

U 29/2018 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä huhtikuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2018

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä

Neuvotteleva virkamies Maija Heinonen

MAA- JA METSÄTALOUSHUOL-
NISTERIÖ

MUISTIO
31.5.2018

EU/2018/0900

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EPÄTERVEISTÄ KAUPAN KÄYTÄNNÖISTÄ YRITYSTEN VÄLISISSÄ SUHTEISSA ELINTARVIKEKETJUSSA (UTP-DIREKTIIVI)

1 Yleistä

Komissio antoi 12.4.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi epäterveistä kaupan käytännöistä yritysten välisissä suhteissa elintarvikeketjussa (COM(2018) 173 final).

Ehdotuksen tarkoituksena on rajoittaa epäterveitä käytäntöjä, joita voi esiintyä sen vuoksi, että elintarvikeketjun toimijoiden neuvotteluvoima on erilainen. Tavoitteena on erityisesti säilyttää markkinoiden vakaus, lisätä maataloustuottajien tuloja sekä parantaa maatalouden kilpailukykyä. Komission ehdotus on vastaus sekä Euroopan parlamentin, neuvoston että Euroopan talous- ja sosiaalikomitean vuonna 2016 esittämiin toimenpiteitä koskeviin vaatimuksiin hyvän kauppataavan vastaisiin käytäntöihin puuttumiseksi.

Direktiiviehdotuksessa esitetään vähimmäisluettelo kielletyistä epäterveistä kaupan käytännöistä ostajien ja tavarantoimittajien välillä elintarvikeketjussa ja annetaan vähimmäissäännökset, jotka koskevat kieltojen täytäntöönpanon valvontaa ja järjestelyjä valvontaviranomaisten välistä koordinaatiota varten.

Ehdotuksen mukaan direktiiviä sovellettaisiin elintarvikkeiden kaupassa esiintyviin tiettyihin epäterveisiin kaupan käytäntöihin, kun myyjänä on pieni tai keskisuuri yritys ja ostajana on keskisuurta suurempi yritys.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

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, 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 pyydettyä 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.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), erityisesti sen 43 artiklan 2 kohta, jonka mukaan järjestelyn on taattava kaupankäynnille unionissa vastaavat edellytykset kuin kansallisilla markkinoilla.

Komissiolle esitetään siirrettäväksi säädösvaltaa (täytäntöönpanosäädökset) koskien jäsenmaiden tietojen toimittamista, niiden sisältöä ja julkaisemista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan esityksen oikeusperusta direktiiville on asianmukainen.

Direktiiviehdotus on komission mukaan suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotus on oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen. Lisäksi ehdotuksessa esitetään osittaista, ei täyttä yhdenmukaistamista jäsenmaiden lainsäädäntöjen välillä.

Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska EU:n toiminnalla luodaan yhteiset vähimmäissäännöt, parannetaan suojaa epäterveiltä kaupan käytännöiltä ja vähennetään niiden vaikutuksia koko elintarvikeketjussa sekä parannetaan koordinaatiota jäsenmaiden välillä. Ilman EU-tason toimia tämä olisi vaikeaa.

Jäsenmaat voivat edelleen pitää voimassa säännöksiä, jotka ylittävät direktiivissä ehdotetun suojelun vähimmäistason. Direktiivi antaa jäsenmaille mahdollisuuden sisällyttää vähimmäis-suojelu kansalliseen oikeusjärjestykseen tavalla, joka on yhteensopiva niiden valitsemien la-

kien, asetusten ja hallinnollisten määräysten kanssa. Direktiivin säännökset täydentävät olemassa olevia säännöksiä mukaan lukien vapaaehtoisen toimitusketjualoitteen sääntöjä.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Direktiiviehdotuksessa esitetään muun muassa epäterveiden käytäntöjen määrittelyä, niiden kieltämistä sekä tähän liittyvää valvonta- ja seuraamusjärjestelmää. Esitetyt säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Myös sopimusvapaus saa tietyssä määrin suojaa omaisuudensuojan kautta (esim. HE 309/1993 vp, s. 62/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että lain tai hyvän tavan vastaiset oikeustoimet eivät nauti perustuslain suojaa (ks. PeVL 3/1982 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (esimerkiksi PeVL 30/2016 vp) mukaan perustuslain 15 §:n piiriin kuuluvien rajoitusten tulee perustua perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on heikomman sopimusosapuolen suojaaminen epäterveiltä kaupan käytännöiltä. Näin ollen esitetyllä sääntelyllä on arvioitu olevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämä hyväksyttävä päämäärä.

5 Ehdotusten vaikutukset Suomelle

Vaikutukset lainsäädäntöön

Suomessa ei ole tällä hetkellä direktiivissä tarkoitettua tyyppistä elintarvikeketjun sääntelyä. Direktiivin täytäntöönpano edellyttäisi uutta kansallista lainsäädäntöä. Suomessa valmistellaan parhaillaan elintarvikemarkkinalakia, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Lain tarkoituksena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laissa on tarkoitus säätää osittain samoista seikoista kuin direktiiviehdotuksessa. Tällaisia ovat esimerkiksi epäterveitä kauppatapoja valvovan viranomaisen perustaminen ja tämän tiedonsaantioikeus. Direktiivin täytäntöönpano voisi näin ollen osittain perustua valmisteltavana olevaan lakiin. Lakia voitaisiin täydentää direktiivin edellyttämällä tavalla, kun direktiivin lopullinen sisältö on selvillä.

Vaikutukset toimijoille

Toimijoille ehdotuksesta koituisi lähinnä säännösten noudattamisesta aiheutuvia kuten henkilöstön koulutukseen liittyviä kustannuksia. Ehdotus ei kuitenkaan vaatisi toimijoita toteuttamaan merkittäviä toimenpiteitä, ainoastaan noudattamaan hyviä kauppatapoja ja valmistautumaan mahdollisiin valvontaviranomaisen tutkimus- ja tiedonhankintamenettelyihin. On myös huomattava, että ne toimijat, jotka ovat allekirjoittaneet vapaaehtoisen toimitusketjualoitteen, ovat jo sen puitteissa toteuttaneet tarvittavan koulutuksen. Ehdotus parantaisi pienten ja keski suurten yritysten suojaa epäreiluilta kauppatavoilta ja lisäisi elintarvikeketjun yleistä kilpailukykyä.

Vaikutukset hallinnolle

Hallinnolle kustannuksia syntyisi lähinnä valvontaviranomaisen toimen perustamisesta. Virka perustettaisiin joka tapauksessa elintarvikemarkkinalain valmistelun yhteydessä. Aiheutuvat kustannukset ja muut vaikutukset hallinnolle tullaan arvioimaan lakia koskevassa hallituksen esityksessä.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 10, 15 ja 42 kohdan mukaan ehdotus kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission ehdotusta on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaoston (EU-18) kokouksessa 11. ja 19.4. 2018.

Ehdotuksesta laadittu U-kirjelmäluonnos käsiteltiin maatalous- ja elintarvikejaoston (EU-18) kokouksessa 9.5.2018 sekä sisämarkkinajaoston (EU-8) kirjallisessa menettelyssä 2.-8.5.2018.

Maatalous- ja kalastusneuvosto kävi kokouksessaan 16.4.2018 ensimmäisen keskustelun asiasta. Maatalouden erityiskomitea on myös käynyt keskusteluja asiasta ja jatkaa keskustelua koko Bulgarian puheenjohtajuuskauden. Asiaa on käsitelty neuvoston maatalouden horisontaalisia kysymyksiä käsittelevässä työryhmässä 30.4. ja 23.5.2018. Työskentely direktiiviehdotuksen osalta jatkuu heinäkuun alussa alkavalla Itävallan puheenjohtajuuskaudella.

Euroopan parlamentissa direktiiviehdotuksen pääkäsittelystä vastaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta (AGRI). Mietinnön esittelijä on Paolo de Castro (IT, S&D).

8 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 pysyä 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.

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.