EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 23.4.2024
COM(2024) 176 final

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

Viljelijöiden ja maataloustuote- ja elintarvikeketjun toimijoiden aseman vahvistamiseksi säädetyn hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevan kiellon täytäntöönpanon tilanne

{SWD(2024) 106 final}

Sisällys

1. Johdanto 2

1.1. Tausta 2

1.2. Tämän kertomuksen tarkoitus ja laajuus 2

2. Yleiskatsaus direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä 3

3. Erityiset analysointikohteet 3

3.1. Soveltamisala ja yrityksen koko (1 artikla) 3

3.1.1. Ketjun toimijat ja toimitussuhteet 3

3.2. Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen kieltäminen (3 artikla) 4

3.3. Täytäntöönpanon valvontamekanismit (4–8 artikla) 5

3.3.1. Valvontaviranomaisten nimeäminen (4 artikla) 5

3.3.2. Valitukset ja luottamuksellisuus (5 artikla) 5

3.3.3. Nimettyjen valvontaviranomaisten valtuudet (6 artikla) 6

3.3.4. Täytäntöönpanotoimet ja seuraamukset (6 artikla) 6

3.3.5. Hallintoviranomaisten ja oikeusviranomaisten suorittama täytäntöönpanon valvonta sekä vaihtoehtoinen riitojenratkaisu 6

3.3.6. Valvontaviranomaisten yhteistyö (8 artikla) 7

3.3.7. Valvontaviranomaisten toimia koskevien vuosikertomusten julkaiseminen (10 artikla) 7

3.4. Tiukemmat kansalliset säännöt (9 artikla) 8

3.5. Keskittyminen täytäntöönpanon rajatylittävään valvontaan 9

4. Direktiivin arviointi (12 artikla) 10

5. Päätelmät 10

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 17. huhtikuuta 2019 direktiivin (EU) 2019/633 hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa, jäljempänä ’direktiivi’[1].

Direktiivi sitoo kaikkia 27 jäsenvaltiota. Siinä säädetään vähimmäistason yhdenmukaistamisesta vahvistamalla luettelo kielletyistä hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä ostajien ja tavarantoimittajien välillä maataloustuote- ja elintarvikeketjussa. Siinä vahvistetaan myös näiden kieltojen täytäntöönpanon valvontaa ja valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä koskevat vähimmäissäännöt. Jäsenvaltiot voivat hyväksyä tai pitää voimassa kansallisia sääntöjä, jotka koskevat muutakin kuin direktiivissä lueteltuja hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä, edellyttäen, että tällaiset kansalliset säännöt ovat sisämarkkinoiden toimintaa koskevien sääntöjen mukaisia.

Komissio tunnustaa hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevan direktiivin arvon keskeisenä poliittisena välineenä, jolla vahvistetaan alkutuottajien asemaa elintarvikeketjussa. Tämä kertomus on yksi välittömistä toimenpiteistä, jotka luetellaan lainsäätäjälle 15. maaliskuuta 2024 osoitetussa pohdinta-asiakirjassa[2] ja joiden tarkoituksena on vastata maatalousalan nykyisiin haasteisiin ja viljelijöiden esittämiin huolenaiheisiin. Komissio ehdottaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä myös muita toimenpiteitä, jotka muodostavat toimenpidepaketin. Niitä ovat muun muassa maataloustuote- ja elintarvikeketjun kustannusten, marginaalien ja kauppakäytäntöjen seurantakeskuksen perustaminen avoimuuden lisäämiseksi, kohdennetut muutokset yhteistä markkinajärjestelyä koskevaan asetukseen[3], uudet säännöt hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen täytäntöönpanon rajatylittävästä valvonnasta sekä direktiivin arviointi vuoteen 2025 mennessä.

1.2. Tämän kertomuksen tarkoitus ja laajuus

Komissio julkaisi 27. lokakuuta 2021 kertomuksen direktiivin kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista ja täytäntöönpanoa koskevasta tilanteesta direktiivin 12 artiklan mukaisesti. Kertomus kattoi 15 jäsenvaltiota, jotka olivat ilmoittaneet 31. heinäkuuta 2021 mennessä saattaneensa direktiivin kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään, sekä Ranskan, joka oli ilmoittanut saattaneensa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään osittain.[4]

Tässä kertomuksessa annetaan tietoja täytäntöönpanon tilasta kaikissa 27 jäsenvaltiossa ja esitetään yleiskatsaus tiettyjen jäsenvaltioiden valitsemista toimenpiteistä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Siinä viitataan yksinomaan sellaisten

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/633, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa (EUVL L 111, 25.4.2019, s. 59).

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1493

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32013R1308

[4] Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa 17 päivänä huhtikuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/633 kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista ja täytäntöönpanoa koskevasta tilanteesta.

kansallisten lakien säännöksiin, joilla hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä annettu direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Kun otetaan huomioon, että vaatimustenmukaisuustarkastus, jossa arvioidaan kansallisten täytäntöönpanotoimien yhteensopivuutta direktiivin säännösten kanssa[5], on yhä meneillään, tässä kertomuksessa ei esitetä lopullista arviota täytäntöönpanotoimista. Lisäksi useita kansallisia lakeja on juuri muutettu, ja tämä kertomus kattaa ne täytäntöönpanosäädöksiin tehdyt muutokset, joista oli ilmoitettu virallisesti 1. maaliskuuta 2024 mennessä.

Lisäksi on huomattava, että komissio ei arvioi vaatimustenmukaisuustarkastuksen yhteydessä kansallisia säännöksiä, joilla pidetään voimassa tai otetaan käyttöön hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä annetun direktiivin säännöksiä tiukempia sääntöjä. Tällaisista säännöksistä voidaan pyytää lisätietoja tai niitä voidaan tutkia tarkemmin.

Kertomukseen liittyy komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa annetaan lisätietoja erityisesti jäsenvaltioiden valitsemista täytäntöönpanotoimista.

2. YLEISKATSAUS DIREKTIIVIN SAATTAMISESTA OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 1. toukokuuta 2021. Joulukuuhun 2022 mennessä kaikki jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet komissiolle saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.[6]

3. ERITYISET ANALYSOINTIKOHTEET

3.1. Soveltamisala ja yrityksen koko (1 artikla)

Kuusi jäsenvaltiota on päättänyt soveltaa täytäntöönpanotoimia tavarantoimittajien tai ostajien yrityksen kokoon katsomatta.[7] Kaikki muut jäsenvaltiot käyttävät soveltamisen perusteena jossain määrin vuotuisena liikevaihtona mitattua yrityksen kokoa, joka edustaa suojeltavien toimijoiden neuvotteluvoimaa. Tämä rajoittaa hyväksytyn lainsäädännön tai sen osien soveltamisalaa direktiivissä säädetyllä tavalla.

3.1.1. Ketjun toimijat ja toimitussuhteet

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimittajien ja ostajien välisen suhteen osalta suurin osa jäsenvaltioista on määrittänyt alakohtaisen ja henkilöllisen soveltamisalan direktiivin mukaisesti.[8]

Latvia on laajentanut soveltamisalaa sisällyttämällä siihen muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden toimittajien ja vähittäismyyjien (ainoastaan) väliset suhteet. Slovakia on

[5] Paremman sääntelyn välineistö (2023).
[6] Direktiivi 2019/633 – FI – EUR-Lex (europa.eu).
[7] CY, EE, ES, FR, IT ja SK. Vaikka täytäntöönpanolainsäädäntöä sovelletaan yleisesti edelleen yritysten koosta riippumatta, jotkin näistä jäsenvaltioista ovat säätäneet eräistä yrityksen kokoon perustuvista poikkeuksista tai muutoksista. Esimerkiksi Kyproksessa maksuajat vaihtelevat yrityksen koon mukaan, kun on kyse tuotteista, joita rypäleiden toimittajat toimittavat säännöllisesti viinintuotantoa varten ostajille, joiden vuotuinen liikevaihto on alle 2 000 000 euroa. Espanjan lainsäädäntöä ei sovelleta hotelli-, ravintola- ja ateriapalveluyrityksiin, joiden liikevaihto on alle 10 miljoonaa euroa, eikä majoituspalveluja tarjoaviin yrityksiin, joiden liikevaihto on alle 50 miljoonaa euroa.
[8] Se, että eräät jäsenvaltiot ovat jättäneet tietyntyyppiset ostajat (esimerkiksi osuuskunnat) soveltamisalan ulkopuolelle, on meneillään olevan vaatimustenmukaisuustarkastuksen kohteena.

sisällyttänyt ostajan ja tavarantoimittajan määritelmään oikeushenkilöt, jotka eivät ole elintarvikealan toimijoita. Espanja päätti suojella kaikkia ketjun toimijoita (myös ostajia).

3.2. Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen kieltäminen (3 artikla)

Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltioiden on kiellettävä tietyt hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt, jotka on jaettu kahteen ryhmään: i) kielletty sinänsä tai ehdoton kielto (”musta lista”) ja ii) ehdollinen kielto (”harmaa lista”). Harmaalle listalle kuuluvat käytännöt kielletään, jollei niistä ole sovittu etukäteen selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksessa tai tavarantoimittajan ja ostajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa (3 artiklan 2 kohta). Kukin käytäntö on määritelty täsmällisesti direktiivissä. Jäsenvaltiot voivat hyväksyä tai pitää voimassa kansallisia sääntöjä, jotka koskevat muutakin kuin direktiivissä lueteltuja hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä, edellyttäen, että tällaiset kansalliset säännöt ovat sisämarkkinoiden toimintaa koskevien sääntöjen mukaisia. Noudattaessaan säädettyjä vaatimuksia jäsenvaltiot voivat lisäksi

- käyttää yleisiä lausekkeita kieltojen soveltamisalan laajentamiseksi käytäntöihin, joita ei ole lueteltu erikseen
- lisätä luetteloihin muita käytäntöjä
- laajentaa lueteltujen kieltojen soveltamisalaa tai tiukentaa kieltoja
- siirtää käytäntöjä harmaalta listalta mustalle listalle.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on yksityiskohtaisia tietoja jäsenvaltioiden valitsemista kansallisista täytäntöönpanotoimista, myös yksittäisistä käytännöistä. Mustalla listalla on kaksi käytäntöä, joihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota, sillä jäsenvaltiot voivat tietyissä rajoissa säännellä niitä muulla tavoin.

- **Maksuviivästykset:** Kaikkiaan 16 jäsenvaltiota[9] 27:stä soveltaa direktiivin säännöksiä, joilla erotetaan toisistaan pilaantuvien tuotteiden (30 päivän määräaika) ja pilaantumattomien tuotteiden (60 päivän määräaika) myynti, ja 11 jäsenvaltiota[10] soveltaa tiukempia maksuviivästyksiä koskevia määräaikoja.

  Belgiaa, Viroa, Unkaria, Ruotsia ja Slovakiaa lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet direktiivissä olevan pilaantuvien tuotteiden määritelmän kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöönsä. Ranskassa on eri määritelmät ”pilaantuville” ja ”erittäin herkästi pilaantuville” tuotteille. Unkari ja Slovenia ovat lisänneet kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöönsä pilaantuvien tuotteiden luettelon, ja Liettuassa hallituksen valtuuttamalla toimielimellä on valta hyväksyä luettelo pilaantuvista tuotteista.

- **Tilausten peruuttaminen lyhyellä varoitusajalla:** Kaikki jäsenvaltiot Viroa, Unkaria ja Slovakiaa lukuun ottamatta ovat sisällyttäneet lainsäädäntöönsä 30 päivän varoitusajan peruuttamista koskevana vähimmäisvaatimuksena. Kuudessa jäsenvaltioissa[11] on mahdollista vahvistaa tietyillä aloilla varoitusajaksi alle 30 päivää asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa (esimerkiksi herkästi pilaantuvien tuotteiden osalta).

[9] AT, CY, DE, DK, EL, ES, FR, HR, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL ja SI.
[10] BE, BG, CZ, EE, FI, HU, LT, PT, RO, SE ja SK.
[11] BE, DK, FR, IE, IT ja SE.

3.3. Täytäntöönpanon valvontamekanismit (4–8 artikla)

3.3.1. Valvontaviranomaisten nimeäminen (4 artikla)

Kaikki 27 jäsenvaltiota ovat nimenneet yhden tai useamman viranomaisen, joka vastaa 3 artiklassa säädettyjen kieltojen täytäntöönpanon valvonnasta kansallisella tasolla, jäljempänä ’valvontaviranomainen’. Näiden viranomaisten yhteystiedot ja linkit verkkosivustoihin ovat saatavilla asiaa koskevalla verkkosivustolla[12].

Kaikki jäsenvaltiot ovat valinneet valvontaviranomaiseksi hallintoviranomaisen. Useimmissa niistä merkittävin valvontavalta on riippumattomalla hallintoviranomaisella: yhdessätoista jäsenvaltiossa valvontavalta on kilpailuviranomaisella[13], kuudessa jäsenvaltiossa elintarvikemarkkinaviranomaisella[14], viidessä jäsenvaltiossa maatalousministeriöllä[15], kahdessa jäsenvaltiossa sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjunnasta maatalous- ja elintarvikealalla vastaavalla viranomaisella[16], yhdessä jäsenvaltiossa talous- ja valtionvarainministeriön alaisella hallintoelimellä[17] ja yhdessä jäsenvaltiossa kuluttaja- ja markkinaviranomaisella[18]. Eräissä jäsenvaltioissa joitakin direktiivissä säädettyjä täytäntöönpanovaltuuksia on annettu tuomioistuimelle.[19]

Kolme jäsenvaltiota (EL, LT[20] ja RO) nimesi kaksi viranomaista, joista toinen on kilpailuviranomainen.

3.3.2. Valitukset ja luottamuksellisuus (5 artikla)

Kaikkien komissiolle ilmoitettujen kansallisten täytäntöönpanosäädösten mukaan sekä yksittäisillä tavarantoimittajilla että tuottajaorganisaatioilla, muilla tavarantoimittajaorganisaatioilla ja tällaisten organisaatioiden yhteenliittymillä on oikeus tehdä valitus nimetylle valvontaviranomaiselle.

Valtaosassa jäsenvaltioiden täytäntöönpanosäädöksiä säädetään keinoista, joilla varmistetaan valituksen tekijän henkilöllisyyden salassapito silloin, kun sen paljastuminen voisi vahingoittaa valituksen tekijän tai sen jäsenten tai tavarantoimittajien etuja.[21] Tällaisia suojatoimia on yleensä toteutettava tavarantoimittajan pyynnöstä.[22] Joissakin kansallisissa täytäntöönpanosäädöksissä säädetään kuitenkin toimien toteuttamisesta myös viranomaisen aloitteesta.[23] Useimmissa tapauksissa valituksen tekijöitä pyydetään yksilöimään tiedot, joita

[12] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

[13] AT, BG, CZ, DK, EE, HR, LU, LV, PL, SE ja SI.

[14] DE (liittovaltion ministeriön nimeämä liittovaltion maatalous- ja elintarvikevirasto), ES (elintarviketieto- ja valvontavirasto AICA), FI (elintarvikemarkkinavaltuutettu), HU (hallituksen nimeämä elintarvikeketjun turvallisuudesta vastaava virasto), LT (maaseudun yritystoiminnan ja markkinoiden kehittämisestä vastaava virasto) ja PT (elintarviketurvallisuudesta ja taloudellisesta turvallisuudesta vastaava viranomainen ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica).

[15] CY, IE, IT (ministeriön sisäinen osasto), RO ja SK.

[16] EL ja MT.

[17] Ranskassa DGCCRF (kilpailupolitiikasta, kuluttaja-asioista ja petostentorjunnasta vastaava pääosasto) ja Belgiassa liittovaltion talousministeriön taloustarkastuksesta vastaava pääosasto.

[18] NL.

[19] Erityisesti seuraamusten määräämisen osalta (AT, FI ja FR).

[20] Toinen valvontaviranomainen on toimivaltainen vain sellaisten käytäntöjen osalta, joita harjoittavilla vähittäismyyjillä on huomattava markkinavoima.

[21] Joissakin jäsenvaltioissa (esimerkiksi LV, PT ja SE) luottamuksellisuus taataan kuitenkin vain henkilöllisyyden, mutta ei muiden arkaluonteisten tietojen osalta.

[22] Kaikki jäsenvaltiot paitsi AT, FI, FR, LV, PL ja SE. Bulgarian laissa säädetään, että valituksen tekijän henkilöllisyys on pidettävä aina salassa.

[23] Esimerkiksi HU.

ne pyytävät käsiteltävän luottamuksellisesti.[24] Puolan lainsäädännön mukaan valituksen tekijän henkilöllisyys ja tiedot, joiden paljastuminen voi olla valituksen tekijän kannalta haitallista, pidetään kuitenkin aina salassa, ellei valituksen tekijä salli niiden paljastamista kirjallisesti. Espanjassa laissa säädetään valituksen tekijän henkilöllisyyden suojaamisesta myös oikeudenkäyntimenettelyissä. Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisiin täytäntöönpanosäädöksiin sisältyy mahdollisuus keskeyttää menettely, jos sen jatkaminen johtaisi luottamuksellisten tietojen paljastumiseen.[25] Liettuassa valvontaviranomainen voi harkintansa mukaan hylätä salassapitopyynnön, jos kyseisillä tiedoilla on todistusarvoa rikkomisen näyttämiseksi toteen. Nimettömistä valituksista säädetään kuitenkin nimenomaisesti sen lainsäädännössä.

3.3.3. Nimettyjen valvontaviranomaisten valtuudet (6 artikla)

Valvontaviranomaisille on useimmissa jäsenvaltioissa annettu seuraavat 6 artiklassa säädetyt valtuudet:

- tutkinta- ja valvontatoimivalta[26]
- toimivalta tehdä päätöksiä, kun 3 artiklassa säädettyjä kieltoja on rikottu[27]
- toimivalta vaatia ostajaa lopettamaan kielletty kaupan käytäntö[28]
- toimivalta määrätä sakkoja ja muita yhtä tehokkaita seuraamuksia tai käynnistää menettelyt sakkojen ja muiden yhtä tehokkaiden seuraamuksien määräämiseksi[29] sekä määrätä välitoimia tai käynnistää menettelyt välitoimien määräämiseksi rikkojalle kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti[30]
- toimivalta julkaista tehdyt päätökset[31].

Yhdeksässä jäsenvaltiossa valvontaviranomaisella on myös toimivalta vahvistaa rikkojan tekemät sitoumukset[32] tai antaa varoituksia[33] tai suosituksia rikkomisen yhteydessä[34].

3.3.4. Täytäntöönpanotoimet ja seuraamukset (6 artikla)

Täytäntöönpanotoimiin kuuluu monenlaisia välineitä, muun muassa seuraamuksia, oikeussuojakeinoja ja sitoumuksia. Yleisimpiä kansallisten valvontaviranomaisten käytettävissä olevia toimenpiteitä ovat taloudelliset seuraamukset (sakot tai muut yhtä tehokkaat seuraamukset), joista säädetään kaikissa 27 jäsenvaltiossa.

3.3.5. Hallintoviranomaisten ja oikeusviranomaisten suorittama täytäntöönpanon valvonta sekä vaihtoehtoinen riitojenratkaisu

Hallintoviranomaisten voidaan katsoa olevan vastuussa useimmista toimenpiteistä ja täytäntöönpanon valvontamekanismeista.

---

[24] BE, BG, CY, DK, EL, ES, IE, IT, LU, NL ja SI.
[25] AT, BE, CY, DE, DK, EE, FI, IT, MT ja PT.
[26] Kaikki jäsenvaltiot.
[27] Kaikki jäsenvaltiot paitsi EE, ES, FI, SI ja SK.
[28] Kaikki jäsenvaltiot paitsi AT ja HU.
[29] Kaikki jäsenvaltiot (AT: kilpailutuomioistuimen toimivalta; FI: tuomioistuimen toimivalta).
[30] Säädetään erikseen seuraavien jäsenvaltioiden kansallisissa täytäntöönpanosäädöksissä: BG, DK, EL, FI, FR, ES, IE, LT, LU, LV, NL, PT ja RO.
[31] Kaikki jäsenvaltiot paitsi CZ, LV ja PT.
[32] BE, BG, CZ, HR, HU ja PL.
[33] BE, FI ja LV.
[34] EL.

Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisissa täytäntöönpanosäädöksissä viitataan nimenomaisesti sekä hallintoviranomaisten että oikeusviranomaisten suorittamaan täytäntöönpanon valvontaan. Itävallan ja Suomen lainsäädännössä säädetään, että tietyt valtuudet (esimerkiksi seuraamusten määrääminen) kuuluvat vain tuomioistuimelle, kun taas (Suomessa) muita toimenpiteitä (esimerkiksi kieltomääräyksiä) voivat toteuttaa sekä hallintoviranomainen että oikeusviranomainen. Ranskassa hallintoviranomainen voi toteuttaa kieltomääräyksiä ja määrätä hallinnollisia sakkoja, kun taas tuomioistuin voi toteuttaa kieltomääräyksiä ja määrätä korjaavia toimenpiteitä ja siviilioikeudellisia seuraamuksia (*amendes civiles*). Bulgarian lainsäädännön mukaan toimielin, joka on kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön mukaisesti vastuussa tietyistä menettelyistä, ei saa estää toimitussopimuksen osapuolta hakemasta muutosta jonkin toisen vakiintuneen menettelyn avulla. Näin vahvistetaan epäsuorasti muiden täytäntöönpanon valvojien, myös tuomioistuinten, rooli. Latvian lainsäädännössä säädetään, että tuomioistuin voi kilpailuneuvoston ohella todeta siviiliprosessilaissa tarkoitetuissa menettelyissä, onko kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä rikottu.

Joissakin jäsenvaltioissa on käytössä rinnakkaisten oikeussuojakeinojen järjestelmä, mutta hallinto- ja oikeusviranomaisten välisestä koordinoinnista ei ole erityisiä sääntöjä.

3.3.6. Valvontaviranomaisten yhteistyö (8 artikla)

Komissio on perustanut direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti julkisen verkkosivuston[35], jolla on kansallisten valvontaviranomaisten yhteystiedot ja linkit niiden verkkosivustoille. Lisäksi komissio on perustanut digitaalisen alustan tietojenvaihdon helpottamiseksi.

Komissio on tukenut tiiviisti jäsenvaltioita niiden täytäntöönpanoprosessissa säännöllisten kokousten avulla, vastannut täytäntöönpanoa koskeviin kysymyksiin ja antanut yli 50 yksittäistä kirjallista vastausta täytäntöönpanosta. Lisäksi se on edistänyt hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen valvontaverkoston, jäljempänä ’verkosto’, perustamista. Tämä kansallisten valvontaviranomaisten edustajista koostuva verkosto käy keskusteluja direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioiden vuosikertomusten pohjalta (10 artiklan 2 kohta). Verkoston tavoitteena on varmistaa yhteinen lähestymistapa direktiivissä vahvistettujen sääntöjen soveltamiseen sekä jakaa hyviä käytäntöjä ja tietoja viimeaikaisesta kehityksestä ja uusista täytäntöönpanovälineistä. Lisäksi se voi antaa suosituksia osana yhteisiä pyrkimyksiä täytäntöönpanon valvontaa koskevan kehyksen parantamiseksi.

Verkosto perustettiin kesäkuussa 2022, ja sen jälkeen se on järjestänyt kaksi valvontaviranomaisten johtajien kokousta ja kaksi teknistä kokousta. Lisäksi se on järjestänyt aihekohtaisia kokouksia, joissa on käyty perusteellisia keskusteluja erityisistä teknisistä aiheista. Vuodesta 2022 lähtien on järjestetty viisi tällaista aihekohtaista kokousta. Niissä käsiteltiin esimerkiksi liikevaihtoa koskevien raja-arvojen laskentaa, täytäntöönpanon rajatylittävää valvontaa ja ostoalliansseja. Täytäntöönpanon rajatylittävästä valvonnasta käydyn keskustelun avulla pystyttiin yksilöimään 3.5 jaksossa lähemmin esitellyt mahdolliset parannuskohteet.

3.3.7. Valvontaviranomaisten toimia koskevien vuosikertomusten julkaiseminen (10 artikla)

Kansallisten valvontaviranomaisten verkkosivustoillaan julkaisemien vuosikertomusten (10 artiklan 1 kohta) saatavuuden parantamiseksi komissio aikoo julkaista vuonna 2024 kootun

[35] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

yhteenvedon niihin vievistä linkeistä hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevalla verkkosivustolla[36].

Koska kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä alettiin soveltaa uusiin sopimuksiin 1. marraskuuta 2021 ja voimassa oleviin sopimuksiin viimeistään 12 kuukauden kuluttua kyseisten säädösten julkaisemisesta, jäsenvaltioissa voitiin havaita erilaisia kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevia aikatauluja. Nämä eroavaisuudet ovat syy siihen, että tähän mennessä ilmoitettujen täytäntöönpanon valvontaan liittyvien tapausten määrä vaihtelee[37]. Joissakin jäsenvaltioissa keskitytään antamaan ohjeita tavarantoimittajille ja ostajille sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi, kun taas toisissa jäsenvaltioissa on suoritettu maatalous- ja elintarvikealan tutkimuksia tai käynnistetty useita oma-aloitteisia tutkimuksia (eli tutkimuksia, jotka eivät perustu valituksiin tai vihjeisiin). Vuonna 2023 Espanjan osuus oma-aloitteisista tapauksista ja tutkimuksista oli noin 75 prosenttia. Tämä johtui maan aiemmasta kokemuksesta täytäntöönpanon valvonnassa ja käytettävissä olevista resursseista. Kaikkiaan havaittiin 269 rikkomusta (noin 27 prosenttia päätetyistä tutkimuksista), jotka johtivat yhteensä yli 22 miljoonan euron taloudellisiin seuraamuksiin. Taloudellisten seuraamusten taso vaihtelee EU:ssa.

Useimmin havaitut hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt olivat pilaantuvista (maksettu 30 päivän jälkeen) tai pilaantumattomista (maksettu 60 päivän jälkeen) maataloustuotteista ja elintarvikkeista maksettavien maksujen viivästykset (50 prosenttia ja 13 prosenttia), maksut, jotka eivät liity tiettyyn myyntitapahtumaan (7 prosenttia) sekä tavarantoimittajalta markkinointitoimiin pyydetyt maksut (7 prosenttia) ja varastointia, esillä pitämistä tai tuotevalikoimaan sisällyttämistä varten pyydetyt maksut (7 prosenttia). Noin 41 prosenttia havaituista hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä oli havaittu vähittäismyynnin tasolla (47 prosenttia vuonna 2022), 36 prosenttia jalostusvaiheessa (27 prosenttia vuonna 2022) ja 22 prosenttia tukkutasolla (25 prosenttia vuonna 2022).

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yleiskatsaus kootuista tiedoista jäsenvaltioiden vuonna 2022 ja osittain vuonna 2023[38] toteuttamista täytäntöönpanon valvontaan liittyvistä toimista.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että toteutettujen täytäntöönpanon valvontaan liittyvien toimien määrä riippuu viranomaisten käytettävissä olevista henkilöresursseista, joiden kohdentaminen ensisijaisesti hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevien lakien täytäntöönpanon valvontaan vaihtelee jäsenvaltioiden välillä.[39]

3.4. Tiukemmat kansalliset säännöt (9 artikla)

Direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tiukempia sääntöjä suojelun korkeamman tason varmistamiseksi edellyttäen, että säännöt ovat yhteensopivia sisämarkkinoiden toimintaa koskevien sääntöjen kanssa. Tämä voi tarkoittaa joko suppeampaa soveltamisalaa, kuten edellä on mainittu, tai käytäntöjä, joita ei mainita direktiivissä, kuten kieltoa myydä tai ostaa tuotantokustannuksia alemmalla hinnalla, tappiollisen tai alle

[36] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en

[37] Tapausten lukumäärän ilmoittaminen voi riippua myös valvontapanoviranomaisten sisäisistä säännöistä, ja tämä saattaa johtaa siihen, että tapauksia ilmoitetaan liian vähän tai liian paljon.

[38] Vain 18 jäsenvaltiota oli lähettänyt vuosikertomuksensa komissiolle määräaikaan eli 15. maaliskuuta 2024 mennessä.

[39] Esimerkiksi Saksan arviointiraportin mukaan rajalliset henkilöstöresurssit yhdessä laajojen tutkintatoimien kanssa tekevät valvontaviranomaisen työstä haasteellista. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Internationales/aussenwirtschaftspolitik/evaluierungsbericht-agrarolkg.html

ostohinnan tapahtuvan jälleenmyynnin kieltoa tai mitä tahansa velvoitetta noudattaa tiettyä hintatasoa.

Direktiivissä tai yhteisestä markkinajärjestelystä annetussa asetuksessa ei erityisesti säännellä ”myyntiä tai ostoa alle omakustannushinnan” tai ”tappiollista jälleenmyyntiä”. Neljä jäsenvaltiota on ottanut käyttöön ”tuotantokustannuksia alemmalla hinnalla tapahtuvaa myyntiä tai ostoa” koskevan säännöksen[40], kolmessa jäsenvaltiossa on käytössä ”tappiollista jälleenmyyntiä” koskeva säännös[41], ja kahdessa jäsenvaltiossa sovelletaan muunlaista velvoitetta noudattaa tiettyä hintatasoa[42].

3.5. Keskittyminen täytäntöönpanon rajatylittävään valvontaan

Vuonna 2019 jäsenvaltioissa kulutetuista EU:n maataloustuotteista 17 prosenttia oli peräisin toisesta jäsenvaltiosta[43]. Verkostossa harjoitettavasta yleisiä täytäntöönpanotapoja koskevasta tietojenvaihdosta katsotaan olevan hyötyä, ja sitä pidetään direktiivin mahdollistamana menestyksenä. Valvontaviranomaisten verkostossa käymät keskustelut viittaavat siihen, että 8 artiklassa valvontaviranomaisille säädetty yleinen velvoite antaa toisilleen vastavuoroista apua tutkimuksissa, joilla on valtioiden rajat ylittävä ulottuvuus, ei välttämättä aina tarjoa riittävää oikeusperustaa tehokkaan yhteistyön ja täytäntöönpanon valvonnan varmistamiseksi. Tämä koskee erityisesti rajatylittäviä tapauksia, joissa kaupan käytäntöihin osallistuvat ostajat sijaitsevat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon tavarantoimittaja on sijoittautunut. Tällaiset tilanteet edellyttävät luottamuksellisten tietojen vaihtoa, mahdollista täytäntöönpanon valvontaa koskevien toimenpiteiden toteuttamista muuhun kuin tavarantoimittajan valvontaviranomaisen jäsenvaltioon sijoittautunutta ostajaa vastaan tai tapausten uudelleenjakamista valvontaviranomaisten verkostossa sekä sakkojen perimistä. Niissä voi esiintyä myös tietojenvaihdossa käytettäviin kieliin liittyviä ongelmia. Tällaisiin vaikeuksiin voivat vaikuttaa myös erilaiset jäsenvaltioiden nimeämiä valvontaviranomaisia koskevat valinnat (esimerkiksi jos kilpailuviranomaisilla on käytettävissään oikeudellisia välineitä, joiden avulla ne voivat tehdä yhteistyötä helpommin keskenään kuin muiden valvontaviranomaisten kanssa). Lisäksi maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden ostajat voivat hankkia tuotteita useista jäsenvaltioista, minkä vuoksi tarvitaan valvontaviranomaisten koordinoituja toimia. Tähän liittyen komissio katsoo, että hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen täytäntöönpanon rajatylittävää valvontaa koskevat uudet säännöt saattavat osoittautua tarpeellisiksi[44]. Näillä uusilla säännöillä pyrittäisiin parantamaan tietojenvaihtoa toimivaltaisten valvontaviranomaisten välillä tai tarjoamaan mahdollisuus koordinoituihin toimiin ostajia vastaan rajatylittävissä tilanteissa.

Verkostossa käydyistä keskusteluista osassa keskityttiin myös ostoalliansseihin liittyvien, hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä tehtyjen valitusten käsittelyn rajatylittävään luonteeseen[45]. On syytä huomata, että hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevaa direktiiviä sovelletaan ostoalliansseihin kuten muihin ostajiin eikä niitä ole syytä kohdella eri tavoin. Verkosto korosti kuitenkin keskusteluissaan niiden sijaintiin, joka on joissakin tapauksissa EU:n ulkopuolella, liittyviä haasteita ja valvontaviranomaisten resursseihin kohdistuvaa painetta.

[40] ES, HR, HU ja IT.
[41] ES, HU ja RO.
[42] ES ja IT.
[43] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:SWD_2021_0317_FIN (s. 17, kaavio 7).
[44] Commission's additional measures to support EU farmers (europa.eu).
[45] Neljän jäsenvaltion (Tšekki, Ranska, Italia ja Ruotsi) valvontaviranomaiset ovat tutkineet tai tutkivat parhaillaan hankintakeskuksia tai ostoalliansseja Euroopan tasolla.

Yhteisen tutkimuskeskuksen toukokuussa 2020 julkaistussa raportissa[46] [47] todetaan, että kansalliset ja eurooppalaiset ostoallianssit voivat edistää kilpailua elintarvikeketjussa ja vaikuttaa myönteisesti kuluttajahintoihin[48]. Toisaalta siinä myös todetaan, että ostoallianssien rooli tuotantoketjun suhteessa ketjun alkupään toimijoihin, kuten viljelijöihin, ei ole selkeä ja edellyttää lisätutkimuksia. Komissio aikoo päivittää nämä tulokset vuoden 2024 aikana.

4. DIREKTIIVIN ARVIOINTI (12 ARTIKLA)

Direktiivissä säädetään, että komissio tekee ensimmäisen arvioinnin[49] direktiivistä 1. marraskuuta 2025 mennessä. Arviointi perustuu sen tueksi toteutetun tutkimuksen tuloksiin, ja tutkimuksen puitteissa järjestetään tarvittavia kohdennettuja kuulemisia kaikille asianomaisille sidosryhmille, tavarantoimittajille ja ostajille.

Arviointia varten komissio on muun muassa toteuttanut **vuotuisia kyselytutkimuksia kaikissa EU-maissa** alkaen vuonna 2020 tehdystä peruskartoituksesta[50].

Lisäksi jotkin jäsenvaltiot, kuten Saksa[51] ja Ruotsi[52], ovat jo suorittaneet ensimmäiset omat arviointinsa.

5. PÄÄTELMÄT

Hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä annetulla direktiivillä pyritään poistamaan kansallisten lainsäädäntöjen hajanaisuus EU:n tasolla toteutettavan vähimmäistason yhdenmukaistamisen avulla. Joulukuuhun 2022 mennessä kaikki jäsenvaltiot olivat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Selvästi suurin osa jäsenvaltioista on hyväksynyt direktiivissä vahvistetun vähimmäistason ylittävän suojelun tason. Direktiiviä tiukemmat kansalliset säännöt ovat mahdollisia, jos niissä noudatetaan EU:n sisämarkkinasääntöjä. Jäsenvaltiot noudattavat yleisesti ottaen alakohtaista lähestymistapaa ja soveltavat direktiiviä ainoastaan elintarvikeketjussa. Soveltamisalan osalta yli puolet jäsenvaltioista on luopunut direktiivissä määritellyistä liikevaihtoluokista, ja jotkin jäsenvaltiot soveltavat sääntöjä riippumatta kyseisten toimijoiden liikevaihdosta. Useimmat jäsenvaltiot ovat laajentaneet hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen luetteloa tiukentamalla direktiivin kieltoja esimerkiksi muuttamalla ”harmaat” käytännöt ”mustiksi” käytännöiksi tai kieltämällä useampia kaupan käytäntöjä kuin direktiivillä on kielletty. Ne jäsenvaltiot, joissa ei ollut asiaa koskevaa lainsäädäntöä ennen direktiivin antamista, ovat sitä vastoin yleisesti ottaen noudattaneet direktiivin soveltamisalaa. Vaatimustenmukaisuustarkastusta, jossa arvioidaan kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden yhteensopivuutta direktiivin kanssa, ei ole kuitenkaan vielä saatettu päätökseen.

---

[46] Euroopan parlamentin lausumassa ostoalliansseista kehotettiin komissiota tekemään perusteellinen analyysi kansallisten ja kansainvälisten ostoallianssien laajuudesta ja vaikutuksista.

[47] Yhteisen tutkimuskeskuksen julkaisutietokanta – Retail alliances in the agricultural and food supply chain (europa.eu).

[48] Vuonna 2023 komissio saattoi päätökseen tutkimukset, jotka koskivat kahta kansainvälistä vähittäiskaupan yhteenliittymää. Komissio ei löytänyt näyttöä kilpailunvastaisista vaikutuksista ja totesi sen sijaan, että allianssien saamat alennukset edistivät vähittäiskauppiaiden yleisiä hinnoittelustrategioita, joiden ansiosta ne pystyivät alentamaan vähittäishintoja kilpailijoiden hinnoittelun mukaisesti tai alittaakseen sen, ks. seuraava: ”Kilpailuoikeus: Komissio lopettaa AgeCorea ja Coopernicia koskevat kilpailuoikeudelliset tutkimukset” MEX/23/3847 (Bryssel, 13. heinäkuuta 2023).

[49] Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjunta maataloustuote- ja elintarvikeketjussa (europa.eu).

[50] Unfair Trade Practices (europa.eu)

[51] Arviointi DE.

[52] Arviointi SE.

Kansallisten valvontaviranomaisten verkosto on useissa kokouksissa tehnyt yhteistyötä, vaihtanut tämän uuden direktiivin täytäntöönpanon valvontaa koskevia parhaita käytäntöjä ja pyrkinyt löytämään keinoja vahvistaa yhteistyötä joillakin aloilla, kuten täytäntöönpanon rajatylittävässä valvonnassa. Maataloustuote- ja elintarvikeketjun tuotantokustannusten, marginaalien ja kauppakäytäntöjen uuden seurantakeskuksen perustaminen auttaa lisäämään avoimuutta ja luottamusta entisestään.

Viljelijöiden aseman parantaminen elintarvikeketjussa, heidän toimeentulonsa tukeminen ja oikeudenmukaisen korvauksen varmistaminen ovat tärkeitä politiikkatavoitteita maatalousalan kilpailukyvyn, kestävyyden ja häiriönsietokyvyn tukemiseksi. Koettu eriarvoisuus ja huoli maataloustoiminnan elinkelpoisuudesta, joka liittyy muun muassa viljelijöitä haittaavaan mahdolliseen neuvotteluvoiman epätasapainoon, ovat ruokkineet viljelijöiden viimeaikaisia mielenosoituksia. Edellä mainitussa pohdinta-asiakirjassa käsitellyt toimenpiteet osoittavat, että komissio pitää viljelijöiden aseman vahvistamista elintarvikeketjussa tärkeänä.

Vaikka hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä annettu direktiivi on suhteellisen uusi säädös, se tarjoaa vastauksen joihinkin näistä huolenaiheista antamalla viljelijöille ja suhteellisesti heikommille elintarvikeketjun toimittajille mahdollisuuden toimia turvallisemmin ja tehokkaammin oikeudenmukaisempien kaupan käytäntöjen ansiosta sekä ilmaista näkemyksensä ja tehdä valituksia entistä helpommin. Täytäntöönpanon valvonta on tehostumassa, ja sillä parannetaan jatkuvasti viljelijöiden ja heikompien tavarantoimittajien suojelua. Vuodelle 2025 suunniteltu arviointi on hyvä tilaisuus pohtia, onko itse direktiiviä ja sen parametreja mahdollisesti tarpeen mukauttaa soveltamisalan tai direktiivillä säänneltyjen käytäntöjen osalta.