



Bryssel 29.1.2016
COM(2016) 32 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
yritysten välisistä hyvän kauppataavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa

1. JOHDANTO

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2014 tiedonannon hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjunnasta yritysten välisessä elintarvikeketjussa.¹ Hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt ovat käytäntöjä, jotka poikkeavat jyrkästi hyvästä kaupallisesta käytänteestä ja ovat vastoin kunniallista ja vilpittöntä kaupankäyntiä ja joita yksi kauppakumppani noudattaa yksipuolisesti suhteessa muihin. Tiedonannossa selostettiin, miksi elintarvikeketjun markkinarakenne tekee ketjusta erityisen alttiin hyvän kauppataivan vastaisille käytännöille, ja kuvailtiin vahinkoja, joita tällaiset käytännöt voivat aiheuttaa toimijoille, joiden neuvotteluvoima on heikko. Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen aiheuttaman ongelman ratkaisemiseksi tiedonannossa kehoitettiin Euroopan elintarvikeketjun toimijoita osallistumaan vapaaehtoiisiin järjestelyihin, joilla edistetään parhaita käytäntöjä ja vähennetään hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä. Lisäksi korostettiin tehokkaan ja riippumattoman kansallisen täytäntöönpanon merkitystä.

Keskustelu kiihtyi vuonna 2015 – taustalla olivat varsinkin ne vaikeudet, joita eurooppalaisille maataloustuottajille koitui, kun tiettyjen maataloustuotteiden, etenkin meijerituotteiden ja sianlihan, hinnat putosivat. Erinäisten tuotteiden kysyntä heikkeni merkittävästi, ja tilannetta pahensi Venäjän asettama maataloustuotteiden tuontikielto. Samaan aikaan maailmanlaajuinen tuotanto kasvoi, mikä johti yleiseen ylitarjontaan. Vaikka hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt eivät ole syynä hintojen viimeaikaiseen laskuun, maataloustuottajat ovat matalan hintatason vuoksi entistä alttiimpia kärsimään kilpakumppaneidensa epäreilusta toimista. Maataloustuottajien haasteellisen tilanteen vuoksi seitsemän maan² maatalousministerit antoivat yhteisen lausunnon, jossa ne pyysivät komissiota syventämään hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen analyysiaan ja ehdottamaan EU:n tason lainsäädäntöä niiden torjumiseksi.

Komissio vastasi maatalouskriisiin laaja-alaisella toimenpidepaketilla. Monet toimenpiteistä kohdistettiin maitoalaan, jota hintojen putoaminen koettelee erityisesti. Tässä kertomuksessa ei käsitellä sellaisia hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin liittyviä toimenpiteitä, joita on jo hyväksytty tiettyjen alojen osalta. Perusteilla on erityinen maatalousmarkkinoita käsittelevä työryhmä, joka antaa komissiolle neuvoja, jotka liittyvät maatalousmarkkinoiden toimintaan ja maataloustuottajien asemaan elintarvikeketjussa. Lisäksi se esittää suosituksia ja ehdottaa alalle poliittisia toimia.

Tässä kertomuksessa keskitytään käytössä oleviin järjestelyihin, joilla torjutaan hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä. Kertomuksessa on kaksi keskeistä osaa: siinä arvioidaan 1) jäsenvaltioiden nykyisiä sääntely- ja täytäntöönpanojärjestelyjä ja 2) vapaaehtoisen EU:n laajuisen SCI-toimitusketjualoitteen (Supply Chain Initiative) ja sen yhteyteen perustettujen kansallisten foorumien vaikutuksia.

Kertomuksessa päätellään, että toimenpiteet hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi ovat viime vuosina kehittyneet merkittävästi. Monet jäsenvaltiot ja etenkin ne,

¹ COM(2014) 472 final.

² Bulgaria, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekki ja Unkari.

joissa ongelma on erityisen korostunut, ovat hiljattain ottaneet käyttöön lainsäädännöllisiä ja täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka pitkälti täyttävät hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjumiseen tähtäävien järjestelyjen kriteerit. Yhteensä yli 20 jäsenvaltiota on antanut asiaa koskevaa lainsäädäntöä tai aikoo antaa sitä piakkoin. Vaikka tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida tällaisen lainsäädännön kokonaisvaikutuksia, tässä kertomuksessa yksilöidään eräitä osa-alueita, joilla parantamiseen on vielä varaa. Vapaaehtoisesta SCI-aloitteesta kertomuksessa todetaan tähän mennessä saavutetut edut mutta ehdotetaan lisäksi mahdollisia tehostustoimia, joilla lisättäisiin aloitteen uskottavuutta ja vaikuttavuutta.

2. JÄSENVALTIOIDEN SÄÄNTELY- JA TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELYT

Voimassa ei ole EU-lainsäädäntöä, jolla torjuttaisiin elintarvikeketjussa esiintyviä yritysten välisiä hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä.³ EU:n kilpailulainsäädännössä käsitellään määräävän aseman väärinkäyttöä ja kilpailunvastaisia käytäntöjä, mutta suurin osa ilmoitetuista hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä ei kuulu kilpailulainsäädännön piiriin, koska useimmat toimijat ovat kyllä vahvoja mutteivät määräävässä asemassa. Jotkin jäsenvaltiot ovat ulottaneet EU:n kuluttajansuojalainsäädännön koskemaan myös yritystenvälisiä tilanteita.⁴ Kyse on sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetusta direktiivistä 2005/29/EY tai kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetusta direktiivistä 93/13/ETY. Direktiivissä käsitellyt menettelyt poikkeavat kuitenkin useimmiten niistä, joita tässä kertomuksessa tarkastellaan.

Tilanne on kansallisella tasolla toinen: useimmat jäsenvaltiot ovat puuttuneet hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin eri tavoin eli lähinnä sääntelyn keinoin, mutta perustana ovat myös markkinatoimijoiden itsesääntelytoimet. Sääntelyn osalta tilanne on muutamana viime vuotena muuttunut selvästi. Niistä 20 jäsenvaltiosta, joissa on jo voimassa asiaa koskevaa lainsäädäntöä,⁵ 15 on antanut säädöksiä viiden viime vuoden aikana.⁶ Eräät muut jäsenvaltiot harkitsevat lainsäädännön antamista lähitulevaisuudessa,⁷ ja osa on viiden viime vuoden kuluessa tehostanut vanhempia järjestelyjään.⁸ Seuraavassa kuvassa luodaan katsaus nykytilanteeseen.

³ Yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa on otettu käyttöön tiettyjä elintarvikeketjun osia koskevia EU:n laajuisia sääntöjä. Niiden mukaan jäsenvaltiot voivat esimerkiksi edellyttää pakollisia maataloustuottajien ja jalostajien tai jakelijoiden välisiä kirjallisia sopimuksia, joissa voidaan vaatia, että ensiostajat tarjoavat tuottajille sopimuksen, jolle on määritetty vähimmäiskesto. Uudistettu yhteinen maatalouspolitiikka ja uudistettu yhteinen kalastuspolitiikka lisäksi vahvistavat tuottajien asemaa elintarvikeketjussa suhteessa toimitusketjun loppupään toimijoihin erityisesti tukemalla tuottajajärjestöjen perustamista ja kehitystä. Myös uusi yhteinen markkinajärjestely sisältää tekijöitä, joilla pyritään kaventamaan eroa neuvotteluvoimassa tuottajien ja elintarvikeketjun muiden osapuolten välillä tietyillä aloilla (maito, oliiviöljy, naudan- ja vasikanliha sekä peltokasvit). Komissio julkaisi marraskuussa 2015 ohjeet, joilla autetaan markkinoiden toimijoita soveltamaan uusia sääntöjä.

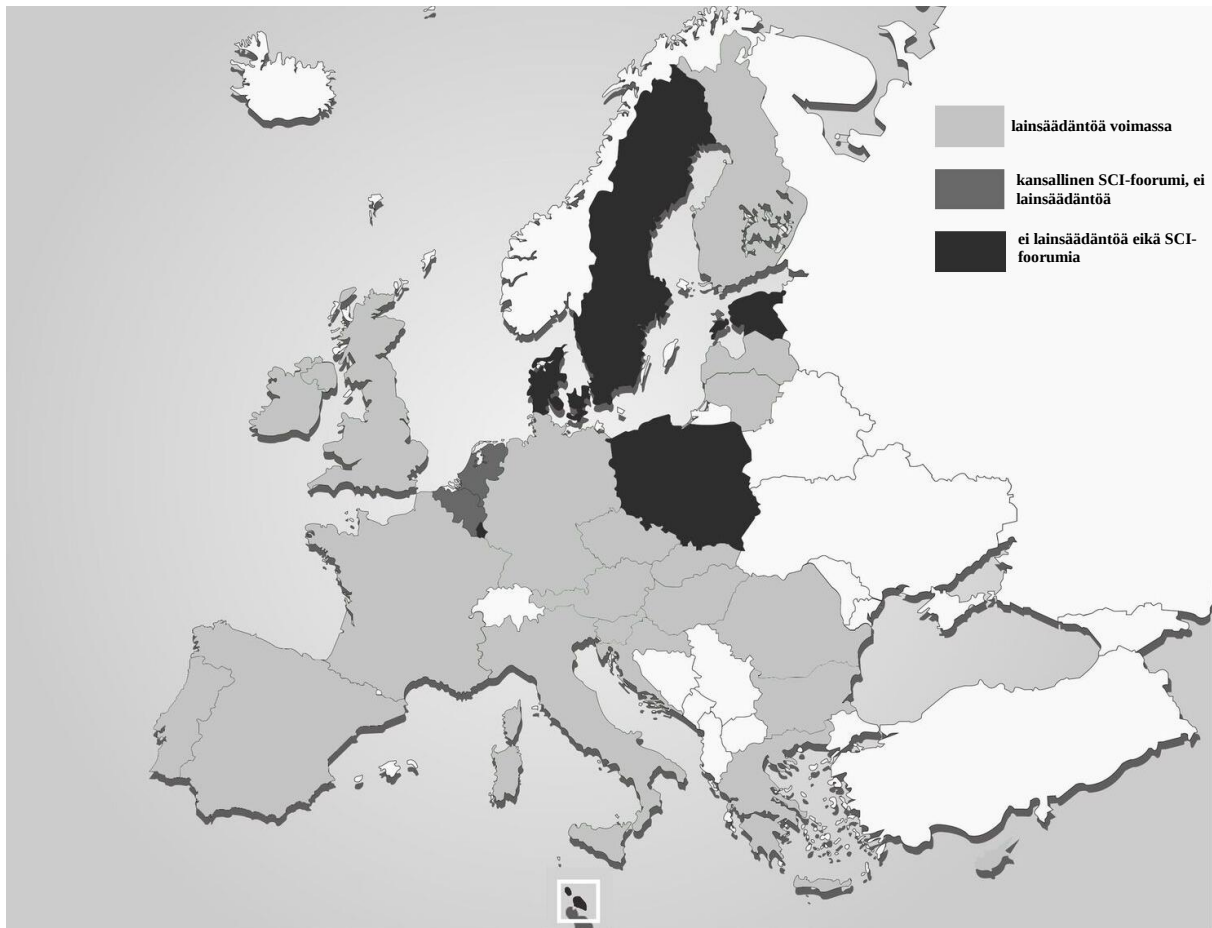
⁴ Esimerkiksi Italia, Itävalta, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Tanska.

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁶ BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁷ Esimerkiksi Puola.

⁸ Kreikka, Ranska ja Saksa.



Komissio järjesti vuonna 2015 lukuisia tapaamisia jäsenvaltioiden ministeriöiden ja täytäntöönpanoviranomaisten kanssa. Näin haluttiin kerätä yksityiskohtaisia tietoja voimassa olevista tai suunnitelluista sääntelyjärjestelyistä. Tiedonkeruun tueksi järjestettiin kahdenvälisiä jatkokeskusteluja.

Jotta sääntelyllä voitaisiin tehokkaasti puuttua hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin, on otettava huomioon viisi tärkeää tekijää. Niitä kuvaillaan seuraavissa jaksoissa. Jäsenvaltiot voivat käsitellä näitä viittä tekijää eri tavoin, mutta lähestymistapojen erilaisuus ei näyttäisi haittaavan sisämarkkinoita.⁹ Kokonaisuutena arvioituna kansalliset sääntelyjärjestelyt ovat tyydyttäviä. Seuraavassa analyysissä annetaan kuitenkin osviittaa siitä, miten tietyt jäsenvaltiot voisivat vielä tehostaa sääntelyään, ja esitetään mahdollisuuksia jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön.

1) Järjestelyn kattavuus toimitusketjun suhteen

Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjunnassa puututaan lähinnä taloudelliseen epätasapainoon. Useimmat jäsenvaltiot ovat määritelleet selkeät kriteerit, joiden perusteella määritetään tilanteet, jotka voivat johtaa hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita lakeja sovelletaan yritysten välisiin suhteisiin

⁹ Kansallisia sääntelyjärjestelyjä sovelletaan yleisesti ottaen myös rajatylittäviin suhteisiin.

toimitusketjun kaikissa vaiheissa. Joissakin jäsenvaltioissa lainsäädäntöä sovelletaan vain suhteisiin, joissa osapuolena on vähittäismyyjä.¹⁰

Koska hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä saattaa esiintyä ketjun kaikissa vaiheissa, olisi niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät vielä ole antaneet koko yritystenvälisen elintarvikeketjun kattavaa lainsäädäntöä, jatkossa harkittava sellaisen säätämistä. Se olisi tärkeää, jotta voitaisiin varmistaa, että kaikilla pienemmilläkin markkinatoimijoilla olisi riittävä suojaa hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä vastaan, sillä monet niistä eivät käy suoraan kauppaa vähittäismyyjien kanssa. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi varmistettava, että niiden lainsäädäntö kattaa myös EU:n ulkopuolisten maiden toimijat (esimerkiksi Afrikan tai Latinalaisen Amerikan alkutuottajat).

2) Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen päätyypit

Hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin sovellettavaa lainsäädäntöä antaneet jäsenvaltiot ovat määritelleet kohteena olevat käytännöt analysoituaan maansa markkinatilannetta ja käytäntöjä.

Tätä kertomusta edeltäneessä analyysissä¹¹ yksilöitiin neljä keskeistä hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen ryhmää, joihin tehokkaalla sääntelyllä olisi puututtava:

- Osapuolen ei pitäisi perusteettomasti tai kohtuuttomasti siirtää omia kustannuksiaan tai yritystoimintansa riskejä toisen osapuolen kannettavaksi.
- Osapuolen ei pitäisi pyytää toiselta osapuolelta minkäänlaisia etuja tai hyötyjä suorittamatta pyydettyyn etuun tai hyötyyn liittyvää palvelua.
- Osapuolen ei pitäisi tehdä sopimukseen yksipuolisia tai takautuvia muutoksia, ellei sitä sopimuksessa nimenomaisesti sallita kohtuullisin ehdoin.
- Osapuolen ei pitäisi päättää sopimussuhdetta hyvän kauppataivan vastaisesti eikä perusteettomasti uhata sen päättämisellä.

Vaikka jäsenvaltiot ovat valinneet erilaisia lainsäädännöllisiä malleja ja tekniikkoja oikeudellisen perinteensä mukaisesti, kaikki sääntelyjärjestelyt karkeasti ottaen kattavat edellä mainitut hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen päätyypit.¹²

Jotta voitaisiin yhtenäistää jäsenvaltioiden käsitystä siitä, minkä tyyppisiä kaupallisia menettelyjä olisi pidettävä hyvän kauppataivan vastaisina, jäsenvaltioiden olisi vaihdettava kansallista lainsäädäntöään koskevia tietoja ja hyviä toimintamalleja sekä täytäntöönpanosta saamiaan kokemuksia koordinoitusti ja järjestelmällisesti.

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK.

¹¹ Esimerkiksi komission vihreä kirja hyvän kauppataivan vastaisista käytännöistä ja siihen liittyvä sidosryhmien julkinen kuuleminen.

¹² Nämä päätyypit vastaavat myös elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevässä korkean tason foorumissa ja SCI-aloitteen täytäntöönpanojärjestelmässä vahvistettuja periaatteita.

3) Joustavuus ja tiukkuus hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen määrittelemisessä

Jäsenvaltiot ovat omaksuneet erilaisia lainsäädännöllisiä malleja torjuakseen taloudellisen epätasapainon väärinkäyttöä. Esimerkiksi Saksassa ja Itävallassa on voimassa yleisiä säännöksiä, joiden mukaan on tapauskohtaisesti arvioitava,¹³ onko kahden toimijan välillä merkittävää taloudellista epätasapainoa ja käyttääkö vahvempi osapuoli asemaansa väärin asettaakseen heikommalle osapuolelle kohtuuttomia ehtoja.

Esimerkiksi Slovakia, Tšekki ja Unkari ovat puolestaan antaneet tarkempaa hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä. Monissa näistä säädöksistä on laaja luettelo käytännöistä, joita pidetään lähtökohtaisesti hyvän kauppataivan vastaisina ja näin ollen laittomina (mustat listat), jolloin hyvän kauppataivan vastaisuutta ei arvioida tapauskohtaisesti.

Ensiksi mainitun, yleisemmän mallin etuna on sen joustavuus ja se, että sillä voidaan puuttua epätasapainoon koko toimitusketjun mitalta ja myös erityyppisiin käytössä oleviin tai aivan uusiinkin hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin. Yleinen malli edellyttää kuitenkin erittäin kattavaa arviota sekä taloudellisista että sopimuksellisista olosuhteista kussakin yksittäisessä tapauksessa. Kuten Saksassa on hiljattain osoittautunut, kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten voi olla varsin hankalaa soveltaa tällaista yleisluontoista lainsäädäntöä.¹⁴

Toisen mallin eli hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä koskevan tarkemman lainsäädännön etuna puolestaan on, ettei sen täytäntöönpano edellytä laajojen ja resursseja vievien tosiasiaselvitysten ja oikeudellisten arvioiden tekemistä jok'ikisessä tapauksessa. Mallia sovellettaessa voi kuitenkin joskus olla vaikea ottaa asianmukaisesti huomioon yksittäisen lausekkeen tai käytännön taloudellinen ja sopimuksellinen asiayhteys, mikä saattaa vaarantaa suhteellisuuden.

Yleistä mallia soveltavien jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden säädöksiä voidaan soveltaa käytännössä, asettaa toteuttamiskelpoisia näyttövaatimuksia sekä osoittaa täytäntöönpanon valvontaan riittävät resurssit ja huolehtia näin tapauskohtaisten arviointien kattavuudesta ja tehokkuudesta.

Niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat valinneet nimenomaan hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä koskevan mallin, olisi tarkoin selvitettävä toimenpiteidensä oikeasuhteisuus sekä lainsäädännön kattamien käytäntöjen kirjo ja luonne. Oikeasuhteisuuden takaamiseksi tässä mallissa jäsenvaltioiden olisi i) rajoitettava lähtökohtaisesti kielletyt käytännöt tiettyihin edellisessä jaksossa kuvattuihin pääluokkiin ja ii) arvioitava muita mahdollisesti sopimattomia käytäntöjä yksittäisten tapausten sopimuksellisen ja taloudellisten taustan perusteella.

¹³ Arviointi voidaan tehdä kantelun tai oma-aloitteisen tutkimuksen yhteydessä.

¹⁴ Johtavan saksalaisen vähittäismyyjän EDEKAN menettelyjä koskeneessa tuoreessa tapauksessa alioikeus ei vahvistanut Saksan kilpailuviranomaisen 3. heinäkuuta 2014 antamaa päätöstä eikä sen tulkintaa hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä.

4) Kantelujen luottamuksellisuus ja mahdollisuus oma-aloitteisiin tutkimuksiin

Tehokkaassa täytäntöönpanojärjestelmässä on otettava huomioon heikomman osapuolen pelko kaupallisen suhteen vahingoittamisesta, jos se avoimesti kantelee viranomaisille hyvän kauppataivan vastaisista käytännöistä. Tämä nk. pelkotekijä voi helposti estää viranomaisia rankaisemasta hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä harjoittavia markkinatoimijoita, koska viranomaiset tarvitsevat kantelun käsittelyyn riittävät tiedot.

Monet jäsenvaltiot sallivat virallisen kantelun tekemisen luottamuksellisesti siten, että kantelijan henkilöllisyys suojataan. Useissa maissa sallitaan joukkokantelu, joka antaa kantelijan henkilöllisyydelle paremman suojan, taikka annetaan kantelumahdollisuus kaikille asiaan liittyville osapuolille. Tällöin kantelijan ei tarvitse ajaa asiaansa itse vaan häntä voi esimerkiksi edustaa yhdistys.

Jäsenvaltiot ovat nimenneet erilaisia kansallisia täytäntöönpanoviranomaisia käsittelemään hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä. Toisinaan kyseessä on kansallinen kilpailuviranomainen, toisinaan taas tarkoitukseen erityisesti nimetty elin, kuten ministeriö, elintarvikeviranomainen tai petostentorjuntavirasto. Näillä viranomaisilla on valtuudet käynnistää oma-aloitteisia tutkimuksia, kun on riittävästi viitteitä siitä, että yritys on käyttänyt kansallisessa lainsäädännössä kiellettyjä hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä.

Täytäntöönpanoviranomaisen käynnistämät oma-aloitteiset tutkimukset ovat nekin tärkeä keino pelkotekijään puuttumiseksi. Niiden ansiosta hyvän kauppataivan vastaisen käytännön uhri voi ilmoittaa viranomaiselle vahvemman osapuolen väitetyistä hyvän kauppataivan vastaisista käytännöistä, jolloin täytäntöönpanoviranomainen voi käynnistää oma-aloitteisen tutkimuksen, jos se pitää perusteita riittävinä.

Käytännöllisesti katsoen kaikkien jäsenvaltioiden täytäntöönpanojärjestelmissä sallitaan luottamukselliset kantelut ja oma-aloitteiset tutkimukset pelkotekijän vaikutuksen poistamiseksi.

Jäsenvaltioiden täytäntöönpanoviranomaisten olisi koordinoitava ja vaihdettava tietoja ja hyviä toimintamalleja säännöllisesti, jotta voitaisiin parantaa hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjumistoimenpiteiden toteuttamista ja puuttua tällaisten käytäntöjen mahdolliseen rajatylittävään käyttöön tehokkaammin.

5) Pelotevaikutus

Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi toteutettavilla toimenpiteillä on oltava todellinen pelotevaikutus. Pelotevaikutuksen vahvuus määräytyy sen mukaan, miten todennäköisesti täytäntöönpanoviranomainen tutkii käytännöt ja minkä taseoisia mahdolliset seuraamukset tai sakot ovat.

Täytäntöönpanon valvonnan intensiivisyys

Väitettyihin hyvän kauppatajan vastaisiin käytäntöihin liittyvien tutkimusten todellinen määrä vaihtelee jäsenvaltioittain selvästi. Noin kolmanneksessa julkista täytäntöönpanoa harjoittavista jäsenvaltioissa tapauksia ei ollut viime vuosina ollut lainkaan,¹⁵ kun taas kolmanneksessa tutkittiin muutamia tapauksia¹⁶ ja kolmanneksessa kymmenittäin tai vieläkin enemmän.¹⁷ Tämän voidaan katsoa johtuvan jossakin määrin siitä, miten yleinen ongelma eri jäsenvaltioissa on.

Merkitystä on myös sillä, miten hyvän kauppatajan vastaisten käytäntöjen torjuntatoimenpiteet pannaan täytäntöön: jotkin täytäntöönpanoviranomaiset keskittyvät sellaisiin riitoihin, joilla on vaikutusta markkinoiden tasolla, toiset taas pyrkivät ratkaisemaan yksittäisiä riitoja. Vertailemalla tutkimusten vuotuisia määriä ei siksi saada täsmällistä kuvaa täytäntöönpanojärjestelmän tehokkuudesta. Yksikin laajasti julkistettu kattava markkinoiden tasolla tehty tutkimus saattaa toimia pelotteena. Niiden jäsenvaltioiden, joissa tutkittuja tapauksia ei viime aikoina ole ollut lainkaan, olisi kuitenkin tarkasteltava tilannettaan uudelleen.

Sakot ja muut seuraamukset

Useimmat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön sakkoja, joita määrätään yrityksille, jotka soveltavat kansallista lainsäädäntöä rikkovia hyvän kauppatajan vastaisia käytäntöjä. Useimmissa jäsenvaltioissa on määritetty sakkojen absoluuttinen enimmäistaso, kun taas toisissa sakon määrä lasketaan prosenttiosuutena sen yrityksen vuosiliikevaihdosta, joka on käyttänyt hyvän kauppatajan vastaisia käytäntöjä heikompaa liikekumppaniaan kohtaan. Taso vaihtelee yhden jäsenvaltion 0,05 prosentista 10 prosenttiin liikevaihdosta monissa muissa jäsenvaltioissa.

Seuraamuksena voidaan käyttää myös nimetyksi tulemistä, jolloin esimerkiksi julkaistaan syylliseksi todetun yrityksen nimi. Jotta seuraamuksilla olisi riittävä pelotevaikutus, niiden olisi oltava tasoltaan riittävän ankaria, jotta ne tekisivät hyvän kauppatajan vastaisen käytännön soveltamisen kannattamattomaksi (tätä voi kuitenkin olla vaikea määrittää) ja vaikuttaisivat yritysten käyttäytymiseen. Niiden olisi kuitenkin oltava myös oikeassa suhteessa toiminnan vakavuuteen ja siitä uhreille mahdollisesti aiheutuvaan haittaan.

3. VAPAAEHTOINEN SUPPLY CHAIN -TOIMITUSKETJUALOITE JA SEN KANSALLISET FOORUMIT

3.1. Tausta

SCI-toimitusketjualoite kehitettiin elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevässä komission korkean tason foorumissa.¹⁸ Sillä pyritään parantamaan kaupallisten suhteiden oikeudenmukaisuutta elintarvikeketjussa. Sitä varten kaikki hyvän kauppatajan vastaisia käytäntöjä käsittelevässä foorumin työryhmässä mukana olleet markkinoiden edustajat – maataloustuottajien edustajat mukaan luettuina – sopivat marraskuussa 2011 yhdessä

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI.

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK.

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK.

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

elintarvikeketjussa vertikaalisissa suhteissa noudatettavista hyvän käytännön periaatteista.¹⁹ Kaikkien sidosryhmien ponnisteluista huolimatta elintarvikeketjun toimijat eivät päässeet sopimukseen vapaaehtoisesta täytäntöönpanomenettelystä, koska maataloustuottajien ja lihanjalostajien mielestä siinä ei otettu huomioon kantelijan luottamuksellisuutta (pelkote kijää) ja seuraamuksia.

SCI-toimitusketjualoite, joka on vapaaehtoinen järjestelmä hyvän kauppata van periaatteiden täytäntöönpanoa varten, käynnistettiin syyskuussa 2013.²⁰ Yksittäiset yritykset voivat liittyä SCI-aloitteeseen, kun ne noudattavat hyvän kauppata van periaatteita. Järjestelmän puitteissa toimijoiden kiistoja voidaan ratkaista sovittelulla ja välimiesmenettelyllä. Hyvän kauppata van vastaisten käytäntöjen torjumiseksi järjestelmässä painotetaan erityisesti yrityksiä koskevia organisatorisia vaatimuksia kuten henkilöstön koulutusta ja osallistumista riitojenratkaisumekanismeihin. Näiden organisatoristen vaatimusten rikkominen voi johtaa kyseisen yrityksen sulkemiseen SCI:n ulkopuolelle. SCI:n puitteissa ei kuitenkaan määrätä muita seuraamuksia. SCI:n jäsenten on taattava, että riitojenratkaisumekanismia käyttäviin heikompiin osapuoliin ei kohdisteta kostotoimia.

Supply Chain -aloitetta hallinnoi hallintoryhmä, joka edustaa elintarvikeketjussa toimivia vähittäiskauppiaita ja toimittajia. Maataloustuottajien edustajat päättivät olla osallistumatta aloitteeseen, koska sillä ei niiden mielestä taata riittävää luottamuksellisuutta kantelijoille eikä siihen sisälly riippumattomia tutkimuksia eikä seuraamuksia.

Tähän mennessä – kun SCI:n käynnistämisestä on kulunut vähän yli kaksi vuotta – siihen on rekisteröitynyt 328 vähittäis-, tukkukauppa- ja tuotantoalan konsernia ja yritystä, joten mukana on 1 155 toimivaa yritystä kaikista EU:n jäsenvaltioista. Aloitteen piiriin on perustettu tai perusteilla kansallinen foorumi Alankomaissa, Belgiassa, Saksassa ja Suomessa (lisätietoja kansallisista aloitteista kohdassa 3.2.3).

3.2. Vapaaehtoisten aloitteiden vaikutusten arviointi

Komissio antoi ulkoiselle tutkimusyri tykselle tehtäväksi arvioida SCI-aloite ja sen yhteyteen perustetut kansalliset foorumit. Yrityksen laatima selvitys perustui pääasiassa elintarvikeketjun markkinatoimijoiden keskuudessa tehtyyn tutkimukseen. Siihen saatiin yli tuhat vastausta niin aloitteen ja sen kansallisten foorumien jäseniltä kuin muiltakin tahoilta. Selvityksessä todettiin, että aloitteiden täyttä vaikutusta oli vielä hyvin aikaista arvioida, koska ne olivat olleet käytössä vasta viimeiset pari kolme vuotta – Belgiassa tosin jo vuodesta 2010. Tämän kertomuksen seuraavissa jaksoissa on otettu huomioon selvityksen päähavainnot.

3.2.1. SCI-aloitteen arviointi

SCI-aloitteen osallistujakunta on sen perustamisen jälkeisinä kahtena vuotena kasvanut merkittävästi. Pk-yritykset ja etenkin maataloustuottajat ovat kuitenkin edelleen aliedustettuna. Tämä voi jossain määrin johtua siitä, ettei aloitetta tunneta kaikissa

¹⁹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>.

²⁰ <http://www.supplychaininitiative.eu>.

jäsenvaltioissa kovin hyvin – etenkin maataloustuottajien ja pk-yritysten parissa. Kuten edellä kerrottiin, aloitteen heikko tunnettuus maataloustuottajien piirissä voi johtua siitä, ettei sillä ole heidän edustajiensa tukea, näitä kun huolestuttaa luottamuksellisuuden ja riippumattomuuden puute aloitteessa. Markkinatoimijoiden keskuudessa tehty selvitys osoitti jyrkän eron aloitteen tunnettuudessa:²¹ vastanneista maataloustuottajista vain 11 prosenttia ja tukkukauppiaista vain 15 prosenttia oli kuullut aloitteesta, kun osuus vähittäiskauppiaiden piirissä oli 48 prosenttia. Vastaavaan tapaan aloite oli selvästi vähemmän tuttu pk-yrityksille (13 %) kuin suuremmille yrityksille (43 %). Liittyminen ei aiheuta pk-yrityksille suuria kustannuksia, eivätkä kustannukset näytä estävän liittymistä.

Luottamus aloitteeseen on vahva niiden yritysten keskuudessa, joille se on tuttu. Aloitteesta tienneistä vastaajista 72 prosenttia kertoi luottavansa siihen melko vahvasti tai erittäin vahvasti. Tuotanto-, valmistus- ja tukkumyyntisektorilla luottamus on kuitenkin heikompaa (63 %) kuin vähittäiskaupassa (96 %). Jotkin ulkoiset sidosryhmät suhtautuivat epäilevästi etenkin aloitteen hallintorakenteeseen. Hallintoryhmän jäsenet edustavat sidosryhmiä, minkä voidaan ajatella rajoittavan heidän puolueettomuuttaan.

Aloitteen tuntevat toimijat ja etenkin sen jäsenet pitävät aloitteen avoimuutta yleisesti ottaen hyvänä. Tämä liittyy tietoihin aloitteen liittymisprosessista ja -vaatimuksista, menettelysääntöihin ja jäsenistön kehitykseen. Tiedot esitetään aloitteen verkkosivustolla yleisesti ottaen selkeästi ja hyvin. SCI:n sisäinen valvontajärjestelmä perustuu lähinnä vuotuisiin jäsenkyselyihin. Malli on kyllä kustannuksiinsa nähden tehokas, mutta siihen ei sisälly pistotarkastuksia, eikä sen kautta pystytä järjestelmällisesti valvomaan sitä, miten jäsenyritykset panevat sitoumuksensa täytäntöön. Lisäksi tiedot kahdenvälisistä kiistoista ja niiden ratkaisemisesta järjestelmän puitteissa perustuvat kyselyvastauksiin eivätkä näin ollen ole välttämättä täydellisiä.

Selvityksessä vahvistettiin, että hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä voi esiintyä missä kohtaa elintarvikeketjua hyvänsä. Lisäksi osoittautui, että ne, jotka kertoivat joutuneensa tällaisten käytäntöjen kohteeksi, eivät useinkaan käynnistäneet oikeudellisia menettelyjä tai yrittäneet ratkaista tilannetta sovittelulla tai välimiesmenettelyllä siinä pelossa, että ne vaarantaisivat kaupallisen suhteensa voimakkaampaan kauppakumppaniin. Tällä perusteella ulkoisessa selvityksessä yksilöitiin seuraavat vahvuudet ja heikkoudet, jotka liittyvät SCI:n tehokkuuteen hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjumisessa:

Vahvuudet:

- SCI-aloite edistää hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin liittyvän toimintakulttuurin muutosta elintarvikeketjussa.
- Aloitteen edistämät riidanratkaisuvaihtoehdot ovat yleisesti ottaen nopeampia ja halvempia kuin oikeudelliset menettelyt.
- Aloite on EU:n laajuinen, joten sillä voidaan helpottaa rajatylittävien hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen ratkaisemista.

²¹ Aloitteen jäsenet olivat selvityksessä yliedustettuna. Tämä kertoo siitä, että tässä esitetyt tunnettuusluvut yliarvioivat sen, miten tunnettu aloite todella on markkinatoimijoiden keskuudessa.

Heikkoudet:

- Joidenkin toimijoiden mielestä aloitteesta puuttuvat tehokkaat pelotteet hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen soveltamista vastaan.
- Järjestelmä ei tarjoa hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen potentiaalisille uhreille mahdollisuutta tehdä yksittäisiä luottamuksellisia kanteluja eikä mahdollista riippumattoman elimen suorittamia oma-aloitteisia tutkimuksia.
- Käytettävissä olevia riidanratkaisuvaihtoehtoja on aloitteen ensimmäisten kahden toimintavuoden aikana käytetty vain vähän.²²

Selvityksessä saatiin lisätietoja kokemuksista, joita talouden toimijat olivat saaneet aloitteen käynnistämisen jälkeen. Vastaajista 73 prosenttia totesi, ettei tilanne hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen suhteen ole muuttunut merkittävästi sitten vuoden 2013. Prosenttiosuuteen kuuluvat kuitenkin myös ne vastaajat, jotka eivät kertomansa mukaan olleet joutuneet hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen kohteeksi viiden edellisvuoden aikana lainkaan (53 % kaikista vastaajista). Suurin osa niistä vastaajista, jotka olivat kohdanneet hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä viiden edellisvuoden aikana, oli sitä mieltä, että tilanne oli pikemminkin parantunut (21 %) kuin huonontunut (6 %). Niiden vastaajien osuus, joiden mukaan tilanne on parantunut, on suurempi vähittäiskaupassa ja pienempi maataloustuottajien keskuudessa. Kaikilla sektoreilla on kuitenkin enemmän niitä, joiden mukaan tilanne on parantunut, kuin niitä, joiden mukaan se on huonontunut. SCI-aloitteen jäsenet tapaavat kaikilla sektoreilla pitää tilannetta nyt parempana (56 %) kuin muut (15 %).

Voidaankin päätellä, että näkyvissä on merkkejä siitä, että aloite on alkanut muuttaa toimintakulttuuria elintarvikeketjussa ja sen myötä ehkä tehdä kaupallisista suhteista reilumpia. Vielä on liian aikaista tehdä vankkaa arviota siitä, onko aloite tehokkaasti puuttunut hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin tai vähentänyt niitä. Analyysissa yksilöitiin kuitenkin joitakin mahdollisuuksia aloitteen tehostamiseen. Niitä kuvaillaan seuraavassa jaksossa.

3.2.2. Miten SCI-aloitetta voitaisiin parantaa?

Edellä esitettyjen havaintojen ja elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin tekemän työn perusteella komissio ehdottaa, että asianomaisten sidosryhmien kanssa käynnistetään keskustelu tavoista, joilla voitaisiin parantaa SCI-aloitetta ja ulottaa sen osallistujakunta käsittämään koko elintarvikeketju (myös alkutuottajat). Olisi ryhdyttävä seuraaviin toimenpiteisiin:

- Markkinoidaan aloitetta tehokkaammin etenkin pk-yrityksille.
- Varmistetaan aloitteen hallintorakenteen puolueettomuus esimerkiksi nimittämällä sille riippumaton puheenjohtaja sidosryhmien ulkopuolelta.

²² Aloitteen ensimmäisessä vuotuisessa selvityksessä ilmoitettiin vain yhdestä vireille pannusta ja 39 vastaanotetusta kantelusta (kuusi eri yritystä). Toisessa vuotuisessa selvityksessä ilmoitettiin kolmesta vireille pannusta ja 39 vastaanotetusta kantelusta (kahdeksan eri yritystä).

- Annetaan hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen väitetyille uhreille mahdollisuus kannella asiasta luottamuksellisesti. Nimitetään riippumaton elin, jolla on valtuudet tehdä tutkimuksia ja määrätä seuraamuksia.
- Tehostetaan sisäisiä menettelyjä, joilla tarkastetaan, että yksittäiset toimijat noudattavat sitoumuksiaan ja seurataan kahdenvälisten kiistojen syntymistä ja tuloksia luottamuksellisella tavalla.

3.2.3. *SCI-aloitteen kansalliset foorumit*

SCI-aloitteen puitteissa on laadittu ohjeet nk. kansallisten foorumien perustamiseen. Ohjeissa käsitellään muiden muassa kansallisten foorumien kokoonpanoa, menettelysääntöjä ja tiedotustoimintaa. Niiden perusteella voidaan käynnistää SCI-aloitteen ja kansallisen aloitteen keskinäinen tunnustaminen, jonka pohjalta kansallinen foorumi perustetaan virallisesti. Tällainen foorumi on perustettu Alankomaissa, Belgiassa ja Suomessa. Saksassa vastaavan foorumin perustamista suunnittelevat elintarvikeketjun eri sidosryhmien järjestöt, myös maataloustuottajien edustajat.

Ulkoisessa selvityksessä osoittautui, että SCI-aloite tunnetaan näissä maissa paremmin kuin muualla Euroopassa. Lisäksi kun maahan on perustettu kansallinen foorumi, se ei ole tunnetumpi kuin SCI-aloite. On näyttöä myös siitä, että sekä EU:n laajuiset hyvän käytännön periaatteet että SCI edistivät kansallisten foorumien kehittämistä.

Belgian aloite (käynnistettiin toukokuussa 2010) edeltää EU:n laajuista aloitetta, joten sillä on ollut enemmän aikaa saada aikaan vaikutuksia. Kesäkuussa 2014 Belgian aloite tunnustettiin SCI-aloitteen kansalliseksi foorumiksi. Belgian foorumin jäsenet ja ulkoiset tarkkailijat ovat laajasti ottaen samaa mieltä siitä, että foorumi on saanut aikaan merkittäviä tuloksia. Foorumin tehostamisessa on ollut apua tuesta, jota on saatu sidosryhmiltä kaikilla elintarvikeketjun tasoilla, myös maataloustuottajilta. Belgiassa ei ole hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä, mutta foorumi tarjoaa maassa tietoyntäsoisen suojan niitä vastaan. Tämä on yksi syy siihen, että sitä pidetään tehokkaana.

Alankomaiden foorumi käynnistettiin virallisesti samaan aikaan kuin SCI-aloite. Maan maataloustuottajien edustajat liittyivät foorumiin. Foorumi oli alun perin kansallinen pilottihanke, joka perustui EU:n laajuiseen SCI-aloitteeseen. Sen piti kestävän vuoden verran, mutta sitä jatkettiin vuodella, jotta se ehtisi tuottaa tuloksia.

Suomen foorumi aloitti toimintansa tammikuussa 2014. Sillä on siksi ollut vasta vähän aikaa tuottaa vaikutuksia. Foorumissa oli alun perin jäseniä eturyhmistä kautta elintarvikeketjun, ja myös maataloustuottajat olivat mukana. Syyskuussa 2015 Maataloustuottajien keskusliitto kuitenkin vetäytyi foorumista. Se huomautti, ettei foorumin ensimmäisten puolentoista toimintavuoden aikana ollut otettu käsiteltäväksi yhtäkään tapausta, mikä vuoksi liitto ei pitänyt foorumia tehokkaana välineenä varmistaa elintarvikeketjun parempi ja tasapainoisempi toiminta. Tämä takaisku vaikeuttanee foorumin pyrkimyksiä saada aikaan konkreettisia tuloksia lähiaikoina.

4. PÄÄTELMÄT

Komission tiedonannossa heinäkuulta 2014 ehdotettiin hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi vapaaehtoisten ja sääntelytoimenpiteiden yhdistelmää. Tässä on viime vuosina edistytty merkittävästi.

Vapaaehtoiset toimenpiteet: EU:n laajuinen SCI-toimitusketjualoite, joka on saanut huomattavan määrän osallistujia. Se on virittänyt toimijoiden keskuudessa keskustelua parhaista käytännöistä ja hyvän kauppataivan vastaisista käytännöistä sekä alkanut muuttaa toimintakulttuuria elintarvikeketjussa. Myönteistä kehitystä on myös se, että tämän EU:n laajuisen aloitteen yhteyteen on perustettu useita kansallisia foorumeita. Tämän kertomuksen mukaan vapaaehtoiset toimenpiteet näyttävät toimivan joissakin maissa paremmin kuin toisissa. Belgian aloite tarjoaa esimerkin siitä, että vapaaehtoinen foorumi näyttää olevan tehokas tapa torjua hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä, jolloin sääntelyjärjestelmää ei vaikuttaisi tarvittavan. Joissakin toisissa maissa, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa, vapaaehtoiset toimenpiteet eivät ole olleet yhtä onnistuneita, ja silloin tarvitaan sääntelytoimia ja niiden täytäntöönpanon tehokasta ja riippumatonta valvontaa.

Sääntelyjärjestelyt: Selvästi suurin osa jäsenvaltioista on ottanut käyttöön sääntelytoimia ja julkisia täytäntöönpanojärjestelmiä, mikä edustaa erittäin merkittävää kehitystä. Jotkin jäsenvaltiot ovat menneet tässä toisia pitemmälle, mutta liki kaikissa perustetuissa lainsäädännön täytäntöönpanon valvontajärjestelmissä ei ole tyydytty pelkästään tavanomaisiin oikeusistuimien kautta toteutettaviin oikeussuojakeinoihin. Niissä on puututtu nk. pelkoteikijään, joka kohdistuu hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen mahdollisiin uhreihin. Kun otetaan huomioon myönteinen kehitys elintarvikeketjun eräissä osissa ja se, että hyvän kauppataivan vastaisiin käytäntöihin voidaan puuttua tehokkaasti erilaisilla malleilla, komissio ei katso, että erityisestä EU:n tason yhdenmukaisesta sääntelymallista saataisiin tässä vaiheessa lisäarvoa. Komissio katsoo kuitenkin, että koska lainsäädäntöä on annettu useissa jäsenvaltioissa vasta aivan hiljattain, tuloksia on seurattava tarkasti ja tilannetta on tarvittaessa arvioitava uudelleen.

Belgiassa ja Alankomaissa ei ole käytössä sääntelyjärjestelmää vaan kansallinen vapaaehtoinen foorumi. Ne harvat jäsenvaltiot, joissa ei ole hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä koskevaa lainsäädäntöä, voisivat seurata näiden maiden esimerkkiä ja harkita ainakin kansallisen vapaaehtoisen foorumin perustamista.

Vapaaehtoisista toimista komissio toteaa, että vaikka SCI-aloitteella on jo saatu aikaan parannuksia, parantamisen varaa on edelleen. Jotta voitaisiin lisätä aloitteen uskottavuutta ja tehokkuutta hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjumisessa, komissio ehdottaa, että sidosryhmien kanssa käynnistetään elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin yhteydessä keskustelu keinoista, joilla aloitetta voitaisiin parantaa edelleen. Tavoitteena olisi tehdä SCI:tä tunnetummaksi etenkin pk-yritysten keskuudessa, varmistaa sen hallintorakenteen puolueettomuus, antaa hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen väitetyille uhreille mahdollisuus tehdä kantelu luottamuksellisesti sekä antaa riippumattomille elimille valtuudet tehdä tutkimuksia ja määrätä seuraamuksia.

Komissio seuraa edelleen tarkasti tilannetta sekä vapaaehtoisten järjestelyjen että sääntelypuitteiden suhteen. Elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevä korkean tason foorumi jatkaa toimijoiden, jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kanssa keskustelua hyvien toimintamallien edistämiseksi, kansallisten foorumien perustamiseksi ja etenkin SCI:n tehostamiseksi. Ennen toimikautensa loppua komissio joka tapauksessa arvioi uuden kehityksen tai sen puuttumisen valossa uudelleen, voitaisiinko hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjumiseen saada lisäarvoa EU:n tason toimista.