



Lausunto

12.12.2025

VN/32853/2024
VN/32853/2024-TEM-29

Maa- ja metsätalousministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa elintarvikemarkkinalain (EML) ja markkinaoikeudesta annetun lain muutosesityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriön edustaja on ollut työryhmävalmistelussa mukana sen loppupuolella.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä esityksen tavoitetta heikomman osapuolen suojaamisesta elintarvikeketjussa eikä vastusta esitettyjä muutoksia. Ministeriö kehottaa kuitenkin vielä harkitsemaan tarkasti erillisen omia tuotemerkkejä koskevan pykälän (ehdotettu 4 c §) tarpeellisuutta.

Jatkovalmistelussa vaikutusarviointia olisi syytä täydentää muun muassa sen arvioinnin osalta, että kannustaako esitys ostamaan elintarvikkeita ulkomailta lain soveltamisalasta johtuen.

1 b §, lain tarkoitus

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa lain tarkoituksen kirjaamista lain tasolle. Muiden muutosehdotusten tarpeellisuutta tulisi tarkastella ensisijaisesti ehdotetussa 1 b §:ssä määriteltyjen tavoitteiden kannalta. Elintarvikemarkkinalakiin ehdotettavien uusien säännösten tarvetta ja vaikutuksia tulisi siten tarkastella siitä näkökulmasta, että suojaavatko ne heikommassa asemassa olevaa osapuolta kohtuuttomilta menettelyiltä ja turvaavatko elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja sen tervettä kehitystä. Ministeriön näkemyksen mukaan heikompi osapuolta olisi perusteltua suojata yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko heikompi osapuoli tapauskohtaisesti esimerkiksi tavarantoimittaja tai ostaja, eikä suojata vain tavarantoimittajaa.

Lain tarkoitusta koskevan 1 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Elintarvikemarkkinan terveellä kehityksellä tarkoitetaan kohtuullisten toimintaedellytysten säilymistä ruokaketjun kaikilla tasoilla. Tarkoituksena on edistää myös ruokaturvaa osana elintarviketurvan muuta.”

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Telefon
Telephone

Faksi
Fax

Sähköposti, Internet
e-post, internet
e-mail, internet

Huoltovarmuuteen liittyen voidaan todeta, että elintarvikehuolto tunnistetaan huoltovarmuuden tavoitepäättöksessä kriittiseksi infrastruktuuriksi. Elintarvikehuollossa koko arvoketjun on toimitettava. Elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytyksiä ovat kannattava alkutuotanto sekä osaamisen ja jatkuvuuden varmistaminen. Keskeistä on myös alkutuotannon monipuolisuuden ja riittävän laajuuden turvaaminen. Elintarvike- ja päivittäistavara-huollon turvaaminen on myös yksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (16.1.2025) strategisista tehtävistä.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä hankintalain muuttamiseksi lain tavoitteisiin esitetään lisättäväksi hankintojen toteutus ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla ja siten, että myös huoltovarmuus ja turvallisuusnäkökulmat toteutuvat julkisissa hankinnoissa.

2 e §, kaupalliset kustotoimet

Esitysluonnoksessa esitetään voimassa olevaan lakiin sisältyvän kaupallisia kustotoimia koskevan pykälän täydentämistä uusilla 2 ja 3 momenteilla. Työ- ja elinkeinoministeriö ei vastusta ehdotettuja lisäyksiä, mutta kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksenkin mukaan käännettyä todistustaakkaa koskeva muutos lisää ostajien hallinnollista taakkaa. Valvonta-asoiden rajallisen määrän takia vaikutus voi jäädä kuitenkin rajalliseksi. Lisäksi ministeriö nostaa esiin käännetyn todistustaakan tarvearvioinnin huomioiden valtuutetun laajat tiedonsaantioikeudet sekä käännettyyn todistustaakkaan liittyvät yleiset säätämisperiaatteet.

3 a §, Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta

Työ- ja elinkeinoministeriö ei vastusta esitettyä pykälää, mutta kiinnittää huomiota sen merkitykseen, esitetyn pykälän ja hankintalain 136 §:n väliseen suhteeseen sekä elintarvike-markkinavaltuutetun rooliin neuvottelujen yhteydessä.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin asianmukaisesti, että ”Pykälässä säädetäisiin vain velvollisuudesta käydä neuvotteluja sopimuksen heikomman osapuolen pyynnöstä. Tällaiset neuvottelut eivät välttämättä johda sopimuksen muuttamiseen, sillä uusista ehdoista sopiminen olisi vapaaehtoista.”

3 a §:n perustelutekstissä olisi syytä tuoda lisäksi esiin, että vaikka elintarvikemarkkinavaltuutettu voi avustaa osapuolia neuvotteluissa ja pyrkiä edistämään asian sovinnollista ratkaisua, valtuutetun tehtävänä ei voi olla hinnankorotusneuvottelujen ohjaaminen tai kohetuullisen toimeentulon varmistaminen poikkeuksellisten olosuhteiden seurauksena heikompaan asemaan joutuneille tavarantoimittajille.

Hankintalain 136 §:ssä säädetään hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana. Hankintalain muutoksessa on tarkoitus ulottaa sopimusmuutoksia koskeva hankintalain 136 § myös lain 25 §:n mukaisiin kansallisiin hankintoihin. Hallituksen esitys hankintalain muuttamiseksi, TEM014:00/2024, on tarkoitus antaa eduskunnalle tammikuussa 2026.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen 3 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan hankintalain 136 §:ään. Hankintalain pykälä on merkityksellinen sen kannalta, tuleeko sopimus kilpailuttaa uudelleen, jos sopimusta muutetaan sopimuskauden aikana. Hankintalain 136 §:n 1 momentissa säädetään siitä, minkälaiset muutokset sopimukseen ovat olennaisia, ja johtaisivat näin sopimuksen uudelleen kilpailuttamisen velvollisuuteen. Esimerkiksi sopimuksen muuttumista taloudellisesti edullisemmaksi hankintayksikön sopimuskumppanille pidetään olennaisena sopimusmuutoksena. Lisäksi 2 momentissa säädetään tyhjentävästi siitä, missä tapauksissa uudelleen kilpailuttamisen velvollisuutta ei ole olennaisesta sopimusmuutoksesta huolimatta.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Jos käydyissä neuvotteluissa päädytään julkista elintarvikehankintaa koskevan hankintasopimuksen muuttamiseen, sovelletaan muutokseen hankintalain 136 §:n säännöksiä.” Ehdotamme lausetta muokattavaksi hieman siten, että se kuuluisi: ”Jos julkista elintarvikehankintaa koskevaa hankintasopimusta tulisi muuttaa, sovelletaan muutokseen hankintalain 136 §:n säännöksiä.”

Esitysluonnoksen 3 a §:ssä ”Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta” ei mainita hankintalain 136 §:ää. Vaikka hankintalain 136 §:ään on viitattu pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa, ehdotamme harkittavaksi selvyuden vuoksi, että hankintalain 136 §:n sovelletavuus mainittaisiin myös 3 a §:ssä.

4 a §, neuvotteluvoiman väärinkäyttö

Työ- ja elinkeinoministeriö ei vastusta ehdotettua neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskevaa pykälää. Ehdotettu säännös täydentäisi nykysääntelyä myös suhteessa kilpailulainsäädäntöön. Ministeriön käsityksen mukaan ehdotettu yleislauseke mahdollistaisi tehokkaan puuttumisen myös markkinoilla mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin, jotka koskevat kaupan omiin merkkeihin kytkeytyviä sopimusehtoja ja käytäntöjä, eikä erillinen 4 c § olisi siten tarpeellinen.

Säännöksen perusteluissa todetaan asianmukaisesti, että ”sopimusehtona ei pidettäisi vastikkeen määrää koskevaa sitoumusta.”

4 b §, Kielto edellyttää tiettyjä tietoja

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus uudeksi 4 b §:ksi. Säännöksellä kiellettäisiin 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. Säännöksen tarkoituksena on suojella tavarantoimittajan liikesalaisuuksia sekä suojella tavarantoimittajaa sellaisilta tietopyynnöiltä, jotka aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Koska 4 b § on esitysluonnoksen mukaan täsmällinen ja tarkkarajainen säännös, elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi käyttää kaikkia EML:ssä säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia, jos ostaja menettelee 4 b §:n vastaisesti mukaan lukien seuraamusmaksun hakeminen markkinaoikeudelta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä sitä, että maataloustuottajien ja elintarviketeollisuuden liikesalaisuuksien suojaa pyritään vahvistamaan ehdotetulla sääntelyllä, vaikkakin 4 b § aiheuttaa todennäköisesti tiettyä hallinnollista taakkaa ostajille. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että 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 (esitysluonnoksen s. 56).

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §:n 1 kohdan mukaista liikesalaisuuden määritelmää sovelletaan myös silloin, kun on tarpeen ratkaista, onko kyseessä muussa laissa tarkoitettu liikesalaisuus. Liikesalaisuuslakiin sisältyvät menettelyt, toimenpiteet ja oikeussuojakeinot voisivat tulla sovellettavaksi myös esimerkiksi muussa laissa asetetun salassapitovelvollisuuden rikkomisen johdosta. Siltä osin kun liikesalaisuuksien suojasta säädetään toisin muussa laissa, sovelletaan liikesalaisuuslain sijaan kyseistä lakia.

Liikesalaisuuden määritelmän soveltaminen voi käytännössä muodostua haastavaksi sekä sopimusosapuolille että säännösten noudattamista valvovalle elintarvikemarkkinavaltuutelle. Toisin kuin muut teollisoikeudet, liikesalaisuudet eivät ole rekisteröitäviä aineettomia oikeuksia, vaan tiedon pysyminen salassa on yksi liikesalaisuussuojan saamisen edellytyksistä. Koska liikesalaisuudet ovat määritelmän mukaisesti salaista tietoa, viranomaisilla ei ole tietoa siitä, minkälaisia liikesalaisuuksia yrityksillä on. Jos oikeudenhaltija vie liikesalaisuuden suojaan koskevan asian käsiteltäväksi tuomioistuimeen, tuomioistuin ottaa kantaa myös siihen, onko kyseessä ylipäättään liikesalaisuus. Esimerkiksi esitysluonnoksen perusteluissa mainittu tieto myyjän liiketoiminnan kustannusrakenteesta ei välttämättä kaikissa tapauksissa täytä liikesalaisuuden määritelmän kriteereitä. TEM esittääkin harkittavaksi ko. esimerkin nostamista lain tasolle, jolloin ehdotetussa 4 b §:ssä tarkoitettua suojaan saisi myös siinä tapauksessa, että kyseessä ei olisikaan liikesalaisuus. Liikesalaisuuslain mukaisen määritelmän täyttyminen on edellytyksenä sille, että liikesalaisuuden haltija voi turvautua liikesalaisuuslain mukaisiin menettelyihin ja oikeusturvakeinoihin. Asiaa olisi hyvä avata vielä tarkemmin ehdotetun 4 b §:n perusteluissa. Perusteluissa olisi lisäksi hyvä tuoda selkeästi esiin ehdotetun säännöksen ensisijaisuus suhteessa liikesalaisuuslakiin.

4 c §, ostajan tuotemerkin suosimisen kielto

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa vielä tarkasti arvioitavaksi, onko olemassa selkeää ja perusteltua tarvetta säätää erillisellä pykälällä omista tuotemerkeistä (private label) ottaen huomioon elintarvikemarkkinalakiin jo sisältyvät säännökset (mm. EML 2 h §) ja esitysluonnoksen perusteella ehdotettavat pykälät, erityisesti neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskevan ehdotettavan 4 a §:n. Esitysluonnoksessa ei ole tuotu esiin markkinoilla havaittuja konkreettisia ongelmia tai epäkohtia, jotka osoittaisivat ostajien suosineen kohtuuttomalla tavalla omia tuotemerkkejään tai toimineen yleisen lojaliteettivelvollisuuden vastaisesti tavalla, joka voisi vaarantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuuden.

Pykälän perusteluissa todetaan, että säännöksen vastaisella suosimisella tarkoitettaisiin tilannetta, jossa ”ostaja toimii yleisen sopimusoikeudellisen lojaliteetti velvollisuuden vastaisesti eikä ota kohtuullisella tavalla huomioon sen sopimuskumppanina olevan tavarantoimittajan etuja”. Esitysluonnoksen mukaan ostajan tulisi ”kilpailuasetelmasta huolimatta ottaa sopimuskäytännöissään huomioon myös tällaista kilpailevaa tuotetta myyvän tavarantoimittajan edut esimerkiksi hyllytilan jakamisessa ja tuotteiden esillepanossa”. Esitysluonnoksessa mainittuun lojaliteettivelvollisuuteen liittyen työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että velvollisuus koskee nykyiselläänkin ilman säätämistä kaikkia elintarvikeketjun toimijoita, eikä se liity ainoastaan tavarantoimittajan suojaan ja etuihin.

Kilpailulaki

Kilpailulaista voidaan todeta elintarvikeketjun toimintaan ja sen valvontaan liittyen, että kilpailulain 39 §:ää muutettiin elintarvikemarkkinalain muutosten ensimmäisen vaiheen yhteydessä. Muutos tuli voimaan 1.1.2025. Lisäksi nyt lausunnolla olevaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyy jatkona myös kilpailulain lisäarviointi. Kilpailulakia sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimia ja selvityksiä elintarvikemarkkinoilla on käsitelty esitysluonnoksessa mm. sivuilla 9-10, 24-25, 27 ja 29-30. Lisäksi tuottajaorganisaatioihin sovellettavaa EU:n kilpailulainsäädäntöä käsitellään esitysluonnoksessa sivulla 14.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kilpailulakia on arvioitu elintarvikemarkkinalain uudistamisen ensimmäisen ja toisen vaiheen aikana kattavasti. Kilpailulain osalta ei ole tunnistettu jo tehdyn 39 §:n muutoksen lisäksi muuta elintarvikeketjuun liittyvää muutostarvetta tai mahdollisuuksia, eikä maa- ja metsätalousministeriön valmistelemassa esitysluonnoksessa sellaisia myöskään esitetä.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Jan Hjelt

Hallitusneuvos

Virve Haapajärvi

Jakelu MMM RO Ruokaosasto

Tiedoksi

VN/32853/2024-TEM-29

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: