**Valiokunnan lausunto MmVL 12/2018 vp─ U 29/2018 vp**

# Maa- ja metsätalousvaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa (UTP-direktiivi)**

**Suurelle valiokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa (UTP-direktiivi) (U 29/2018 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Maija Heinonen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Jyrki Niemi, Luonnonvarakeskus
- tutkimuspäällikkö Anu Raijas, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtaja Antti Paavilainen, Atria
- johtaja Heli Tammivuori, Elintarviketeollisuusliitto ry
- lakimies Marica Twerin, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Tiina Vyyryläinen, Päivittäistavarakauppa ry
- toiminnanjohtaja Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry

## VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

### *Ehdotus*

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenmaiden olisi kiellettävä epäterveet kauppatavat, jotka koskevat 30 päivän maksuajan ylityksiä sekä tilausten viime hetken peruutuksia pilaantuvien tuottei-

den osalta. Kiellettävä olisi myös ostajan yksipuolisesti ja takautuvasti tekemät muutokset toimitussopimuksen ehtoihin, jotka koskevat elintarvikkeiden toimituksen tai jakelun tiheyttä, ajankohtaa tai määrää, laatuvaatimuksia tai hintaa. Myös tavarantoimittajan maksamat korvaukset elintarvikkeiden hävikistä, joka tapahtuu ostajan tiloissa ja joka ei ole aiheutunut tavarantoimittajan laiminlyönnistä tai huolimattomuudesta, olisi kiellettävä.

Ehdotuksessa on lisäksi luettelo kaupan käytännöistä, jotka jäsenmaiden olisi kiellettävä, ellei niistä ole sovittu selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksen tekemisen yhteydessä. Nämä koskevat myymättä jääneiden elintarvikkeiden palautuksia, ostajan tavarantoimittajalta veloittamaa maksua edellytyksenä sille, että se varastoi, pitää esillä tai sisällyttää tuotevalikoimaansa tavarantoimittajan elintarvikkeita sekä vaatimusta osallistua ostajan myymien elintarvikkeiden myynnin edistämiskustannuksiin ja markkinointimaksuihin.

Ehdotuksen mukaan jäsenmaiden olisi nimettävä valvontaviranomainen, joka vastaa kieltojen täytäntöönpanon valvonnasta kansallisella tasolla. Viranomaisen olisi pystyttävä käsittelemään valituksia luottamuksellisesti ja suojaamaan pyydettäessä valituksen tekijän henkilöllisyys. Valituksia voisivat tehdä tavarantoimijat ja myös heitä edustavat tuottajaorganisaatiot tai niiden yhteenliittymät.

Valvontaviranomaiselle olisi osoitettava asianmukaiset välineet ja myönnettävä valtuudet, jotta se voi omasta aloitteestaan tai valituksen perusteella panna vireille ja suorittaa tutkimuksia, kerätä tietoja, tehdä päätöksen kieltojen rikkomisesta ja vaatia ostajaa lopettamaan kielletty kaupan käytäntö. Valvontaviranomaisen olisi voitava määrätä sakkoja ja julkaista päätöksensä varoittavan vaikutuksen saavuttamiseksi.

Jäsenmaat voisivat antaa myös edellä mainittuja säännöksiä tiukempia säännöksiä edellyttäen, että ne ovat yhteensopivia sisämarkkinoiden toimintaa koskevien säännösten kanssa.

Ehdotuksessa säädetään myös jäsenmaiden valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Komission olisi perustettava ja ylläpidettävä nettisivustoa, joka mahdollistaa viranomaisten ja komission välisen tietojen vaihdon.

Lisäksi ehdotuksessa säädetään jäsenmaiden raportointivelvoitteista Komissio voisi antaa tätä raportointia koskevia täytäntöönpanosäädöksiä. Komissio tekisi arvioinnin direktiivin soveltamisesta aikaisintaan kolme vuotta sen soveltamispäivän jälkeen.

Ehdotuksen mukaan jäsenmaiden olisi kuuden kuukauden sisällä direktiivin voimaan tulosta hyväksyttävä tarvittavat säädökset ja määräykset direktiivin täytäntöön panemiseksi ja otettava nämä säädökset ja määräykset käyttöön 12 kuukauden kuluttua direktiivin voimaan tulosta.

***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto katsoo, että elintarvikemarkkinoiden paremman toimivuuden ja markkinoiden tasapuolisen kilpailuaseman edistämiseksi tarvitaan toimenpiteitä. Valtioneuvosto katsoo myös, että elintarvikeketjussa esiintyviin hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin pitää pystyä puuttumaan. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta oikeansuuntaisena. Valtioneuvosto katsoo,

että ehdotuksen tulee mahdollistaa riittävä kansallinen liikkumavara ehdotuksen yhteensovittamiseksi kansalliseen kilpailu- ja sopimusoikeudelliseen järjestelmään, ja edistää tämän huomioon ottamista neuvotteluissa.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että direktiivi on oikea väline puuttua elintarvikeketjun hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin, koska nykyisin suurimmalla osalla jäsenmaista on jo olemassa hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Direktiivi on hyvä säädösväline myös siksi, että se antaa joustoa kansallisten olosuhteiden ja tarpeiden huomioon ottamiselle. Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin täytäntöönpanoon varattu aika on kohtuuttoman lyhyt ja toteaa, että tavanomainen direktiivien täytäntöönpanoaika (2 vuotta) olisi asianmukaisempi kansallisen toimeenpanon näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaisesti direktiiviä sovellettaisiin elintarvikkeiden myyntiin, kun toimittaja on pieni tai keskisuuri yritys ja ostaja keskisuurta yritystä suurempi yritys. Valtioneuvosto katsoo, että soveltamisalaa tulisi laajentaa kattamaan elintarvikkeiden myynti pieniltä yrityksiltä myös vähintään keskisuurille yrityksille. Ehdotettu soveltamisala on liian suppea, sillä esimerkiksi Suomessa se koskisi vain hyvin rajoitettua määrää ostajayrityksiä.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että jäsenmaiden on nimitettävä toimivaltainen viranomainen vastaamaan epäterveistä kauppatavoista annetun lainsäädännön toimeenpanosta. Viranomaisen toimivaltaan otetaan tarkemmin kantaa myöhemmin ehdotuksen käsittelyn edetessä. Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa siihen, että direktiivin säännökset mahdollistavat sen, että mahdollisista sanktioista sekä sanktioidun käyttäytymisen alasta ja sanktioiden suuruuden perusteista, voidaan kansallisesti säätää selkeästi.

Valtioneuvosto korostaa, että elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi tarvitaan myös entistä läpinäkyvämpi tuotantoketju. Valtioneuvosto pitää positiivisena komission aikeita antaa siltä osin erillinen ehdotus myöhemmässä vaiheessa, kunhan tietojen keruuta koskevat säännökset laaditaan kilpailuoikeudellisesti hyväksyttäviksi.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta toteaa, että komission direktiiviehdotuksessa esitetään vähimmäisluettelo kielletyistä epäterveistä kaupan käytännöistä elintarvikeketjussa. Nämä käytännöt jäsenmaiden olisi jatkossa kiellettävä. Tällaisia epäterveitä kauppatapoja ovat esimerkiksi pitkät maksuajat, sopimusten yksipuolinen ja takautuva muuttaminen, myymättä jääneitä tuotteita koskevat takaisinostovaatimukset, tilausten viime hetken peruutukset sekä esimerkiksi osapuolten velvoittaminen osallistumaan myynninedistämis- tai markkinointikustannuksiin. Kiellettävää olisi myös ostajan yksipuolisesti ja takautuvasti tekemät muutokset toimitussopimuksen ehtoihin, jotka koskevat elintarvikkeiden toimituksen tai jakelun tiheyttä, ajankohtaa tai määrää, laatuvaatimuksia tai hintaa.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta katsoo, että elintarvikemarkkinoiden paremman toimivuuden ja markkinoiden tasapuolisen kilpailuaseman, ns. reilun kilpailun edistämiseksi tarvitaan edellä lueteltuja toimenpiteitä. Elintarvikeketjussa esiintyviin hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin pitää pystyä puuttumaan. Tämän mukaisesti myös elintarvikkeiden tuotekehi-

tykseen liittyvä tuotesuoja tulee voida taata. Tältä osin valiokunta kiinnittää erityistä huomiota kaupan omiin tuotemerkkeihin (private label).

Valiokunta toteaa, että epäreiluilla kauppatavoilla on usein haitallisia vaikutuksia elintarvikeketjun tehokkuuteen ja markkinoiden dynamiikkaan myös tilanteissa, joissa kilpailulainsäädännön mukainen puuttumiskynnys ei ylity. Toisaalta kovakin kilpailu markkinoilla on myönteistä, jos se on reilua.

Valiokunta pitää direktiiviä hyvänä EU:n säädösvälineenä siksi, että se antaa joustoa kansallisten olosuhteiden ja tarpeiden huomioon ottamiselle. Nykyisin suurimmalla osalla jäsenmaista on jo olemassa hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Ehdotuksen tuleekin mahdollistaa riittävä kansallinen liikkumavara ehdotuksen yhteensovittamiseksi kansalliseen kilpailu- ja sopimusoikeudelliseen järjestelmään.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksen mukaisesti direktiiviä sovellettaisiin elintarvikkeiden myyntiin, kun toimittaja on pieni tai keskisuuri yritys ja ostaja keskisuurta yritystä suurempi yritys. *Valiokunta katsoo, että soveltamisalaa tulee laajentaa koskemaan kaikki elintarvikeketjun sopimussuhteet.* Ehdotettu soveltamisala on liian suppea, sillä esimerkiksi Suomessa se koskisi vain hyvin rajoitettua määrää ostajayrityksiä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että jäsenmaiden on nimettävä toimivaltainen viranomainen vastaamaan epäterveistä kauppatavoista annetun lainsäädännön toimeenpanosta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että viranomaisen toimivaltaan otetaan tarkemmin kantaa vasta myöhemmin ehdotuksen käsittelyn edetessä. Valiokunta katsoo, että säännösten toteutumista valvovalla viranomaisella tulee olla riittävät tutkintavaltuudet valvonnan tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. Eri viranomaisten välinen yhteistyö on niin ikään tärkeää muun muassa tehokkaan tiedonjakamisen varmistamiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kansallisesti voidaan säätää selkeästi mahdollisista sanktioista sekä sanktioidun käyttäytymisen alasta ja sanktioiden suuruuden perusteista.

*Valiokunta painottaa sitä, että elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi tarvitaan myös entistä läpinäkyvämpi elintarvikeketju*. On välttämätöntä, että komissio antaa myös tältä osin ehdotuksen heti, kun tietojen keruuta koskevat säännökset voidaan muotoilla kilpailuoikeudellisesti hyväksyttäviksi.

Valiokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen toimeenpano ei vaadi elintarvikeketjun toimijoita toteuttamaan merkittäviä uusia toimenpiteitä, ainoastaan noudattamaan hyviä kauppatapoja ja valmistautumaan mahdollisiin valvontaviranomaisen tutkimus- ja tiedonhankintamenettelyihin. Ehdotuksesta koituisi toimijoille siten lähinnä säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, kuten henkilöstön koulutukseen liittyviä kuluja. Se ei rajoittaisi elintarvikeketjun vertikaalista kilpailua, eikä sillä näin ollen olisi vaikutusta elintarvikkeiden hintatasoon, mikäli kilpailukeinot eivät tällä hetkellä perustu epäterveiden käytäntöjen soveltamiseen.

Valiokunta katsoo, että oikeusministeriötä tulee kuulla nyt annetun direktiiviehdotuksen sopimusoikeudelliseen järjestelmään liittyvistä osista, kuten sopimusvapauden rajoituksista sekä ni-

mettömien valitusten sekä asetettavien seuraamusten yhdistämisestä siten, että oikeusturva puolustautumisoikeuksineen säilyy.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa ei ole tällä hetkellä direktiivissä tarkoitetun tyyppistä elintarvikeketjun sääntelyä. Näin ollen direktiivin täytäntöönpano edellyttää uutta kansallista lainsäädäntöä. Suomessa kuitenkin valmistellaan parhaillaan elintarvikemarkkinalakia, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Elintarvikemarkkinalaissa on tarkoitus säätää osittain samoista seikoista kuin direktiiviehdotuksessa. Tällaisia ovat esimerkiksi epäterveitä kauppatapoja valvovan viranomaisen perustaminen ja tämän tiedonsaantioikeus. Direktiivin täytäntöönpano voi näin ollen ainakin osittain perustua valmisteltavana olevaan lakiin. Lakia voidaan täydentää direktiivin edellyttämällä tavalla, kun direktiivin lopullinen sisältö on selvillä.

## VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 20.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Reijo Hongisto sin (osittain)
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Antti Kurvinen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius