

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Maija Heinonen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimuspäällikkö Jarno Sukanen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtaja Hannu Rautiainen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Janne Koivisto, Kaupan liitto ry
- lakimies Marica Twerin, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK 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 tuotteiden osalta. Kiellettävä olisi myös ostajan yksipuolisesti ja takautuvasti tekemät muutokset toimitussopimuksen ehtoihin, jotka koskevat elintarvikkeiden toimituksen tai jakelun tiheyttä, ajan-kohtaa tai määrää, laatuvaatimuksia tai hintaa. Myös tavarantoimittajan maksamat korvaukset

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2018 vp

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 pyydettyä valituksen tekijän henkilöllisyys. Valituksia voisivat tehdä tavarantoimittajat 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 kauppataidan vastaisiin käytäntöihin pitää pystyä puuttumaan. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta oikeasuuntaisena. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen tulee mahdollistaa riittävä kansallinen liikkumavara ehdotuksen yhteensovittamiseksi kansalliseen kilpailu- ja sopimusoikeudelliseen järjestelmään, ja edistää tämän huomioon ottamista neuvotteluissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2018 vp

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että direktiivi on oikea väline puuttua elintarvikeketjun hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin, koska nykyisin suurimmalla osalla jäsenmaista on jo olemassa hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Direktiivi on hyvä säädösväline myös siksi, että se antaa joustoa kansallisten olosuhteiden ja tarpeiden huomioinnille. 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 kauppataivoista 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

Ehdotuksen taustalla ovat elintarvikeketjussa ilmenevät käytännöt, joissa ketjussa toimivat yritykset käyttävät neuvotteluvoimaansa epäterveenä pidetyllä tavalla. Elintarvikeketjun yritykset ovat neuvotteluvoimaltaan usein hyvin erilaisessa asemassa, ja nyt ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin tilanteisiin, joissa toimittajana on pieni tai keskisuuri yritys ja ostajana keskisuurta suurempi yritys.

Talousvaliokunta pitää perusteltuna puuttua elintarvikeketjun epäterveisiin kauppataivoihin EUTason sääntelyllä. Elintarvikeketjuun liittyvät kilpailuongelmat ja epäterveet kaupan käytännöt ovat olleet viime vuosien aikana laajasti esillä ja arvioitavina. Suomessa asiaa on arvioitu mm. päivittäistavarakaupan ostovoimaa ja alkutuotantoa koskevissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksissä. Lisäksi kilpailulakia muutettiin määräävän aseman sääntelyn osalta vuonna 2014 niin, että määräävän aseman väärinkäytön kieltoa alettiin soveltaa päivittäistavaroiden vähittäismyyntin osalta yrityksiin, joiden markkinaosuus ylittää 30 prosenttia. Suomessa ei kuitenkaan ole tällä hetkellä voimassa direktiiviehdotuksessa tarkoitettua erillistä elintarvikeketjun sääntelyä. Suomessa valmistellaan kuitenkin parhaillaan elintarvikemarkkinalakia, jonka tarkoituksena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja suojata elintarvikeketjussa heikommassa asemassa

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2018 vp

sa olevia toimijoita. Nyt ehdotetun direktiivin täytäntöönpano voisi siten ainakin osin perustua tähän vielä valmisteilla olevaan lakiin.

Ehdotuksessa kiellettäisiin tiettyjä elintarvikeketjussa epäterveenä pidettyjä kauppatapoja, jotka koskevat 30 päivän maksuajan ylityksiä, tilausten peruutuksia ja muutoksia toimitussopimusten ehtoihin. Samoin tietyt elintarvikkeiden hävikkiä koskevat ehdot olisivat kiellettyjä. Lisäksi sääntely sisältäisi luettelon ehdoista, jotka olisi kiellettävä, ellei niistä ole selkeästi ja yksiselitteisesti sovittu toimitussopimuksen tekemisen yhteydessä. Sääntely olisi siten luonteeltaan varsin yksityiskohtaista ja kategorista. Valitulla sääntelytavalla voidaan sinänsä puuttua kohdistetusti nimenomaan elintarvikeketjulle tyypillisiin ongelmiin. Sääntelytavan ongelmana voi kuitenkin olla sääntelyn toimivuus muuttuvassa toimintaympäristössä.

Talousvaliokunta pitää toimenpiteiden kohdentamista ja direktiiviehdotukseen sisältyviä ehdotuksia kielletyiksi ehdoiksi oikeansuuntaisina. Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin samalla huomiota asiantuntijakuulemisessa ilmenneeseen huolenaiheeseen sääntelyn hajautumisesta. Tämä merkitsee sitä, että sama ilmiö voi tulla arvioitavaksi useamman, osin pistemäisen sääntelyn kautta ja useammassa viranomaisessa. Yritysten toimintaympäristön selkeyden, ennakoitavuuden ja hallinnollisen taakan kannalta siirtymä yleissääntelystä yhä yksityiskohtaisempaan sektorikohtaiseen sääntelyyn ei ole ongelmaton. Jatkoneuvotteluissa on lisäksi tärkeää varmistaa sääntelyn yhteentoimivuus yleisen kilpailuoikeudellisen sääntelyn kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin erillissääntelyä elintarvikeketjun osalta sikäli perusteltuna, että sillä pystyttäisiin kohdistetummin puuttumaan nimenomaan yksittäisten elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuttomiin ja epäterveisiin ehtoihin, kun yleisen kilpailulainsäädännön tarkastelun kohteena on toimiva kilpailu markkinoilla yleisesti.

Ehdotetun sääntelyn soveltamisala rajautuisi yrityskoon mukaisesti pk-yrityksen määritelmän kautta; määritelmä perustuisi EU:n mikroyrityksiä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan suosituksen 2003/361/EY liitteeseen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida sääntelyn soveltamisalan toimivuutta Suomen markkinoiden näkökulmasta ehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esitetyn kaltaiset rajat voivat olla usein ongelmallisia jäsenvaltioiden yrityskokojen ja yrityskentän rakenteiden erojen vuoksi. Yrityskoon perustuva sääntely voi toisaalta tietyissä tilanteissa jopa vähentää yritysten kasvun kannusteita.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida elintarvikeketjun toimivuutta paitsi markkinoiden yleisen toimivuuden myös yksittäisiin elinkeinonharjoittajiin kohdistuvien menettelyjen kannalta. Siltä osin kuin ongelman ratkaisemiseen tarvitaan nyt ehdotetun kaltaista erillissääntelyä valiokunta pitää perusteltuna säätää asiasta EU:n tasolla, jotta yritysten yhtäläiset kilpailuedellytykset tulisivat turvatuiksi nykyistä paremmin. Tällä hetkellä jäsenvaltioissa on voimassa monen tyyppistä hyvien kauppatapojen vastaisia käytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä. Vaikka sisällöllisen sääntelyn yhtenäistäminen on tarpeen, talousvaliokunta pitää samalla tärkeänä turvata jäsenvaltioille riittävä liikkumavara sääntelyn täytäntöönpanossa erityisesti seuraamusten ja viranomaisen toiminnan organisoinnin osalta.

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2018 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 15.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok (osittain)
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen