituotteista PL-tuotteisiin säästääkseen kulutusmenoissa. Tyypillisesti kaupan hallinnassa olevissa omissa tuotteissa otetaan innovaatoriskiä vähemmän ja niissä hyödynnetään ominaisuuksia, jotka ovat jo osoittautuneet onnistuneiksi.

KKV-raportin mukaan kaupan omien merkkien vaikutukset ulottuvat myös elintarvikeketjun alkupäähän, sillä PL-myyntin lisääntyminen luo alkutuottajille hintapainetta kahdelta taholta: Vähittäiskauppa koettaa neuvotella PL-tuotteilleen alhaisia hankintahintoja, ja samanaikaisesti brändivalmistajat pyrkivät alentamaan raaka-ainekustannuksiaan säilyttääkseen kilpailukykyä. Tämä voi heikentää alkutuotannon kannattavuutta ennestään.

PL-tuotteiden kilpailuttamisen ja myyntin kautta päivittäistavarakaupan yrityksille muodostuu kaksoisrooli: ne toimivat sekä ostajina että myyjinä markkinoilla. PL-tuotteet kilpailevat samoista hyllytiloista ja kuluttajien huomiosta elintarviketeollisuuden valmistamien omien brändituotteiden kanssa.

Vähittäismyyjänä kaupalla on käytössään työkalut, joiden avulla se voi hallita valikoimia, hinnoittelua, hyllysijoittelua ja myymälämarkkinointia. Lisäksi kaupalla on etukäteen käytössään yksityiskohtaista tietoa brändituotteista, joihin se voi verrata omia PL-tuotteita. Näiden rakenteellisten etujen myötä kaupan toimijoilla on mahdollisuus suosia omia tuotteitaan tavalla, joka voi rajoittaa brändituotteiden kilpailumahdollisuuksia ja vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen.

Kokonaisuutena PL-tuotteet ovat monitahoinen ilmiö, jolla on sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia markkinoihin, kuluttajiin ja innovaatioihin. Selvitysten mukaan niiden sääntely vaatii huolellista vaikutusten arviointia, jotta vältetään markkinavääristymät ja turha hallinnollinen taakka.

PL-tuotteet vahvistavat vähittäiskaupan ostovoimaa suhteessa tavarantoimittajiin. PL-tuotteiden kohdalla kauppa toimii kolmessa eri roolissa: asiakkaana, kilpailijana ja portinvartijana hyllytilan osalta. Halutessaan kauppa voi korvata brändituotteet omilla merkeillään. Tämä heikentää tavarantoimittajien asemaa ja lisää heidän riippuvuuttaan kauppaketjuista.

Brändituotteiden valmistajat kohtaavat PL-tuotteiden seurauksena sekä vertikaalista että horizontaalista kilpailua. PL-tuotteet kilpailevat brändituotteiden rinnalla muiden brändituotteiden kanssa. PL-tuotteiden valmistajat voivat hyötyä suuresta volyymista, mutta joutuvat usein kilpailemaan hinnalla ja hyväksymään tiukemmat ehdot. Pienet ja keskisuuret yritykset ovat haavoittuvaisempia neuvotteluissa, erityisesti jos ne ovat riippuvaisia yhdestä tai muutamasta ostajasta.

Käytännössä kauppa voi käyttää tuotteiden poistamista valikoimasta neuvottelukeinona. Maksuviiveet, takautuvat maksut, mainoskulujen siirto ja mahdolliset hyllypaikkamaksut ovat käytäntöjä, jotka siirtävät riskejä kaupalta teollisuudelle. Kopioidut PL-tuotteet, jotka muistuttavat brändituotteita, voivat heikentää brändituotteiden valmistajien kannustimia innovoida.

Innovaatioiden ja kilpailun suhteen PL-tuotteet voivat lisätä kilpailua ja pakottaa brändit innovoimaan. Toisaalta ne voivat heikentää investointihalukkuutta, jos tuottajien katteet pienenevät liikaa. Tämä hidastaa brändituotteiden tuottajien innovaatiomahdollisuuksia.

Kaupan omat merkit vahvistavat kaupan neuvotteluvoimaa ja voivat heikentää teollisuuden asemaa. Vaikka PL-tuotteet eivät välttämättä heikennä kilpailukykyä tai innovaatioita, ne muuttavat markkinarakennetta ja lisäävät riippuvuutta kaupan ehdoista. PL-tuotteissa kauppa toimii

sekä asiakkaana että kilpailijana. Kauppiaat voivat käyttää strategista tietoa (tuoteideat ja reseptit) PL-tuotteiden kehittämiseen. Tämä voi johtaa epäreiluun kilpailuun ja luottamuksen rapautumiseen.

Maataloustuottajat ovat usein epäsuorasti mukana PL-tuotteiden tuotannossa, sillä kaupan omat merkit valmistetaan yleensä teollisuuden toimesta, joka hankkii raaka-aineet viljelijöiltä. PL-tuotteiden kasvu voi välillisesti vaikuttaa maataloustuottajiin. Jos teollisuus saa tuotteistaan alemman hinnan, se johtaa todennäköisesti alempiin hintoihin tuottajille. Myös hedelmä- ja vihanneksesektorin tuoretuotteissa PL-tuotteiden merkitys on kasvanut suureksi.

Oikeudelliselta kannalta nykyinen lainsäädäntö ei tarjoa tehokkaita keinoja puuttua kaupan valtaan. Kilpailulainsäädäntö ei sovellu, ellei kauppa ole määräävässä markkina-asemassa. Kopioidujen tuotteiden tuloa markkinoille on vaikea estää. Epätasapainoiset sopimusehdot jäävät usein vaille oikeudellista seurausta, jos sopimusosapuolet eivät tuo niitä julkisesti arvioitavaksi.

Karikallion ja Arovuoren selvityksessä tukkukaupan roolista ja taloudellisesta merkityksestä elintarvikeketjussa (2024) todetaan päivittäistavarakaupan keskusliikkeiden konsernirakenne mahdollistavan kustannustehokkaan toiminnan suomalaisessa elintarvikeketjussa. Kaupan keskusliikkeiden hankintaorganisaatiot hankkivat ja kilpailuttavat päivittäistavarakaupan valikoimaan kuuluvat tuotteet. Useimmiten organisaation oma logistiikkaketju hoitaa tuotteiden jakelun toimipisteisiin. Hankinnat ovat pitkälti keskitettyjä, mikä takaa hankintoihin isot volyymit, ja on vahvistanut kaupan neuvotteluvoimaa ja asemaa elintarvikeketjussa.

Havaittu tukkukaupan vertikaalinen integraatio yhdessä PL-tuotteisiin ja sopimuskäytäntöihin havaintojen kanssa ovat nostaneet esille tarpeen tehokkaammille valvonta- ja säätelymekanismeille, joilla ongelmakohtiin pystytään tarvittaessa puuttumaan.

Valmistelun aikana on esitetty PL-tuotteiden osuuden rajaamista kaupan valikoimissa tuoteryhmittäin. Tämä rajoittaisi selvästi kaupan mahdollisuutta kilpailla markkinoilla omalla tuotemerkillään. Jos asiasta säädettäisiin elintarvikemarkkina-alueissa, tulisi muuttaa lain soveltamisalaa, sillä kyse ei olisi lain soveltamisalassa olevasta sopimusoikeudesta tai sopimuskäytännöistä.

2.12.5 Poikkeukselliset olosuhteet

Viime vuosina elintarvikemarkkinoiden toimijoita on kohdannut useita ennakoimattomia tapahtumia, joita ei ole ketjun sopimuksissa voitu ottaa huomioon. Viime vuosikymmenen merkittävien suomalaisen elintarvikeketjuun vaikuttanut tapahtuma oli Venäjän asettama tuontikielto EU:ssa tuotetuille elintarvikkeille,

Koronapandemian vaikutukset kotimaiseen elintarvikeketjuun näkyivät lyhyen aikavälin rakenteellisina muutoksina, joista palautuminen näkyy vasta pidemmällä aikavälillä. Kokonaisuuden kannalta merkittävin muutos nähtiin vuosina 2020 ja 2021, kun ravintoloihin kohdistuneiden koronarajoitusten sekä etätyön seurauksena muuttuneen kuluttajakäyttäytymisen takia osa ravintolakulutuksesta siirtyi päivittäistavarakaupan kulutukseksi.

Vuosien 2021 ja 2022 aikana merkittävin markkinamuutos oli energiamarkkinashokista alkanut laaja kustannusnousu, joka kiihtyi entisestään Venäjän helmikuussa 2022 aloittaman hyökkäyssodan seurauksena.

Kustannusten nousu vaikutti laajasti koko elintarvikeketjuun. Samalla se heikensi kuluttajien ostovoimaa yleisen hintatason nopean nousun takia. Elintarvikeketjussa tyypilliset pitkäaikaiset sopimukset osoittautuivat hankaliksi tavarantoimittajille, joiden kustannustaso oli voimakkaasti

noussut. Osa sopimuksista onnistuttiin neuvottelemaan uudelleen, mutta esimerkiksi julkisen sektorin hankintasopimusten avaaminen osoittautui vaikeaksi.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on suojella viljelijöitä ja ketjun muita pieniä toimijoita epä-reiluilta kauppatavoilta elintarvikeketjussa. Erityisesti kielletään ja rajoitetaan käytäntöjä, jotka heikentävät viljelijöiden ja tavarantoimittajien asemaa suhteessa suurempiin ostajiin. Vahvistamalla viljelijöiden asemaa edistetään myös markkinoiden vakautta.

Hallituksen esityksen tarkoitus on kieltää ja täydentää aikaisempia hyvän kauppatavan vastaisia kieltoja elintarvikeketjussa. Elintarvikeketju on altis hyvän kauppatavan vastaisille käytännöille pienten ja suurten toimijoiden välisen jyrkän epäsuhtaisuuden vuoksi.

Viljelijöillä ja elintarvikeketjun pienillä toimijoilla ei useinkaan ole riittävää neuvotteluvoimaa puolustautua hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä vastaan. Tämä korostuu erityisesti Suomen elintarvikemarkkinassa, sillä vähittäiskauppa on erittäin keskittynyttä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Elintarvikemarkkinalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin säännöksiä, jotka pyrkivät poistamaan tiettyjä ongelmallisiksi havaittuja sopimusehtoja ja -käytäntöjä.

Tavarantoimittajan suojaksi säädettyjen pykälien noudattamista tehostettaisiin säätämällä ostajaa koskevasta käännetystä todistustaakasta.

Lakiin lisättäisiin säännös ostajan velvollisuudesta neuvotella tavarantoimittajan kanssa sopimuksen sisällöstä uudelleen poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi.

Lakiin lisättäisiin myös säännös neuvotteluvoiman väärinkäytön estämiseksi säätämällä siitä, että ostaja ei saa käyttää neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa.

Lakiin lisättäisiin myös säännös, jossa kielletään ostajaa käyttämästä sopimusehtoa, jonka perusteella tavarantoimittajan on annettava ostajalle sellaisia tietoja liikesalaisuuksistaan, teknisestä ohjeestaan tai tuotantotavoistaan, joita ostaja ei tarvitse sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen tai täyttääkseen kansallisen tai Euroopan unionin sääntelyn asettamat vaatimukset tai sellaiset tuotantotapoja koskevat vaatimukset, joihin ostaja on nimenomaisesti sitoutunut.

Lakiin lisättäisiin myös säännös ostajan oman tuotemerkin suosimisen kieltämisestä. Säännöksen mukaan, jos tavarantoimittaja on neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikommassa asemassa, ostajan on otettava huomioon tavarantoimittajan ostajalle myymiin maataloustuotteisiin liittyvät edut, kun nämä tuotteet kilpailevat sellaisten maataloustuotteiden kanssa, jotka ostaja asettaa myytäväksi käyttämällä niiden tunnuksena omaa tuotemerkkiään sekä elintarvikkeisiin liittyvät edut, kun nämä elintarvikkeet kilpailevat sellaisten elintarvikkeiden kanssa, jotka ostaja asettaa myytäväksi käyttämällä niiden tunnuksena omaa tuotemerkkiään.

Ostajan tuotemerkin suosimisen kieltö koskisi myös tavarantoimittajan toimitussopimuksen sitomista sellaiseen sopimukseen, joka koskee ostajan PL-tuotteen valmistamista tai tuotteiden toimittamista myytäväksi PL-tuotteena.

Lisäksi ehdotetaan, että elintarvikemarkkinalakiin lisättävät uudet säännökset eivät olisi kansainvälisesti pakottavaa oikeutta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen tarkoitus on muuttaa elintarvikeketjun neuvotteluvoimaa tasaisemmaksi ja vahvistaa ketjun alkupään asemaa. Esityksessä elintarvikemarkkinalakiin lisätään säännöksiä, jotka koskevat ongelmalliseksi havaittuja sopimusehtoja ja -käytäntöjä. Lisäksi lakiin lisätään uusi yleissäännös muista kielletyistä menettelyistä, jotta sääntely parantaisi elintarvikemarkkinoilla usein heikommassa asemassa olevien tavarantoimittajien asemaa. Esityksellä lisäksi parannetaan elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontakeinojen tehokkuutta.

Esitetyillä toimenpiteillä pyritään vahvistamaan elintarvikemarkkinoilla heikommassa asemassa olevien osapuolien asemaa kaupan ja jalostavan teollisuuden keskittymisen aiheuttamilta ongelmilta. Alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden aseman vahvistaminen edistäisi niiden toimintaedellytyksiä suhteessa kauppaan.

Esityksellä ei ole suoranaisia valtiontaloudellisia vaikutuksia. Esityksellä ei arvioida olevan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutuksia. Esityksellä ei arvioida olevan ympäristövaikutuksia.

4.2.1 Vaikutukset yrityksiin

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset elintarvikemarkkinalakiin vaikuttavat yrityksiin monin eri tavoin. Tässä on tiivistetty arvio vaikutuksista eri yritysryhmiin.

Vaikutukset alkutuotantoon

Alkutuottajien asemaa esitys parantaa suhteessa kauppaan ja teollisuuteen, mm. kieltämällä kohtuuttomat sopimusehdot ja edistämällä reiluja kauppatapoja. Esityksessä parannetaan liikesalaisuuksien suojaa niin, että ostajilta kielletään tarpeettomia tietojen vaatiminen. Tämä parantaa osaltaan tuottajien asemaa. Tuottajien asemaa parantaa myös mahdollisuus neuvotella sopimusehdoista uudelleen poikkeuksellisten olosuhteiden tilanteessa, esimerkiksi sadon menetysten tai kustannushokkien seurauksena. Käännetty todistustaakka suojaa tuottajia kostotoimilta, jos he käyttävät lakisääteisiä oikeuksiaan. Kokonaisuutena esityksellä on myönteinen vaikutus alkutuottajien asemaan, kannattavuuteen ja investointihalukkuuteen.

Vaikutukset elintarviketeollisuuteen

Elintarviketeollisuuteen esityksellä arvioidaan olevan kahden suuntaisia vaikutuksia. Toisaalta laki edellyttää aikaisempaa tasavertaisempaa ja reilumpaa sopimussuhdetta alkutuottajiin, mikä voi heijastua teollisuuden kustannusten nousuna. Toisaalta esitys velvoittaisi ostajaa aikaisempaa paremmin huomioimaan tavarantoimittajien heikon aseman suhteessa kauppaan ja noudattamaan reiluja kauppatapoja ja sopimusehtoja.

Hallituksen esitys pyrkii tasapainottamaan sopimusosapuolten asemaa elintarvikeketjussa. Esitys pyrkii rajoittamaan kaupan vahvaa neuvotteluasemaa ja tämä voi parantaa elintarviketeollisuuden tilannetta. Esityksellä myös kielletään kaupan omien merkkien suosiminen ja se voi suojata elintarviketeollisuuden brändituotteita. Tietopyyntöjen rajoittaminen parantaa liikesalaisuuksien suojaa ja vähentää hallinnollista taakkaa sekä riskiä tiedon väärinkäytöstä. Elintarviketeollisuuden kannalta esityksen kokonaisvaikutus riippuu osittain yrityksen roolista PL-tuotteiden valmistajana.

Vaikutukset kauppaan

Esityksellä pyritään tasapainottamaan neuvotteluvoimaa elintarvikeketjussa. Suomen vähittäiskauppariippamarkkina on hyvin keskittynyt kahden vahvan, määräävässä asemassa olevan kauppa- ketjun hallitessa markkinaa. Esityksellä ei arvioida olevan merkittävää taloudellista vaikutusta tukku- ja vähittäiskaupalle ja kaupan nähdään hyötyvän elinvoimaisesta alkutuotannosta ja elin- tarviketeollisuudesta. Esityksellä ei myöskään nähdä olevan negatiivisia vaikutuksia Suomen vähittäiskauppariippamarkkinoilla toimiviin markkina-asemaltaan pienempiin kauppakettejiin, joilla on tuotevalikoimassaan tarjolla laajasti PL-tuotteita.

Esityksen vaikutukset vähittäis- ja tukkukaupalle voivat merkitä sääntelyn lisääntymistä. Kau- pan omien merkkien suosimisen kieltäminen voi rajoittaa kaupan strategista vapautta. Neuvot- teluvelvoite sopimusehdoista olosuhteiden merkittävästi muuttuessa lisää myös kauppariippaan tehtäviä. Kaupan kannalta sääntelyn lisääminen voi rajoittaa kaupan toimintavapautta ja lisätä kustannuksia, mutta vaikutukset ovat hallittavissa. Kaupan kannalta on myös olennaista, että reilumppi elintarvikeketju voi parantaa toimitusvarmuutta ja yhteistyötä.

Vaikutukset ruokapalveluihin ja ravintolasektoriin

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia elintarvikkeiden tukkuhintoihin ja sitä kautta ravintoloiden ja ruokapalveluiden toimintaan ja kannattavuuteen. Ravintolat ja ruokapal- velut hyödyntävät laajasti PL-tuotteita ateriatarjonnassaan. Esityksen ei arvioida vaikuttavan merkittävästi PL-tuotteiden valikoimaan tai hinnoitteluun. Reilummilla pelisäännöillä toimiva elintarvikemarkkina ja vahvistuva elintarvikeketjun osapuolten välinen luottamus ja yhteistyö ovat myös ammattikeittiöiden edun mukaisia tavoitteita.

4.2.1.1 Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus

Neuvotteluvoima elintarvikeketjussa on epätasaisesti jakautunut. Kauppa on keskittynyt ja toi- mijoita on vähän, kun taas erityisesti tuottajia mutta myös teollisuuden toimijoita on lukumää- räisesti selvästi enemmän. Ongelmalliseksi havaittuja sopimusehtoja ja -käytäntöjä rajoitta- malla voidaan arvioida elintarvikemarkkinoiden toimivuuden paranevan, koska uhka neuvotte- luvoiman väärinkäytöstä ja hyvien liiketapojen vastaiseen toimintaan liittyvät riskit vähenisivät. Vastaava vaikutus olisi elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontakeinojen vahvistamisella.

Ongelmalliseksi havaittujen sopimusehtojen ja -käytäntöjen rajoittamisen myötä pienten toimi- joiden edellytykset investoinneille saattaisivat kasvaa, mikä parantaisi kotimaisen elintarvike- ketjun kilpailukykyä.

Uudet ehdotetut pykälät eivät koskisi kansainvälisiä elintarvikekaupan sopimuksia. Kansalli- nen tiukempi sääntely ei näin olleen ulottuisi koskemaan ulkomaista elintarviketuontia, jos ulko- maisten tuontituotteiden sopimuksissa on noudatettu muuta kuin suomalaista lainsäädäntöä. Tä- män on esitetty asettavan kansalliset ja kansainväliset sopimukset merkittävästi eri asemaan ja ohjaavan elintarvikeostojen ulkomaille. Ehdotettujen uusien pykälien ei kuitenkaan katsota ole- van vaikutuksiltaan niin laaja-alaisia, että tästä aiheutuisi merkittäviä ongelmia.

Kaupan omat tuotemerkit

Kaupan omien tuotemerkkien kasvun on nähty lisäävän kuluttajien valinnanvaraa ja tarjoavan usein edullisimman vaihtoehdon tuoteryhmässä. On kuitenkin esitetty, että PL-tuotteiden myyn- tiosuuden voimakas kasvu voi myös johtaa bändituotteiden valikoiman supistumiseen, kilpailun vähentymiseen ja kaupan hintatason nousuun pidemmällä aikavälillä. Tällä olisi haitallisia

vaikutuksia kuluttajille. Selvityksen mukaan myytävien tuotteiden hintamarginaalit eli osto- ja myyntihintojen erot ovat suomalaisissa päivittäistavarakaupoissa viime vuosina kasvaneet sekä PL- että brändituotteissa, mutta nousu on ollut suurempaa PL-tuotteissa. Lisäksi vaikka kaupan omien merkkien osuus myynnistä on pysynyt pitkään melko vakiona, on PL-tuotteiden valikoima kasvanut nopeasti noin neljänneksellä, kun taas muiden tuotteiden lukumäärä on pysynyt melko lailla samana.

Kaupan omilla tuotemerkeillä on merkittävä vaikutus päivittäistavarakaupan kilpailutilanteeseen. Ne vaikuttavat tuotekehitykseen, valikoimakehitykseen ja hinnoittelustrategioihin, ja ne ovat todennäköisesti jatkossakin tärkeä osa päivittäistavarakaupan strategiaa kannattavuuden parantamiseksi ja tuotetarjonnan erottamiseksi.

Toimivan kilpailun ja kuluttajan valinnanvapauden kannalta on olennaista, että kilpailu PL-tuotteiden ja teollisuuden omien brändituotteiden välillä tapahtuu tasavertaisilla ehdoilla.

Kaupan kaksoisroolin vahvistuessa on tärkeää turvata yritysten liikesalaisuuksien suoja ja estää mahdolliset väärinkäytökset, jotka voivat johtua luottamuksellisen tiedon epätarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä tai omien tuotemerkkien suosimisesta.

Osa elintarvikealan yrityksistä hyötyy PL-tuotteiden valmistamisesta varman myyntikanavan ansiosta ja tuotteiden markkinointikustannusten jäädessä pois. On kuitenkin nähtävissä, että elintarviketuottajan asema on näissäkin tapauksissa heikko. Kauppa voi vaihtaa PL-tuotteiden valmistajana olevaa sopimuskumppania, jolloin tuottaja menettää myyntikanavansa. Ongelma on sitä suurempi mitä keskittyneempi markkina on.

Alkutuotannon kannalta on haitallista, jos PL-tuotteiden valmistus jättää jalostajalle heikomman katteen kuin brändituotteiden valmistus. Teollisuuden tuotteistaan saama alhaisempi hinta voi lisätä painetta neuvotella edullisempia ostohintoja alkutuotannon kanssa.

Kaupalliset kustotoimet

Anonyymeissa elintarvikemarkkinavaltuutetun kyselyissä ja valmisteluryhmän kuulemisissa on tullut ilmi, että toimijat kokevat kohtaavansa kiellettyjä kauppatapoja. Omalla nimellä näitä ei kuitenkaan uskalleta esimerkiksi elintarvikemarkkinavaltuutetulle paljastaa johtuen ostajan kustotoimien pelosta. Todistustaakan siirtäminen ostajalle vahvistaa tältä osin tavarantoimittajan asemaa.

Ostajien on jatkossa dokumentoitava ja perusteltava sopimusten päättäminen tai sopimusten muiden ehtojen heikentäminen siten, että voivat osoittaa, että kyseessä ei ole kustotoimi. Tämä lisänee ostajien hallinnollista taakkaa, mutta myyjien heikomman aseman vuoksi tämä on perusteltua.

Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden ilmetessä

Pitkien sopimusten voimassaollessa olosuhteet saattavat muuttua merkittävästi, esimerkiksi luonnonolosuhteet, kauppapolitiikka ja inflaatio voivat muuttaa tuotannon kustannuksia ennakoidummasti. Tavarantoimittajat joutuvat kohtuuttomaan asemaan, ellei sopimusehdoista voida neuvotella olosuhteiden voimakkaasti muuttuessa.

Joissakin tapauksissa, erityisesti peltokasvialalla käytetään ns. termiinisopimuksia riskinhallinnan ja ostajan ja myyjän riskinjaon välineenä. Tällaiset sopimukset ovat molempien osapuolten edun mukaisia, ja niihin ei neuvotteluvollisuutta tulisi kuitenkaan soveltaa.

Mahdollisuus neuvotella sopimusehdoista uudelleen parantaa tavarantoimittajan asemaa sellaisissa tapauksissa, joissa tuotannon kustannusrakenne on tavarantoimittajasta riippumattomista syistä muuttunut. Ostajalla on yleensä paremmat mahdollisuudet muuttaa omaa hinnoitteluaan, esimerkiksi päivittäistavarakaupassa hinnat saattavat muuttua päivittäin. Neuvottelut eivät kuitenkaan itsessään takaa, että sopimusehdot muuttuvat neuvottelujen myötä.

Neuvotteluvoiman väärinkäyttö

Erityisesti tuottajilla on rajallinen määrä myyntikanavia tuotteilleen, samoin jalostavan teollisuuden osalta kaupalla on vahva neuvotteluasema kahden ketjun hallitessa pääosaa markkinasta. Kaupan omat merkit ovat entisestään vahvistaneet ostajan asemaa suhteessa tavarantoimittajiin. Kielto väärinkäyttää vahvaa neuvotteluasemaa parantaa erityisesti tuottajan asemaa ja parantaa elintarvikemarkkinavaltuutetun mahdollisuutta puuttua epäreiluihin sopimuksiin.

Kielto edellyttää tiettyjä tietoja

Kaupalla ja teollisuudella on lakisääteisiä velvoitteita, joiden varjolla saatetaan pyytää tarpeetonta tietoa, joka aiheuttaa ylimääräistä työtä alkutuottajalle ja saattaa sisältää liikesalaisuuteen verrattavaa tietoa tuotantoprosessista. Ehdotettu uusi sääntely parantaa elintarvikemarkkinavaltuutetun mahdollisuuksia puuttua liikesalaisuuksien tarpeettomaan siirtymiseen elintarvikeketjussa. Uuden säännöksen kautta perusteeton liikesalaisuuksien edellyttäminen toimitussopimuksen ehtona tulee osaksi elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaa, mikä mahdollistaa myös elintarvikemarkkinalaisissa olevien hallinnollisten seuraamusten käyttämisen tarvittaessa.

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset elintarvikemarkkinalakiin vaikuttavat merkittävästi yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Esitys pyrkii rajoittamaan neuvotteluvoimaltaan vahvempien ostajien mahdollisuuksia käyttää kohtuuttomia sopimusehtoja heikompiä tavarantoimittajia vastaan. Tämä parantaa erityisesti pienten ja keski suurten yritysten asemaa suhteessa suuriin kauppaketjuihin ja elintarviketeollisuuteen.

Kaupan omien merkkien suosimisen kielto vähentää mahdollisuuksia syrjiä brändituotteita. Tämä lisää tasapuolisempaa kilpailua brändituotteiden ja PL-tuotteiden välillä. Liikesalaisuuksien suojan parantaminen tasapainottaa tavarantoimittajien kilpailuasemaa ja suojaa innovaatiokykyä.

Käännetty todistustaakka kaupallisissa kostotoimissa edellyttää ostajan velvollisuudeksi osoittaa, että kyse ei ole kostotoimista. Tämä vahvistaa tavarantoimittajien asemaa ja vähentää pelkoa kostotoimista ja voi rohkaista yrityksiä puolustamaan oikeuksiaan.

Markkinoiden toimivuuden kannalta esityksen arvioidaan parantavan markkinoiden läpinäkyvyyttä ja vähentävän epäreiluja kauppatapoja, kuten yksipuolisia sopimusmuutoksia, maksujen siirtämistä ja tuotteiden palautuksia ilman korvausta. Elintarviketuotteiden kopiointiuhkan rajoittaminen voi suojata brändituotteiden innovaatiota ja kannustaa tuotekehitykseen.

Pienempien toimijoiden aseman vahvistaminen voi lisätä investointihalukkuutta ja parantaa kotimaisen elintarvikeketjun kilpailukykyä.

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 kestävyyttä ja kilpailukykyä.

4.2.1.2 Sääntelytaakka

Esityksessä ehdotetut muutokset elintarvikemarkkinalakiin vaikuttavat sääntelytaakkaan eri tavoin.

Käännetty todistustaakka kaupallisten kostotoimien osalta lisää dokumentointivelvoitteita ostajille. Tietopyyntöjen rajoittaminen ja liikesalaisuuksien suojan vahvistaminen edellyttävät ostajilta tarkempaa perustelua ja käyttörajausta pyydetyille tiedoille. Poikkeuksellisten olosuhteiden neuvotteluvelvoite tuo lisävelvoitteita sopimusten hallintaan ja neuvottelujen dokumentointiin. Kaupan omien tuotemerkkien suosimisen kieltö vaatii kaupalta valikoimien ja esillepanon tasapuolisuuden osoittamista, mikä voi lisätä hallinnollista työtä.

Tavarantoimittajien näkökulmasta selkeämmät sopimusehtojen rajat ja uudet kiellot voivat vähentää epäselvyyksiä ja parantaa neuvotteluasemaa. Poikkeustilanteisiin liittyvä neuvotteluvelvoite voi tuoda elintarvikeketjuun lisää joustavuutta ja vähentää riskiä joutua epäedullisiin sopimuksiin.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun osalta valvontatehtävien laajentuminen mahdollisesti lisää työtä ja voi edellyttää uusia valvontakäytäntöjä. Uudet hallinnolliset seuraamukset ja markkinaoikeuden roolin laajentaminen voivat lisätä prosessien määrää ja niiden monimutkaisuutta. Vastapainoksi elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontakeinojen vahvistaminen voi vähentää tarvetta oikeudenkäynteihin ja parantaa oikeusturvaa.

Sääntelytaakan suhteen voidaan kokonaisuudessa arvioida, että sääntelytaakka kasvaa lähinnä ostajille, joilla on jatkossa velvollisuus osoittaa sopimuskäytäntöjen oikeudenmukaisuus ja dokumentoida päätöksentekonsa tarkemmin. Tavarantoimittajien sääntelytaakka ei kasva merkittävästi, mutta heidän oikeusturvansa ja asema paranevat. Valvontaviranomaisen tehtävät monipuolistuvat, joka parantaa mahdollisuuksia puuttua mahdollisiin epäkohtiin. Sääntelyn kohdentuminen epätasapainoisiin sopimussuhteisiin tekee sääntelytaakasta perustellun ja kohdennetun, mutta edellyttää huolellista toimeenpanoa.

4.2.2 Vaikutukset kuluttajiin

Esityksellä elintarvikemarkkinalain muuttamisesta on useita vaikutuksia kuluttajiin, vaikka esityksen ensisijainen kohderyhmä on elintarvikeketjun heikommät osapuolet, kuten alkutuottajat ja pienet tavarantoimittajat. Vaikka esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kuluttajahintoihin, pitkällä aikavälillä kilpailun lisääntyminen voi hillitä hintojen nousua ja säilyttää valikoiman monipuolisuutta.

Kaupan omien merkkien sääntely voi vaikuttaa siihen, miten kauppa asettelee tuotteita hyllyihin ja miten se hinnoittelee omia tuotteitaan suhteessa brändituotteisiin. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kaupan omien merkkien valikoimaan tai hinnoitteluun, mutta pitkällä aikavälillä sääntely voi estää hintojen nousua ja säilyttää brändituotteiden kilpailukykyä, mikä turvaa kuluttajan valinnanvapautta.

Kilpailun tasapuolisuuden osalta esityksen tavoitteena on tasavertaisempi kilpailu kaupan omien tuotemerkkien ja brändituotteiden välillä. Tämä voi lisätä tuoteinnovaatioita ja monipuolistaa valikoimaa, mikä hyödyttää kuluttajaa. Kilpailun tasavertaisuus voi parantaa valinnanvapautta pitkällä aikavälillä.

Esityksessä korostetaan poikkeuksellisten olosuhteiden huomioimista sopimuksissa, mikä voi vähentää äkillisiä hinnannmuutoksia ja lisätä ennakoitavuutta. Tämä on tärkeää julkisissa ruokapalveluissa, kuten kouluissa ja hoivapalveluissa, voi lopulta vaikuttaa kuluttajan maksamaan hintaan, joissa kuluttaja on usein veronmaksaja tai asiakas.

Esityksellä parannetaan luottamusta elintarvikemarkkinoihin Sääntely, joka kieltää kaupalliset kostotoimet ja vahvistaa liikesalaisuuksien suojaa, voi lisätä kuluttajien luottamusta siihen, että tuotteet ovat reilun kaupan tulosta. Kuluttajat voivat kokea, että tuottajien ja valmistajien kohdeltu on oikeudenmukaisempaa, mikä voi vaikuttaa ostopäätöksiin.

Esityksessä tunnistettu vastuullisuusraportointi ja datan keruu voivat tukea kuluttajien mahdollisuuksia tehdä eettisiä ja ympäristötietoisia valintoja.

4.2.3 Maaseutuvaikutukset

Esityksen keskeinen tavoite on tasapainottaa neuvotteluvoimaa elintarvikeketjussa. Toteutessaan tämä parantaa erityisesti alkutuottajien ja ensiasteen jalostajien asemaa. Tämä tukee maaseudun elinkeinojen toimintaedellytyksiä, sillä suuri osa alkutuotannosta on maaseudulla. Maaseutuyritysten vahvempi asema voisi lisätä niiden investointihalukkuutta ja parantaa niiden kannattavuutta sekä edistää sukupolvenvaihdoksia.

Esityksellä ei arvioida olevan suoria vaikutuksia alueiden väliseen yhdenvertaisuuteen, mutta epäsuorasti se voi tukea maaseudun elinvoimaa parantamalla alkutuotannon asemaa. Maaseutuyritysten kannattavuuden parantuminen ja vakaammat sopimusehdot voivat houkutella nuoria maatalousalalle, mikä on tärkeää alan jatkuvuuden ja kotimaisen ruuantuotannon turvaamisen kannalta.

Esityksessä tunnistetaan, että vastuullisuusraportointi ja datan keruu voivat olla hallinnollisesti raskaita erityisesti pienille maaseudun toimijoille. Uusi sääntely pyrkii rajaamaan tarpeettomia tietopyyntöjä, tämä voi keventää hallinnollista taakkaa.

Kokonaisuutena esityksellä on positiivisia maaseutuvaikutuksia, vaikka ne ovat pääosin välillisiä. Parantunut neuvotteluasema, reilummat sopimusehdot ja suojamekanismit voivat vahvistaa maaseudun elintarvikealan toimijoiden asemaa, lisätä toiminnan vakautta ja kannustaa investointeihin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Elintarvikemarkkinalain soveltaminen rajat ylittävissä tilanteissa

Voimassa olevan elintarvikemarkkinalain 1 §:n 3 momentissa säädetään lain soveltamisesta rajat ylittävissä tilanteissa.

Elintarvikemarkkinalaissa on säännöksiä, joita sovelletaan riippumatta siitä, minkä valtion lakia toimitussopimukseen muutoin sovelletaan. Näitä ovat säännökset, joilla kauppatapadirektiivi on pantu täytäntöön Suomessa.

Elintarvikemarkkinalain edellä tarkoitettuja säännöksiä ei sovelleta silloin, kun sovellettava laki ei ole Suomen laki ja kyse on kauppatapadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä toimitussopimuksista. Tällaisia ovat sopimussuhteet, joissa tavarantoimittajan vuotuinen liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja ostaja on tätä suurempi. Elintarvikemarkkinalain edellä tarkoitettuja säännöksiä ei sovelleta myöskään silloin, kun toimitussopimukseen sovellettava laki ei ole Suomen laki ja kyse on elintarvikemarkkinalakiin tehdyistä kansallisista tiukennuksista suhteessa kauppatapadirektiiviin.

Koska nyt elintarvikemarkkinalakiin ehdotettavat uudet säännökset ovat kansallisia lisäsäännöksiä, joita vastaavia säännöksiä ei ole kauppatapadirektiivissä, ehdotetaan voimassa olevien säännösten soveltamista vastaavasti, että uusia säännöksiä ei sovellettaisi, jos toimitussopimukseen tai sopimukseen sovellettava laki ei ole Suomen laki. Direktiivin vaatimuksia laajempaa kansallista (HE 199/2020 vp) sääntelyä ei ole katsottu perustelluksi säätää kansainvälisesti pakottavaksi ottaen huomioon kansainvälisesti pakottavaa lainsäädäntöä koskevat reunaehdot.

PL-tuotteiden osuuden rajaaminen

Valmistelun aikana on esitetty PL-tuotteiden osuuden rajaamista kaupan valikoimissa tuoteryhmittäin. Tämä rajoittaisi selvästi kaupan mahdollisuutta kilpailla markkinoilla omalla tuotemerkkillään.

PL-tuotteiden osuuden rajaamiseen kaupan valikoimassa liittyisi useita ongelmia. Jos osuutta haluttaisiin rajata tuoteryhmittäin, tulisi kyetä määrittämään, mitkä tuotteet luettaisiin tiettyihin ryhmiin kuuluviksi. Tällaisen säännöksen valvonta olisi myös vaikeaa.

Lisäksi ongelmana olisi erityisesti se, että tietyissä tuoteryhmissä PL-tuotteiden osuus on jo huomattava korkea. Tällöin sääntely edellyttäisi merkittäviä muutoksia elintarvikeketjun osapuolten välisissä sopimuksissa ja tiettyjen toimijoiden liiketoimintastrategioissa. Sääntelyllä saattaisi olla myös haitallisia vaikutuksia niiden tavarantoimittajien liiketoiminnalle, jotka osallistuvat PL-tuotteiden valmistukseen tai toimittavat tuotteitaan myytäväksi PL-tuotteina.

Jotta PL-tuotteiden osuuden rajaamisesta olisi mahdollista säätää elintarvikemarkkinalaissa, lain soveltamisalaa tulisi muuttaa nykyisestä, sillä kyse ei olisi lain soveltamisalaan kuuluvasta sopimusoikeudesta tai sopimuskäytännöistä. PL-tuotteiden osuuden rajaamisen sijaan tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona on katsottu olevan yleinen tavarantoimittajan aseman vahvistaminen suhteessa ostajaan, mikä parantaa tavarantoimittajan asemaa myös PL-tuotteiden tuottamisessa.

Datan sääntely

Valmistelun aikana on käyty keskustelua myös siitä, tulisiko elintarvikemarkkinalaissa vahvistaa tavarantoimittajien asemaa myös datan tuottajana ja käyttäjänä liikesalaisuuksien suojan vahvistamisen lisäksi. Tätä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, koska kyse on sääntelystä, joka koskee selvästi tiettyjä erityiskysymyksiä. Datasäädöksellä pyritään turvaamaan myös pienten ja keskisuurten yritysten asemaa ja se sisältää säädöksiä, joilla tasapainotetaan pk-yritysten neuvotteluvoimaa estämällä sopimusehtojen epätasapainon väärinkäyttö datan jakamista koskevista sopimuksista. Datasäädös tarjoaa suojaa vahvemmassa neuvotteluasemassa olevan osapuolen määräämiltä epäoikeudenmukaisilta sopimusehdoilta. Komissio aikoo myös laatia mallisopimusehtoja auttaakseen pk-yrityksiä laatimaan ja neuvottelemaan oikeudenmukaisia datanjakosopimuksia. Datasäädöksen osittainen soveltaminen on alkanut vasta syyskuussa 2025, joten sen vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa vielä arvioida. Lisäksi kohtuutomia sopimusehtoja yritysten välisissä suhteissa koskevan artiklan soveltaminen ennen

11.9.2025 tehtyihin sopimuksiin alkaa vasta 11.9.2027. Asiasta säätäminen elintarvikemarkkinalaissa olisi näin ollen myös ennenaikaista.

5.2 PL-tuotteita ja hinnoittelujaksoja koskeva ulkomaiden lainsäädäntö ja tutkimus

Elintarvikemarkkinalain uudistuksen tavoitteena on tasapainottaa osapuolten asemaa elintarviketjetussa. Uudistuksen yhteydessä on esille noussut muiden muassa PL-tuotteiden rooli ja hinnoittelujaksojen merkitys elintarviketuotteiden kaupassa. Kansainvälisen oikeusvertailun kautta haettiin tietoa siitä, onko eri maissa erityissäädöksiä PL-tuotteisiin tai hinnoittelujaksoihin liittyen.

PL-tuotteilla tarkoitetaan kaupan omia tuotemerkkejä, kuten K-ryhmän ”Pirkka-tuotteita” ja S-ryhmän ”Coop” ja ”Kotimaista” tuoteperheitä. Nämä tuotteet myydään kaupan oman tuotemerkin alla, jolloin tuotteen varsinainen valmistaja ei näy tuotepakkauksessa ja saman kaupan tuotemerkin tuotteen varsinainen valmistaja voi vaihdella ajan myötä ja tuote-erittäin. Hinnoittelujaksolla tarkoitetaan päivittäistavarakaupan sopimusjakson pituutta, jossa tuotteille on sovittu etukäteen määrätty hinta. Jakson pituus sovitaan markkinaosapuolten välillä. Julkisissa hankinnoissa käytetään termiä hinnantarkistuspiste, jolloin sopimushintaa voidaan yhdessä sopien tarkistaa.

Ulkomaiden lainsäädäntö

Kansainvälisen oikeusvertailun tiedonhaku kohdistettiin Ruotsiin, Tanskaan, Norjaan, Saksaan, Ranskaan, Iso-Britanniaan ja Uuteen-Seelantiin. Lähdeaineistojen keräämisen apuna olivat VNK Kirjaston asiantuntijat ja Eduskunnan kirjasto. Kansainvälisen oikeusvertailun tiedonhaussa ilmeni, että PL- tuotteisiin ja hinnoittelujaksoihin ei kohdistu erityissäädöksiä Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa tai Iso-Britanniassa.

Ranskassa ”Commission d’examen des pratiques commerciales” on antanut PL-tuotteisiin liittyen suosituksen ja lausuntoja. Hinnoittelun osalta Ranskassa ”Code de commerce” -laissa on sääntelyä koskien kirjallisia sopimuksia toimittajien, tukkukauppiaiden ja jälleenmyyjien välillä sekä sopimusten muuttamisesta (sopimusten kesto ja hinnat).

Uudesta-Seelannista ei löytynyt sääntelyä, joka koskisi suoraan hinnoittelujaksoja. PL- tuotteiden osalta lainsäädännössä pyritään suojelemaan valmistajan immateriaalioikeuksia ja huolehtimaan eri tuotetyyppien tasapuolisesta kohtelusta esimerkiksi tuotevalikoiman ja hyllytilan osalta. Uudessa-Seelannissa on säädetty nimenomaisesti syrjäntäkiellosta, jonka mukaan vähittäiskauppiiaan tulee soveltaa hyllytilan jakamisperiaatteitaan ja tuotevalikoimaan ottamisperiaatteitaan ilman syrjäntää. Tätä sovelletaan myös siihen, ettei kauppa saa suosia omia PL-tuotteitaan.

Kansainvälinen tutkimus

Uuden-Seelannin elintarvikekauppaa tarkastelevissa tutkimuksissa on havaittu seuraavat ilmiöt PL-tuotteisiin liittyen. Kuluttajat voivat hyötyä PL-tuotteista halvempina hintoina ja suurempana valikoimana, mutta samalla PL- tuotteet voivat heikentää tavarantoimittajien jo ennestään heikkoa asemaa. Elintarvikkeiden vähittäiskaupassa kauppiaiden neuvotteluvoiman on havaittu korreloivan positiivisesti kaupan omien PL-tuotteiden markkinaosuuden kasvuun. PL-tuotteet tekevät vähittäiskaupasta tavarantoimittajien kilpailijoita. Jos vähittäiskaupamarkkinat ovat keskittyneet, suuret vähittäiskauppiat voivat muodostaa pullonkaulan tavarantoimittajien brändituotteille. On olemassa useita tapoja, joilla vähittäiskauppa voi yrittää käyttää

neuvotteluasemaansa tavarantoimittajia vastaan. Näitä ovat muun muassa rajoittavat sopimusvelvoitteet ja pääsymaksu tuotevalikoimaan.

Useissa eri tutkimuksissa on käsitelty PL-tuotteiden asemaa ja merkitystä eri Euroopan maiden elintarvikemarkkinoilla. Näitä tutkimuksia ovat mm. Euroopan komission selvitys vuodelta 2011, jossa tarkasteltiin PL-tuotteiden vaikutusta Euroopan ruokaketjuun. OECD:n raportissa 2013 analysoitiin kilpailua ruokaketjussa. Euroopan vähittäiskauppa -tutkimuksessa 2016 tarkasteltiin PL-tuotteita kuluttajien, kilpailun ja innovaatioiden näkökulmasta. UK:n kilpailuvirasto arvioi 2023 kilpailua, valintoja ja nousevia hintoja päivittäistavarakaupassa. Eurocommerce raportti 2024 arvioi Euroopan päivittäistavarakaupan trendejä käsitellen myös kuluttajia ja PL-tuotteita.

Edellä mainittujen tutkimusten ja selvitysten yhteenvetona voidaan päätellä, että PL-tuotteet sisältävät elintarvikemarkkinoiden toimivuuden kannalta sekä hyviä että huonoja puolia. PL-tuotteiden hyvät puolet liittyvät etenkin hintakilpailuun ja valikoimaan sekä kaupan innovaatioihin, joustavuuteen ja reagointikykyyn. PL-tuotteet tarjoavat kuluttajille usein edullisempia vaihtoehtoja ja ne lisäävät kilpailua markkinoilla, mikä voi laskea hintoja. PL-tuotteet mahdollistavat myös usein laajemman tuotevalikoiman ja voivat edesauttaa tuotteiden erilaistamista ja uusien tuoteideoiden nopeaa markkinoille pääsyä. Lisäksi PL-tuotteet voivat tarjota osalle elintarvikealan yrityksistä pääsyn markkinoille ilman merkittäviä omia markkinointikustannuksia.

PL-tuotteiden huonot puolet kytkeytyvät kilpailuongelmiin, innovaatoriskeihin, markkinoiden keskittymiseen, pieniin toimijoihin ja pitkällä aikavälillä hintojen nousuun. PL-tuotteiden osalta kaupan kaksoisrooli tuotteiden jakelijana ja samalla brändin omistajana voi johtaa kilpailun vääristymiseen. Hyllytilan hallinnalla kaupalla on mahdollisuus syrjäyttää valmistajien brändejä. PL-tuotteet voivat vähentää valmistajien kannustimia innovoida, jos painopiste siirtyy pääasiallisesti kustannustehokkuuteen. Tutkimuksissa on havaittu, että PL-tuotteiden määrän kasvu vähentää brändi-innovaatioita. Vähittäismarkkinoiden keskittyessä kauppojen valta usein kasvaa, mikä heikentää tavarantoimittajien neuvotteluasemaa ja lisää riippuvuutta suurista kauppaketjuista. PL-tuotteiden pakkauskoot ja kustannusvaatimukset voivat tuoda haasteita pienille toimijoille. Julkisissa hankinnoissa PL-tuotteet voivat syrjäyttää pienempiä kilpailijoita. Tuotteiden hintojen osalta voi käydä niin, että vaikka hinnat aluksi ovat alhaisemmat, niin pitkällä aikavälillä kilpailun väheneminen voi johtaa hintojen nousuun.

PL-tuotteilla on vaikutuksia elintarvikemarkkinoiden kilpailuun ja kuluttajien valintoihin. PL-tuotteiden määrän kasvu markkinoilla voi johtaa tilanteeseen, jossa brändituotteiden innovaatiot ja kuluttajan valintamahdollisuudet kaventuvat. Euroopan komission selvitysten (2014) mukaan PL-tuotteiden markkinaosuuden kasvu yli tietyn kriittisen tason voi vähentää uusien tuotteiden kehittämistä ja vaikeuttaa uusien toimijoiden pääsyä markkinoille.

Tanskassa v. 2024 julkaistussa raportissa ”Magten i fødevareværdikæden – fra jord til bord” käsitellään elintarvikevallan jakautumista. Vähittäiskaupan PL-tuotteet ovat keskeinen teema, ja niiden vaikutuksia kilpailuun, hinnoitteluun ja tavarantoimittajan asemaan analysoidaan. Raportin mukaan vähittäiskauppa voi sanella ehtoja tavarantoimittajille: vaatia alennuksia, markkinointitukea, yksinoikeuksia ja pitkiä maksuaikoja. Kaupan keskittyminen ja kansainvälistyminen ovat lisänneet kaupan neuvotteluvoimaa. Kaupat voivat vaatia maksuja tuotteiden pääsystä hyllyille, paremmasta sijoittelusta ja kampanjanäkyvyydestä. Nämä maksut jäävät tavarantoimittajan maksettavaksi. Kaupan omat merkit eivät yleensä maksa vastaavia kuluja, joten tämä osaltaan muuttaa kilpailuasetelmaa. Tällöin kauppa päättää, mitä tuotteita otetaan valikoimaan, miten ne hinnoitellaan ja miten ne sijoitetaan hyllyyn suhteessa PL-tuotteisiin.

Ruotsin kilpailuviranomaisen laatimassa raportissa 2024 "Handelns egna varumärken – Utveckling, användning och påverkan på konkurrensen" (Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2024:4) käsitellään kaupan omia merkkejä analysoiden PL-tuotteiden vaikutuksia kilpailuun, hintoihin, tuotekehitykseen ja innovaatioihin.

Raportissa todetaan, että PL-tuotteet tarjoavat kaupoille strategisia etuja: parempi neuvotteluasema suhteessa tavarantoimittajiin, korkeammat katteet ja asiakasuskollisuuden vahvistuminen. PL-tuotteet hinnoitellaan yleensä edullisemmaksi kuin tavarantoimittajien omat merkit. Raportissa PL-tuotteiden rooli innovaatioiden edistäjänä todetaan kaksijakoiseksi: kauppa väittää sen tukevan kestävyyttä ja tuoteinnovaatioita, mutta tavarantoimittajat näkevät tilanteen usein kopioivana ja kilpailua vääristävänä.

Raportissa todetaan, että kuluttajien kannalta PL-tuotteet voivat lisätä hintavaihtelua ja tarjota edullisia vaihtoehtoja, mutta samalla vähentää brändien monimuotoisuutta. Kaupan korkeammat katteet PL-tuotteista voivat viitata kilpailun puutteeseen, mikä voi olla kuluttajien kannalta ongelmallista.

Raportissa käsitellään myös tuotteiden sijoittelua ja hyllypaikkamaksuja sekä niihin liittyviä kilpailullisia vaikutuksia. Näiden osalta todetaan, että päätösvalta tuotteiden sijoittelusta, esillepanosta ja hinnoittelusta on kaupan toimijoilla. Kauppa päättää, mitä tuotteita myydään, missä ne sijaitsevat hyllyssä ja miten ne hinnoitellaan.

Raportissa käsitellään lisäksi kampanjajärjestelmiä. Omien brändien haltijat maksavat kaupoille saadakseen tuotteensa esille niin kampanjoissa kuin mainoslehtisissä. PL-tuotteet eivät yleensä maksa näistä. Tämä luo epäsymmetrisen kilpailuasetelman, jossa PL-tuotteet saavat näkyvyyden ilman lisäkustannuksia, kun brändivalmistajat joutuvat maksamaan näkyvyydestä.

Vertailun perusteella, voidaan todeta, että vaikka PL-tuotteisiin ei juurikaan kohdistu erityissääntelyä, niiden merkitys elintarvikemarkkinoilla herättää keskustelua. PL-tuotteiden tuottaminen ja markkinointi on markkinaosapuolten kannalta varsin monitahoinen kokonaisuus. Niiden tuomat hyödyt ja haitat markkinaketjussa vaihtelevat riippuen eri osapuolten asemasta ketjussa ja vallitsevasta markkinatilanteesta.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta

1 §. *Soveltamisala.* Pykälän 2 ja 3 momenttia muutettaisiin ja tämän johdosta muutetaan lakiteknisistä syistä koko pykälä. Pykälän 1 momentti pysyisi ennallaan. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin nyt ehdotettavat uudet säännökset eli 3 a sekä 4 a – 4 c §:ä. Tällöin tavarantoimittajan suojaamiseksi säädettyjen pykälien soveltamisala säilyisi yhtenäisenä. Tämä olisi perusteltua lainsäädännön johdonmukaisuuden säilyttämiseksi. Ehdotus on tarkoituksenmukainen myös siitä syystä, että tavarantoimittajan suojan tarve ei uusien säännösten osalta poikkea jo aikaisemmin 2 momentissa viitatuista pykälistä 2 a – 2 g §. Ehdotettavan 2 momentin mukaan lain 2 a – 2 g, 3 a ja 4 a – 4 c §:n maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimitussopimuksiin liittyviä säännöksiä sovelletaan, jos tavarantoimittaja on liikevaihdoiltaan ostajaa pienempi ja ostajan

liikevaihto on vähintään 2 miljoonaa euroa ja ainakin toinen niistä on sijoittautunut Euroopan unioniin. Kyseisiä lainkohtia liikevaihtoa koskevaa vaatimusta lukuun ottamatta sovelletaan myös, kun ostaja on Euroopan unionin alueen viranomainen. Liikevaihdoltaan suhteellisen pienillä ostajilla ei ole katsottu olevan sellaista neuvotteluvoimaa, jota vastaan myyjää tulisi suojata. Pykälän 3 momentti erotettaisiin omaksi pykäläkseen.

1 a §. *Säännökset, joita sovelletaan riippumatta muutoin sovellettavasta laista.* Voimassa olevan 1 §:n 3 momentti erotettaisiin omaksi pykäläkseen momentin tulkinnan selkeyttämiseksi. Kyseessä olisi tältä osin lakitekkinen muutos. Pykälässä säädettäisiin elintarvikemarkkinalain kansainvälisesti pakottavista säännöksistä. Elintarvikemarkkinalain toimitussopimuksiin sovellettavat säännökset ovat kansainvälisesti pakottavia, paitsi silloin, kun kyse on toimitussopimuksista, jotka jäävät kauppatapadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Säännökset eivät ole kansainvälisesti pakottavia, kun on kyse kieltojen soveltamisesta tavarantoimituksiin, joissa myyjän liikevaihto ylittää kauppatapadirektiivin mukaisen 350 miljoonan euron rajan ja ostaja on tätä suurempi sekä silloin, kun kyse on kauppatapadirektiiviä tiukemmasta kansallisesta sääntelystä. Nyt ehdotettava 2 e §:n 2 momentti kaupallisia kustotoimia koskevasta käännetyistä todistustaakasta ei olisi kansainvälisesti pakottavaa oikeutta. Lisäksi 2 f §:n 1 momentti olisi kansainvälisesti pakottavaa oikeutta vain silloin, kun myymättä jääneiden maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden palauttamisesta ei ole sovittu aikaisemmin selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksessa tai tavarantoimittajan ja ostajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa. Lisäksi 2 f §:n 2 momentti ei olisi lainkaan kansainvälisesti pakottavaa oikeutta.

1 b §. *Lain tarkoitus.* Pykälä olisi uusi ja sitä käytettäisiin ohjaamaan elintarvikemarkkinalain muiden säännösten tulkintaa. Pykälän mukaan lain tarkoituksena on suojella maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa heikommassa asemassa olevaa osapuolta kohtuuttomilta sopimusehdoilta ja kauppatavoilta sekä turvata elintarvikemarkkinan toimivuutta ja edistää sen tervettä kehitystä. Tavarantoimittaja on usein elintarvikemarkkinalla ostajaa heikompi osapuoli, mikä johtuu erityisesti päivittäistavarakaupan keskittymisestä Suomessa. Aina tavarantoimittaja ei kuitenkaan ole ostajaa heikommassa asemassa sopimussuhteessa. Elintarvikemarkkinalain tarkoituksena on turvata ruokaketjun toimivuutta mukaan lukien alkutuotanto, tukkukauppa, elintarviketeollisuus ja päivittäistavarakauppa. Elintarvikemarkkinan terveellä kehityksellä tarkoitetaan kohtuullisten toimintaedellytysten säilymistä ruokaketjun kaikilla tasoilla. Tarkoituksena on edistää myös ruokaturvaa osana huoltovarmuutta. Elintarvikemarkkinan terve kehitys on laajempi käsite kuin toimiva kilpailu elintarvikemarkkinalla. Toimiva kilpailu on tärkeää elintarvikemarkkinan terveen kehityksen kannalta, mutta se ei yksin riitä, vaan tarvitaan lisäksi ruokaketjun kaikkien osapuolten kohtuullisten toimintaedellytysten turvaamista myös sopimusoikeudellisin keinoin.

2 §. *Määritelmät.* Pykälän 2 kohdassa keskisuuren yrityksen määritelmään tehtäisiin lakitekkinen muutos. Keskisuurella yrityksellä tarkoitetaan elintarvikemarkkinalaissa tällä hetkellä yritystä, jonka palveluksessa on vähintään 50 ja enintään 250 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on yli 10 miljoonaa euroa ja vuosiliikevaihto enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Nykyinen määritelmä, joka vastaa komission antamassa suosituksessa mikroyritysten sekä pienten ja keskisuuren yritysten määritelmästä 2003/361/EY olevaa keskisuuren yrityksen määritelmää, korvattaisiin viittauksella edellä mainittuun määritelmään komission suosituksessa. Muutoksen tarkoituksena on, että keskisuuren yrityksen määritelmä muuttuisi jatkossa automaattisesti viittauksen ansiosta, jos komissio muuttaa suosituksensa määritelmiä.

Pykälän 8 kohtaan tehtäisiin lakitekniinen muutos muuttamalla piste puolipisteeksi. Pykälään lisättäisiin uusi 9 kohta, jossa määriteltäisiin oma tuotemerkki. Omalla tuotemerkillä tarkoitettaisiin tavaramerkkilaissa tarkoitettua tavaramerkkiä ja EU- tavaramerkkiä, jolla tavaramerkin haltija merkitsee tarjoamia tuotteita. Omalla tuotemerkillä tarkoitettaisiin myös tavaramerkkiä ja EU-tavaramerkkiä, jolla tavaramerkkiä sopimuksen perusteella käyttävä merkitsee tarjoamia tuotteita.

2 e §. Kaupalliset kustotoimet. Pykälään lisättäisiin uusi 2 ja 3 momentti. Pykälän 2 momentilla täsmennettäisiin hallintolain 31 §:ssä säädettyä viranomaisen velvollisuutta selvittää asia riittävästi ja asianmukaisesti. Jos elintarvikemarkkinavaltuutettu voi omien selvitystensä perusteella tai tavarantoimittajan valtuutetulle esittämien selvitysten perusteella tosiseikkojen perusteella olettaa, että ostaja on rikkonut 1 momentissa säädettyä kaupallisten kustotoimien kieltoa joko toteuttamalla näitä tai uhkaamalla toteuttaa kustotoimia, ostajan olisi esitettävä selvitystä kumotakseen tämän oletaman. Ostajalla olisi todistustaakka oletaman kumoamisesta elintarvikemarkkinavaltuutetun neuvotellessa asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi taikka valtuutetun antaessa tai hakiessa elintarvikemarkkinalaissa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan ostajalla olisi vastaava todistustaakka kosto-olettaman kumoamiseksi myös käsiteltäessä asiaa tuomioistuimessa joko ostajan valittaessa elintarvikemarkkinavaltuutetun antamasta päätöksestä tai valtuutetun hakiessa markkinaoikeudelta elintarvikemarkkinalaissa tarkoitettua kiellon määräämistä. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaan edellä mainitut asiat käsitellään markkinaoikeudessa pääosin siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Jos valtuutettu hakee markkinaoikeudelta päätöstä, jossa ostajaa kielletäisiin jatkamasta 4 a §:n vastaisen kohtuuttoman sopimusehdon käyttämistä, asia käsitellyssä markkinaoikeudessa noudatettaisiin pääosin oikeudenkäymiskaa-ren riita-asian käsitelyssä noudatettavia säännöksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentissa säädettyä niin sanottua käännettyä todistustaakkaa ei sovellettaisi elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksun käsitelyssä.

Kosto-olettaman syntymiseksi olisi riittävää, että asiassa olisi selvitystä siitä, että tavarantoimittaja on käyttänyt sopimusperusteisia tai lakisääteisiä oikeuksiaan, saattanut asian viranomaisen käsiteltäväksi tai tehnyt yhteistyötä viranomaisen kanssa ja ostajan 1 momentissa tarkoitetuilla tavarantoimittajan kannalta haitallisilla toimenpiteillä on ajallinen yhteys näihin tavarantoimittajan toimiin. Yleensä kysymys olisi siitä, että ostaja on ryhtynyt tavarantoimittajan kannalta haitallisiin toimenpiteisiin kohtuullisen lyhyen ajan kuluttua sen jälkeen, kun tavarantoimittaja on käyttänyt elintarvikemarkkinalaissa säädettyjä lakisääteisiä oikeuksiaan.

Ostaja voisi kumota kosto-olettaman esittämällä sellaista selvitystä ostajan toimenpiteisiin johtaneista syistä, joiden perusteella voidaan pitää todennäköisenä, että toimenpiteet ovat perusteltuja liiketoiminnallisista syistä. Tällaisia liiketoiminnallisesti perusteltuja toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi sellaiset toimenpiteet, jotka koskevat laajempaa joukkoa kuin vain edellä tarkoitettua tavarantoimittajaa, johon ostajan haitalliset toimenpiteet ovat kohdistuneet.

Hallintolain mukana viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Vastaavasti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tavarantoimittajan ja elintarvikemarkkinavaltuutetun on vaikea hankkia riittävän laajaa ja asianmukaista selvitystä siitä, että ostajan toimenpiteet tai niillä uhkaaminen ovat laissa tarkoitettuja kaupallisia kustotoimia. Sen sijaa ostaja kykenee esittämään

perusteluja omille toimenpiteilleen ja kykenee siksi esittämään selvitystä siitä, että kyseessä eivät ole kaupalliset kustotoimet.

3 a §. *Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin sopimuksen vahvemman osapuolen velvollisuudesta käydä sopimuksen heikomman osapuolen pyynnöstä neuvotteluja sopimuksen muuttamiseksi, jos olosuhteet, joiden vallitessa sopimus tehtiin ovat muuttuneet poikkeuksellisesti siten, että ne heikentävät olennaisesti sopimuksen heikomman osapuolen asemaa. Poikkeuksellisilla olosuhteilla tarkoitettaisiin sellaisia olosuhteita, joita sopimuksen heikompi osapuoli ei ole voinut kohtuudella ottaa huomioon sopimusta tehtäessä. Tällaisia olosuhteita olisivat sellaiset olosuhteet, joiden toteutuminen sopimussuhteen aikana on hyvin yllättävää ja epätodennäköistä. Esimerkkeinä tällaisista yllättävistä olosuhdemuutoksista ovat koronapandemian puhkeaminen ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan sekä sadon tuhoutuminen tai olennainen väheneminen ilmastomuutoksen aiheuttamien sään ääri-ilmiöiden vuoksi. Kyse on sellaisista olennaisista ja ennalta-arvaamattomista olosuhdemuutoksista, joihin varautuminen ennalta olisi hyvin vaikeaa. Edellytyksenä lakisääteiselle velvollisuudelle aloittaa neuvottelut olisi, että poikkeuksellinen olosuhde heikentää olennaisesti sopimuksen heikomman osapuolen asemaa esimerkiksi raaka-aineen tai lannoitteen hinnan merkittävän nousun seurauksena taikka näiden saatavuuden merkittävän heikentymisen johdosta.

Olosuhteiden olennainen muuttuminen ei olisi poikkeuksellinen olosuhde, vaan kynnys neuvotteluiden lakisääteiseen aloittamiseen olisi tätä korkeampi. Poikkeuksellisella muutoksella ei tarkoitettaisi lainsäädännön muuttumista tai viranomaisen päätöstä, joka vaikuttaa osapuolen asemaan tietyssä sopimussuhteessa. On tavanomaista, että sopimusehdoissa varaudutaan tilanteeseen, jossa sopimusaikana lainsäädäntö muuttuu tai viranomainen antaa sopimuksen osapuolten asemaan vaikuttavan päätöksen. Usein toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen ehdoissa sovitaan niistä yksilöidyistä perusteista, joilla sopimusta voidaan muuttaa sopimuksen voimassa oloaikana. Sopimuksen sisällön muuttuessa olennaisesti lainsäädännön muutoksen tai viranomaisen päätöksen vuoksi, sopimus voidaan usein irtisanoa päättymään.

Elintarvikemarkkinalla sopimuksen päättymisen ei usein ole sopimuksen heikomman osapuolen edun mukaista. Esimerkiksi maataloustuottajan on saatava kypsymässä oleva satonsa myydyksi eikä sadon pitkäaikainen varastointi ole aina mahdollista. Tällaiset tilanteet tulee pyrkiä ottamaan huomioon sopimusehdoissa. Määräaikaisissa sopimuksen ehtoja voidaan yleensä muuttaa vain poikkeustapauksissa, ellei kyseessä ole sellainen määräaikainen sopimus, jossa sopimuksen voimassaoloaika on hyvin pitkä.

Pykälässä säädettäisiin vain velvollisuudesta käydä neuvotteluja sopimuksen heikomman osapuolen pyynnöstä. Tällaiset neuvottelut eivät välttämättä johda sopimuksen muuttamiseen, sillä uusista ehdoista sopiminen olisi vapaaehtoista. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi tarvittaessa pyrkiä edistämään asian sovinnollista ratkaisua elintarvikemarkkinain 9 §:n 2 momentin nojalla tilanteessa, jossa sopimuksen noudattamisesta aiheutuu kohtuuttomia seurauksia tavaran toimittajalle. On kuitenkin huomattava, että sopimusehdot, joissa ei oteta huomioon poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutusta sopimuksen heikomman osapuolen asemaa, saattavat olla kohtuuttomia ja sellaisenaan kiellettyjä elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain nojalla tai ehdotetun uuden 4 a §:n nojalla. Tällöin elintarvikemarkkinavaltuutettu voi käyttää valvontakeinojaan ja hakea markkinaoikeudelta kieltä käyttä vastaavaa ehtoa tulevaisuudessa. Lisäksi sopimusosapuoli voi vaatia tuomioistuimessa sopimuksen kohtuullistamista riita-asiana varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n nojalla.

Jos käydyissä neuvotteluissa päädytään julkista elintarvikehankintaa koskevan hankintasopimuksen muuttamiseen, sovelletaan muutokseen hankintalain 136 §:n säännöksiä. Hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan sopimusmuutos on sallittu, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Momentin 3 kohdassa tarkoitettujen sopimusmuutosten osalta säädetään hankintalain 58 §:ssä hankintayksikön velvollisuudesta tehdä ilmoitus sopimusmuutoksesta Hilmassa, joka on julkisten hankintojen ilmoituskanava.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä seikoista, jotka on otettava huomioon arvosteltaessa sitä, onko osapuoli sopimuksen heikompi osapuoli. Koska kyseessä on säännös, jota sovelletaan olosuhteiden olennaisen muuttumisen johdosta, sopimuksen voimassaolon pituudella olisi erityistä merkitystä. Mitä pidemmästä sopimussuhteesta on kysymys, sitä enemmän olosuhteiden muuttuminen sopimuksen voimassaollessa vaikuttaa heikomman osapuolen asemaan. Pykälän 2 momentin mukaan arvosteltaessa sitä, onko osapuoli sopimuksen heikompi osapuoli, on otettava huomioon sopimuksen voimassaoloajan ja hinnoittelujaksojen pituus, vaihtoehtoisten sopimuskumppanien määrä ja muut seikat.

Pykälän 1 momenttia ei sovellettaisi sellaiseen toimitussopimukseen, jonka nimenomaisena tarkoituksena on sopia osapuolia sitovalla tavalla siitä, että tavarantoimittaja toimittaa ostajalle tietyn määrän ehtojen mukaista maataloustuotetta ennalta sovittua vastiketta vastaan kertatoimituksena tietyllä hetkellä tai tietyn ajanjakson aikana. Tällaisia toimitussopimuksia käytetään nykyisin vilja-, öljy- ja valkuaiskasvien kaupassa, jossa tarkemmat ehdot sovitaan tapauskohtaisesti. Näiden toimitussopimusten avulla suojaudutaan tulevilta riskeiltä. Tavarantoimittaja varmistaa sitovan sopimuksen avulla sadolleen varman ostajan tietyllä hinnalla. Ostaja taas varmistaa tietyn laatuisten sadon saatavuuden pitkin vuotta etukäteen sovittuun ostohintaan. Näiden toimitussopimusten avulla ostaja voi sitoutua arvoketjussa omiin toimitussopimuksiinsa pitkälle tulevaisuuteen.

Pykälän 1 momenttia ei myöskään sovelleta sijoituspalvelulaissa tarkoitettuun rahoitusvälineeseen. Rahoitusvälineen, kuten esimerkiksi termiinin, kohde-etuutena voi olla maataloustuote. Elintarvikemarkkinalaissa säädettyä velvollisuutta neuvotella sopimuksen sisällöstä uudelleen ei sovellettaisi tällaiseen rahoitusvälineeseen.

4 a §. Neuvotteluvoiman väärinkäyttö. Pykälä olisi uusi. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan ostaja ei saa käyttää neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa. Kuten lain 1 §:ssä säädetään, kohtuuttoman sopimusehdon kieltoa sovellettaisiin myös sopimuskäytäntöihin. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon sopimuksen koko sisältö, sopimusta tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat. Pykälää ei sovellettaisi vastikkeen määrää koskevaan sitoumukseen.

Pykälällä täydennetään voimassa olevaa elintarvikemarkkinalain ja yrittäjänsojalin sääntelyä. Säännöksen tarkoituksena on antaa maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa suojaa nimenomaisesti tavarantoimittajille. Yrittäjänsojalin esitöissä on sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa annettu merkitystä muun muassa sille, rinnastuuko heikompi osapuoli kulluttajaan tai työntekijään. Nyt ehdotettavan säännöksen osalta ratkaisevaa olisi sopimusosapuolten neuvotteluvoiman epätasapaino.

Kynnys ehdotetun pykälän soveltamiselle olisi korkea. Eron sopimusosapuolten neuvotteluvoimassa tulisi olla merkittävä. Neuvotteluvoimaa arvioitaessa otettaisiin huomioon tavarantoimittajien riippuvuussuhde sopimuskumppanistaan. Riippuvuussuhdetta arvosteltaessa on otettava huomioon se, kuinka suuren osuuden tavarantoimittajien tuotannosta ostaja ostaa sekä muut seikat. Tällainen muu seikka voi olla olemassa esimerkiksi silloin, jos tavarantoimittajien

tuotteille ei ole markkinoilla sopimuskumppanina olevan elinkeinonharjoittajan jakelukanavan lisäksi muuta hyvin toimivaa vaihtoehtoista jakelukanavaa. Riippuvainen asema voi ilmetä myös esimerkiksi siten, että tavarantoimittajat on sopimuksin velvoitettu myymään tuotteensa ostajalle. Myös erilaiset rahoitusjärjestelyt voivat johtaa riippuvaiseen asemaan esimerkiksi silloin, jos ostaja myös luotottaa tavarantoimittajien elinkeinotoimintaa. Muina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös esimerkiksi poikkeaminen hyvästä kauppatastavasta tai erot tavarantoimittajien ja ostajien liikevaihdon suuruudessa.

Sopimusehdon kohtuuttomuutta arvosteltaessa olisi otettava huomioon sopimuksen koko sisältö, sopimusta tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat. Pykälään sovellettaessa huomioon otettaisiin muutokset osapuolten välisessä neuvotteluvoimassa sopimussuhteen aikana sekä muutokset olosuhteissa. Pitkäaikaisissa sopimuksissa erot sopimusosapuolten välisessä neuvotteluvoimassa voivat muuttua sopimussuhteen aikana. Sopimusehto, joka sopimusta tehtäessä on ollut säännöksen mukainen, voi olosuhteiden muuttuttua olennaisesta vaarantaa tavarantoimittajien toimintaedellytyksiä.

Kohtuuttomat ehdot ovat tyypillisesti sellaisia, jotka siirtävät liikesuhteeseen liittyvät riskit yksipuolisesti heikomman osapuolen kannettavaksi. Tällainen ehto voisi olla esimerkiksi ehto, jossa pitkäaikaisessa toimitussopimuksessa hinnantarkastusjaksot ovat hyvin pitkiä eikä poikkeuksellisia olosuhteita huomioida perusteena tarkistaa hintaa. Myös toimitussopimuksen ehto, jossa nopeasti pilaantuvan tuotteen, kuten esimerkiksi vihannesten, hinta määräytyy vasta tuotteen toimituksen jälkeen, saattaa olla kohtuuton.

Kyse voisi olla myös sopimussuhteeseen sovellettavan lojaliteettiperiaatteen vastaisesta menettelystä, jossa neuvotteluvoimaltaan vahvempi ostaja käyttää sellaista menettelytapaa, joka ei ota kohtuullisesti huomioon kaupan kohteena olevaan maataloustuotteeseen tai elintarvikkeeseen liittyviä tavarantoimittajan etuja. Esimerkiksi PL-tuotteen kanssa kilpailevan brändituotteen syrjintä laittamalla tuote esille myymälässä tai verkkokaupassa vaikeasti havaittavaan paikkaan voisi olla tällainen kielletty sopimusehtokäytäntö.

Sopimusehtona ei pidettäisi vastikkeen määrää koskevaa sitoumusta, mutta säännöstä voitaisiin soveltaa hinnan määräytymisperusteita koskeviin sopimusehtoihin.

4 b §. Kielletty edellyttää tiettyjä tietoja. Pykälä olisi uusi. Sen tarkoituksena olisi kieltää sellaiset sopimusehdot ja sopimuskäytännöt, joiden perusteella tavarantoimittajan tulee antaa ostajalle tiettyjä tietoja, joilla ei ole välitöntä liityntää tiettyyn sopimukseen. Ostaja ei esimerkiksi voisi vaatia kaupan ehtona myyjältä liikesalaisuuden piirissä olevia tietoja, kuten tietoja myyjän liiketoiminnan kustannusrakenteesta. Ostaja ei myöskään saisi edellyttää sellaisia tietoja tavarantoimittajan tuotantotavoista, joita ostajan omat sitoumukset eivät edellytä. Lain tai EU sääntelyn edellyttämät tiedot ostaja voi kuitenkin aina edellyttää tavarantoimittajan antavan. Säännöksen tarkoituksena on suojella tavarantoimittajan liikesalaisuuksia sekä suojella tavarantoimittajaa sellaisilta tietopyynnöiltä, jotka aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Sopimuksen tarkoituksen toteutuminen saattaa edellyttää tietoja joistakin tavarantoimittajan liikesalaisuuksista. Lisäksi ostaja on voinut sitoutua tiettyihin tuotantotapoihin, koska ostajan omat sopimuskumppanit toimitusketjun seuraavalla asteella edellyttävät tätä ja ostajan on edellyttävä samaa myös omilta tavarantoimittajiltaan.

Tavarantoimittaja voisi myös vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan antaa ostajalle haluamiaan tietoja kuten esimerkiksi tietoja luomuviljelystä. Siksi pykälää ei sovellettaisi tavarantoimittajan ostajalle tarjoamiin tietoihin.

Pykälän 2 momentin mukaan ostajan olisi ilmoitettava tavarantoimittajalla, mihin tietoja tullaan käyttämään sekä perusteltava tälle tietojen tarpeellisuus. Tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin ostajan ilmoittamaan tarkoitukseen. Jos tietojen käyttäminen muuhun tarkoitukseen tulisi perustellusta syystä myöhemmin tarpeelliseksi, ostaja ja tavarantoimittaja voivat säännöksen esittämättä tehdä erillisen sopimuksen tietojen hyödyntämisestä.

4 c §. *Ostajan tuotemerkin suosimisen kielto.* Pykälä olisi uusi. Ostajan tuotemerkin suosimisella tarkoitettaisiin sitä, että ostaja toimii yleisen sopimusoikeudellisen lojaliteetti velvollisuuden vastaisesti eikä ota kohtuullisella tavalla huomioon sen sopimuskumppanina olevan tavarantoimittajan etuja. Tavarantoimittajan ostajalle myymät tuotteet voivat kilpailla sellaisten tuotteiden kanssa, jotka ostaja myy omalla tuotemerkillään eli ostajan PL-tuotteiden kanssa. Ostajalla on tällöin kaksoisrooli, koska sen oma PL-tuote kilpailee ostajan valikoimissa sille tuotteita toimittavan tavarantoimittajan tuotteiden kanssa. Ostajan tulee kilpailuaselmasta huolimatta ottaa sopimuskäytännöissään huomioon myös tällaista kilpailevaa tuotetta myyvän tavarantoimittajan edut esimerkiksi hyllytilan jakamisessa ja tuotteiden esillepanossa.

Pykälän 1 momenttia sovellettaisiin vain, jos tavarantoimittaja on neuvotteluvoimaltaa ostajaa heikompi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, mitä otetaan huomioon arvosteltaessa tavarantoimittajan neuvotteluvoimaa. Tavarantoimittajan neuvotteluvoimaa arvioidaan suhteessa ostajaan. Huomioon otetaan se, kuinka riippuvainen tavarantoimittaja on elinkeinotoimintansa harjoittamisesta ostajasta. Tähän vaikuttaa se, kuinka suuren osuuden tavarantoimittajan tuotannosta ostaja ostaa sekä muut seikat. Toisin kuin 4 a §:ssä tavarantoimittajan neuvotteluvoimaa arvioitaisiin tietyn yksittäisen tavarantoimittajan ja ostajan välillä.

Pykälän 3 momentilla kielletäisiin muun kuin ostajan omalla tuotemerkillä myytävien maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimitussopimuksen sitominen siihen, että tavarantoimittaja tekee ostajan kanssa myös sopimuksen PL-tuotteiden toimittamisesta tai valmistamisesta tai sellaisen sopimuksen jatkamisesta.

Ostajan tavarantoimittajaan mahdollisesti kohdistamiin kaupallisiin kustotoimenpiteisiin sovellettaisiin elintarvikemarkkinalain jo voimassa olevaa 2 e §:ää kaupallisten kustotoimien kiellosta. Ostaja ei saisi kohdistaa tavarantoimittajaan kaupallisia kustotoimia, jos tavarantoimittaja ei myy ostajalle tuotteita ostajan PL-tuotteen valmistusta varten tai myytäväksi suoraan ostajan PL-merkillä varustettuna tuotteena. Esimerkiksi jos tavarantoimittaja on alkutuottaja, kuten kasvien viljelijä, joka toimittaa kaupalle kasviksia omalla tuotemerkillään, kauppa ei saa lopettaa kasvien ostamista sen vuoksi, että viljelijä ei toimita kasviksia myytäväksi kaupan oman PL-tuotemerkin alla.

Näihin mahdollisiin kaupallisiin kustotoimenpiteisiin sovellettaisiin myös nyt ehdotettavaa säännöstä ostajaa koskevasta käännetyistä todistustaakasta, jota ei sovellettaisi elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksun määräämisessä.

5 §. Elintarvikemarkkinavaltuutettu. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin lakitekniinen muutos poistamalla lause siitä, että elintarvikemarkkinavaltuutetun on ennen suosituksen antamista pyydyttävä lausuntoa elintarvikeketjun itsesääntelyelimeltä. Elintarvikeketjun itsesääntelyelimenä toiminut elintarvikeketjun kauppatapalautakunta (EKKA) on lopettanut toimintansa vuoden 2024 lopussa.

7 §. Valvonta. Pykälän 3 momenttiin elintarvikemarkkinavaltuutetun valvonnan piiriin lisättäisiin nyt ehdotettavat uudet säännökset 3 a § ja 4 a – 4c §:ä.

10 §. Huomautus. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin muutos lisäämällä niiden säännösten joukkoon, joiden rikkomisesta elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa huomautuksen nyt ehdotettavat uudet säännökset 4 a – 4 c § eli säännökset neuvotteluvoiman väärinkäytöstä, kiellosta edellyttää tiettyjä tietoja ja oman tuotemerkin suosimisen kiellosta. Sen sijaan uutta säännöstä 3 a §, joka koskee velvollisuutta neuvotella sopimuksen muuttamisesta poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta, ei pykälään lisättäisi. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa huomautuksen säännöksen mukaan ostajalle ja uusi 3 a § koskisi heikompaa osapuolta, joka on käsitteenä tulkinnanvarainen. Jossa ostajan oikeusasema ei vaarantuisi, valtuutettu voisi sellaisissa tapauksissa, joissa 3 a §:ää ei noudateta edistää neuvotteluin sovintoa asiassa.

11 §. Julkinen varoitus. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nyt ehdotettavat uudet säännökset 4 b § kiellosta edellyttää tiettyjä tietoja sekä 4 c § ostajan oman tuotemerkin suosimisen kiellosta.

11 a §. Elintarvikemarkkinavaltuutetun asettama kiellosta. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nyt ehdotettavat uudet säännökset 4 b § kiellosta edellyttää tiettyjä tietoja sekä 4 c § ostajan oman tuotemerkin suosimisen kiellosta.

11 b §. Markkinaoikeuden asettama kiellosta. Pykälä olisi uusi, mutta sen 3 ja 4 momentti vastaisivat asiallisesti voimassa olevan 12 §:n 2 ja 3 momenttia ja ne ovat luonteeltaan informatiivisia. Sen sijaan pykälän 1 ja 2 momentti olisivat asiallisesti uusia. Nämä koskisivat uutta 4 a §:ää neuvotteluvoiman väärinkäytöstä. Markkinaoikeus voisi kieltää jatkamasta tai uusimasta pykälän vastaisen sopimusehdon tai sopimusehtokäytännön käyttämistä. Kieltoa tulisi vahvistaa uhkasakolla, ellei tämä olisi erityisestä syytä tarpeetonta. Markkinaoikeus voisi asettaa kiellon myös väliaikaisena, jolloin kiellosta olisi voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Koska uusi 4 a §:ä olisi yleislauseke, joka on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen, ostajan oikeusaseman turvaamiseksi, säännöksen rikkomiseen ei sovellettaisi elintarvikemarkkinalain säännöksiä huomautuksesta, julkisesta varoituksesta tai elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamasta kiellosta. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi hakea kiellon asettamista markkinaoikeudelta.

12 §. Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeus hakea markkinaoikeudelta kiellon määräämistä. Säännös olisi luonteeltaan informatiivinen, sillä elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudesta panna vireille kiellon ja uhkasakon määräämistä koskeva asia markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 5 luvun 2 §:ssä.

12 a §. Seuraamusmaksu. Pykälään lisättäisiin uusi säännös 4 b § kiellosta edellyttää tiettyjä tietoja. Tämä säännös on riittävän täsmällinen, jotta siihen voidaan liittää mahdollisuus määrätä hallinnollinen sanktio eli seuraamusmaksu.

13 b §. Viranomaisten välinen tietojenvaihto. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nyt ehdotettavat uudet säännökset 3 a § neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta, 4 a § neuvotteluvoiman väärinkäyttö, 4 b § kiellosta edellyttää tiettyjä tietoja sekä 4 c § ostajan oman tuotemerkin suosimisen kiellosta.

7.2 2. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta

1 Luku

6 §. Markkinaoikeudelliset asiat. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi kohta 8, jossa säädettäisiin elintarvikemarkkinalain 11 b §:n 2 momentissa tarkoitetun kiellon hakemista koskevan asian käsittelemisestä markkinaoikeudellisena asiana. Edellä tarkoitettu elintarvikemarkkinalain säännös koskee markkinaoikeuden asettamaa kiellosta jatkua tai uudistaa elintarvikemarkkinalain 4 a §:n vastaisen sopimusehdon tai sopimusehtokäytännön käyttämistä. Uusi 4 a § olisi

yleislauseke, joka kieltää tiettyjen edellytysten vallitessa kohtuuttomien sopimusehtojen- ja käytäntöjen käyttämisen. Koska kyseessä on sopimusehdon kohtuuttomuuden arviointi, kyse on sellaisesta asiaryhmästä, joka on perusteltua käsitellä markkinaoikeudellisena asiana. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaan siltä osin kuin tässä laissa tai 1 luvun 6 §:ssä mainituissa laeissa ei toisin säädetä, markkinaoikeudelliset asiat käsitellään markkinaoikeudessa soveltuvien osien siten kuin oikeudenkäymiskaaressa riita-asian käsittelystä säädetään.

5 Luku

2 §. Asian vireillepanoon oikeutetut. Pykälän 1 momentin 6 kohtaan lisättäisiin elintarvikemarkkinavaltuutettu. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi oikeus tehdä hakemus asian vireille panemiseksi markkinaoikeudessa elintarvikemarkkinalain 4 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Elintarvikemarkkinalain 4 a § koskee neuvotteluvoiman väärinkäyttöä.

8 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. 1. lakiehdotukseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt sopimukset ja toimitussopimukset on saatettava tämän lain mukaisiksi marraskuun 2026 loppuun mennessä.

9 Toimeenpano ja seuranta

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

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimisto on Ruokaviraston yhteydessä. Elintarvikemarkkinavaltuutetun viran ja toimiston henkilöstön palkkoihin sekä valtuutetun toimiston toimintamenoihin on valtion talousarviossa momentilla 30.20.01 (Ruokaviraston toimintamenot) osoitettu rahoitusta vuosina 2019-2025 vuosittain enintään 500 000 euron ja vuodesta 2026 lähtien enintään 684 000 euron määräraha. Tällä hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta elintarvikemarkkinavaltuutetun käytössä olevan määrärahan tasoon. Mahdolliset tarkistukset määrärahaan tehdään normaaleissa vuosittaisissa valtion kehys- ja talousarvioprosesseissa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Sääntelyn hyväksyttävyyden ja heikomman osapuolen suoja

Perusoikeuksien rajoitusten on perustuttava perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään (PeVL 30/2016 vp). Esityksessä ehdotetaan säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitetun julkisen vallan käytön, 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja 21 §:ssä säädettyjen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden näkökulmasta.

Esityksessä on kysymys elintarvikemarkkinoita koskevan sääntelyhankkeen toisesta vaiheesta. Elintarvikemarkkinoita koskevien sääntelyhankkeiden tavoitteena on suomalaisen maatalouden

toimintaedellytysten ja ruoantuotannon turvaaminen. Tässä keinoina ovat muun muassa elintarvikeketjun toimintaedellytysten ja ruoantuottajien aseman parantaminen elintarvikeketjussa sekä huoltovarmuuden ja alkutuotannon pitkän aikavälin toimintaedellytysten varmistaminen. Alkutuotannon pitkän aikavälin toimintaedellytysten varmistaminen on tärkeää myös huoltovarmuuden kannalta. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain esitöiden mukaan säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71). Riittävä ja terveellinen ravinnonsaanti on välttämätön edellytys väestön terveydelle.

Maatalouden yrittäjätulo on laskenut lähes koko 2000-luvun ajan. Elintarvikeketju ei ole pystynyt ylläpitämään riittävällä tavalla maatalouden kannattavuutta. Elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi ehdotetaan muun muassa elintarvikemarkkinalain muuttamista. Nyt ehdotetun sääntelyn pääasiallisena tavoitteena on kehittää alkutuottajan asemaa ja koko elintarvikeketjun tasapainoa nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Tavoitteena on parantaa maatalouden tulos- ja kehitysnäkymiä vahvistamalla alkutuottajien ja elintarviketeollisuuden sopimusasemaa suhteessa ostajaan.

Esityksen lähtökohtana on suojata elintarvikeketjun heikompa osapuolta, joka pääsääntöisesti on tavarantoimittaja eli maataloustuottaja tai elintarvikkeita myyvä elinkeinonharjoittaja. Ostajana on usein kilpailulaissa tarkoitettussa määräävässä markkina-asemassa toimiva päivittäistavarakaupan yritys tai alkutuottajaa huomattavasti suurempi elintarviketeollisuudessa toimiva yritys.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään huomionut heikomman osapuolen suojan sääntelyä kehitettäessä (PeVL 07/2005 vp ja PeVL 74/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 7/2025 koski tekijänoikeuslainsäädäntöä. Yhtenä kysymyksenä oli omaisuuden suojan rajoittaminen. Lausunnon mukaan järjestön oikeus tehdä sopimuksia myös muiden kuin järjestölle sopimusoikeuden luovuttaneiden tekijöiden puolesta on perustuslaissa turvattu omaisuudensuojan näkökulmasta merkityksellinen tekijän sopimusvapauteen kohdistuva rajoitus Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta ei nähnyt estettä sille, että heikomman osapuolen suoja otetaan sääntelyä kehitettäessä huomioon. Lausunnon mukaan PeVL 74/2018, joka koski lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista, perustuslakivaliokunta ei nähnyt estettä hintasääntelylle ottaen huomioon valiokunnan aikaisemmat kannanotot heikommassa asemassa olevan asiakkaan suojelemisesta sekä siitä, että ehdotettu enimmäishintasääntely kohdistui tele- ja finanssialalla toimiviin yrityksiin.

Sopimusehtojen kiellot ja elinkeinovapaus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säännöksiä, jotka koskevat sopimusehtojen ja sopimuskäytäntöjen hyväksyttävyyttä. Elintarvikemarkkinalain 1 §:n mukaan elintarvikemarkkinalain säännöksiä sopimusehdoista sovelletaan myös sopimuskäytäntöihin. Nyt ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä erityisesti 15 §:ssä turvattu omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvattu elinkeinovapauden näkökulmasta.

Esityksen 4 a §:ssä kielletäisiin ostajaa käyttämästä neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa. Esityksen 4 b §:ssä kielletäisiin tiettyjen tietojen edellyttäminen tavarantoimittajalta. Ehdotettavan 4 b §:n mukaan ostaja ei saisi käyttää sopimusehtoa, jonka perusteella ostaja voi vaatia tavarantoimittajaa antamaan tiettyjä tietoja liikesalaisuudestaan, teknisestä ohjeestaan tai tuotantotavoistaan. Ehdotettava 4 c § koskisi ostan oman tuotemerkin suosimista. Ostajan tulisi ottaa tavarantoimittajan ostajalle myymiin maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin liittyvät edut huomioon, jos tavarantoimittaja

on neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikompi ja edellä tarkoitetut tuotteet kilpailevat sellaisten tuotteiden kanssa, jotka ostaja myy omalla tuotemerkillään. Lisäksi kiellettäisiin niin sanottu sopimusten sidonta eli ostaja ei saisi edellyttää, että toimitussopimuksen syntymisen tai jatkumisen tai tilausten jatkumisen ehtona olisi, että tavarantoimittaja sopii ostajan kanssa myös ostajan omalla tuotemerkillä myytävien tuotteiden valmistamisesta tai toimittamisesta taikka sellaisen sopimuksen jatkamisesta.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden kannalta. Edellisen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 26/2008 vp, PeVL 3/1982 vp). Sopimusvapaus saa kuitenkin suojaa omaisuudensuojan kautta (PeVL 15/2004 vp, PeVL 33/1998 vp). Omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä eli sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista sekä vaatimukset rajoituksille hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia (PeVL 31/2025 vp, PeVL 28/2012 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp ja PeVL 21/1996 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana, jos velvoitteet koskevat varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp ja PeVL 34/2000 vp).

Ehdotettavat säännökset kohdistuisivat elinkeinonharjoittajiin. Säännöksiä sovelletaan silloin, kun tavarantoimittaja on liikevaihdoiltaan ostajaa pienempi ja ostajan liikevaihto on vähintään kaksi miljoonaa euroa. Käytännössä elintarvikeketjun ostajat ovat pääosin tätä merkittävästi suurempia toimijoita kuten määräävässä markkina-asemassa olevia päivittäistavarakaupan yrityksiä tai elintarviketeollisuudessa toimivia yrityksiä.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä myös julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden näkökulmasta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Sääntelyn oikeasuhtaisuus

Omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautteen kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tämän arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että tavarantoimittajan, eli alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden, asemaa maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa sopimussuhteen heikompana osapuolena on pyritty viime vuosina parantamaan säätämällä elintarvikemarkkinalaki (1121/2018) sekä useilla aikaisemmilla elintarvikemarkkinalain muutoksilla. Näitä ovat olleet hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain, elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen ja kilpailulain 39 §:n muuttamisesta (HE 84/2024) sekä hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikemarkkinalain muuttamisesta (HE 283/2022). Saatujen kokemusten valossa on ilmeistä, että elinkeinotoimintaan nyt ehdotettua vähäisemmin puuttuvat lainsäädäntömuutokset eivät ole ainaakaan riittävästi johtaneet tavoiteltuun tulokseen eli heikomman osapuolen aseman vahvistumiseen elintarvikeketjussa.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen osalta merkitystä on myös sillä, että esityksessä ei ehdoteta elintarvikkeiden kaupassa käytettävien toimintamallien kieltämisestä, vaan maataloustuottajien tai

elintarviketeollisuuden taikka sopimussuhteen heikomman osapuolen kannalta kohtuuttomaksi muodostuneiden sopimusehtojen sääntelyä. Tässä mielessä ehdotetulla sääntelyllä voidaan katsoa pyrittävän maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa samankaltaisiin tavoitteisiin kuin lailla elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä tai oikeustoimilain 36 §:n säännöksillä.

Sääntelyn säädöskohtainen täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhteisuus

Perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä on lailla säätämisen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskeva 4 a § olisi luonteeltaan yleissäännös, jota sovellettaisiin sellaisissa tilanteissa, joita ei ole säännelty elintarvikemarkkinalaissa täsmällisemmän erityissäännöksen avulla. Säännös olisi tarpeellinen sopimussuhteen heikompien osapuolten aseman vahvistamiseksi, sillä vain tiettyä osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia täsmällisesti sääntelevien säädösten avulla ei ole mahdollista säätää kohtuuttomien sopimusehtojen kiellosta riittävän kattavasti. Ilman ehdotettua 4 a §:ää heikompien osapuolten sopimusoikeudellinen suoja jäisi aukolliseksi.

Neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskevan 4 a §:n soveltamisala on rajattu ostajan ja neuvotteluvoimaltaan merkittävästi ostajaa heikompien tavarantoimittajien väliseen sopimussuhteeseen. Merkittävän heikko neuvotteluvoima on elintarvikemarkkinalaissa uusi käsite ja siksi sen sisältöä on täsmennetty pykälän 2 momentissa. Tavarantoimittajien neuvotteluvoimaa arvioidaan suhteessa ostajaan. Säännöksessä on täsmennetty seikkoja, jotka otetaan huomioon arvioitaessa neuvotteluvoimaa. Näitä ovat tavarantoimittajien ostajasta erityisen riippuvainen asema, jota arvioitaessa otetaan huomioon se, kuinka suuren osuuden tavarantoimittajan tuotannosta ostaja ostaa sekä muut seikat. Säännöksessä on myös täsmennetty, mitä otetaan huomioon arvosteltaessa sopimusehdon kohtuuttomuutta. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon sopimuksen koko sisältö, sopimusta tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat.

Koska uusi 4 a § olisi yleissäännös, se olisi jossain määrin tulkinnanvarainen. Säännös täyttäisi kuitenkin perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset, kun otetaan huomioon elintarvikemarkkinavaltuutetun toimintaa koskeva sääntely. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 31/2025 vp, että sääntelyn, johon on kytketty viranomaisen mahdollisuus määrätä rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskeva kiello, tulee olla myös tältä osin riittävän selkeää. Valiokunta katsoi, että ehdotettu säännös maltillisesta markkinoinnista jää siinä määrin avoimeksi, ettei sitä voida pitää arvioitavana olevassa sääntely-yhteydessä riittävän täsmällisenä.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaa elintarvikemarkkinalain 5 §:n nojalla elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi julkistaa oman tulkintansa 4 a §:n nojalla kielletyistä kohtuuttomista sopimusehdoista. Elintarvikemarkkinalain 9 §:n mukaan, jos elintarvikemarkkinavaltuutettu epäilee valvontatoimivaltaansa liittyvän sääntelyn rikkomista, hänen on pyrittävä neuvotteluihin saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti lopettamaan lainvastainen toiminta. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi antaa 4 a §:n rikkomisen johdosta ostajalle huomautuksen, jos rikkomus on vähäinen. Koska 4 a § on yleissäännöksenä jossain määrin tulkinnanvarainen, valtuutettu ei voisi määrätä elintarvikemarkkinalaissa säädettyjä ankarampia seuraamuksia, jos valtuutettu katsoo ostajan toimivan 4 a §:n vastaisesti. Valtuutettu voisi tällaisessa tapauksessa hakea markkinaoikeudelta uhkasakolla vahvistetun kiellon määräämistä jatkaa 4 a §:n vastaisen kohtuuttoman sopimusehdon käyttämistä. Ehdotettu 4 a § olisi riittävän täsmällinen myös julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden näkökulmasta.

Ehdotettava 4 b § kiellosta edellyttää sopimusehdoissa tiettyjä tietoja olisi luonteeltaan täsmällisempää sääntelyä kuin ehdotettava 4 a §:ä. Ehdotettavan 4 b §:n 1 momentin mukaan ostaja ei saa käyttää sopimusehtoa, jonka perusteella ostaja voi vaatia tavarantoimittajaa antamaan ostajalle sellaisia tietoja liikesalaisuudestaan, teknisestä ohjeestaan tai tuotantotavoistaan, joita ostaja ei tarvitse sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen tai täyttääkseen kansallisen tai Euroopan unionin sääntelyn asettamat vaatimukset tai sellaiset tuotantotapoja koskevat vaatimukset, joihin ostaja on nimenomaisesti sitoutunut. Säännös on siinä tavoiteltuun päämäärään nähden oikeasuhtainen ja välttämätön. Maataloustuottajien ja elintarviketeollisuuden neuvotteluaseman vahvistaminen suhteessa ostajaan edellyttää liikesalaisuuksien suojan vahvistamista nyt voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Esimerkiksi pitkälle menevät tietovaateet maataloustuottajan toiminnan kustannusrakenteesta heikentävät tuottajan asemaa neuvoteltaessa maataloustuotteiden hinnasta ostajan kanssa. Elintarviketeollisuuden osalta on vaarana erityisesti uusiin innovaatioihin liittyvien liikesalaisuuksien siirtyminen ostajan tietoon, mikä heikentää teollisuuden kilpailuasemaa suhteessa ostajaan.

Ehdotettava 4 b § sääntelisi myös tuotantotapoja koskevan tiedon edellyttämistä. Säännös on myös tältä osin oikeasuhtainen ja välttämätön. Tuotantotapoihin liittyvää tietoa tarvitaan, jotta ostaja voi antaa myymistään tuotteista riittävästi tietoa kuluttajille ja muille sidosryhmille. Näiden tietojen kerääminen ja hallinnointi aiheuttaa kuitenkin tavarantoimittajille kustannuksia, mikä heikentää toiminnan kannattavuutta. Siksi on välttämätöntä ja oikeasuhteista säätää siitä, että tietojen on oltava ostajalle tarpeellisia. Koska 4 b § on täsmällinen ja tarkkarajainen säännös, elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi käyttää kaikkia elintarvikemarkkinaissa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia, jos ostaja menettelee 4 b §:n vastaisesti mukaan lukien seuraamusmaksun hakeminen markkinaoikeudelta.

Ehdotettava 4 c § sääntelee ostajan oman tuotemerkin suosimista. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin ostajan velvollisuudesta ottaa huomioon sellaisen tavarantoimittajan edut, jonka ostajalle myymät tuotteet kilpailevat ostajan omalla tuotemerkillä myytävien tuotteiden kanssa. Pykälän 1 momentin mukaan, jos tavarantoimittaja on neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikommassa asemassa, ostajan on otettava huomioon tavarantoimittajan ostajalle myymiin maataloustuotteisiin liittyvät edut, kun nämä tuotteet kilpailevat sellaisten maataloustuotteiden kanssa, jotka ostaja asettaa myytäväksi käyttämällä niiden tunnuksena omaa tuotemerkkiään ja elintarvikkeisiin liittyvät edut, kun nämä elintarvikkeet kilpailevat sellaisten elintarvikkeiden kanssa, jotka ostaja asettaa myytäväksi käyttämällä niiden tunnuksena omaa tuotemerkkiään. Säännös tavarantoimittajan etujen huomioon ottamisesta on tarpeellinen silloin, kun ostajan omalla tuotemerkillä myytävät tuotteet kilpailevat ostajan valikoimassa edellä tarkoitetun tavarantoimittajan tuotteiden kanssa. Ostajalla on tällaisessa tilanteessa kaksoisrooli, jossa toisin kuin yleensä, ostajan oman edun mukaista ei välttämättä ole myydä mahdollisimman paljon kaupan pitämäänsä tavarantoimittajalta ostettua tuotetta kilpailuasetelman vuoksi. Siksi on oikeasuhteista ja välttämätöntä säätää nimenomaisesti ostajan sopimusoikeudellisesta lojaliteettivelvollisuudesta neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikommassa asemassa olevaa tavarantoimittajaa kohtaan. Se, mitä tavarantoimittajan edulla kulloinkin tarkoitettaisiin, arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Säännöksen 2 momentissa täsmennettäisiin, millaisia tekijöitä olisi otettava huomioon arvosteltaessa tavarantoimittajan neuvotteluasemaa.

Pykälän 3 momentti olisi täsmällinen säännös, jossa kiellettäisiin tiettyjen sopimusten sitominen toisiinsa sopimuksen tekemisen tai jatkumisen edellytyksenä. Ehdotettavan 3 momentin mukaan, kun maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden toimitussopimus koskee muita kuin sellaisia tuotteita, joita myydään käyttämällä niiden tunnuksena ostajan omaa tuotemerkkiä, toimitussopimuksen syntymisen tai sopimussuhteen tai tilausten jatkumisen ehtona ei saa olla eikä ostaja saa muutoin edellyttää, että tavarantoimittaja tekee ostajan kanssa sopimuksen myös sellaisten maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden toimittamisesta tai valmistamisesta, joita myydään

käyttämällä niiden tunnuksena ostajan omaa tuotemerkkiä tai, että tavarantoimittaja jatkaa sellaista sopimusta. Säännös olisi oikeasuhtainen ja välttämätön. Ilman säännöksen tuomaa suojaa vaarana on, että tavarantoimittaja turvatakseen tuotteidensa myynnin tekee ostajan kanssa sopimuksen myös ostajan omalla tuotemerkillä myytävien tuotteiden valmistamisesta tai toimittamisesta sellaisessakin tilanteessa, jossa tämä ei olisi tavarantoimittajan kannalta toivottavaa.

Ehdotettava 4 c § olisi 1 momentin osalta jossain määrin tulkinnanvarainen. Elintarvikemarkkinavaltuutettu ei voisi pykälän tulkinnanvaraisuuden vuoksi esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä, jos ostaja menettelee 4 c §:n vastaisesti. Valtuutettu voisi kuitenkin tarvittaessa käyttää muita elintarvikemarkkinalaissa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia.

Todistustaakka

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta.

Elintarvikemarkkinalain 2 e §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös, jolla täydennettäisiin hallintolain 31 §:n säädöstä viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta eli viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset sekä oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimessa annetun lain 37 §:n säädöstä tuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi.

Säännöstä käännetyistä todistustaakasta sovellettaisiin myös käsiteltäessä elintarvikemarkkinavaltuutetun hakemusta markkinaoikeudessa kiellon määräämiseksi ostajalle jatkaa 4 a §:n vastaisen kohtuuttoman sopimusehdon käyttämistä. Asia käsiteltäisiin markkinaoikeudellisena asiana, johon sovellettaisiin lähtökohtaisesti, mitä oikeudenkäymiskaaressa riita-asian käsittelystä säädetään. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 17 §:n mukaan siltä osin kuin tässä laissa tai 1 luvun 6 §:ssä mainituissa laeissa ei toisin säädetä, tässä luvussa tarkoitetut markkinaoikeudelliset asiat käsitellään markkinaoikeudessa muutoin soveltuvien osin siten kuin oikeudenkäymiskaaressa riita-asian käsittelystä säädetään. Oikeudenkäymiskaaren mukaan riita-asiassa asianosaisen on näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu. Seikan asettaminen tuomion perustaksi edellyttää, että asianosainen on esittänyt siitä uskottavan näytön.

Esityksessä ehdotetaan viranomaisen ja ostajan selvitysvelvollisuutta täsmentävää säännöstä kaupalliset kostotoimet kieltävän säännöksen yhteydessä. Elintarvikemarkkinalain 2 e §:ssä kielletään ostajaa ryhtymästä kaupallisiin kostotoimiin tai uhkaamasta sellaisella. Säännöksen mukaan ostaja ei saa poistaa tuotteita valikoimasta, vähentää tilausmääriä tai lopettaa tavarantoimittajalle tarjoamia palveluja taikka muutoin toteuttaa tai uhata toteuttaa kaupallisia kostotoimia tavarantoimittajaa vastaan sen vuoksi, että tavarantoimittaja käyttää sopimusperusteisia tai lakisääteisiä oikeuksiaan, saattaa asian viranomaisen käsiteltäväksi tai tekee yhteistyötä viranomaisen kanssa.

Nyt ehdotetaan täsmennettäväksi elintarvikemarkkinavaltuutetun ja tuomioistuimen selvitysvelvollisuutta mahdollisten kaupallisten kostotoimien yhteydessä. Ehdotuksen tarkoituksena on suojella nykyistä tehokkaammin tavarantoimittajia kaupallisilta kostotoimilta. Ehdotuksella tavoitellaan kaupallisten kostotoimien kiellon rikkomisen tehokasta ennaltaehkäisyä. Ehdotuksen mukaan, kun elintarvikemarkkinavaltuutettu tai hallintotuomioistuimen voi asiaa selvitettyään toiseikkojen perusteella olettaa, että ostaja on toteuttanut tai uhannut toteuttaa kaupallisia kostoimia, ostajan on kumotakseen tämän oletuksen osoitettava, että ostaja ei ole rikkonut kaupallisten kostotoimien kieltoa. Säännöstä ei sovellettaisi seuraamusmaksun määräämiseen, koska

seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio. Kuten rikosoikeudessa rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden osalta syyttömyysolettamasta ei voida poiketa.

Säännöksellä suojattaisiin tavarantoimittajia kaupallisilta kostotoimilta nykyistä tehokkaammin, sillä tavarantoimittajan tai elintarvikemarkkinavaltuutetun keinot sen selvittämiseksi, onko ostajan kaupallisen tavarantoimittajaan kohdistuvan haitallisen toimenpiteen syynä kostotoimi, ovat rajalliset. Siksi olisi tarkoituksenmukaista, että elintarvikemarkkinavaltuutettu tai tuomioistuimen voisi saatuaan selville kaupallisia kostotoimia tukevia tosiseikkoja olettaa, että kyseessä on kaupallinen kostotoimi, ilman että asiaa olisi tarpeellista selvittää tämän enempää. Ostajan olisi esitettävä selvitystä kosto-olettaman poistumiseksi. Ostaja voisi kumota kosto-olettaman esittämällä sellaista selvitystä ostajan toimenpiteisiin johtaneista syistä, joiden perusteella voidaan pitää todennäköisenä, että tavarantoimittajaan kohdistuneet haitalliset toimenpiteet ovat perusteltuja liiketoiminnallisista syistä.

Kysymys viranomaisen tai tuomioistuimen velvollisuudesta selvittää asia liittyy perustuslain 21 §:llä säädettyyn jokaisen oikeuteen oikeusturvaan. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Oikeushenkilö nauttii hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeista PL 21 §:n mukaisesti.

Lisäksi Euroopan perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Euroopan perusoikeuskirjan 48 artiklassa säädetään syyttömyysolettamasta ja oikeudesta puolustukseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut kantaa ns. käännettyyn todistustaakkaan yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä. Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Pykälää ei sovelleta rikosasian käsitelyssä. Pykälää käännetystä todistustaakasta sovelletaan yleisissä ja hallintotuomioistuimissa sekä esimerkiksi työsuojeluviranomaisissa samoin kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus on oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi perusteltu, koska näytön esittäminen syrjintätapauksissa voi olla tavallista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen syrjinnäksi väitetty toimensa on perustunut muuhun kuin kantajan henkilöön liittyvään syyhyn (PeVL 10/2003 s. 5).

Myös elintarvikemarkkinalakiin ehdotettava säännös niin sanotusta käännetystä todistustaakasta on perusteltu oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi. Vaikka elintarvikemarkkinalaissa oikeudet koskevat maataloustuottajia ja elintarviketeollisuusyrityksiä, näytön esittämistä koskevat vaikeudet rinnastuvat yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuihin syrjintätapauksiin. Sen lisäksi tavarantoimittaja on elintarvikemarkkinalla usein selvästi ostajaan nähden sopimuksen heikompi osapuoli, joka tarvitsee suojaa. Tavarantoimittaja voi olla taloudellisilta voimavaroiltaan selvästi ostajaa heikompi tai elinkeinotoiminnassaan erilaisin tavoin ostajasta riippuvaisessa asemassa kuten esimerkiksi silloin, jos tavarantoimittajan tuotteille ei ole ostajan lisäksi muita vaihtoehtoisia jakelukanavia.

Yhdenvertaisuuslain lisäksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) (jäljempänä tasa-arvolaki) 9 a §:ssä säädetään myös käännetystä todistustaakasta. Säännöksen mukaan, jos joku, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi ja esittää asiaa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltäessä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa,

että kyseessä on syrjintä sukupuolen perusteella, vastaajan on osoitettava, ettei sukupuolten välistä tasa-arvoa ole loukattu, vaan että menettely on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Säännöstä ei sovelleta rikosasian käsittelyssä. Myös miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 19 artiklassa säädetään käännetyistä todistustaakasta. Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että yhteisön tuomioistuin on todennut, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi olisi säädettävä siitä, että todistustaakka siirtyy vastaajalle, kun syrjintä vaikuttaa ilmeiseltä lukuun ottamatta menettelyitä, joissa tuomioistuimen tai muun toimivaltaisen kansallisen elimen on selvitettävä tosiseikat.

Unionin oikeudessa käännetty todistustaakka on siis hyväksytty, jos se on tarpeen perusoikeuksien täytäntöönpanon turvaamiseksi. Hallituksen esityksessä tasa-arvolainsäädäntö (HE 195/2004 s. 40) todetaan, että jaetun todistustaakan periaate, joka esiintyy yhteisöoikeuden kaikissa syrjintää koskevissa direktiiveissä, on tosiasiallisesti muodostunut yleiseksi oikeudelliseksi periaatteeksi syrjintäasioissa. Myös kotimaaisessa oikeuskäytännössä (korkeimman hallinto-oikeuden päätös 8.8.2001 taltio 1766) jaetun todistustaakan periaatetta on sovellettu syrjintätapaukseen, vaikka periaatteesta ei ole nimenomaista säännöstä sovellettavassa laissa tai mainintaa lain esitöissä. Nyt esillä oleva ehdotus käännetyistä todistustaakasta elintarvikemarkkinalain kaupallisia kustotoimia koskevan säännöksen yhteydessä ei koske luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden perusoikeuksien suojaamista. Säännökselle on kuitenkin olemassa painava yhteiskunnallinen tarve. Tavarantoimittajien aseman turvaaminen ruokaketjussa on keskeistä kansallisen ruokaturvan kannalta. Käännetyin todistustaakan avulla vahvistettaisiin elintarvikemarkkinalain säännösten noudattamisesta ja sillä olisi erityisesti säännösten rikkomista ennaltaehkäisevä vaikutus. Käännettyä todistustaakkaa sovellettaisiin tapauksissa, joissa olemassa tosiseikkoja, jotka tukevat oletusta kaupallisista kustotoimista. Ostaja kykenisi kumoamaan oletuksen esittämällä näyttöä toimenpiteidensä syistä. Elintarvikemarkkinavaltuutettu kuulisi ostajaa hallintolain edellyttämällä tavalla. Ehdotus ei siten vaarantaisi ostajan oikeusturvaa.

Tiedonsaantioikeus ja tietojenvaihto

Ehdotuksessa esitetään muutosta voimassa olevan 13 b §:n 1 momenttiin viranomaisien välisestä tietojenvaihdosta. Säännöksen suhdetta perustuslakiin ja perusoikeuksiin on arvioitu viimeksi hallituksen esityksessä eduskunnalle elintarvikemarkkinalain, elintarvikemarkkinalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen ja kilpailulain 39 §:n muuttamisesta (HE 84/2024), jonka johdosta säännöksen 1 momenttiin ja 2 momentin 1 kohtaan tehdyt muutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025. Elintarvikemarkkinalain voimassa olevan 13 b §:n 1 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä 5 §:n 3 momentissa säädetyn toimintavelvollisuuden toteuttamiseksi silloin, kun elintarvikemarkkinavaltuutettu hoitaa 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, tai sen selvittämiseksi, onko tapahtunut tai tapahtumassa 2 a–2 h, 3 tai 4 §:ssä tarkoitettu rikkomus.

Esityksessä ehdotetaan edellä tarkoitettuun momenttiin lisättäväksi myös nyt ehdotettavat uudet säännökset 3 a § sekä 4 a – 4 c §, joiden noudattamista elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoisi. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 17/2016 vp, PeVL 73/2018 vp.). Tiedonsaannin rajaamista välttämättömiin tietoihin viranomaisien välisen

tietojensaannin kannalta on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (esim. PeVL 49/2016 vp) ja PeVL 96/2022 vp). Elintarvikemarkkinalain 13 b §:n 1 momentissa oikeus saada tietoja on sidottu perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla tietojen välttämättömyyteen.

Pykälän 1 momenttiin tehtävät lisäykset laajentavat automaattisesti myös elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeuksia luovuttaa tieto tai asiakirja, mistä säädetään pykälän 2 momentissa. Pykälän 2 momentissa on säädetty niistä viranomaisista, joille valtuutettu voi luovuttaa tietoja ja asiakirjoja, sekä millaisten viranomaistehtävien hoitamista varten tiedot ja asiakirjat voidaan luovuttaa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut elintarvikemarkkinalaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä, vain jos se on välttämätöntä edellä tarkoitettujen viranomaisten 2 momentissa mainittujen tehtävien hoitamista varten. Elintarvikemarkkinalain 13 b §:n 2 momentissa oikeus luovuttaa tieto tai asiakirja on sidottu perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla tietojen välttämättömyyteen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Laki

elintarvikemarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 1 §, 2 §:n 2 ja 8 kohta, 5 §:n 2 momentti, 7 §:n 3 momentti, 10 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentti, 11 a §:n 1 momentti, 12 §, 12 a §:n 1 momentti, 13 b §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 1 §, 2 §:n 2 ja 8 kohta, 7 §:n 3 momentti, 10 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentti, 11 a §:n 1 momentti, 12 a §:n 1 momentti laissa 116/2021, 12 §:n otsikko laissa 116/2021 sekä 13 b §:n 1 momentti laissa 747/2024, sekä

lisätään lakiin uusi 1 a ja 1 b §, 2 §:ään sellaisena kuin se on laissa 116/2021 uusi 9 kohta, 2 e §:ään sellaisena kuin se on laissa 116/2021, uusi 2 ja 3 momentti, lakiin uusi 4 a - 4 c ja uusi 11 b § seuraavasti:

1 §

Sovelletamisala

Tätä lakia sovelletaan elinkeinonharjoittajien välisiin maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskeviin sopimuksiin ja käytäntöihin. Mitä tässä laissa säädetään sopimusehdoista, koskee myös sopimuskäytäntöjä.

Tämän lain 2 a–2 g §:n ja 3 a §:n 3 momentin maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimitussopimuksiin ja 3 a §:n 2 ja 3 momentin ja 4 a - 4 c §:n maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskeviin sopimuksiin liittyviä säännöksiä sovelletaan, jos tavarantoimittaja on liikevaihdoltaan ostajaa pienempi ja ostajan liikevaihto on vähintään 2 miljoonaa euroa ja ainakin toinen niistä on sijoittautunut Euroopan unioniin. Kyseisiä lainkohtia liikevaihtoa koskevaa vaatimusta lukuun ottamatta sovelletaan myös, kun ostaja on Euroopan unionin alueen viranomainen.

1 a §

Säännökset, joita sovelletaan riippumatta muutoin sovellettavasta laista

Tämän lain 2 a – 2 d §:ää, 2 e §:n 1 momenttia, 2 f §:n 1 momenttia ja 2 g §:ää sovelletaan riippumatta siitä, minkä valtion lakia toimitussopimukseen muutoin sovelletaan, kuitenkin niin, että lainkohtia ei sovelleta, jos tavarantoimittajan vuotuinen liikevaihto on yli 350 000 000 euroa ja ostaja on tätä suurempi ja niin, että 2 b §:ää sovelletaan vain siltä osin kuin kyse on pilaantuvista tuotteista, ja niin, että 2 f §:n 1 momenttia sovelletaan vain siltä osin, kuin myymättä jääneiden maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden palauttamisesta ei ole sovittu aikaisemmin selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksessa tai tavarantoimittajan ja ostajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa.

1 b §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on suojella maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa heikommissa asemassa olevaa osapuolta kohtuuttomilta sopimusehdoilta ja kauppatavoilta sekä turvata elintarvikemarkkinan toimivuutta ja edistää sen tervettä kehitystä.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

[2] *keskisuurella yrityksellä* mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetun komission suosituksen 2003/361/EY (annettu tiedoksi numerolla K(2003) 1422) liitteen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua pienten ja keskisuurten yritysten luokkaan kuuluvaa yritystä, joka ei ole edellä tarkoitettujen artiklan 2 kohdassa tarkoitettu pieni yritys eikä 3 kohdassa tarkoitettu mikroyritys.

8) *markkinajärjestelyasetuksella* maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1308/2013;

9) *omalla tuotemerkillä* sellaista tavaramerkkilaissa (544/2019) tarkoitettua tavaramerkkiä ja EU-tavaramerkkiä, jolla tavaramerkin haltija merkitsee tarjoamiaan tuotteita ja jolla tavaramerkkiä sopimuksen perusteella käytävä merkitsee tarjoamiaan tuotteita.

2 e §

Kaupalliset kostotoimet

Kun elintarvikemarkkinavaltuutettu tai tuomioistuin voi asiaa selvitettyään tosiseikkojen perusteella olettaa, että ostaja on toteuttanut tai uhannut toteuttaa kaupallisia kostotoimia, ostajan on kumotakseen tämän oletuksen osoitettava, että ostaja ei ole rikkonut 1 momentissa tarkoitettua kaupallisten kostotoimien kieltoa.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei sovelleta 12 a §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksun määräämisessä.

3 a §

Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta

Jos sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet muuttuvat poikkeuksellisesti siten, että sopimuksen heikompi osapuoli ei ole voinut ottaa niiden muuttumista kohtuudella huomioon sopimusta tehtäessä ja olosuhteiden muuttuminen heikentää olennaisesti sopimuksen heikomman osapuolen asemaa, tämän pyynnöstä sopimuksen vahvemman osapuolen on neuvoteltava sopimusehtojen muuttamisesta poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta.

Arvosteltaessa sitä, onko osapuoli sopimuksen heikompi osapuoli, on otettava huomioon sopimuksen voimassaoloajan ja hinnoittelujaksojen pituus, vaihtoehtoisten sopimuskumppanien määrä ja muut seikat.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta sellaiseen toimitussopimukseen, jonka nimenomaisena tarkoituksena on sopia osapuolia sitovalla tavalla vain siitä, että tavarantoimittaja toimittaa ostajalle tietynä ajankohtana tai tietyn ajanjakson kuluessa ehtojen mukaista maataloustuotetta yhtenä tai useampana kertatoimituksena ennakkoon sovittuun määrään ennakkoon sovittua

vastiketta vastaan. Mitä 1 momentissa säädetään, ei myöskään sovelleta sijoituspalvelulaissa (747/2012) tarkoitettuun rahoitusvälineeseen.

4 a §

Neuvotteluvoiman väärinkäyttö

Ostaja ei saa käyttää neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon sopimuksen koko sisältö, sopimusta tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat.

Tavarantoimittajien neuvotteluvoimaa on arvosteltava suhteessa ostajan neuvotteluvoimaan. Tavarantoimittajilla on merkittävän heikko neuvotteluvoima, jos nämä ovat elinkeinotoiminnan harjoittamisessa erityisen riippuvaisia ostajasta. Arvosteltaessa tavarantoimittajien ostajasta riippuvaista asemaa, on otettava huomioon se, kuinka suuren osuuden tavarantoimittajien tuotannosta ostaja ostaa sekä muut seikat.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta vastikkeen määrää koskevaan sitoumukseen.

4 b §

Kielto edellyttää tiettyjä tietoja

Ostaja ei saa käyttää sopimusehtoa, jonka perusteella ostaja voi vaatia tavarantoimittajaa antamaan ostajalle sellaisia tietoja liikesalaisuudestaan, teknisestä ohjeestaan tai tuotantotavoistaan, joita ostaja ei tarvitse sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen tai täyttääkseen kansallisen tai Euroopan unionin sääntelyn asettamat vaatimukset tai sellaiset tuotantotapoja koskevat vaatimukset, joihin ostaja on nimenomaisesti sitoutunut.

Jos tavarantoimittajan on sopimuksen nojalla annettava ostajalle 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, ostajan on perusteltava tälle tietojen tarpeellisuus sekä ilmoitettava tavarantoimittajalle, mihin ostaja käyttää tietoja. Ostaja ei saa käyttää tietoja muuhun kuin ilmoittamaansa tarkoitukseen.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta sellaisiin tietoihin, joita tavarantoimittaja tarjoaa ostajalle.

4 c §

Ostajan tuotemerkin suosimisen kielto

Jos tavarantoimittaja on neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikommassa asemassa, ostajan on otettava huomioon tavarantoimittajan ostajalle myymiin:

[1] maataloustuotteisiin liittyvät edut, kun nämä tuotteet kilpailevat sellaisten maataloustuotteiden kanssa, jotka ostaja asettaa myytäväksi käyttämällä niiden tunnuksena omaa tuotemerkkiään;

[2] elintarvikkeisiin liittyvät edut, kun nämä elintarvikkeet kilpailevat sellaisten elintarvikkeiden kanssa, jotka ostaja asettaa myytäväksi käyttämällä niiden tunnuksena omaa tuotemerkkiään.

Tavarantoimittajan neuvotteluvoimaa on arvosteltava suhteessa ostajan neuvotteluvoimaan. Tavarantoimittajalla on merkittävän heikko neuvotteluvoima, jos tämä on elinkeinotoiminnan harjoittamisessa erityisen riippuvainen ostajasta. Arvosteltaessa tavarantoimittajan ostajasta riippuvaista asemaa, on otettava huomioon se, kuinka suuren osuuden tavarantoimittajien tuotannosta ostaja ostaa sekä muut seikat.

Kun maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden toimitussopimus koskee muita kuin sellaisia tuotteita, joita myydään käyttämällä niiden tunnuksena ostajan omaa tuotemerkkiä, toimitussopimuksen syntymisen tai sopimussuhteen tai tilausten jatkumisen ehtona ei saa olla eikä ostaja saa muutoin edellyttää, että tavarantoimittaja tekee ostajan kanssa sopimuksen myös sellaisten maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden toimittamisesta tai valmistamisesta, joita myydään käyttämällä niiden tunnuksena ostajan omaa tuotemerkkiä tai, että tavarantoimittaja jatkaa sellaista sopimusta.

5 §

Elintarvikemarkkinavaltuutettu

Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoa elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista.

7 §

Valvonta

Elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo myös 2 a–2 g §:n ja 3 a §:n 3 momentin, säännösten noudattamista ja liikesalaisuuslaissa tarkoitettujen kieltojen noudattamista 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa toimitussopimuksissa sekä 3 a §:n 2 ja 3 momentin ja 4 a – 4 c §:n säännösten noudattamista 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa sopimuksissa.

10 §

Huomautus

Jos ostaja menettelee 2 a–2 g, 3 tai 4 a – 4 c §:n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan vastaisesti ja rikkomus on vähäinen, elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa tälle huomautuksen.

11 §

Julkinen varoitus

Jos ostaja tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 2 a–2 g, 3, 4 b tai 4 c §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklassa säädettyjä vaatimuksia eikä rikkomus ole vähäinen, elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa tälle julkisen varoituksen. Julkinen varoitus voidaan antaa, jos rikkomus ei anna aihetta ankarampiin toimenpiteisiin. Julkinen varoitus voidaan antaa myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.

11 a §

Elintarvikemarkkinavaltuutetun asettama kielto

Jos ostaja rikkoo 2 a–2 g, 3, 4 b tai 4 c § :n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan säännöksiä, elintarvikemarkkinavaltuutetun on kiellettävä ostajaa jatkamasta tai uusimasta menettelyä. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös ostajan palveluksessa olevaan tai muuhun, joka toimii ostajan lukuun.

11 b §

Markkinaoikeuden asettama kielto

Jos ostaja menettelee 4 a §:n vastaisesti, ostajaa voidaan kieltää jatkamasta tai uusimasta menettelyä. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta.

Markkinaoikeus määrää 1 momentissa tarkoitetun kiellon. Markkinaoikeus voi antaa kiellon myös väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

Edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun kiellon määräämisestä markkinaoikeuden päätöksellä säädetään elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain 2 §:ssä.

Edellä 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun menettelyn kieltämisestä markkinaoikeuden päätöksellä säädetään sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 6 §:ssä.

12 §

Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeus hakea markkinaoikeudelta kiellon määräämistä

Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudesta panna vireille kiellon ja uhkasakon määräämistä koskeva asia markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 5 luvun 2 §:ssä.

12 a §

Seuraamusmaksu

Jos ostaja tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 2 a–2 g, 3 tai 4 b §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklassa tarkoitettua vaatimusta tai kieltoa ja jos rikkomisen on luonteeltaan vakavaa, kestänyt pitkään tai ollut toistuvaa, tälle voidaan määrätä elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.

13 b §

Viranomaisten välinen tietojenvaihto

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt sopimukset ja toimitussopimukset on saatettava tämän lain mukaisiksi marraskuun 2026 loppuun mennessä.

2.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 6 §:n 2 momentin 7 kohta ja 5 luvun 2 §:n 6 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 6 §:n 2 momentin 7 kohta laissa 417/2024 ja 5 luvun 2 §:n 6 kohta laissa 1122/2018, sekä lisätään 1 luvun 6 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1495/2016, 568/2020, 1287/2021 ja 417/2024, uusi 8 kohta seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty:

7) kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain (402/2024) 22 §:ssä tarkoitetut asiat;

8) elintarvikemarkkinalain 11 b §:n 2 momentissa tarkoitetun kiellon määrittämisestä koskevat asiat.

5 luku

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2 §

Asian vireillepanoon oikeudet

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen voi tehdä:

6) elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaisissa asioissa elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys taikka se elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö, johon sopimusehdon käyttö tai sopimuskäytännön soveltaminen kohdistuu, sekä elintarvikemarkkinalain 4 a §:ssä ja 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa myös elintarvikemarkkinavaltuutettu;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

