

Lausunto

11.12.2025

Asia: VN/32853/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan yleiset huomiot koko esityksestä

SOK kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Lakiehdotuksen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta sekä kehittää alkutuottajan asemaa ja koko elintarvikeketjun tasapainoa oikeudenmukaisempaan suuntaan. Tavoite on kannatettava. Lukuisten ehdotusten osalta ei kuitenkaan ole riittävästi osoitettu, miksi voimassa oleva sääntely ei ole riittävä havaittujen ongelmien tai puutteiden korjaamiseksi. Jää epäselväksi, millä tavoin juuri ehdotetuilla keinoilla voitaisiin tehokkaasti ratkaista havaittuja ongelmia.

Suomessa kauppaa ja sen ostotoimintaa säätelee kattava lainsäädäntö, johon kuuluvat muun muassa kilpailulainsäädäntö, elintarvikemarkkinalaki, kauppalaki, oikeustoimilaki, SopMenL, liikesalaisuuslaki ja yrittäjänsuojalaki. Viranomaisilla on jo nykyllä lainsäädännön nojalla käytössään riittävät työkalut puuttua kaupan toimintaan esimerkiksi epäiltäessä hyvän kauppatapojen vastaista toimintaa. Lisäsäätelyn tarve on kyseenalainen. Mikäli sääntelyä lisätään, on ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että sillä saavutetaan toivotut käytännön vaikutukset.

Ennen lainsäädännön lisäämistä, tulisi arvioida, onko voimassa oleva lainsäädäntö toimeenpantu tehokkaasti ja onko käytettävissä olevia keinoja hyödynnetty. Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten tulisi lisäksi perustua analyysiin ja näyttöön ongelmien ja puutteiden laajuudesta ja vaikutuksista - ei oletuksiin. Esityksessä tulisi myös arvioida, ettei ehdotettu uusi sääntely ole päällekkäinen tai jopa ristiriitainen voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

Elintarvikemarkkinalakia on muutettu tiheästi sen voimaantulon jälkeen. Kukin muutos aiheuttaa hallinnollista taakkaa elintarvikekaupan osapuolille muun muassa sopimusmuutosten muodossa. Tiedämme, että UTP-direktiiviä ollaan päivittämässä lähitulevaisuudessa. SOK pitäisi perusteltuna tehdä muutoksia kansalliseen lakiin vasta kun tiedämme miten UTP-direktiiviä tullaan muuttamaan.

Ehdotettu lisäsäätely ja valvonta kohdistuu pelkästään kotimaisiin markkinoihin, samaan aikaan kun kauppa tekee hankintoja myös maan rajojen ulkopuolelta. Kotimaisten PL-tuotteiden hankinnan houkuttelevuutta ei tulisi rajoittaa ylimääräisellä, pelkästään kotimaisiin tuotteisiin kohdistuvalla säätelyllä tai niihin liittyvillä ylimääräisillä kustannuksilla. Tämä ei paranna kotimaisten toimijoiden asemaa.

Yhteismarkkinasta poikkeava kotimainen säätely vähentää myös kotimaisen tuotannon ja teollisuuden vientimahdollisuuksia.

EU-säätelystä seuraavat vaatimukset jakaa tuote- tai raaka-ainetietoja kasvavat, eikä tiedon liikkumista pidä vaikeuttaa. Ei ole perusteltua ETML:ssä säännellä yhteisestä pakottavasta säätelystä poikkeavasti tai päällekkäin sen kanssa.

2. Huomiot esityksen vaikutuksista

Olisi syytä tehdä vaikutustenarvioinnit ja varmistaa, että suunnitelluilla muutoksilla on todellista ja toivottuja vaikutusta alkutuottajan asemaan, eikä lopputuloksena ole vain niin alkutuottajan, ruokateollisuuden kuin kaupan hallinnollisen taakan kasvaminen, ruoan hinnan kallistuminen ja valikoiman supistuminen.

Uudet ehdotetut pykälät ovat epäselvästi kirjoitettuja ja jättävät paljon tulkinnan varaan. Olisi tärkeää, että osapuolten oikeudet ja velvollisuudet kävisivät selvästi ilmi lainsäädännöstä.

3. Huomiot luvusta suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

-

4. Muut huomiot perusteluista

-

5. Huomiot 1 §:stä Soveltamisala säännöskohtaisine perusteluineen

-

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

Ei ole perusteltua soveltaa Suomen lain alla oleviin sopimuksiin muita Euroopan valtioita tiukempaa lainsäädäntöä. Tämä asettaa kotimaiset toimijat muita heikompaan asemaan. On olemassa riski siitä, että on entistä houkuttelevampaa ja helpompaa tehdä hankintaa ulkomailta ja vastaavasti se voi haitata kotimaisen teollisuuden ja alkutuotannon vientiä.

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

Lain tarkoitus on ymmärrettävä ja kannatettava. Koska laista ei kuitenkaan ole tehty mitään vaikutustenarviointia, ei ole mitään takeita siitä, että ehdotetut muutokset edistäisivät lain tarkoituksen toteutumista. Olisi syytä pyrkiä varmistamaan, että suunnitelluilla muutoksilla on todellista vaikutusta alkutuottajan asemaan, eikä lopputuloksena ole vain niin alkutuottajan, ruokateollisuuden kuin kaupan hallinnollisen taakan kasvaminen, ruoan hinnan kallistuminen ja valikoiman supistuminen.

On riski siitä, että ehdotetut muutokset tekevät elintarvikesopimuksista entistä raskaampia, vaikeuttavat kotimaisen alkutuotannon ja elintarviketeollisuuden vientimahdollisuutta ja lisäävät ulkomaalaisen tuonnin houkuttelevuutta.

Käytännön huomiona toteamme lisäksi, että koska ehdotettu 1 b§ ei sinänsä sisällä velvoitteita ja sen käytännön merkitys jäänee epäselväksi.

8. Huomiot 2 §:stä Määritelmät säännöskohtaisine perusteluineen

Oman merkin määritelmä on epäselvä, joten odotettavissa on haastavia tulkintatilanteita. Mikäli sääntely omista merkeistä jää, tulisi määritelmää täsmentää siten, että se toimii myös tavaramerkkioikeudellisesti.

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

Perustelut 2e §:n ehdotukselle ovat puutteelliset eikä pykälää koskevaa vaikutustenarviointia ole sisällytetty ehdotukseen.

Hallituksen esitysluonnos perustuu oletukselle siitä, että kauppa ei tekisi liiketoimintapäätöksiä perustuen liiketoiminnan kannattavuuteen vaan kostonhaluun. Kaupalle on itsestään selvää, että valikoimapäätöksiä ohjaa kysyntä. Nyt kaupalta kuitenkin edellytetään, että kauppa voisi todistaa, että tietyn toimen takana on nimenomaan ollut liiketoiminnallinen kannattavuus. Tämä tulee viemään aikaa ja edellyttämään järjestelmäkehitystä ja aiheuttamaan lisäkustannuksia vaadittuihin arviointeihin ja dokumentaatioihin käytettävän työajan vuoksi. Ehdotus käännetystä

todistustaakasta raskauttaisi kaupan omia prosesseja, ja edellyttäisi, että jatkossa pidetään kirjaa siitä, miksi sopimus päätetään/tilauksia ei uusita/tilausmääriä pienennetään.

Valikoimapäätökset tehdään lähtökohtaisesti aina tavarantoimittajakohtaisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa kirjattu toteamus siitä, että kosto-olettaman voi kumota, mikäli toimi koskee laajempaa joukkoa tavarantoimittajia, ei kaupan näkökulmasta ole käyttökelpoinen esimerkki.

Määräävässä markkina-asemassa oleva kaupparyhmä ei saa nykyainsäädännön nojallakaan käyttää kilpailua heikentäviä toimintatapoja, ja viranomaiset voisivat jo nykyvaltuuksillaan lähteä selvittämään kauppatapoja, mikäli olisi epäily esimerkiksi kustotoimista.

Todistustaakkakysymykset tulisi jättää oikeuskäytännön ratkaistavaksi. SOK:n näkemyksen mukaan käänteisen todistustaakan sääntelystä tulisi luopua.

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

Pykäläluonnoksessa puhutaan siitä, että oikeus vaatia sopimusneuvottelujen avaamista on yksinomaan sopimuksen heikommalla osapuolella. Esimerkiksi taloudellisen liikavaikeuden doktriini, joka on osittain päällekkäinen tämän sääntelyn kanssa, ei rajaa oikeutta pelkästään ”heikomman osapuolen” oikeudeksi. SOK:n näkemyksen mukaan olisi perustellumpaa, että oikeus vaatia sopimusneuvottelujen avaamista kirjattaisiin olevan sillä osapuolella, joka kärsii poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta, eikä ”heikommalla osapuolella”. Tällöin vahvistettaisiin olemassa olevaa oikeusdoktriinia eikä luotaisi ristiriitaista sääntelyä.

Todettakoon myös, ettei inflaatiota tulisi pitää itsessään poikkeusolosuhteena, eikä se yksinomaan voi olla syynä sopimusten avaamiseen (esitysluonnoksen sivu 37).

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

Perustelut 4 a § :n ehdotukselle ovat puutteelliset eikä pykälää koskevaa vaikutustenarviointia ole sisällytetty ehdotukseen.

Kilpailuoikeudellinen lainsäädäntö estää määräävässä markkina-asemassa olevia toimijoita väärinkäyttämästä neuvotteluvoimaansa tai muutenkaan toimimasta epäasiallisesti. Lisäksi SopMenL:n ja oikeustoimilain myötä on mahdollista puuttua kohtuuttomiin sopimusehtoihin ja –käytäntöihin. SOK kyseenalaistaa pykälän tarpeellisuutta ja toteaa, että viranomainen voisi jo nykyvaltuuksillaan puuttua pykälässä kuvattuihin tilanteisiin näin halutessaan.

Suhde ehdotetun 4 a§:n ja nykyisen 4§:n välillä on epäselvä ja aiheuttaisi tulkintaongelmia.

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

Perustelut 4 b § :n ehdotukselle ovat puutteelliset eikä pykälää koskevaa vaikutustenarviointia ole sisällytetty ehdotukseen.

Nykyilainsäädäntö (mm. ympäristölainsäädäntö) edellyttää suurta tietojen vaihtoa ja ymmärrämme tämän aiheuttavan haasteita koko elintarvikeketjussa. S-ryhmä ei pyydä mitään sellaisia tietoja, jota se ei itse tarvitse lain mukaan tai myydäkseen tuotteita. Ongelmana on kuitenkin EU-sääntelyn epämääräisyys: sääntely ei määritä yksityiskohtaisesti datapisteitä ja sen vuoksi lainsäädännöllä ei voi tarkasti rajoittaa sitä, mitä arvoketjussa voi kysyä. On olemassa riski siitä, että tämä pykälä johtaa sopimusneuvottelujen pitenemiseen epätarkan sääntelyn tulkinnan johdosta.

Esimerkiksi vastuullisuuteen liittyvän datan tarve ja jakovelvollisuus tulee kasvamaan. Datan liikkumiseen ja datan muotoon liittyviä tarpeita olisi syytä kehittää yhdessä alkutuotannon, teollisuuden ja kaupan kanssa. Kustannustehokkuus saavutetaan siten, että mallit ovat yhtenäiset ja kaikkien käytössä samoilla tavoin. Esimerkiksi alkutuotanto toimittaa raaka-aineita ja tuotteita useammille tahoille ja jos kaikilla on omat toiveensa ja tapansa datan tuottamiselle ja sen kyselemiselle, johtaa tämä moninkertaiseen työhön ja sitä kautta moninkertaisiin kustannuksiin.

Todettakoon myös, että tämä tavarantoimittajia suojeleva pykäläehdotus soveltuisi pelkästään Suomen lain alla tehtyihin sopimuksiin. Siltä osin kuin suomalaiset tavarantoimittajat harjoittavat vientiä, pykälä harvemmin soveltuisi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että luodaan eri standardit sellaisille yrityksille, jotka toimivat pelkästään kotimassa ja sellaisille yrityksille, jotka harjoittavat vientiä. SOK toivoo, ettei tämä heikennä suomalaisyritysten vientivalmiuksia ja nosta PK-yritysten kynnystä vientiin.

Siltä osin kuin pykäläluonnoksen tarpeellisuutta perustellaan liikesalaisuuksien paljastumisella, SOK toteaa, että jo nykyilainsäädäntö kieltää oikeudettoman liikesalaisuuksien hyödyntämisen (liikesalaisuuslaki ja ETML 2h §). Kyseenalaistamme siten pykälän tarpeellisuutta.

Dataan liittyvään keskusteluun on myös tuotu argumentit datan hinnoittelusta. Näkemyksemme mukaan kustannukset datan tuottamisesta, sen siirtämisestä ja käyttäytymisestä jakautuvat koko arvoketjuun ja jokaisen tulisi huomioida ne omassa hinnoittelussaan.

SOK:n näkemyksen mukaan pykäläluonnoksesta tulisi luopua.

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

Ehdotettu säännös on epämääräisesti kirjoitettu ja on vaikeaa ymmärtää mihin se käytännössä velvoittaa. Terminologia on sekavaa ja mm. pykälän otsikossa käytetään määriteltyä termiä ”oma tuotemerkki” –väärin.

Suomessa omien merkkien osuus ruokakaupan myynnin arvosta on ~26%, vastaavan luvun Euroopassa ollen ~40%. Vastaavaa sääntelyä ei ole muissa EU-maissa ja kyseenalaistamme siten sen tarpeellisuutta Suomessa. Ennen lain säätämistä olisi syytä selvittää mitä vaikutuksia sääntelyllä voisi olla.

Ehdotetulla säännöksellä puututaan elinkeinovapauteen ja seikkoihin, jotka kuuluvat kaupan omaan päätäntävaltaan. Välttämättömiä syitä rajoittaa perustuslaissa taattuja oikeuksia ei ole käsillä. Sopimusoikeudellinen lojaliteettivelvoite velvoittaa jo osapuolia toimimaan lojaalisti sopimussuhteessa.

Ei ole takeita siitä, että perusoikeutta rajaavalla sääntelyllä olisi toivottuja vaikutuksia. Ei ole myöskään poissuljettua, ettei ehdotettu säännös nostaisi kuluttajahintoja, hankaloittaisi kotimaisen alkutuotannon ja teollisuuden vientiä ja siirtäisi hankintaa ulkomaille.

Olisi tärkeää selvittää mihin omista merkeistä sääntelevä johtaa kuluttajien näkökulmasta. Omat merkit tarjoavat kuluttajille edullisempia vaihtoehtoja, lisäävät kilpailua ja pitävät tarjonnan monipuolisena.

Kaupan omat merkit tuotetaan yhteistyössä elintarviketeollisuuden kanssa. Yhteistyö mahdollistaa teollisuudelle tasaisen ja ennustettavan myyntivolyymin. Se auttaa hyödyntämään tuotantokapasiteettia tehokkaasti, tasoittamaan tuotantopiikkejä ja -kuoppia sekä varmistamaan vakaan tulovirran. Omista merkeistä ei synny markkinointikuluja teollisuudelle. Kaupan omat merkit ovat myös mahdollisuus elintarviketeollisuudelle päästä laajemmille markkinoille. Erityisesti pienille ja keskisuurille valmistajille yhteistyö kauppaketjun kanssa voi avata pääsyn suuremmille markkinoille ja uusille asiakaskunnille, joita he eivät muuten saavuttaisi omalla tuotemerkillään.

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan, että omien merkkien suosimisen kielto voisi vaikuttaa siihen, miten kauppa hinnoittelee omia tuotteita suhteessa brändituotteisiin. SOK korostaa hinnoitteluvapauden tärkeyttä jo perustuslaillisista näkökulmista sekä vapaan kilpailun säilyttämiseksi. Tavarantoimittaja päättää millä hinnalla se tarjoaa brändi- ja omamerkki-tuotteita kaupalle. Oma merkki -tuotteiden kuluttajahintojen edullisuus perustuu suuriin hankintaeriin, yksinkertaisiin pakkauksiin ja maltillisiin markkinointikuluihin.

Keskustelussa on esitetty, että liikesalaisuuksia siirtyisi teollisuudelta kaupalle oma merkki-tuotteiden myötä. SOK ei tunnista näin tapahtuvan. Teollisuus ei anna ostajalle reseptejä, ylimääräisiä tietoja tuotantotavoista tms. oma merkki-tuotteiden myynnin yhteydessä eikä SOK ostajana tällaisia ikinä pyytäisi.

SOK:n näkemyksen mukaan ostajan tuotemerkin suosimisen kieltoa koskevasta pykälästä tulisi luopua.

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

-

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

-

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

-

17. Huomiot siirtymäsäännöksestä

-

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

-

19. Huomiot Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta säännöskohtaisine perusteluineen

-

Tulokas Ilona
SOK – Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta