Päivittäistavarakauppa ry PTY

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite: 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

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Päivittäistavarakauppa ry:ltä (PTY) kirjallista lausuntoa otsikkoasiassa. PTY kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

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

Hyvä sääntely pohjautuu objektiivisiin ja faktapohjaisiin perusteluihin sekä kattaviin vaikutusarviointeihin. Nämä teemat nostetaan esiin myös juuri julkaistussa komission paremman sääntelyn tiedonannossa (Commission proposes plan for simpler, clearer and better enforced EU rules). Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei täytä näitä vaatimuksia. Esitys on laadultaan puutteellinen ja sen vaikutusten arvioinnit jäävät olennaisilta osin tekemättä. Sen sijaan lainsäädännön mahdollisia vaikutuksia kuvataan esityksessä toiveiden ja oletuksien pohjalta ilman perusteluja.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kannalta keskeistä on arvioida, saavutetaanko esityksellä tosiasiassa lain tavoite alkutuottajien ja pienten elintarviketeollisuuden yritysten aseman parantamisesta. Lainsäädännöllä ei voida puuttua tulonjakoon tai hinnoitteluun. Esityksellä ei tule luoda tällaista virheellistä mielikuvaa. Jo UTP-direktiivin resitaali 22 linjaa seuraavaa: ”*Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tavarantoimittajien ja ostajien olisi voitava neuvotella vapaasti myyntitapahtumista, mukaan lukien hinnoista*.”

PTY katsoo, että esityksessä ehdotetut säännökset eivät tosiasiassa edistä lain tavoitetta parantaa pienten alkutuottajien tai elintarviketeollisuuden yritysten asemaa. Sääntelyn epäselvyys lisää epävarmuutta sopimusneuvotteluissa, kasvattaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä heikentää markkinoiden toimivuutta koko elintarvikeketjussa, rajat ylittävä kauppa mukaan luettuna. Esityksessä ei ole arvioitu, miten lisääntyvä sääntely ja tulkinnanvaraiset velvoitteet vaikuttavat yritysten toimintaan, hankintoihin tai investointihalukkuuteen. Puutteellisesti valmisteltu erityissääntely voi johtaa varovaisuuteen, riskien välttelyyn ja sopimusneuvottelujen jäykistymiseen. Tällainen kehitys ei ole omiaan vahvistamaan alkutuottajien asemaa eikä edistämään kilpailua tai kuluttajien etuja, etenkin kun lainsäädäntö ohjaa ostamaan tuotteita ulkomailta.

PTY korostaa, että väitettyihin ongelmiin on mahdollista puuttua jo nykyisen elintarvikemarkkinalain keinoin valvontaa tehostamalla. Laaja-alaiselle ja yritystoiminnan ytimeen puuttuvalle uudelle säätelylle ei ole esityksessä osoitettu

välttämättömyyttä. Huomionarvoista on, ettei esitys sisällä yhtäkään nykyisen lain perusteella annettua valvontaratkaisua, vaikka laki on ollut voimassa jo vuodesta 2019. Valvontaratkaisujen puuttuessa ei nykyisen lain vaikuttavuudesta ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä uuden sääntelyn tueksi. Nykyinen laki mahdollistaa matalan kynnyksen ilmoittamisen anonyymeine ilmoituskanavineen. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksia on myös vahvistettu siten, että valtuutettu voi omasta aloitteestaan käynnistää tutkinnan ilman ilmoitusta tai tutkintapyyntöä.

Taloudelliset vaikutukset ja hallinnollinen taakka

Esityksestä puuttuu arvio yrityksille aiheutuvista kustannuksista ja hallinnollisesta taakasta. Ehdotetut erittäin epäselvät säännökset edellyttäisivät yrityksiltä laajamittaista dokumentointia, sisäisten prosessien muuttamista ja jatkuvaa oikeudellista riskiarviointia. 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. Epäselvä sääntely lisää myös maariskiä ja vaikeuttaa vientiä. Tämä seikka on esityksessä kokonaan arvioimatta.

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. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei sääntelyllä heikennetä suomalaisen elintarvikemarkkinan kilpailukykyä tai investointiympäristöä.

Oikeusvarmuus ja elinkeinovapaus

Elintarvikemarkkinalain perustana oleva epäterveitä kauppatapoja koskeva direktiivi (UTP-direktiivi) perustuu konkreettisia sopimusehtoja koskeviin velvoitteisiin. Esitys vie kansallista sääntelyä yhä kauemmas EU-direktiivistä moninaisten kaupallisten asioiden jälkikäteiseen tapauskohtaiseen tulkintaan ja laillisuusvalvontaan. Tämä

heikentää kotimaisten yritysten oikeusvarmuutta ja mahdollisuuksia ennakoida lainmukaista toimintaansa. Soveltamisalaltaan avoimet pykälät antavat viranomaiselle laajan toimivallan 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 ja komission paremman sääntelyn tiedonannon kanssa

Hallitus on sitoutunut norminpurkuun, hallinnollisen taakan keventämiseen ja EU-sääntelyn kansallisen lisärasituksen välttämiseen. Myös komissio on juuri julkaistussa paremman sääntelyn tiedonannossaan nostanut kansallisen lisäsääntelyn toimivien yhteismarkkinoiden esteeksi ja asiaksi, johon se tulee puuttumaan. 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 sekä komission tavoitteiden kanssa.

Ehdotettu omien merkkien sääntely ulottuu hankintayhteenliittymien kautta ostettuihin tuotteisiin ja sillä on väistämättä vaikutuksia kaikkiin private label -tuotteisiin riippumatta sovellettavasta laista. Vastaavasti rajat ylittävä kauppa on ehdotetun sääntelyn piirissä, elleivät osapuolet erikseen sovi toisen maan lakia noudatettavaksi sopimuksessa. Kaupan teknisten esteiden tutkiminen (TRIS-menettely) olisikin välttämätöntä ennen lain voimaantuloa. Tämä olisi tärkeää myös komission paremman sääntelyn tiedonantoon pohjautuen, jossa tavaroiden vapaa liikkuvuus ja maatalous on molemmat valittu erityisen huomion ja toimenpiteiden kohteeksi paremman sääntelyn näkökulmasta.

Omien merkkien pykälä herättää enemmän kysymyksiä kuin vastauksia, ja avoimeksi jää, mikä on se ongelma, jota pykälällä pyritään ratkaisemaan:

- Miksi kuluttaja unohdetaan keskustelusta? KKV:n tuore tutkimus nimenomaisesti osoittaa, että kuluttajat voivat hyötyä kaupan neuvotteluvoimasta ja kaupan omista tuotemerkeistä (linkki)
- Mitä on suosiminen ja etu lain tarkoittamassa merkityksessä ja miten ne eroavat menekin edistämisestä?
- Mitä toimijoiden odotetaan tekevän?
- Miten brändien keskinäinen yhdenvertaisuus huomioidaan suhteessa kaupan omiin merkkeihin? Mihin tuotteeseen/tuotteisiin verrataan? Samassa tuotekategoriassa voi olla satoja tuotteita.
- Miten yritykset voivat ennakoivasti noudattaa lakia, jos sen soveltaminen perustuu jälkikäteiseen tapauskohtaiseen arvioon?
- Miksi pienen kotimaisen private label -tuotteita valmistavan yrityksen suosiminen on kiellettyä?
- Saako kauppa enää optimoida hyllytilaa kuluttajakysynnän perusteella – vai pitääkö kaikkien tuotteiden “menestyä”?
- Jos omien merkkien sääntelyllä parannetaan elintarviketeollisuuden asemaa suhteessa kauppaan ja vaikutukset ovat lain perusteluiden mukaan välillisiä

suhteessa alkutuottajaan (teollisuus voi maksaa enemmän alkutuottajalle), niin miten tosiasiassa varmistetaan, että teollisuus maksaa alkutuottajalle enemmän?

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 säätelyllä. 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 kommentit

2 e § Kaupalliset kostotoimet

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

1. **PTY katsoo, että kosto-olettamaa koskevista lisäyksistä 2 e §:ään tulee luopua.**

    - Lainsäätäjä lähtee siitä, että kauppa toimii väärin, vaikka lainsäätäjällä 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).
    - Valtuutetulla on myös velvollisuus oma-aloitteisesti tutkia, eikä pelkokerroin estä asioiden tutkimista oma-aloitteisesti.
    - Oma-aloitteisen tutkimisvelvollisuuden lisäksi valtuutetun tiedonsaantioikeudet ovat erittäin laajat, eikä tietojen saaminen epäillyssä väärinkäyttötilanteessa ole ongelma.

Päivittäistavarakauppa ry PTY

2. **PTY katsoo, että mikäli pykälästä ei luovuta, tulee esitystä muokata seuraavasti:**

   - Perusteluihin on lisättävä seuraava täsmennys (*alleviivattu osuus,* HE s. 41):

     ”*Ostajien on jatkossa dokumentoitava ja perusteltava sopimusten päättäminen tai sopimusten muiden ehtojen heikentäminen siten, että voivat osoittaa, että kyseessä ei ole kostotoimi, mikäli tavarantoimittaja on käyttänyt elintarvikemarkkinalaissa säädettyjä lakisääteisiä oikeuksiaan ja ostaja ryhtyy tavarantoimittajan kannalta haitallisiin toimenpiteisiin kohtuullisen lyhyen ajan kuluttua tämän jälkeen.*”

     Vaatimus siitä, että ostajan tulisi jatkossa dokumentoida kaikki kaupalliset päätöksensä osoittaakseen, ettei se ole syyllistynyt kosto-olettamaan, on täysin ylimitoitettu ja kohtuuton pykälän sisältöön nähden. 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.

   - Pykälästä ja perusteluista tulisi myös poistaa kaupallisilla kostotoimilla uhkaaminen.

     Mikäli uhkaaminen jätetään perusteluihin, ollaan ostajalle laissa asetetun kosto-olettaman kumoamiseksi tekemisissä todella haastavien todistelua koskevien ongelmien kanssa, sillä käytännössä uhkaamisessa on kyse usein sana vastaan sana -tilanteista. Kosto-olettaman kumoaminen muodostuisi hallinnollisesti raskaaksi ja tekisi sopimusneuvotteluista todella epäluottamusta herättäviä ja byrokraattisia.

4 a § Neuvotteluvoiman väärinkäyttö

PTY katsoo, että kohtuuttomuus ja kohtuuttomat sopimusehdot on laajasti kielletty jo nykysääntelyn perusteella ja valtuutetulla on laaja toimivalta puuttua kohtuuttomuuksiin elintarvikeketjun osalta.

- Oikeustoimilaki (yleislaki)
- Kilpailulaki 4 a § (määräävässä markkina-asemassa olevat toimijat)
  - Valvova viranomainen KKV
- Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1078)
  - Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivalta kohtuuttomien sopimusehtojen valvonnan osalta elintarvikemarkkinalain 7 §:ssä
- Laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (1062/1993)

Päivittäistavarakauppa ry PTY

- Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivalta kohtuuttomien sopimusehtojen valvonnan osalta elintarvikemarkkinalain 7 §:ssä

- Kaikki jäsenyrityksemme ovat sitoutuneet noudattamaan Hyvän kauppatavan periaatteita jo vuonna 2013, joissa kohtuuttomat sopimusehdot kielletty.

Mikäli lainsäätäjä edelleen katsoo, että lisäsääntelyä kohtuuttomia sopimusehtoja koskien tarvitaan, PTY katsoo, että ehdotetun 4 a §:n nojalla olisi mahdollista puuttua kaikenlaisiin väitettyihin kohtuuttomuuksiin, ja 4 b ja 4 c §:t tulee poistaa tarpeettomina.

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 lisäsääntelystä, joten ulkomaista toimijaa samat kiellot eivät koske, eikä vaikutuksia elintarvikevientiin tai tuontiin ole selvitetty.

4 c § Ostajan tuotemerkin suosimisen kielto

1. **PTY katsoo, että pykälä tulisi poistaa huonosti valmisteltuna, sisällöltään avoimena ja elinkeinovapautta rajoittavana sekä hallinnollista taakkaa lisäävänä.**

   - 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.
   - Pykälä puuttuu kaupan elinkeinotoiminnan ja elinkeinovapauden 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 siitä, 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.

Päivittäistavarakauppa ry PTY

- Esityksessä on edelleen viitteitä hintasääntelystä, jotka on välttämätöntä poistaa. **Korostus** PTY:n tekemä.

  - 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***.”

  - Pykälätasolla mahdollisuutta hintasääntelyyn ei ole 4 c §:n osalta poissuljettu, toisin kuin 4a §:n kohdalla. 4a §:ssä nimenomaisesti todetaan ” *Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta vastikkeen määrää koskevaan sitoumukseen.*”

2. **PTY katsoo, että mikäli 4 c pykälää ei voida poistaa, se tulisi rajata ainoastaan esitettyyn 3 momenttiin, joka on sisällöltään täsmällinen.**

Siirtymäaika

Esityksessä todetaan siirtymäajan osalta seuraavaa:
”*Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt sopimukset ja toimitussopimukset on saatettava tämän lain mukaisiksi marraskuun 2026 loppuun mennessä*.”

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

Kunnioittavasti

Päivittäistavarakauppa ry

Tuula Loikkanen
toimitusjohtaja

Tea Taivalkoski
johtava asiantuntija