LAUSUNTO

Eduskunnan talousvaliokunnalle
HE 36/2026 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Päivittäistavarakauppa ry (PTY) kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleiset huomiot esityksestä

Kauppa ei hyväksy väärinkäytöksiä sopimussuhteissa. On tärkeää, että myös pienillä tuottajilla ja elintarvikealan pienillä yrityksillä on mahdollisuus menestyä ja toimia selkeässä, ennakoitavassa ympäristössä. Vahva ja luottamuksellinen yhteistyö koko ruokaketjussa on edellytys kestävälle kasvulle.

Hyvän sääntelyn tulee pohjautua objektiivisiin ja faktapohjaisiin perusteluihin sekä kattaviin vaikutusarviointeihin. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei täytä näitä vaatimuksia. Esitys on laadultaan puutteellinen ja vaikutusten arvioinnit jäävät olennaisilta osin tekemättä. Vaikutusten arvioinnin sijaan esityksessä nojataan toivomuksiin ja oletuksiin lain mahdollisista vaikutuksista ilman perusteluja.

Talousvaliokunnan kannalta keskeistä on arvioida, parantaako ehdotettu sääntely markkinoiden toimivuutta, kilpailua ja taloudellista tehokkuutta vai heikentääkö se näitä tekijöitä. PTY katsoo, että esityksessä ehdotetut säännökset eivät tosiasiassa edistä lain tavoitetta pienten alkutuottajien tai elintarviketeollisuuden yritysten aseman parantamisesta. Päinvastoin sääntely lisää epävarmuutta sopimusneuvotteluihin, kasvattaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä heikentää markkinoiden toimivuutta koko elintarvikeketjussa.

Esityksessä ei ole arvioitu, miten lisääntyvä sääntely ja tulkinnanvaraiset velvoitteet vaikuttavat yritysten käyttäytymiseen, hankintaratkaisuihin tai investointihalukkuuteen. Puutteellisesti valmisteltu erityissääntely voi johtaa varovaisuuskäyttäytymiseen, riskien välttelyyn ja sopimusneuvottelujen jäykistymiseen. Tämä ei ole omiaan vahvistamaan alkutuottajien asemaa eikä edistämään kilpailua tai hyötyjä kuluttajille.

PTY korostaa, että väitettyihin ongelmiin olisi mahdollista puuttua jo nykyisen elintarvikemarkkinalain keinoin erityisesti valvontaa tehostamalla. Laaja-alaiselle ja yritystoiminnan ytimeen puuttuvalle uudelle säätelylle ei ole esityksessä osoitettu välttämättömyyttä. Huomionarvoista on myös se, ettei esityksessä esitetä yhtäkään konkreettista valvontaratkaisua, vaikka laki on ollut voimassa vuodesta 2019 ja mahdollistaa matalan kynnyksen ilmoittamisen sekä velvoittaa valtuutettua tutkimaan lain noudattamista.

Taloudelliset vaikutukset ja hallinnollinen taakka

Talouden näkökulmasta erityisen ongelmallista on se, että esityksestä puuttuu arvio yrityksille aiheutuvista kustannuksista ja hallinnollisesta taakasta. Ehdotetut säännökset edellyttäisivät

yrityksiltä laajamittaista dokumentointia, sisäisten prosessien muuttamista ja jatkuvaa oikeudellista riskinarviointia. Näiden vaikutusten laajuutta ei ole arvioitu lainkaan.

Kansainvälinen tutkimus ja viranomaisaineisto osoittavat kuitenkin johdonmukaisesti, että vastaavan tyyppisellä sääntelyllä on merkittäviä kustannus- ja kilpailuvaikutuksia.

OECD (mm. https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-compliance-costs-and-productivity_1c1da52e-en.html?utm_source=chatgpt.com) on toistuvasti arvioinut, että yrityksiin kohdistuva hallinnollinen sääntelytaakka aiheuttaa suoria ja epäsuoria kustannuksia, jotka voivat olla useita prosentteja yritysten liikevaihdosta erityisesti aloilla, joissa sopimussuhteisiin ja dokumentointiin kohdistuu yksityiskohtaista sääntelyä. OECD:n sääntelypolitiikkaa koskevissa arvioissa korostetaan, että hallinnollisen taakan kasvu siirtyy tyypillisesti hintoihin ja heikentää tuottavuutta koko arvoketjussa.

Euroopan komissio (mm. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/single-market-barriers_en) on myös sisämarkkinoiden toimivuutta koskevissa arvioissaan todennut, että kansallisesti poikkeava tai EU-minimitason ylittävä sääntely voi aiheuttaa niin sanottuja kaupan teknisiä esteitä (TBT/Single Market barriers) ja ohjata yritysten hankintaa ja sijoittumista sääntelyltään kevyempiin jäsenvaltioihin. Komission sisämarkkina-analyysien mukaan jo pienetkin erot sääntelykustannuksissa voivat vaikuttaa siihen, missä maassa hankinnat tehdään tai mihin tuotantoketjun osat sijoittuvat, erityisesti korkean volyymin vähittäiskaupassa.

Kasvava hallinnollinen taakka ja epävarmuus toimintaympäristössä heikentävät yritysten tehokkuutta ja väistämättä siirtyvät kustannuksina elintarvikeketjussa eteenpäin. Tämä voi vaikuttaa kuluttajahintoihin, tuotevalikoimiin sekä kotimaisten ja ulkomaisten hankintakanavien valintaan tavalla, joka on ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa. Talousvaliokunnan tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei sääntelyllä heikennetä suomalaisen elintarvikemarkkinan kilpailukykyä tai investointiympäristöä.

Oikeusvarmuus ja elinkeinonvapaus

Sääntely perustuu pitkälti jälkikäteiseen tapauskohtaiseen tulkintaan, mikä heikentää oikeusvarmuutta ja yritysten mahdollisuuksia ennakoida lainmukaista toimintaansa. Soveltamisalaltaan avoin pykälä antaa viranomaiselle laajan tulkintavallan puuttua yrityksen liiketoimintaan.

Oikeusvarmuuden puute on erityisen ongelmallista silloin, kun kyse on elinkeinovapauteen ja sopimusvapauteen puuttuvasta sääntelystä, johon liitetään merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia. On keskeistä arvioida, täyttääkö esitys hyvän lainvalmistelun vaatimukset täsmällisyydestä, suhteellisuudesta ja ennakoitavuudesta.

Esitys on ristiriidassa hallitusohjelman kanssa

Hallitus on sitoutunut norminpurkuun, hallinnollisen taakan keventämiseen ja EU-sääntelyn kansallisen lisärasituksen välttämiseen. Nyt käsillä oleva esitys toimii päinvastaiseen suuntaan: lisää merkittävästi yritysten hallinnollista taakkaa, kasvattaa sääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja tuo kansallista lisäsääntelyä EU-tason päälle. Tämä on selkeästi ristiriidassa hallituksen omien talous- ja elinkeinopoliittisten linjausten kanssa.

Ehdotetulla omien merkkien sääntelyllä ulotettuna hankintayhteenliittymien kautta ostettuihin tuotteisiin on väistämättä vaikutuksia kaikkiin PL-tuotteisiin riippumatta sovellettavasta laista. Kaupan teknisten esteiden tutkiminen (TRIS-menettely) olisikin välttämätöntä ennen lainvoimaantuloa.

Yhteenveto

PTY katsoo, että esityksen keskeiset ongelmat – puutteelliset vaikutusarviot, markkinoiden toimivuutta heikentävät toimet sekä oikeudellinen epäselvyys – ovat sellaisia, joihin myös useat lausunnonantajaviranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota. Siksi esitystä ei tule hyväksyä nykyisessä muodossaan, vaan sitä on olennaisesti muutettava tai siitä on luovuttava, jotta sääntely ei heikennä kilpailua, kustannustehokkuutta ja elintarvikemarkkinoiden toimivuutta Suomessa.

Lopuksi on syytä todeta keskeinen markkinataloudellinen realiteetti, joka esityksessä sivuutetaan. Elintarvikeketjun toimivuus perustuu kysyntään. Mikäli tuotteet eivät vastaa kuluttajien tarpeita kotimaassa tai kansainvälisesti, ongelmaa ei voida ratkaista sääntelyllä.

Suomen kotimarkkina on pieni, eikä alkutuotannon tai elintarviketeollisuuden kannattavuutta voida pitkällä aikavälillä rakentaa vain sen varaan, mitä kaupparyhmät Suomessa ostavat. Jos suomalaiset tuotteet eivät pärjää kansainvälisillä markkinoilla, ratkaisu ei löydy kotimaista sääntelyä kiristämällä. Liika sääntely voi päinvastoin kaventaa valikoimaa ja heikentää kilpailua – ilman että alkutuottajan asema kohenee.

Pykäläkohtaiset huomiot

2 e § Kaupalliset kostotoimet

Tuotteiden uudelleen kilpailuttaminen ei ole kaupallinen kostotoimi. Kilpailutusta jopa edellytetään määräävässä markkina-asemassa olevilta yrityksiltä, jotta markkinoita ei suljeta. Elinkeinonvapauteen kuuluu mm., että kauppa saa päättää valikoimastaan ja kantaa myös taloudellisen riskin päätöksistään. Kuluttajien ratkaisut ohjaavat liiketoimintaa ja monipuolinen vaihtuva valikoima uutuustuotteineen on kuluttajan etu.

1. **Kosto-olettamaa koskevista lisäyksistä 2 e §:ään tulee luopua.**
    - Lainsäätäjä lähtee sitä, että kauppa toimii väärin, vaikka ei ole näyttöä kostotoimista.
    - Näin rajusti yritystoimintaan puuttuvan pykälän perusteeksi tarvitaan kattavat vaikutusten arvioinnit.
    - Kosto-olettama lisää hallinnollista taakkaa hallitusohjelman vastaisesti, eikä poista sitä, että asia on ensin uskallettava saattaa elintarvikemarkkinavaltuutetun tietoon (pelkokerroin).
    - Valtuutetun tiedonsaantioikeuksia on lisätty juuri vuoden alusta, joten tietojen saaminen epäillyssä väärinkäyttötilanteessa ei ole ongelma.

2. **Mikäli pykälästä ei luovuta, tulee esitystä muokata seuraavasti:**
   Poistettava perusteluista seuraava kaupallisia kostotoimia koskeva kappale HE-luonnoksesta s. 41:

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

Mikäli tällä tarkoitetaan, että ostajan tulisi jatkossa kosto-olettaman vuoksi dokumentoida kaikki kaupalliset päätöksensä osoittaakseen, ettei se ole syyllistynyt kosto-olettamaan, on
vaatimus täysin ylimitoitettu ja kohtuuton pykälän sisältöön nähden. Vaatimus kasvattaisi kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa ja kustannuksia hallitusohjelman vastaisesti, kun kuitenkin esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa s. 65 todetaan, että *"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."* Käytännössä kosto-olettama voisi näin tulla sovellettavaksi vain, jos tämä ajallinen yhteys todetaan.

Poistettava pykälästä ja perusteluista kaupallisilla kostotoimilla uhkaaminen. Mikäli uhkaaminen jätetään perusteluihin, ollaan kosto-olettaman kumoamiseksi tekemisissä todella haastavien todistelua koskevien ongelmien kanssa. Käytännössä uhkaamisessa kyse usein sana vastaan sana -tilanteista. Kosto-olettaman kumoaminen muodostuisi hallinnollisesti raskaaksi ja tekisi sopimusneuvotteluista todella epäluottamusta herättäviä ja byrokraattisia.

4 b § Kielto edellyttää tiettyjä tietoja

PTY katsoo, että pykälä tulisi kokonaan poistaa hallinnollista taakkaa lisäävänä.

Tietopyyntöihin liittyvä perusteluvelvollisuus lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia merkittävästi hallitusohjelman vastaisesti. Miksi vaikkapa lainsäädäntöön perustuvien tietojen pyytämistä pitäisi erikseen perustella? Lainsäätäjä on luomassa tilanteen, jossa toisaalla lainsäädännössä vaaditaan laajasti tietojen pyytämistä riskiperusteisesti ja sitten elintarvikemarkkinalaissa kielletään pyytämästä tietoja. Kyse on lisäksi kansallisesta tiukennuksesta, joten ulkomaista toimijaa samat kiellot eivät koske, eikä vaikutuksia elintarvikevientiin tai tuontiin ei ole selvitetty.

4 c § Ostajan tuotemerkin suosimisen kielto

1. **PTY katsoo, että pykälä tulisi poistaa huonosti valmisteltuna, sisällöltään avoimena ja elinkeinonvapautta rajoittavana sekä hallinnollista taakkaa lisäävänä.**
2. **Mikäli pykälää ei voida poistaa, se tulisi rajata esitettyyn 3 momenttiin, joka täsmällinen**

Esitetty 4 c § on sisällöltään täysin avoin ja jättää viranomaiselle käytännössä erittäin laajan harkintavallan tulkita sen sisältöä. Tämä on omiaan luomaan merkittävää epävarmuutta ja oikeusvarmuuden puutetta sekä lisäämään hallinnollista taakkaa ja siten kustannuksia, mikä ei lisää elintarvikeketjun toimivuutta tai kuluttajan etua. Lainsäätäjä ei ole kyennyt osoittamaan ongelmaa, jota pykälällä pyritään ratkaisemaan, ja silti pykälä puuttuu kaupan elinkeinotoiminnan ja elinkeinonvapauden ytimeen.

Esityksessä ei ole esitetty mitään selvitystä tai edes jatkoseurantaa siitä, miten osoitetaan, että alkutuottajat tosiasiassa hyötyvät omien merkkien sääntelystä. Jos meijeri ostaa maidon tuottajalta, hinta on sama, riippumatta myydäänkö tuote kuluttajalle oman merkin tuotteena tai

brändituotteena. Kaupalla ei ole myöskään mitään näkymää teollisuuden ja alkutuottajan välisiin sopimusneuvotteluihin tai alkutuottajalle maksettavaan hintaan raaka-aineesta, mikä sivuutetaan esityksessä täysin.

Todettakoon, että esityksessä on edelleen myös viitteitä hintasääntelyyn. Esityksen kuluttajavaikutuksissa s. 44 todetaan seuraavaa:

> ” *Kaupan omien merkkien sääntely voi vaikuttaa siihen, miten kauppa asettelee tuotteita hyllyihin ja miten se hinnoittelee omia tuotteitaan suhteessa brändituotteisiin*.”

Viittaus on välttämätöntä poistaa esityksestä.

Siirtymäaika

Esityksessä todetaan siirtymäajan osalta seuraavaa:

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

Toimijat tarvitsevat riittävän siirtymäajan lainsäädännön vaikutusten arvioimiseen ja toimintojensa sopeuttamiseen myös muiden kuin ennen lain voimaantuloa tehtyjen sopimusten osalta. Todettakoon niin ikään, että esitetty siirtymäaika vanhojen sopimusten osalta on riittämätön.

Helsingissä, 13.4.2026

Kunnioittavasti
Päivittäistavarakauppa ry

Tuula Loikkanen, toimitusjohtaja