EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 1.12.2025
COM(2025) 728 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevan direktiivin arviointi

{SWD(2025) 405 final}

1. JOHDANTO

Hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetun direktiivin (EU) 2019/633[1], jäljempänä ’direktiivi’, 12 artiklan mukaan Euroopan komission, jäljempänä ’komissio’, on suoritettava ensimmäinen arviointi direktiivistä ja esitettävä keskeiset havaintonsa kertomuksessa. Tämä asiakirja on direktiivissä tarkoitettu kertomus.

Tämän kertomuksen perustana on direktiivistä tehty arviointi[2]. Kertomuksessa esitellään pääpiirteittäin direktiivin täytäntöönpanon ensimmäisinä vuosina toteutetut keskeiset toimet ja niistä saadut kokemukset. Arviointi tehtiin täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa, koska direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä oli viivästynyt joissakin jäsenvaltioissa. Täten arvioinnin havainnot kuvastavat vain lyhyttä ajanjaksoa direktiivin sääntöjen käytännön soveltamisessa, mikä tulisi ottaa huomioon kertomusta luettaessa.

Yleisesti ottaen tämä kertomus on osa laajempaa pyrkimystä vahvistaa viljelijöiden asemaa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa. Tähän pyrkimykseen viitataan strategisen vuoropuhelun suosituksessa tehokkaammasta, tasapainoisemmasta ja oikeasuhteisemmasta kehyksestä hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi[3] ja komission poliittisissa suuntaviivoissa vuosiksi 2024–2029[4]. Maataloutta ja elintarvikkeita koskevan vision[5] mukaisesti komissio ehdottaa nykyisten sääntöjen arvioinnin ja kansallisten säännösten uudelleentarkastelun perusteella lisäaloitteita. Se ehdottaa esimerkiksi hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevan direktiivin tarkistamista, jotta voidaan ottaa huomioon periaate, jonka mukaan viljelijöitä ei pitäisi pakottaa myymään tuotteitaan järjestelmällisesti alle tuotantokustannusten, ja samalla säilyttää yhteisen maatalouspolitiikan markkinasuuntautuneisuus.

Kertomus toimii pohjana direktiivin tulevaa tarkistamista koskeville pohdinnoille (yhdessä muiden tietolähteiden kanssa ja perusteellisten kuulemisten jälkeen) rajoittamatta kuitenkaan direktiivin soveltamisalaa tai sisältöä.

2. TAUSTA, LÄHTEET JA POLIITTINEN TAUSTA

Taloudellinen valta on keskittynyt yhä enemmän maataloustuote- ja elintarvikeketjun loppupään segmentteihin, mikä on tehnyt neuvotteluvoiman väärinkäytöstä helpompaa. Tällaiset väärinkäytökset kohdistuvat usein viljelijöihin ja pieniin tavarantoimittajiin, jotka ovat heikommassa asemassa neuvotellessaan suurempien ja vahvempien ostajien kanssa.[6] Direktiivi annettiin näihin ongelmiin puuttumiseksi. Sillä torjutaan hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä maataloustuote- ja elintarvikeketjussa, mukaan lukien kalastus- ja vesiviljelyala, ja pyritään vähentämään ja estämään tällaisia käytäntöjä kaikkialla EU:ssa. Hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin kuuluvat käytännöt, jotka poikkeavat jyrkästi hyvästä kauppatavasta ja ovat kunniallisen ja vilpittömän menettelyn vastaisia sekä yhden kauppakumppanin yksipuolisesti toiselle määräämiä. Ne voivat myös johtaa taloudellisen riskin perusteettomaan ja suhteettomaan siirtymiseen tai aiheuttaa merkittävää epätasapainoa

[1] EUVL L 111, 25.4.2019, s. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj.
[2] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja arviointikertomuksesta (‘valmisteluasiakirja’).
[3] Strateginen vuoropuhelu EU:n maatalouden tulevaisuudesta.
[4] Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2024–2029.
[5] Maataloutta ja elintarvikkeita koskeva visio.
[6] SWD(2018) 92 final, s. 20.

oikeuksien ja velvollisuuksien jakautumisessa, mikä lisää viljelijöiden ja pienten tavarantoimittajien taloudellista haavoittuvuutta ja toiminnan epävarmuutta.

Direktiivissä vahvistetaan luettelo hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä, joita ostajat eivät saa kohdistaa tavarantoimittajiin. Se muodostaa yhdenmukaistamisen vähimmäistason. Direktiivissä vahvistetaan täytäntöönpanon valvontaa ja valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä koskevat vähimmäissäännöt. Jäsenvaltiot voivat hyväksyä tai pitää voimassa sääntöjä, jotka menevät direktiivissä lueteltuja hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä pidemmälle, edellyttäen, että tällaiset säännöt ovat yhteneväisiä sisämarkkinoiden toimintaa koskevien sääntöjen kanssa.

Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 1. toukokuuta 2021[7], mutta kaikki jäsenvaltiot eivät saattaneet sitä kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöään ennen joulukuuta 2022.[8] Komission tekemät tarkastukset, jotka koskivat kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista ja vaatimustenmukaisuutta, osoittivat, että jäsenvaltiot olivat valinneet erilaisia täytäntöönpanotoimia. Joillakin jäsenvaltioilla oli jo voimassa asiaa koskevia sääntöjä tai ne ylittivät direktiivin mukaisen yhdenmukaistamisen vähimmäistason, kun taas toisilla ei ollut ollenkaan tällaisia sääntöjä tai ne pysyivät lähellä yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa. Vaatimustenmukaisuustarkastuksissa ilmeni myös eroja kansallisten täytäntöönpanosäädösten suojan tasossa siltä osin kuin on kyse ostajien mahdollisuudesta peruuttaa pilaantuvien tuotteiden tilaukset 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla, 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen maksujen perimisestä ja 3 artiklan 4 kohdan saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Viimeksi mainitun kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivissä lueteltuihin ”mustiin” ja ”harmaisiin” hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin liittyy pakottavia säännöksiä, jotka syrjäyttävät kaikki muut toimitussopimukseen sovellettavat säännöt.

Arvioinnissa keskityttiin direktiivin täytäntöönpanoon EU:n näkökulmasta ja annettiin yleiskuva tilanteesta jäsenvaltioissa sen jälkeen, kun direktiivi oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Arvioinnissa tarkasteltiin direktiivin vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta, EU:n tason lisäarvoa ja merkityksellisyyttä suhteessa sen keskeisiin tavoitteisiin, joita ovat hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjuminen, tehokkaan täytäntöönpanon mahdollistaminen, puuttuminen toimittajien kokemiin pelkoihin ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen kaikkialla EU:ssa.

Arviointi toteutettiin ulkopuolisen selvityksen, jäljempänä ’taustaselvitys’[9], tuella, ja se perustui useisiin lähteisiin, mukaan lukien komission aiemmat kertomukset, kuten lokakuussa 2021 annettu kertomus direktiivin kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisesta ja täytäntöönpanosta[10] sekä huhtikuussa 2024 annettu välikertomus[11]. Näkemyksiä kerättiin kohdennetuilla kyselytutkimuksilla, haastatteluilla ja tapaustutkimuksilla, säännöllisellä tietojenvaihdolla valvontaviranomaisten kanssa, yhteisen tutkimuskeskuksen viljelijöille ja tavarantoimittajille osoitetusta vuotuisesta kyselytutkimuksesta[12] sekä jäsenvaltioiden

[7] Direktiivin 13 artiklan 1 kohta.
[8] Valmisteluasiakirjan 3 jakso.
[9] Arviointia tukeva taustaselvitys hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetusta EU:n direktiivistä 2019/633 (DOI: 10.2762/2191333).
[10] COM/2021/652 final
[11] COM/2024/176 final ja SWD/2024/106 final/2.
[12] Unfair Trade Practices – Yhteinen tutkimuskeskus.

vuotuisista kertomuksista[13]. Huomioon otettiin myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) arviointikertomus[14] ja valvontaviranomaisten vuotuiset toimintakertomukset[15].

Arviointi toteutettiin samaan aikaan komission laajemman toimenpidekokonaisuuden kanssa, jolla puututaan viljelijöiden ilmaisemiin huolenaiheisiin[16], mukaan lukien yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen kohdennettu tarkistaminen[17], EU:n elintarvikeketjun seurantakeskuksen perustaminen[18] ja tutkimus mekanismeista, joilla varmistetaan viljelijöille oikeudenmukainen korvaus[19].

[13] Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle kertomuksen täytäntöönpanotoimistaan kunkin vuoden 15. maaliskuuta mennessä.
[14] Direktiivin (EU) 2019/633 arviointi – ETSK.
[15] Direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että valvontaviranomaiset julkaisevat vuosikertomuksen toimistaan. Kertomus on saatavilla seuraavalla sivulla: Hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt – komissio.
[16] EU:n tukitoimet viljelijöille – komissio.
[17] COM/2024/577 final.
[18] EU:n elintarvikeketjun seurantakeskus – komissio.
[19] Tutkimus oikeudenmukaisia maatalousalan korvauksia koskevista sääntelyjärjestelmistä ja vapaaehtoisista järjestelmistä (DOI: 10.2762/0016025).

3. YHTEENVETO TÄRKEIMMISTÄ HAVAINNOISTA

Tässä jaksossa esitetään yhteenveto arvioinnin yhteydessä tehdyistä tärkeimmistä havainnoista. Vaikka arviointi perustuu parhaaseen saatavilla olevaan näyttöön, on tärkeää ottaa huomioon edellä mainitut arviointiin vaikuttavat seikat, erityisesti lyhyt aika direktiivin täytäntöönpanon ja siitä tehdyn arvioinnin välillä. Tämä yhdessä kauppasuhteiden luottamuksellisuudesta johtuvan tietojen vähäisen saatavuuden, covid-19-pandemian ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan kaltaisten ulkoisten häiriöiden sekä niistä johtuvan inflaation ja tuotantopanoskustannusten nousun kanssa vaikeutti direktiivin täytäntöönpanon vaikutusten erottamista laajemmasta kehityksestä.

3.1. VAIKUTTAVUUS

Arvioinnissa tarkasteltiin, kuinka hyvin direktiivillä on onnistuttu puuttumaan hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin ja estämään niitä, lieventämään viljelijöihin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia ja tukemaan tehokasta täytäntöönpanoa. Arvioinnissa tarkasteltiin myös direktiivin tahattomia vaikutuksia.[20]

Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen on havaittu vähentyneen mutta maataloustuote- ja elintarvikeketjun toimijoiden näkemykset eroavat

Käytettävissä olevan näytön perusteella ei ollut vielä mahdollista vahvistaa, että hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt olisivat vähentyneet merkittävästi direktiivin täytäntöönpanon jälkeen. Yhteisen tutkimuskeskuksen tuoreimmasta kyselytutkimuksesta saadut tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että ilmoitettujen hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen määrä on vähentynyt. Lisäksi muut määrälliset ja laadulliset tiedot viittaavat siihen, että maksuviivästykset ovat vähentyneet sekä pilaantuvien että pilaantumattomien tavaroiden osalta[21] ja myös eräät muut, tavarantoimittajien usein kohtaamat hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt ovat vähentyneet.

Näkemykset maataloustuote- ja elintarvikeketjun eri osissa vaihtelivat: viljelijät ja tavarantoimittajat raportoivat positiivisista suuntauksista, kun taas muissa segmenteissä ilmaistiin vaihtelevampia näkemyksiä. Ostajat suhtautuivat epäilevästi direktiivin vaikutuksiin todeten kuitenkin samalla, että tukku- ja vähittäiskauppiaiden toteuttamat vaatimustenmukaisuustoimet, kuten sopimusten tarkistaminen ja henkilöstön koulutus, olivat olleet keskeisessä asemassa hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen vähentämisessä.

Erot tavarantoimittajien tietämyksessä

Yhteisen tutkimuskeskuksen kyselytutkimusten tietojen mukaan 62–76 prosenttia vastaajista ilmoitti, että tavarantoimittajien tietämys aiheesta vaihteli tavarantoimittajatyypistä riippuen. Eri keruuaalloissa ei kuitenkaan havaittu mitään selkeää suuntausta. EU:n ulkopuolisilla sidosryhmillä on raportoitu olevan vähän tietämystä aiheesta ja vaikeuksia valitusten tekemisessä.

Vaikka jotkin valvontaviranomaiset olivat keskittyneet tietämyksen lisäämiseen ja tiedotustoimiin heti direktiivin täytäntöönpanon alkuvuosista lähtien, tietämys aiheesta oli yleisesti ottaen alhainen erityisesti viljelijöiden ja pienempien tavarantoimittajien keskuudessa.

[20] Valmisteluasiakirjan 4.1 jakso.
[21] Taustaselvitys, s. 20.

Tämä johtui pääasiassa siitä, että direktiivin täytäntöönpanosta kokonaisuudessaan oli kulunut vasta vähän aikaa. Suuremmat tavarantoimittajat ja jalostajat raportoivat olevansa kohtalaisen tietoisia aiheesta mutta mainitsivat myös vaikeudet ymmärtää direktiivin mukaisia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan.

Valituksia tehtiin vain vähän

Tavarantoimittajien vähäisen tietämykseen liittyen kaikissa jäsenvaltioissa vastaanotettiin vain vähän valituksia ensimmäisten täytäntöönpanovuosien aikana. Yhteisen tutkimuskeskuksen vuoden 2024 kyselytutkimuksen mukaan vain 52 prosenttia vastaajista tiesi, minne valituksen voi tehdä. Tämän ratkaisemiseksi valvontaviranomaiset keskittivät alustavat toimensa ohjaamiseen tai lisäsivät viran puolesta (oma-aloitteisesti) tehtävien tutkimusten määrää.

Yhteisen tutkimuskeskuksen vuotuisesta kyselytutkimuksesta saadut tiedot viittasivat useisiin syihin, joiden vuoksi tavarantoimittajat eivät kertoneet kokemistaan hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä valvontaviranomaisille. Vastaajista 29 prosenttia piti kostotoimien pelkoa merkittävänä esteenä ilmoittamiselle. Muita ilmoitettuja esteitä olivat käsitys siitä, että tietyt hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt olivat tavanomaisia eivätkä olleet raportoinnin arvoisia (20 %), tai vähäinen luottamus valvontaviranomaisten toimintakykyyn (19 %).

Huolet koskien ilmoitusten luottamuksellisuutta ja pelko kostotoimista oli erityisen yleistä, kuten jäsenvaltioiden tapaustutkimuksista (BE, ES, NL, SE) käy ilmi. Näissä tapaustutkimusten tuloksissa tuli esiin, että kansallisissa menettelysäännöissä saatettiin vaatia tiettyjen tietojen ilmoittamista menettelyn aikana ostajan puolustautumisoikeuden turvaamiseksi, mikä herättää tavarantoimittajien keskuudessa huolta mahdollisesta paljastumisesta ja heikentää niiden halua tehdä valituksia.

Vaikka direktiivissä annetaan tuottajaorganisaatioille tai muille tavarantoimittajien organisaatioille, joiden oikeutettua etua asia koskee, mahdollisuus tehdä valituksia jäsentensä puolesta, arviointi osoitti, että tätä mekanismia ei käytetty. Samalla nimettöminä annetut vihjeet osoittautuivat valvontaviranomaisille mahdollisesti arvokkaaksi markkinatiedon lähteeksi, jonka avulla ne voivat ryhtyä toteuttamaan viran puolesta tehtäviä tutkimuksia ja alakohtaista tutkintaa. Haasteita havaittiin kuitenkin edelleen erittäin keskittyneillä aloilla, joilla väärinkäytösten paljastajan nimettömyyttä voi olla edelleen vaikea taata.

Täytäntöönpanotoimet lisääntyivät, mutta jäsenvaltioiden välillä on edelleen merkittävää vaihtelua

Arviointi osoitti, että täytäntöönpanotoimien määrä ja tyyppi määräytyivät suurelta osin kansallisten strategisten painopisteiden mukaan, mikä kuvastaa erilaisia lähestymistapoja täytäntöönpanoon.[22] Koska direktiivissä korostetaan väärinkäytösten ehkäisyä tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten avulla, valvontaviranomaisten viran puolesta tai valituksen johdosta käynnistämien tutkimusten määrä kasvoi asteittain. Vuosina 2021–2024 aloitettiin yhteensä 4 610 tutkimusta, joista noin 53 prosenttia saatettiin päätökseen tänä aikana (2 462 päätökseen saatua tutkimusta). Tutkimusten tekijöiden joukossa neljä jäsenvaltiota

[22] Valmisteluasiakirjan liite VI.

(Espanja, Italia, Kypros ja Unkari) suoritti 90 prosenttia tutkimuksista, kun taas 13 muuta jäsenvaltiota suoritti kukin vähemmän kuin viisi tutkimusta.

Vaikka tutkimusten kokonaismäärä EU:ssa on edelleen suhteellisen pieni verrattuna alan myyntitapahtumien määrään, noususuuntaus viittaa siihen, että institutionaalinen sitoutuminen hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjuntaan lisääntyy. Joissakin jäsenvaltioissa ei kuitenkaan tehty lainkaan tutkimuksia ja toisissa suhteellisen vähän, mikä viittaa siihen, että viran puolesta tehtävien tutkimusten potentiaalia voidaan hyödyntää vielä paremmin.

Arvioinnissa todettiin, että jäsenvaltioiden raportoinnin perusteella noin kolmannes vuosina 2021–2024 päätökseen saatetuista tutkimuksista johti sääntörikkomuksen toteamiseen ja seuraamuksiin. Yhteensä rikkomuksia todettiin siis 754. Vuosina 2022–2024 rikkomuksista määrättiin yhteensä 41,9 miljoonan euron arvosta sakkoja. Seuraamuksia pidettiin yleisesti tehokkaana keinona edistää sääntöjen noudattamista niiden pelotevaikutuksen ansiosta. Seuraamusten määrä ja ankaruus kuitenkin vaihtelivat jäsenvaltioittain, mikä kuvastaa käytössä olevien oikeudellisten kehysten laajaa kirjoa. Maineeseen liittyviä toimenpiteitä, kuten rikkojan nimen julkaisemista, pidettiin yleisesti tehokkaina erityisesti sellaisten ostajien osalta, jotka käyvät kauppaa kuluttajien suuntaan.

Lisäksi useat jäsenvaltiot kehittivät muita ennaltaehkäiseviä toimia sääntöjen noudattamisen edistämiseksi, vuoropuhelun helpottamiseksi tai riitojen ratkaisemiseksi varhaisessa vaiheessa. Tällaisia toimintatapoja pidettiin yleisesti tärkeinä ja tehokkaina keinoina torjua hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä. Esimerkiksi Irlannissa ”suuret ostajat” ovat nimenneet organisaatioiden sisäisiä vastuuhenkilöitä, joiden tehtävänä on puuttua hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin, kun taas Itävallassa ja Suomessa ensimmäisenä yhteyspisteenä toimii sovittelija tai valtuutettu.

Arviointi osoitti myös, että jotkin sidosryhmät pitivät muita valvontaviranomaisten toteuttamia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, kuten tiedotuskampanjoita, kohtalaisen tehokkaina. Vähittäiskauppiaat ja suuri osa maatalousalan toimijoista puolestaan olivat sitä mieltä, että kirjallisten sopimusten pakollisuus auttaa yleisesti ottaen torjumaan hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä.

Toinen tarkasteltu toimenpidetyyppi koski joissakin jäsenvaltioissa käytettävissä olevia korjaavia ja/tai korvaavia lisämekanismeja. Näitä olivat muun muassa valta saada ostajalta erityisiä sitoumuksia, antaa noudattamista koskevia määräyksiä tai määrätä siviilioikeudellisia oikeussuojakeinoja, kuten sopimusehtojen mitätöinti, maksujen palauttaminen tai vahingonkorvaus. Jotkin valvontaviranomaiset katsoivat, että keskittyminen tavarantoimittajille aiheutuneen vahingon korjaamiseen oli seuraamuksia välittömämpi ja kohdennetumpi ratkaisu. Direktiivissä ei nimenomaisesti edellytetä näitä mekanismeja, ja niiden saatavuus ja käyttö vaihtelivatkin jäsenvaltioittain.

Valvontaviranomaisten yhteistyö

Arvioinnissa tuotiin esiin myönteistä kehitystä hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen verkoston työssä, jonka valvontaviranomaiset katsoivat suurelta osin auttaneen parantamaan niiden keskinäistä yhteistyötä.

Arvioinnissa kävi kuitenkin ilmi, että täytäntöönpanotoimet keskittyivät pääasiassa vain jäsenvaltion sisällä esiintyviin hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin ja että rajatylittäviä tutkimuksia tehtiin vähän. Nykyisen oikeudellisen kehyksen rajoitukset, jotka koskevat luottamuksellisten tietojen jakamista rajatylittävissä tapauksissa, ja epätasaiset täytäntöönpanovalmiudet aiheuttivat haasteita aidosti tasapuolisten toimintaedellytysten luomiselle. Komission viimeaikaista ehdotusta[23] asiassa pidetään myönteisenä askeleena kohti nykyisten puutteiden korjaamista.

3.2.TEHOKKUUS

Arvioinnissa käsiteltiin direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia ja hyötyjä ottaen huomioon jäsenvaltioille ja valvontaviranomaisille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset sekä tavarantoimittajille ja/tai ostajille aiheutuvat toimintakustannukset.[24]

Havaittavia hyötyjä viljelijöille, mutta kvantifiointi on edelleen haasteellista

Viljelijöihin ja pieniin tavarantoimittajiin kohdistuvien hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen vaikutusten luonteeseen ja vakavuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa se, missä määrin maatilat toimivat yhdessä ja vaikuttavatko hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt tavarantoimittajiin suoraan tai välillisesti kustannusten siirtyessä maataloustuote- ja elintarvikeketjun läpi. Arvioinnissa todettiin esimerkiksi, että viljelijät, jotka eivät kuuluneet tuottajaorganisaatioon ja joihin hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt vaikuttivat suoraan, olivat yleensä alttiimpia taloudellisille riskeille.

Maksuviivästykset olivat yleisin ilmoitettu hyvän kauppatavan vastainen käytäntö, jolla on merkittäviä kielteisiä seurauksia, koska ne häiritsevät kassavirtaa. Siksi taustaselvityksessä arvioitiin mitä hyötyjä maatalousalalle voisi koitua siitä, jos viljelijöille suoritettavien maksujen viivästymiseen puututtaisiin. Taustaselvityksessä arvioitiin, että direktiivin ansiosta maksuajat, kassavirran hallinta ja ennakoitavuus viljelijöiden ja pienten tavarantoimittajien kannalta paranisivat. Tämä puolestaan vähentäisi riippuvuutta lainoista, tukisi luottokelpoisuutta ja pienentäisi maksukyvyttömyysriskiä, mikä saattaisi vapauttaa resursseja investointeihin. Arvioidut keskimääräiset edut, jotka tulisivat vuotuisesta lisäkassavirrasta tavarantoimittajaa kohti (maatilat mukaan luettuina), vaihtelivat Puolan noin 16 000 eurosta Ranskan lähes 175 000 euroon.[25]

Maksuviivästysten jälkeen hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä, joilla oli suurin kielteinen taloudellinen vaikutus viljelijöihin, olivat viime hetken peruutukset, erityisesti pilaantuvien tuotteiden osalta, ja kaupallisen riskin siirtyminen sopimusehtojen yksipuolisilla muutoksilla tai pakollisilla maksuilla ostajan tappioiden kattamiseksi. Tällaiset käytännöt voivat johtaa tulonmenetyksiin ja lisätä ennakoimattomien kustannusten riskiä viljelijöille ja pienille tavarantoimittajille.

Viljelijöiden oli usein vaikea arvioida määrällisesti hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen taloudellisia vaikutuksia, koska ne havaitsivat vaikutuksen suhteellisesti, esimerkiksi suhteessa satotuloksiin, markkinavaihteluihin tai muihin ulkoisiin tekijöihin. Koska saatavilla oli vain vähän tietoa ja direktiivin vaikutusten eristäminen muista tekijöistä on monimutkaista,

[23] COM/2024/576 final.
[24] Valmisteluasiakirjan 3 jakso.
[25] Taustaselvitys, s. 135.

perusteelliseen vaihtoehtoiseen arvioon perustuvan tarkan kustannus-hyötyanalyysin laatiminen on vaikeaa. Arvioinnissa direktiivin vaikutuksia kvantifioitiin mahdollisuuksien mukaan, mutta muutoin se perustui laadulliseen arviointiin ja sidosryhmien näkemysten tarkasteluun. Elinkeinoelämän järjestöille tehdyn kyselyn tulokset osoittivat, että useimmille vastanneille yrityksille oli koitunut jonkin verran taloudellista hyötyä direktiivistä, muun muassa avoimista ja luotettavista sopimusehdoista (24 % yhteensä 228 maininnasta), sopimuksiin tehtyjen yksipuolisten muutosten määrän vähenemisestä (19 %) ja avoimemmasta hinnoittelusta (15 %).[26]

Direktiivin taloudellisten vaikutusten lisäksi raportoitiin myös laadullisista hyödyistä, kuten vuoropuhelun ja luottamuksen paranemisesta sekä oikeudenmukaisen kulttuurin edistämisestä maataloustuote- ja elintarvikeketjussa.

Viljelijöille ja tavarantoimittajille direktiivin kustannukset pysyivät oikeasuhteisina hyötyihin nähden[27]

Arvioinnissa tarkasteltiin hallinnollisia kustannuksia, joita valvontaviranomaisille ja jäsenvaltioille aiheutui direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja havaittiin merkittäviä eroja kansallisesta toimintamallista riippuen. Niissä jäsenvaltioissa, joissa tutkimuksia tehtiin kaikista aktiivisimmin, arvioidut vuotuiset täytäntöönpanokustannukset olivat lähes 800 000 euroa.

Myös ketjun eri toimijoille, kuten tavarantoimittajille ja ostajille, mukautuksista aiheutuneet kustannukset vaihtelivat suuresti. Arvioiden mukaan alkuperäiset mukautuskustannukset vaihtelivat Saksan noin 12 miljoonasta eurosta Tanskan 19 miljoonaan euroon, ja vähittäiskauppiaat vastasivat suurimmista kustannuksista toimijaa kohti.

Arvioinnissa todettiin yleisesti, että valvontaviranomaisille täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset ja yksinomaan tai ensisijaisesti tavarantoimittajina toimiville aiheutuvat mukautuskustannukset olivat oikeassa suhteessa liiketoimintakäytäntöjen parantamisesta saatuihin hyötyihin. Sitä vastoin ostajat pitivät heille etupäässä sopimusten mukauttamisesta lankeavia mukautuskustannuksia saamiaan hyötyjä suurempina. Tämä ei ollut yllättävää, koska direktiivin tarkoituksena on suojella heikommassa asemassa olevia tavarantoimittajia vahvemmilta ostajilta. Ei kuitenkaan löydetty näyttöä siitä, että ostajille aiheutuneet kustannukset olisivat aiheuttaneet merkittävää vahinkoa tai toimintahäiriöitä ketjussa.

3.3. EU:N TASON LISÄARVO

Arvioinnissa todettiin, että direktiivin tuoma EU:n tason lisäarvo ja erityisesti sen vaikutus tasapuolisten toimintaedellytysten luomisessa perustuu direktiivin tavarantoimittajille kaikkialla EU:ssa tarjoamaan vähimmäissuojaan hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä vastaan, erityisesti jäsenvaltioissa, joissa tällaista suojaa ei aiemmin ollut.[28]

Arvioinnissa todettiin kuitenkin myös, että direktiivin täytäntöönpanosta huolimatta kansallisessa lainsäädännössä ja täytäntöönpanossa oli edelleen merkittäviä eroja. Useimmat sidosryhmät pitivät näitä eroja yhtenä suurimmista haasteista, jotka heikentävät direktiivin EU:n tason lisäarvoa. Ostajat yhdistivät jatkuvat kansalliset erot useisiin tahattomiin kielteisiin

[26] Taustaselvitys, s. 63.
[27] Valmisteluasiakirjan 3 jakso.
[28] Valmisteluasiakirjan 4.2 jakso.

vaikutuksiin, erityisesti oikeudellisen epävarmuuden lisääntymiseen ja epäjohdonmukaiseen täytäntöönpanoon rajatylittävissä tapauksissa EU:ssa. Lisäksi vähittäiskaupan ala ilmoitti muista tahattomista vaikutuksista, jotka johtuivat joidenkin jäsenvaltioiden päätöksestä ulottaa hyvän kauppatavan vastaisilta käytännöiltä suojautuminen koskemaan myös suuria tavarantoimittajia. Vähittäiskaupan alalla uskottiin, että tämä voisi tarpeettomasti siirtää valtaa suurille tavarantoimittajille, mikä olisi erityisen haitallista pienemmille ostajille.

Samaan aikaan muut sidosryhmät suhtautuivat myönteisemmin jäsenvaltioiden välisiin eroihin ja katsoivat, että sallimalla tällaiset erot jäsenvaltiot voisivat paremmin puuttua erityisiin kansallisiin olosuhteisiin ja reagoida nopeammin esiin nouseviin ongelmiin.

Taustaselvityksessä todettiin, että direktiivin yhdenmukaistetut vähimmäisvaatimukset olivat kaiken kaikkiaan edistäneet EU:n tason lisäarvoa. Tätä mieltä olivat laajalti tavarantoimittajat ja valvontaviranomaiset mutta eivät niinkään ostajat[29], jotka olivat huolissaan siitä, että jäsenvaltiot pitävät voimassa tai ottavat käyttöön tiukempia tai hyvin erilaisia kansallisia sääntöjä direktiivin 9 artiklan nojalla, mitä jotkut heistä pitivät ongelmallisena sisämarkkinavapauksien kannalta.

3.4. JOHDONMUKAISUUS

Arvioinnissa todettiin, että direktiivi täydentää muita EU:n säädöksiä, kuten maataloustuotteiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevaa asetusta[30] ja sen kalastusalalla sovellettavaa vastinetta[31]. Osana tätä laajempaa poliittista kehystä direktiivillä tuetaan yhteisen markkinajärjestelyn rakenteellista toimintatapaa, jolla pyritään edistämään työtaistelutoimia ja vahvistamaan yleinen sopimuskehys ja lisäämään siten viljelijöiden neuvotteluvoimaa. Direktiivissä käsitellään kuitenkin myös kysymyksiä, joita yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus ei kata. Direktiivi esimerkiksi suojaa yksittäisiä kaupallisia suhteita ja liiketoimia ja muodostaa kohdennetun oikeudellisen kehyksen, jolla suojellaan viljelijöitä ja pienempiä tavarantoimittajia tietyiltä vahvempien ostajien väärinkäytöksiltä.

Arvioinnissa korostettiin myös direktiivin täydentävää roolia suhteessa maksuviivästyksiä koskeviin EU:n sääntöihin[32], mukaan lukien äskettäin ehdotettu maksuviivästysasetus[33], ja painotettiin sen erillistä tehtävää ja jatkuvaa merkitystä maatalousalalle.

Ristiriitoja tai epäjohdonmukaisuuksia muiden oikeudellisten välineiden kanssa ei havaittu. Päinvastoin direktiivin ja muiden toimien tai aloitteiden välillä havaittiin merkittäviä synergioita, kuten EU:n kilpailusäännöt ja vastuullista elintarvikeyritystoimintaa ja markkinointia koskevat EU:n käytännesäännöt, jotka tunnetaan maatalouselintarvikesäännöstönä (Agri-Food Code)[34] vuoden 2025 puolivälistä lähtien.

3.5. JATKUVA MERKITYKSELLISYYS

Arvioinnissa todettiin, että direktiivi on yleisesti ottaen oikeasuhteinen ja tasapainoinen vastatessaan nykyisiin tarpeisiin. Samalla se antaa mahdollisuuksia lisätoimiin, jotka koskevat

[29] Taustaselvitys, s. 91 ja sitä seuraavat sivut.
[30] EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj.
[31] EUVL L 354, 28.12.2013, s. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj.
[32] EUVL L 48, 23.2.2011, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj.
[33] COM(2023)533 final.
[34] Maatalouselintarvikesäännöstö – komissio.

erityisesti direktiivin vaikutusta maatalousalan taloudelliseen elinkelpoisuuteen, häiriönsietokykyyn ja kilpailukykyyn tai joilla voidaan puuttua uusien tai kehittyvien hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen syntymiseen. Vaikka direktiivin todettiin tarjoavan vankan ja sopivan kehyksen, sen avulla on mahdollista vastata myös muuttuviin haasteisiin, kuten oikeudenmukaisen korvauksen takaaminen viljelijöille ja uusien hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjuminen. Sidosryhmiltä saatu palaute vahvisti tämän havainnon, vaikka poikkeavia näkemyksiä esitettiin direktiivin antamista mahdollisuuksista puuttua hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen perimmäisiin syihin ja vaikuttaa hinnanmuodostusmekanismeihin.[35]

Monet sidosryhmien yksilöimistä mahdollisista parannuskohteista otettiin esiin myös direktiivin antamisen yhteydessä käydyissä keskusteluissa, mikä toi esiin yhä jatkuvat näkemyserot. Jotkin tavarantoimittajat vaativat toimenpiteitä, kuten direktiivin soveltamisalan laajentamista liikevaihtoa koskevien raja-arvojen osalta tai EU:n laajuisen, kustannuksia alhaisemman myynnin kiellon käyttöönottoa, kuten eräissä jäsenvaltioissa on jo tehty.[36] Ostajat puolestaan vastustivat soveltamisalan laajentamista tällä tavoin ja vaativat kaksisuuntaista suojaa hyvän kauppatavan vastaisilta käytännöiltä, jolloin myös pienempiä ostajia voitaisiin suojella suuremmilta tavarantoimittajilta.

Näiden pitkäaikaisten kysymysten lisäksi sidosryhmät toivat esiin myös tuoreempia huolenaiheita, jotka liittyvät mahdollisiin uusiin hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin. Huolet liittyivät erityisesti käytäntöihin, joilla voitaisiin kiertää direktiiviä ja siirtää kohtuuttomia riskejä tai kustannuksia tavarantoimittajille, mukaan lukien monimutkaisemmat palveluihin liittyvät järjestelyt, kuten pay-on-scan-toimintamalli[37], tai ostajien kestävän kehityksen sitoumuksiin liittyvät vaatimukset (esim. ostajien yhteiskuntavastuuta koskevien sitoumusten siirtäminen tavarantoimittajille).

4. JOHTOPÄÄTÖKSET, KERTYNEET KOKEMUKSET JA SEURAAVAT TOIMET

Vaikka direktiiviä on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön vasta lyhyen aikaa ja vaikka jäsenvaltioiden toimintatavat ja sidosryhmien näkemykset vaihtelevat huomattavasti, direktiivistä saadut varhaiset kokemukset hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen ehkäisemisestä ja torjumisesta ovat rohkaisevia, sillä suurempi luottamus maataloustuote- ja elintarvikeketjuun on edistänyt vastuullisempaa liiketoimintakulttuuria.

Samalla direktiivin arviointi toi esiin useita puutteita ja haasteita. Kertyneiden kokemusten perusteella on tunnistettu seuraavat osa-alueet, joilla hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevaa kehystä ja sen soveltamista voitaisiin edelleen vahvistaa, myös mahdollisesti tarkistamalla direktiiviä:

- **Parannetaan viljelijöiden ja tavarantoimittajien tietämystä omista oikeuksistaan.** Tämä on keskeinen lisätoimia kaipaava osa-alue, johon voitaisiin puuttua parantamalla tiedonsaantia, myös rajatylittäviin liiketoimiin osallistuvien tai kolmansista maista

[35] Valmisteluasiakirjan 4.3 jakso.
[36] Ks. alaviite 19.
[37] Tässä toimintamallissa tavarantoimittajille ei makseta toimituksen yhteydessä vaan vasta, kun vähittäismyyjä on myynyt tuotteen loppukuluttajalle. Tämä voi tosiasiallisesti pidentää direktiivissä sallittuja maksumääräaikoja.

tulevien tavarantoimittajien osalta, tai kannustamalla kohdennettuihin tiedotus- tai koulutustoimiin.

- **Tehostetaan noudattamisen valvontaa ja puututaan tavarantoimittajien pelkoihin.** Kostotoimien pelko estää edelleen tavarantoimittajia ilmoittamasta hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä erityisesti aloilla, joilla ostajat ovat vahvasti keskittyneitä ja tavarantoimittajat ovat riippuvaisia ostajasta. Tämän ongelman ratkaisemiseksi ja yksittäisiin valituksiin nojautumisen vähentämiseksi valvontaviranomaiset voisivat jo nyt hyödyntää enemmän viran puolesta tehtäviä tutkimuksia. Joissakin jäsenvaltioissa tätä mahdollisuutta ei ole käytetty tarpeeksi. Lisäksi tuottajaorganisaatiot ja muut tavarantoimittajaorganisaatiot, myös kolmansissa maissa toimivat, voisivat tukea tavarantoimittajia enemmän ja tehdä valituksia niiden puolesta.

- **Lisätään rajatylittävää yhteistyötä.** Menettelyihin liittyvät esteet haittaavat edelleen luottamuksellisten tietojen vaihtoa valvontaviranomaisten välillä rajatylittävissä tapauksissa. Komissio julkaisi joulukuussa 2024 tätä kysymystä koskevan ehdotuksen, jonka odotetaan tarjoavan vankan yhteistyökehyksen ja korjaavan havaitut puutteet, jotka liittyvät direktiivissä vahvistetun hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen yhdenmukaistettuun luetteloon.[38]

- **Tehostetaan seurantaa näyttöön perustuvan päätöksenteon tueksi.** Vaikka tiedonkeruussa on edistytty vuosittaisten raporttien ja kyselytutkimusten avulla, lisätoimia tarvitaan, jotta voidaan varmistaa hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen johdonmukainen, vertailukelpoinen ja tehokas seuranta kaikkialla EU:ssa. Tähän liittyen voitaisiin kerätä enemmän standardoituja, luotettavia ja määrällisesti ilmaistavia tietoja tai tehdä kattavampia arviointeja jäsenvaltioiden tasolla direktiivin kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevan lainsäädännön vaikutuksista.

- **Puututaan direktiivin epätasaiseen soveltamiseen.** Jäsenvaltioiden väliset erot täytäntöönpanossa ja valvontakäytännöissä ovat johtaneet direktiivin säännösten erilaisiin tulkintoihin tai tiukempien kansallisten sääntöjen soveltamiseen. Kansallisten sääntöjen moninaisuus, myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolella, voi aiheuttaa eroja täytäntöönpanossa ja valvonnassa. Olisi pohdittava, miten hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä voitaisiin torjua johdonmukaisemmin.

- **Helpotetaan reagointia uusiin tarpeisiin.** Vaikka uusia hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä ilmoitettiin vain vähän, on tärkeää seurata aktiivisesti esiin nousevia ongelmia ja ennakoida markkinoiden muutoksia. Lisäksi on ryhdyttävä toimiin, jotta viljelijät eivät joutuisi järjestelmällisesti myymään tuotteitaan alle tuotantokustannusten, kuten maataloutta ja elintarvikkeita koskevassa visiossa todetaan. Näitä varten tarkoitettuja erityisiä uusia välineitä on tarkasteltava lähemmin, ja hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen luetteloa on mahdollisesti laajennettava.

[38] COM/2024/576 final

Hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevan direktiivin tarkistamiseen on suhtauduttava varovaisesti, koska direktiiviä on sovellettu vasta suhteellisen vähän aikaa. Jäljellä olevat puutteet ja haasteet vaativat kuitenkin perusteellisempaa tarkastelua sen selvittämiseksi, miten direktiivillä ja muilla välineillä voitaisiin parhaiten tukea maatalousalan ja koko maataloustuote- ja elintarvikeketjun taloudellista suorituskykyä ja tarvitaanko lisätoimenpiteitä. Samalla on tärkeää säilyttää yhteisen maatalouspolitiikan markkinasuuntautuneisuus. Tämän arvioinnin tulosten perusteella ja kuten puheenjohtaja von der Leyenin vuoden 2025 puheessa unionin tilasta[39] vahvistettiin, komissio aikoo tarkastella uudelleen hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa. Komission ehdotuksiin direktiivin tarkistamiseksi liitetään vaikutustenarviointi, joka kattaa erilaisia vaihtoehtoja edellä esitettyihin haasteisiin vastaamiseksi ja jossa tarkastellaan huolellisesti näiden vaihtoehtojen vaikutuksia viljelijöihin ja muihin ketjun toimijoihin.

[39] Vuoden 2025 puhe unionin tilasta – komissio.