Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite Lausuntopyyntönne asiassa HE 36/2026 vp

Asia HE 36/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston näkökulmasta esitän maa- ja metsätalousvaliokunnan asiantuntijakuulemiseen 21.4.2026 yllä mainitussa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Elintarvikemarkkinalain (1121/2018) tarkoituksena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjun heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laki kieltää soveltamisalallaan muun muassa hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt kuten liian pitkät maksuajat, tilausten viime hetken peruutukset ja sopimusehtojen yksipuoliset muutokset.

Elintarvikemarkkinalailla on tiivis suhde EU-oikeuteen, erityisesti EU:n kauppatapadirektiiviin (EU) 2019/633, jossa on säädetty vähimmäisvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössään. Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön elintarvikemarkkinalain muutoksilla vuonna 2021.

Euroopan komissio valmistelee työohjelmansa mukaan kauppatapadirektiiviin julkaisemiensa havaintojen ja selvitysten perusteella muutoksia. Komissio julkaissee direktiivin muutosehdotuksensa vuoden 2026 toisella puoliskolla. Tämä merkitsee sitä, että seuraavia Suomen elintarvikemarkkinalain muutoksia aletaan mahdollisesti valmistella jo vuoden 2027 aikana.

Tällaisella lainvalmistelun aikataululla on sekä huonoja että hyviä puolia. Toisiaan seuraavat pistemäiset lainsäädäntömuutokset aiheuttavat haasteita oikeusvarmuuden näkökulmasta. Toisaalta uudessa valmistelussa on mahdollista korjata aikaisempien muutosten mahdollisia epäkohtia, joita niiden toimeenpanossa on havaittu.

Yleisenä huomiona ETMV esittää, että kansallisen liikkumavaran mukaisesti elintarvikemarkkinalakiin lisättyjen ja lisättävien direktiivistä poikkeavien säännösten vaikutuksia elintarvikemarkkinoilla on syytä seurata tehostetusti.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

2. Soveltamisalaa koskevat 1 § ja 1 a §

Ehdotettujen säännösten soveltamisen lisäämisen ohella soveltamisalaa koskeva säännös ehdotetaan jaettavaksi kahteen pykälään. Kuten perusteluissa todetaan, tämä jako on tarpeen säännösten tulkinnan selkeyttämiseksi.

Lain soveltamisalaa koskevat kaksi pykälää eivät varsinaisesti muuta sitä, että kyseinen sääntely on vaikeasti avautuva. Tämän vuoksi ETMV on kuvannut lain kansallista ja kansainvälistä soveltamisalaa 23.5.2025 antamassaan ohjeessa[1].

3. Lain tarkoitusta koskeva 1 b §

ETMV katsoo, että säännös on perusteltu ja tukee lainsäädännön valvontaa ja soveltamista. Erityisen tärkeää on, että lain tarkoitus liitetään ”heikommassa asemassa” olevien sopimusosapuolten suojeluun. Määritelmällä voi olla lain tulkintaa ohjaavaa vaikutusta esimerkiksi tilanteissa, joissa lain varsinaiset säännökset koskevat yksinomaan ”ostajan” ja ”tavarantoimittajan” suhdetta. Kuten perusteluissa todetaan, tavarantoimittajat eivät aina ole ostajaa heikommassa asemassa sopimussuhteessa. Tältä osin säännösten tavoitteelliseen tulkintaan kuuluu se, että elintarvikemarkkinan toimivuuden turvaaminen ja sen terveen kehityksen edistäminen perustuvat sopimusvapaudelle ja vain välttämättömissä tilanteissa pakottavaan sääntelyyn ja viranomaispäätöksiin.

Lain tarkoitusta koskevalla säännöksellä olisi ETMV:n näkemyksen mukaan merkitystä myös asioiden priorisoinnissa ja säännös tukisi resurssien suuntaamista niihin tapauksiin, joilla on lain tarkoituksen toteutumisen kannalta kaikkein suurin merkitys.

4. Kaupallisia kostotoimia koskeva 2 e §

ETMV:n käsitys on, että lainvastaisista sopimusehdoista ja käytännöistä ei uskalleta ilmoittaa. Ylipäätään kynnys keskustella viranomaisten kanssa ja antaa heille tietoa markkinatapahtumista on perusteettoman korkea, ja kaupallisten kostotoimien pelolla on tähän olennainen vaikutus. Voimassa olevan kaupallisia kostotoimia koskevan kiellon vaikutus on käytännössä jäänyt heikoksi. Kaupallisia kostotoimia koskevan säännöksen soveltamista tukeva ehdotus on perusteltu.

ETMV arvioi, että säännöksellä olisi ennen kaikkea ennaltaehkäisevä vaikutus. Kuten perusteluissa todetaan, säännös tukisi myös ETMV:n toimia asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Lainsäädännöllisten toimien lisäksi ”pelkokertoimen” pienentämisessä ja avoimen keskustelukulttuurin luomisessa myös ostajien oma-aloitteisilla toimilla on keskeinen merkitys. ETMV on kiinnittänyt ja kiinnittää myös jatkossa asiaan huomiota tästäkin näkökulmasta eri yhteyksissä.

ETMV on saanut ennakkotiedusteluita, joissa on väitetty "kaupalliseksi kostotoimeksi" esimerkiksi ostajan päätöstä lopettaa tuotteiden tilaaminen sovitun sopimuskauden jälkeen. Tähän väärään käsitykseen liittyen on esitetty, että ostajien tulisi jatkossa dokumentoida tarkkaan kaikki sopimusneuvottelunsa. On erittäin tärkeää korostaa, että

[1] https://www.ruokavirasto.fi/elintarvikemarkkinat/elintarvikemarkkinavaltuutettu/toiminta/ohjeistus/1--soveltamisala/yleista-soveltamisalasta/

kostotoimia koskevat säännökset ja ehdotettu olettama koskevat vain niitä tarkkaan rajattuja tilanteita, joissa liikesuhteen ehtojen heikentämistä tai liikesuhteen päättämistä on ajallisesti edeltänyt tavarantoimittajan viranomaisyhteydenotto. Säännöksen tarkkarajaisuuden myötä sen yrityksille aiheuttaman hallinnollisen taakan voidaan arvioida jäävän maltilliseksi.

Viranomaisen valvontatoimien kohdistamisen kannalta markkinoilta saatavilla tiedoilla on erittäin keskeinen merkitys. Tästä syystä ETMV on aktiivisesti kehittänyt mahdollisuutta toimittaa tietoja markkinoilla havaituista ongelmista ja epäkohdista myös anonyymisti. Osana tätä kehittämistyötä marraskuussa 2025 ETMV otti käyttöön ilmoituskanavan, jonka avulla anonyymi yhteydenpito on mahdollista toteuttaa.

5. Neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta 3 a §:ssä

Säännös, jonka avulla voidaan tukea koko ketjun valmiuksia reagoida poikkeuksellisiin olosuhteisiin, on perusteltu. Säännöksen tuella ETMV voisi tarvittaessa valmistella nimetyn säännöksen soveltamisohjeita esimerkiksi konkreettisten poikkeuksellisten tilanteiden aikana. Vaikka säännös ei edellytä neuvotteluiden johtavan sopimusten muuttamiseen eikä sen noudattamatta jättämisestä johdu seuraamuksia, se tukisi omalta osaltaan ETMV:n roolia osapuolten neuvotteluiden tukijana ja sovinnollisten ratkaisujen edistäjänä.

Säännöksen sisältämän uudelleenneuvotteluvelvoitteen kääntöpuolena on markkinoiden toiminnan ennakoitavuuden kärsiminen. Tästä syystä neuvotteluvelvoite on syytä rajata koskemaan aidosti poikkeuksellisia tilanteita ja tarkastella tilannetta kokonaisvaltaisesti sen sijaan, että velvoitteen syntymisen indikaationa käytettäisiin esimerkiksi vain tiettyjä, yksittäisiä kustannustasoja kuvaavia indeksilukuja. Toisin sanoen uudenneuvotteluvelvoitteen syntymisen kynnys tulee hallituksen esityksen perusteluissa mainitulla tavalla olla korkealla.

Neuvottelujen avaamista koskevan säännöksen toimeenpanon tueksi on tärkeää jatkossa panostaa siihen, että markkinatilanteesta on saatavilla riittävän kattavaa, objektiivista ja avointa tilastotietoa kaikille markkinatoimijoille tasapuolisesti. Tätä tilastointiin liittyvää kehittämistyötä tehdään tällä hetkellä maa- ja metsätalousministeriön johtamassa työryhmässä[2]. Kattavan tilastoinnin aikaansaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että työryhmän työtä tuetaan mahdollisimman laajasti käytettävissä olevin keinoin ja että työryhmän tekemät toimenpide-ehdotukset otetaan aktiivisen toimeenpanon kohteeksi.

6. Neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskeva 4 a §

ETMV:n näkemyksen mukaan ehdotettu säännös on merkittävä parannus nykytilaan. Säännöksen keskeinen merkitys yhdessä lain tarkoitussäännöksen kanssa on voimassa olevassa laissa säädettyjen tarkkarajaisten kieltojen ja markkinoilla tapahtuvan käytännön sopimustoiminnan väliin jäävien katveiden täyttäminen. Säännöksen soveltumisen kannalta ratkaisevassa asemassa on sopimusosapuolten neuvotteluaseman merkittävä epätasapaino.

[2] Elintarvikeketjun tilastoinnin kehittämistyöryhmä: https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM050:00/2024

Ehdotetun säännöksen osalta on syytä huomioida, että jo säännöksen sanamuodon mukaan sitä ei ole tarkoitus soveltaa vastikkeen määrää koskeviin sopimusehtoihin. Näin ollen on epärealistista olettaa, että säännöksen avulla suoraan pystyttäisiin vaikuttamaan tulonjakoon elintarvikeketjussa. Sen sijaan säännöksen soveltamisella on mahdollista vaikuttaa elintarvikeketjun sopimus- ja kauppasuhteisiin sillä tavoin, että myös heikommassa neuvotteluasemassa olevilla yrityksillä on mahdollisuudet menestyä markkinoilla omilla ansioillaan. Tämä on pitkällä aikavälillä omiaan viemään myös ketjun tulonjakoa oikeudenmukaisempaan suuntaan.

7. Kielto edellyttää tiettyjä tietoja 4 b §:ssä

Elintarvikkeiden tuotantoon ja valmistukseen liittyvän tiedon (datan) kerääminen, jakaminen ja hyödyntäminen on yhä tärkeämpi osa ruokamarkkinoiden toimintaa. Dataan liittyvän toiminnan tulisi kuitenkin olla reilua ja läpinäkyvää. Kaikessa dataa koskevassa sääntelyssä ja sopimustoiminnassa keskeistä on turvata tiedon tuottajan ja omistajan oikeuksia. Säännös on siten hyvin perusteltu.

ETMV on jo oma-aloitteisesti kiinnittänyt huomiota maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin liittyvää dataa käsitteleviin sopimusehtoihin ja käytäntöihin ja on julkaissut elintarvikemarkkinalain voimassa olevia säännöksiä koskevan ohjeen[3]. Ohjeen tarkoituksena on kuvata kootusti datan tuottamiseen, jakamiseen ja hyödyntämiseen liittyvien pykälien sisältöä ja ohjata elintarvikemarkkinoilla toimivia yrityksiä laillisten sopimusehtojen ja hyvien kauppatapojen käyttöön. Lakiesityksen perusteluissa ja ETMV:n ohjeessa kuvataan sama keskeinen lähtökohta, jonka mukaan erityisesti unionin oikeuden edellyttämien tietojen toimittaminen on koko ketjun tehtävä, mutta ostaja saa edellyttää muita tietoja tavarantoimittajalta vain sopimuksen perusteella.

Ehdotettu säännös vastaa ETMV:n ohjeessa kuvattuja reilun datatalouden periaatteita. Lain voimaantulon yhteydessä kyseistä ohjetta täydennetään ja siihen lisätään säännöksessä tarkoitettujen ei-välttämättömien tietojen vaatimista koskevan kiellon noudattamisen ohjeistusta.

8. Ostajan tuotemerkin suosimisen kielto 4 c §:ssä ja omien tuotemerkkien määritelmää koskeva säännös 2 §:ssä

ETMV kiinnitti aiemmin huomiota maa- ja metsätalousministeriölle antamassaan lausunnossa lakiehdotuksen 2 §:n määritelmään omista tuotemerkeistä. Oman tuotemerkin määritelmää on lausuntokierroksen jälkeen lakiesityksessä laajennettu siten, että lakiehdotuksen 4 c §:ää voidaan soveltaa kaikkiin markkinoilla oleviin kaupan merkkeihin. ETMV:n käsityksen mukaan tarkoituksena on ollut, että laki soveltuisi sekä kaupparyhmien itse omistamiin tuotemerkkeihin että niiden kansainvälisten hankintarenkaiden omiin tuotemerkkeihin, joissa kaupat ovat mukana. Tämä on ETMV:n näkemyksen mukaan lain tavoitteen toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisin soveltamistapa.

---

3 https://www.ruokavirasto.fi/elintarvikemarkkinat/elintarvikemarkkinavaltuutettu/toiminta/ohjeistus/elintarvikemarkkinavaltuutetun-dataa-elintarvikemarkkinoilla-koskeva-ohje/

ETMV on myös aiemmin maa- ja metsätalousministeriölle antamassaan lausunnossa tuonut esiin niitä käytännön soveltamiseen liittyviä ongelmia, joita ehdotettuun säännökseen ostajan tuotemerkin suosimisen kiellosta sisältyy. Erityisen haasteellista ETMV:n näkemyksen mukaan on arvioida sitä, kuinka pitkälle säännöksen sanamuodossa käytetty ilmaisu *"ottaa huomioon tavarantoimittajan edut"* ulottuu. Lausuntokierroksen jälkeen lakiehdotuksen perusteluja on täydennetty ja perusteluihin on lisätty esimerkkejä erityisesti siitä, mitä säännös ei kaupalta vaadi.

Huolimatta lausunnossaan esille nostamista ongelmista ETMV näkee, että ostajien omien merkkien yleistymiseen ja siitä yhdessä kaupan ostajavoiman kanssa mahdollisesti koituviin heikompien sopijaosapuolten kannalta haitallisiin seurauksiin liittyvät huolet eivät ole perusteettomia.

Hallituksen esityksen perusteluissa on jo vastattu joihinkin epäselviin käytännön soveltamiseen liittyviin kysymyksiin ja ETMV pyrkii ohjeistuksellaan ja ratkaisukäytännöllään selventämään säännöksen soveltamista siten, että lainsäätäjän tarkoitus toteutuisi mahdollisimman hyvin. Joka tapauksessa on selvää, että ETMV pyrkii soveltamaan säännöstä siten, että siihen julkisessa keskustelussa liittyvät uhkakuvat hintojen noususta ja valikoimien kaventumisesta eivät toteudu. ETMV:n näkemyksen mukaan myös ehdotetun 4 c §:n tarkoitus on suojella tavarantoimittajia sellaisilta epäreiluilta sopimuskäytännöiltä, joilla on haitallisia vaikutuksia elintarvikeketjun toimivuudelle.

9. Lain säännökset valvontaan liittyvistä toimenpiteistä, seuraamuksista ja muutoksenhausta

Esitysluonnokseen sisältyy useita uusia ETMV:n valvottaviksi tulevia säännöksiä. Lain seuraamuksia ja muita viranomaistoimenpiteitä koskevat säännökset koskevat eri tavoin erilaisia yksityisoikeudellisia sopimuksia ja alalla mahdollisesti esiintyviä käytäntöjä. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että lukuisia pykäläviittauksia sisältävät valvontaa ja seuraamuksia koskevat säännökset muodostuvat vaikeaselkoisiksi.

ETMV ei tässä yhteydessä ota kantaa siihen, millaisia hallinnollisia ja muita seuraamuksia hallintoviranomaisella oikeusjärjestyksen mukaan voisi ehdotettujen säännösten valvonnassa olla käytettävissään. Joka tapauksessa on syytä todeta, että säännösten tehokas valvonta edellyttää konkreettisia mahdollisuuksia puuttua lainvastaiseen toimintaan.

Yleisenä huomiona ETMV esittää, että kaikkiin elintarvikemarkkinalain valvontaa, toimeenpanoa, seuraamuksia ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin tehtäisiin uudistustarpeet kartoittava kokonaistarkastelu ja tarkastelun myötä havaitut muutostarpeet toteutettaisiin seuraavan lainvalmistelun yhteydessä.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

10. Lain voimaantuloaikataulu

Hallituksen esityksessä lakimuutosten on ehdotettu tulevan voimaan kesällä 2026. Ehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa tehdyt sopimukset ja toimitussopimukset on saatettava muutetun lain mukaisiksi marraskuun 2026 loppuun mennessä.

Lakiehdotus sisältää useita uusia säännöksiä, joista aiheutuu yrityksille tarpeita tarkastella nykyisiä sopimuksiaan ja toimintatapojaan sekä mahdollisesti velvoitteita muuttaa nykyisiä sopimuksia tai toimintatapoja. Nyt ehdotetuista säännöksistä osa on yleisluontoisia kieltolausekkeita, joiden noudattaminen saattaa edellyttää myös viranomaisen kanssa käytävää neuvontaprosessia. On tärkeää, että sopimuksiin ja toimintatapoihin liittyvien muutosten valmistelulle varataan riittävä aika, jotta yrityksillä on aito mahdollisuus mukautua lain vaatimuksiin ja mahdollisuus saada tasapuolisesti viranomaisneuvontaa.

Tästä näkökulmasta lain voimaantulo kesällä ei ole optimaalinen ajankohta, ja ETMV:n näkemyksen mukaan tulisikin harkita voimaantulon siirtämistä esimerkiksi syyskuun alkuun. Vastaavasti siirtymäsäännöksen aikataulua tulisi harkita muutettavaksi niin, että sopimukset olisi saatettava muutetun lain mukaisiksi vuoden 2026 loppuun mennessä.

11. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston resurssit

Lakiehdotuksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun työmäärän ei uusien säännösten myötä oleteta lisääntyvän olennaisesti. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että elintarvikemarkkinalain vaikutus yritysten toimintaan on ollut enemmän ennaltaehkäisevä kuin seuraamuksiin perustuva eikä lain jo mahdollistamia seuraamuksia ole toistaiseksi otettu käyttöön. Toisaalta esityksessä todetaan myös valvontatehtävien laajentumisen mahdollisesti lisäävän elintarvikemarkkinavaltuutetun työtä.

ETMV pitää selvänä, että lakiehdotusten toteutuessa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston työmäärä lisääntyy. Edellä jo todetulla tavalla useampi ehdotetuista kielloista on yleisluontoisia, mikä korostaa viranomaisneuvonnan ja erilaisten ohjeistusten laatimisen tarvetta. Koska uudet kiellot eivät ole tarkkarajaisia, myös niihin liittyvä ohjeistus ja neuvonta on työläämpää kuin aikaisemmin voimassa olleiden, tarkkarajaisten kieltojen osalta.

Seuraamusten osalta on todettava, että elintarvikemarkkinalaki asettaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle velvollisuuden epäillyissä lainrikkomistapauksissa hakea asiaan ensisijaisesti sovinnollista ratkaisua, jonka tavoitteena on neuvotteluteitse saada elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan lainvastaiseksi epäillystä toiminnasta. ETMV:n on huolellisesti ja perusteellisesti selvitettävä jokainen sen tietoon tuleva tapaus, vaikka selvitysten tekeminen ei lopulta seuraamuksiin asiassa johtaisikaan. Lisäksi ETMV:n on valmisteltava perusteltu hallintopäätös myös niistä tapauksista, jotka eivät lopulta anna aihetta seuraamuksiin tai muihin jatkotoimenpiteisiin. Näin on tähän asti toimittu ja toimitaan myös jatkossa ETMV:n selvitettävänä olevissa tapauksissa. Näin ollen on

Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Livsmedelsmarknadsombudsmannen
The Food Market Ombudsman

todettava, että seuraamusten käyttämättä jättäminen ei anna oikeaa kuvaa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston resurssien nykyisestä käyttöasteesta.

Nykyisin käytössä olevilla toimintamenoilla toimiston käytössä oleva henkilötyövuosien määrä on kuusi kappaletta, jonka on arvioitu olevan riittävä määrä toimiston lakisääteisten tehtävien hoitoon nykyisessä laajuudessaan. Nyt ehdotetun lakimuutoksen myötä toimiston työmäärä tulee lisääntymään, minkä lisäksi uusia toimivaltuuksia ja tehtäviä on tulevaisuudessa odotettavissa EU:n kauppatapadirektiivin uudistuksen myötä. On hyvin todennäköistä, että näiden muutosten myötä laajeneva tehtäväkokonaisuus edellyttää lisäresursseja valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi. Alustavia arvioita näistä resurssitarpeista on mahdollista ja tarpeen tehdä jo tämän vuoden aikana tehtävissä valtion kehys- ja talousarvioprosesseissa.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu Jarno Sukanen

RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Tämä asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Dokumentet har satts upp och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu JARNO SUKANEN
Hyväksytty 20.4.2026

Ruokavirasto
PL 100, 00027 RUOKAVIRASTO
Puh. 029 530 0400 (vaihde)
ruokavirasto.fi
Y-tunnus: 2911686-7

Livsmedelsverket
PB 100, 00027 LIVSMEDELSVERKET
Tfn 029 530 0400 (växel)
livsmedelsverket.fi
FO-nummer: 2911686-7

Finnish Food Authority
P.O. Box 100, FI-00027 FINNISH FOOD AUTHORITY, FINLAND
Tel. +358 29 530 0400 (switchboard)
foodauthority.fi
Business ID: 2911686-7